

38771



*Inovasi Pelayanan Pro-miskin:
Sembilan Studi Kasus di Indonesia*

INDOPOV



Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

Public Disclosure Authorized

KANTOR PERWAKILAN BANK DUNIA JAKARTA

Gedung Bursa Efek Jakarta, Menara II/Lantai 12

Jl. Jend. Sudirman Kav. 52-53

Jakarta 12910

Tel: (6221) 5299-3000

Fax: (6221) 5299-3111

Website: www.worldbank.or.id

THE WORLD BANK

1818 H Street N.W.

Washington, D.C. 20433, U.S.A.

Tel: (202) 458-1876

Fax: (202) 522-1557/1560

Email: feedback@worldbank.org

Website: www.worldbank.org

Edisi 2006.

Laporan ini merupakan produk staf Bank Dunia. Analisa, interpretasi dan kesimpulan yang terdapat didalamnya tidak mewakili Dewan Direksi Bank Dunia maupun pemerintahan yang mereka wakili.

Bank Dunia tidak menjamin akurasi data di dalam laporan ini. Batas-batas, warna, denominasi dan informasi lainnya yang tercantum pada peta yang ada di dalam laporan ini tidak mengimplikasikan pandangan Bank Dunia akan status hukum suatu wilayah ataupun persetujuan akan batas-batas tersebut.

Inovasi Pelayanan Pro-miskin: Sembilan Studi Kasus di Indonesia

Bank Dunia | [The World Bank](#)

Program Analisa Ke miskinan Indonesia (INDOPOV)
Poverty Reduction and Economic Management Unit
East Asia and Pacific Region

Ucapan Terima Kasih

Inovasi Pelayanan Pro-Miskin: Sembilan Studi Kasus di Indonesia diteliti dan ditulis oleh tim yang dipimpin oleh Stefan Nachuk (EASPR). Dokumen ini merupakan sebagian dari program analisa yang dirancang untuk meneliti akses pelayanan bagi masyarakat miskin di Indonesia.

Laproan ini adalah satu produk dari Program Analisa Kemiskinan Indonesia (INDOPOV) dipimpin oleh Jehan Arulpragasam dan didukung oleh DFID Poverty Reduction Partnership Trust Fund. Perkerjaan kasus didukung oleh Bank Dunia (Jakarta) dan Ash Institute of Democratic Governance (Harvard University).

Studi Kasus ini ditulis oleh Eleonora Suk Mei Tan, Arya B. Gaduh, Susannah Hopkins Leisher, Stefan Nachuk, Laila Kuznezov dan Janes Imanuel Ginting. Penelitian dilaksanakan oleh Eleonora Suk Mei Tan, Sri Budiwati, C. Clarita Kusharto (Lumajang, Pemelang, Tanah Datar); Laila Kuznezov, Janes Imanuel Ginting, Gregorius Kelik Agus Endarso, Leonardus B. Marmanto (Bandung, Jembrana, Blitar); dan Arya B. Gaduh, Nunik Yunarti, Luis Fujiwara, dan Maulina Cahyaningrum (Polman, Boalemo, Maros)

Ucapan terima kasih khusus kepada Eleonora Suk Mei Tan, Arya B. Gaduh, dan Susannah Hopkins Leisher yang telah berkerja lebih keras dan lama untuk memastikan produk terakhir berkualitas tinggi.

Stefan Nachuk, Menno Prasad Pradhan, Winthrop Carty (Ash Institute) memberikan dukungan manajerial dan penyuntingan. Susannah Hopkins Leisher memberikan dukungan penyuntingan. Dukungan dari bagian logistik diberikan oleh Maulina Cahyaningrum dan Deviana Djalil. Proses penerbitan dikelola oleh Juliana Wilson.

Daftar Isi

Ucapan Terima Kasih	iv
Daftar Isi	v
Akronim And Singkatan	vi
Ringkasan Studi Kasus	1
Pendahuluan	4
Rangkuman Kasus	5
Annex: Para Inovator Dalam Studi Kasus Dan Penyandang Dana	27
Studi Kasus 1: Pembatasan Jumlah Siswa Perkelas Dan Penguatan Insentif Bagi Praktisi Pendidikan di Kabupaten Tanah Datar, Sumatra Barat	29
Studi Kasus 2: Kupon Pelayanan Bidan di Kabupaten Pemalang, Jawa Tengah	47
Studi Kasus 3: Pembangunan Komunitas Belajar Bagi Anak di Kabupaten Polman, Sulawesi Barat	69
Studi Kasus 4: Meningkatkan Transparansi Anggaran di Kota Bandung, Jawa Barat	89
Studi Kasus 5: Program Air Bersih Dan Kesehatan di Kabupaten Lumajang, Jawa Timur	107
Studi Kasus 6: Reformasi Jaminan Kesehatan di Kabupaten Jembrana, Bali	129
Studi Kasus 7: Program Community Block Grant di Kota Blitar, Jawa Timur	149
Studi Kasus 8: Proses Perencanaan Partisipatif di Kabupaten Maros, Sulawesi Selatan	171
Studi Kasus 9: Reformasi Pegawai Negeri di Kabupaten Boalemo, Gorontalo	189

Akronim and singkatan

<i>AUSAID</i>	Australian Agency for International Development
<i>BIGS</i>	Bandung Institute of Governance Studies
<i>CBG</i>	Community Block Grant
<i>CLCC</i>	Creating Learning Communities for Children
<i>DFID</i>	Department for International Development (UK)
<i>MSWP</i>	Making Services Work for the Poor
<i>LSM</i>	Lembaga Swadaya Masyarakat
<i>UNICEF</i>	United Nations Children's Fund
<i>USAID</i>	United States Agency for International Development
<i>WSLIC-2</i>	Second Water and Sanitation for Low-Income Communities Project

Ringkasan Studi Kasus

Ringkasan

Kesembilan Studi Kasus MSWP (*Making Services Work for the Poor*) atau dalam bahasa Indonesia MPMM (Mengefektifkan Pelayanan bagi Masyarakat Miskin) yang dirangkum dalam laporan ini, mengkaji inovasi di bidang penyediaan layanan publik tingkat kabupaten/kota di Indonesia menyusul berlakunya desentralisasi. Sintesis ini diharapkan akan bisa bermanfaat bagi pihak donor, pemerintah Indonesia, maupun pemerintah negara lain; dalam mempelajari gagasan praktis untuk memperbaiki penyediaan layanan publik tingkat daerah. Kurang lebih separuh dari semua kasus dalam laporan ini menyorot inovasi-inovasi yang digagas pihak luar; sementara setengah lainnya merupakan gagasan lokal; lebih jauh lagi, semua Inovasi pada kasus-kasus MPMM terbukti telah memberikan dampak positif bagi sekitar setengah juta orang yang menjadi kelompok sasarannya. Metode yang digunakan dalam proses studi kasus adalah wawancara semi terstruktur (SSI), dan diskusi kelompok terfokus (FGD); dilakukan terhadap 600 orang di 25 desa dan kota yang menjadi lokasi penelitian, selama 80 hari antara bulan Februari dan April 2005.

Kajian ini menemukan bahwa desentralisasi dan kepemimpinan merupakan faktor kunci dalam penyediaan layanan publik yang inovatif. Sebagian besar dari inovasi yang dipelajari pada studi kasus, tidak akan berhasil tanpa adanya dukungan perundangan nasional dan kebijakan yang mengalihkan kewenangan ke tingkat daerah. Beralihnya kewenangan terutama di bidang keuangan dan administrasi, telah memungkinkan pemimpin daerah untuk mendanai reformasi internal tanpa bantuan donor. Hal ini sedikit banyak membantu terciptanya kesinambungan di bidang keuangan, sejak awal. Kewenangan kabupaten yang lebih besar juga kemudian mendorong para politisi di tingkat daerah, masyarakat umum, dan lembaga donor, untuk menjadi lebih tertarik kepada isu *good governance*. Namun, ternyata dampak positif inovasi-inovasi tersebut terancam ketika hukum dan peraturan daerah yang menyokong inovasi tersebut, lemah atau kurang menunjang.

Ditemukan pula bahwa kendati inovasi atau pendanaannya berasal dari luar daerah, inovasi dalam penyediaan layanan publik lebih tergantung pada kepemimpinan daerah dibandingkan kepemimpinan luar. Gaya kepemimpinan daerah yang menekankan keterlibatan pribadi dan fleksibilitas, merupakan faktor kunci dalam mewujudkan dampak positif. Para pemimpin daerah berhasil membangun kepercayaan masyarakat dengan cara meningkatkan kesadaran akan kekurangan penyediaan layanan publik. Upaya untuk meningkatkan kesadaran, dilakukan dengan menambah dukungan mereka dikalangan pegawai negeri daerah, juga memanfaatkan kerjasama dengan ormas dan pemberdayaan metode-metode lokal.

Ditemukan pula bahwa kesinambungan pendanaan proyek yang bersumber dari luar masih tidak bisa dipastikan. Sementara, reformasi lokal yang diterapkan dengan mengalihkan beban biaya baru kepada penerima layanan (klien), ternyata juga mengalami kendala pendanaan. Peluang kesinambungan dana hanya terlihat pada dua kasus, dimana pada kedua kasus tersebut reformasi yang ada merupakan gagasan lokal, biayanya rendah dan pendanaannya bersifat swadana masyarakat. Dari proses penelitian, ditemukan bahwa sistem pengumpulan data pada semua kasus ternyata tidak efektif. Hal ini tentu saja menyulitkan upaya penyesuaian atau

perbaikan pada periode pertengahan proyek yang seharusnya bisa memperkuat dampak positif reformasi tersebut. Kasus-kasus yang dipelajari juga membuktikan bahwa dampak reformasi akan dapat lebih dirasakan apabila inovasi penyediaan layanan publik diterapkan secara fleksibel. Kemudian ditemukan juga bahwa pada sebagian besar kasus, pemimpin daerah terbukti mampu menciptakan strategi-strategi baru, baik untuk meningkatkan dampak positif maupun untuk mengubah dampak negatif menjadi sebaliknya.

Pada lima kasus dimana masyarakat miskin tidak ditargetkan sebagai kelompok sasaran utama, masyarakat miskin cenderung menjadi tidak diuntungkan oleh penerapan inovasi pelayanan publik. Sebaliknya, pada kasus dimana masyarakat miskin merupakan kelompok sasaran khusus, terlihat adanya dampak positif.

Hasil temuan kesembilan studi kasus ini menggarisbawahi pentingnya pelaksanaan *best practices* dibawah ini bagi para penyedia layanan juga lembaga donor:

- Menargetkan masyarakat miskin sebagai kelompok sasaran utama reformasi pelayanan publik, agar kelompok tersebut benar-benar menerima manfaat kegiatan.
- Menggunakan mekanisme diseminasi informasi atau sosialisasi program yang efektif, untuk membangun kepercayaan masyarakat.
- Mendukung pemimpin baik di kalangan pemerintah maupun LSM lokal untuk melaksanakan reformasi kebijakan penyediaan layanan publik.
- Memastikan adanya kesinambungan dana proyek reformasi pelayanan publik.
- Memastikan bahwa komponen pemantauan (monitoring) yang efektif, sudah tercakup pada semua proyek penyediaan layanan publik.
- Mewujudkan fleksibilitas kedalam peraturan proyek, untuk memperkuat dampak positif, maupun mengatasi dampak negatif.
- Mendorong implementasi hukum dan peraturan daerah yang bersifat mendukung reformasi.

Pendahuluan

Pada bulan Januari tahun 2001, Indonesia mulai menerapkan desentralisasi yang mengalihkan sebagian besar kewenangan pelayanan publik dari tingkat pusat ke pemerintah daerah. Titik pusat inovasipun beralih ke tingkat daerah, dimana pemerintahnya memiliki lebih banyak kewenangan untuk membuat perubahan (baik yang positif, maupun negatif). Bagi sebuah negara dengan populasi 220 juta jiwa, yang terdiri dari 440 kabupaten dan kota, peralihan wewenang ini merupakan potensi besar untuk melakukan inovasi di bidang penyediaan layanan publik.

Proyek "Mengefektifkan Pelayanan bagi Masyarakat Miskin," atau "*Making Services Work for the Poor*" (MSWP) dari Bank Dunia, diadakan untuk memberikan dukungan analitis bagi upaya Pemerintah Indonesia dalam memperbaiki akses dan mutu pelayanan dasar untuk masyarakat miskin pasca penerapan desentralisasi. Tujuan dari proyek ini selain untuk memberikan gambaran mengenai keadaan pelayanan dasar bagi masyarakat miskin di Indonesia, juga mengidentifikasi dan menganalisis faktor-faktor kunci yang berdampak terhadap hasil terkini dari reformasi bidang pelayanan publik ditingkat daerah, dan memberikan usulan kerangka analisis juga langkah-langkah praktis untuk meningkatkan penyediaan layanan pro-poor.¹

Analisis MSWP serupa dengan pendekatan "Pendorong Perubahan" atau "*Drivers of Change*" (yang digunakan DFID pada beberapa tahun terakhir) yang bertujuan mengungkapkan faktor-faktor pendorong perubahan sosio-politis yang sistemis. Analisis "Pendorong Perubahan" terfokus pada pelaku, institusi dan struktur. Pendekatan ini bertujuan untuk mengidentifikasi peluang, kendala dan insentif dasar yang berdampak pada perubahan pro-poor. Walaupun memiliki potensi manfaat yang besar, pendekatan ini masih belum disosialisasikan maupun digunakan secara luas.²

Hingga saat ini, tulisan-tulisan tentang desentralisasi di Indonesia, yang sebenarnya jumlahnya cukup banyak, ternyata belum memuat analisis mengenai bagaimana daerah menggunakan "ruang" baru yang dimungkinkan oleh desentralisasi, untuk merencanakan dan membuat perubahan dalam penyediaan layanan.

Kesembilan kasus MSWP yang ada dalam laporan ini, dilaksanakan untuk mengisi beberapa lubang tersebut di atas. Kasus-kasus ini menggambarkan langkah-langkah konkrit untuk memperbaiki penyediaan layanan di tingkat daerah yang telah dilakukan pada masa awal desentralisasi. Laporan ini juga memberikan penilaian mengenai dampak awal, faktor-faktor yang memacu atau membatasi dampak, serta peluang-peluang replikasinya dimasa yang akan datang. Diharapkan agar sintesis yang bertujuan menarik "benang merah" dari sembilan kasus MSWP ini, akan dapat bermanfaat bagi lembaga donor, Pemerintah Indonesia, maupun Pemerintah negara lain yang berminat mempelajari gagasan praktis untuk memperbaiki pelayanan publik.

¹ Informasi lebih dapat ditemukan di www.worldbank.or.id.

² Dahl-Ostergaard, Tom et al., *Lessons Learned on the Use of Power and Drivers of Change Analyses in Development Cooperation*, DFID: Sussex (September 2005).

Rangkuman Kasus

Kasus yang dijadikan obyek studi MSWP dipilih dari berbagai kasus yang dikumpulkan oleh Bank Dunia baik yang berasal dari donor, LSM, maupun pemerintah daerah. Adapun kriteria pemilihan meliputi: memiliki kemungkinan tinggi untuk memperbaiki penyediaan layanan dasar, faktor-faktor kunci keberhasilannya cenderung mudah diidentifikasi dan dianalisa, dan yang terakhir, potensi kesinambungannya tinggi. Pelaksanaan studi kasus MSWP mencakup 8 dari 32 provinsi dan daerah perkotaan Indonesia; dimana lima (5) dari provinsi yang terpilih tingkat kemiskinannya lebih rendah dari tingkat kemiskinan nasional atau berada di bawah 16,7% (2004),³ sementara ketiga kasus lainnya memiliki tingkat kemiskinan antara 20-29%, atau jauh lebih tinggi dari tingkat rata-rata nasional.⁴ Setengah dari inovasi tingkat daerah yang disorot di dalam laporan ini diprakarsai oleh institusi luar, termasuk Bank Dunia, UNICEF, USAID dan Departemen Pemerintah, sementara setengah lainnya digagas oleh daerah itu sendiri, termasuk oleh bupati dan LSM setempat. Mayoritas kasus inovasi didanai oleh sumber eksternal dan internal, sementara tiga (3) inovasi didanai secara penuh oleh daerah, dan satu (1) didanai sepenuhnya oleh pihak luar.

Penelitian kesembilan kasus dilakukan dengan Metode Wawancara Semi Terstruktur (SSI) dan Diskusi Kelompok Terfokus (FGD) yang diikuti sekitar 600 orang. Selain itu, hasil temuan penelitian juga memasukkan pendapat dan pandangan dari sekitar 100 orang yang didapat dari kunjungan lapangan ketiga tim peneliti; mereka melakukan studi lapangan di 25 desa dan kota selama 80 hari pada periode bulan Februari hingga April 2005.

Inovasi-inovasi dalam hampir semua kasus selain memberikan dampak positif dibidang penyediaan layanan publik, juga telah menjangkau setidaknya 500,000 orang.⁵

Tanah Datar (kasus 1) adalah sejumlah reformasi dibidang pendidikan, yaitu pembatasan jumlah murid perkelas dan penguatan insentif bagi praktisi pendidikan. Selama pelaksanaan program di Kabupaten Tanah Datar, sebanyak 4 persen guru dan 10 persen kepala sekolah di kabupaten tersebut telah melakukan kunjungan belajar ke luar negeri. Program ini juga memangkas hampir setengah dari jumlah murid perkelas di sekolah menengah atas di Tanah Datar. Motivasi para pendidik yang telah melakukan kunjungan belajar juga meningkat. Metodologi dan layanan pendidikan di sekolah yang lebih berkualitas juga meningkat. Namun disisi lain, akses pendidikan menengah atas bagi sekelompok murid menjadi berkurang, terutama murid yang tidak terlalu berprestasi. Program ini juga memperbesar kesenjangan antara SMU yang berkualitas dengan SMU yang kurang berkualitas.

Pemalang (Kasus 2) adalah sebuah proyek kesehatan di Jawa Tengah yang menyediakan kupon perawatan kehamilan bagi perempuan hamil yang miskin. Proyek ini telah berhasil mencapai tujuannya, meningkatkan akses layanan bidan bagi perempuan hamil yang miskin. Selama pelaksanaan proyek tersebut, jumlah bidan di kabupaten meningkat dan

3 BPS-Susenas Panel Modul.

4 Indikator Kesejahteraan 2004, Badan Pusat Statistik (Juni 2005)

5 Angka ini tidak termasuk kelompok yang menerima manfaat reformasi lanjutan, pendengar acara radio BIGS (250,000 orang) dan PNS Boalemo (sekitar 106,000 orang). Beberapa orang dihitung sebagai kelompok yang menerima manfaat mungkin tidak menggunakan manfaat reformasi sebagaimana telah menjadi haknya.

jangkauan layanan para bidan di desa mencapai 95%. Proyek ini dihentikan ketika pemerintah daerah menggantinya dengan sistem kontrak bidan yang didanai oleh pemerintah pusat.

CLCC (Kasus 3) adalah sebuah proyek pendidikan di Sulawesi Barat yang berupaya menciptakan metode belajar mengajar yang aktif dan staf sekolah yang lebih handal. CLCC (Creative Learning Communities for Children) menciptakan metode-metode pengajaran yang lebih aktif, juga meningkatkan partisipasi orang tua dan anak. Namun, program ini hanya berhasil meningkatkan akuntabilitas pengelolaan di sekolah-sekolah yang kepala sekolahnya mendukung. Lebih lanjut lagi, nilai-nilai ujian di sekolah yang mengikuti proyek ini tidak meningkat jika dibandingkan dengan sekolah yang tidak ikut serta dalam proyek. Sebanyak 35 persen sekolah dasar yang ada di Kabupaten Polman, Sulawesi Barat telah mereplikasi metode CLCC, baik secara formal maupun spontan; sekitar sepertiga dari jumlah tersebut mendanai penerapan CLCC disekolahnya secara swadaya.

BIGS (Kasus 4) adalah sebuah LSM lokal di Jawa Barat yang bergerak dibidang tata pemerintahan, dengan fokus utamanya transparansi APBD. BIGS (Bandung Institute of Governance Studies) telah berhasil memublikasikan informasi seputar APBD maupun draft APBD Kota Bandung itu sendiri, melalui buku, poster dan buletin. BIGS juga telah menyelenggarakan pelatihan tentang bagaimana memahami dan menggunakan secara maksimal informasi anggaran; pelatihan ini diikuti kurang lebih 100 orang, termasuk wartawan, politisi dan lainnya. Program-program BIGS juga telah berhasil meningkatkan kesadaran masyarakat tentang pentingnya transparansi anggaran. Salah satu dampak nyata dari programnya, BIGS telah berhasil membantu DPRD memperkuat fungsi pengawasannya terhadap lembaga eksekutif. Keberhasilan pemberdayaan DPRD berujung pada penghapusan sejumlah mata anggaran yang dinilai tidak jelas atau rentan terhadap penyalahgunaan; kemudian juga pengajuan dakwaan korupsi terhadap anggota DPRD yang menjabat pada masa bakti sebelumnya. Walaupun kegiatan BIGS masih belum bisa menghasilkan anggaran kota yang lebih pro-masyarakat miskin, sejumlah LSM di beberapa kota lain sudah mulai menerapkan program dan metode BIGS.

WSLIC-2 (kasus 5) adalah sebuah proyek pengadaan air bersih dan kesehatan di Jawa Timur, yang sangat menekankan partisipasi masyarakat pada tiap tahap proyeknya. WSLIC-2 (Second Water and Sanitation for Low-Income Communities Project) telah berhasil meningkatkan akses air bersih bagi warga di dua puluh empat desa (lebih dari separuh jumlah desa yang ditargetkan, dan saat ini, antara 85-100% warga di dusun yang dikunjungi sudah memiliki akses ke sarana air bersih. Hasil yang sudah terlihat adalah meningkatnya kualitas hidup warga di sejumlah besar desa, serta rasa kepemilikan terhadap sarana air bersih.

Jembrana (Kasus 6) adalah sebuah skema jaminan kabupaten di Bali. Skema ini telah berhasil memperluas akses layanan kesehatan masyarakat miskin, karena mencakup penyedia layanan swasta maupun pemerintah. Persentase orang sakit yang berobat naik dari 29% ke 80% pada tahun pertama pelaksanaan proyek ini. Jumlah bidan di kabupaten yang dikunjungi juga telah bertambah, disertai juga dengan peningkatan mutu pelayanan kesehatan dan tingkat kepuasan pengguna layanan. Namun demikian, karena sistem rujukan dokter diperketat, masyarakat miskin tidak lagi dapat menerima layanan kesehatan primer dari bidan dan petugas medis yang selama ini merupakan sumber layanan kesehatan utama bagi masyarakat miskin dipedesaan.

Blitar (Kasus 7) adalah proyek pemerintah di Jawa Timur yang menyediakan dana block grant bagi proposal yang diajukan oleh kecamatan. Masyarakat kota Blitar sangat terlibat dalam proses pemilihan proyek senilai Rp. 3,6 – 6,1 milyar (US\$360,000-610,000) yang berasal dari dana APBD;⁶ dalam pelaksanaan proyek ini masyarakat memberikan kontribusi baik berupa uang maupun in-kind. Hasil temuan ternyata mengungkapkan bahwa proyek ini tidak memberikan manfaat langsung bagi masyarakat miskin, selain adanya anggaran khusus untuk perbaikan rumah kumuh.

Maros (Kasus 8) adalah proyek dibidang pemerintahan di Sulawesi Selatan, yang terfokus pada partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan program dan anggaran pembangunan. Dalam proyek Maros, keterlibatan masyarakat dalam perencanaan telah dilakukan di 19 persen desa yang ada di kabupaten tersebut. Hasil proyek ini dinilai tidak sepenuhnya baik: banyak orang terlibat dalam perencanaan, namun banyak juga yang tidak mengetahui keberadaan proyek tersebut atau merasa pesimistis terhadap proyek tersebut. Partisipasi perempuan juga sangat terbatas dan dampak perencanaan desa terhadap perencanaan kabupaten tidak diketahui secara jelas. Penambahan anggaran kabupaten berdasarkan usulan proyek desa pada tahun 2004 didorong oleh upaya advokasi LSM setempat yang bernama Forum Warga. Penyandang dana dari luar, USAID, telah menghentikan keterlibatannya sesuai jadwal (yang telah ditentukan sebelumnya).

Boalemo (kasus 9) adalah langkah-langkah reformasi pemerintahan di Gorontalo yang terfokus pada peningkatan kinerja dan akuntabilitas PNS. Dalam proyek tersebut, gaji pegawai negeri dinaikkan 80%, namun perbaikan kinerja pegawai negeri hanya terlihat pada membaiknya tingkat kehadiran (absensi). Penerapan sistem denda untuk memperbaiki kinerja juga terbukti tidak efektif karena tidak ada denda bagi pelanggaran pegawai pemda yang terkait dengan bidang pelayanan publik. Dihapuskannya tunjangan-tunjangan tertentu mengakibatkan timbulnya masalah finansial bagi sejumlah pegawai. Namun demikian, proyek ini menghasilkan transparansi dalam tender proyek skala kecil. Proyek ini juga telah meningkatkan peluang masyarakat yang tinggal di sekitar ibukota kabupaten untuk menyampaikan keluhan mengenai pelayanan pemerintah yang kurang baik.

Hambatan dalam pelaksanaan studi kasus. Beberapa faktor membatasi kemampuan tim peneliti dalam menganalisis data lapangan. Studi kasus pengontrol tidak dilakukan dan ukuran sampel terlalu kecil. Data yang tersedia pun kurang atau tidak memadai.⁷ Tim peneliti juga tidak memiliki standar pertanyaan penelitian. Secara khusus, dapat dikatakan bahwa fokus penelitian di bidang kemiskinan dan keuangan tidak seimbang. Studi kasus dilakukan secara paralel padahal komposisi dan keahlian anggota tim peneliti berbeda. Hal-hal ini merupakan faktor utama yang menyebabkan tercapainya hasil yang tidak seimbang. Namun, sejumlah besar upaya telah dilakukan setelah penelitian lapangan untuk melengkapi data yang kurang, juga untuk melakukan standarisasi hasil penelitian.

6 Asumsi Kurs US\$1 = Rp. 10,000.

7 Dampak reformasi dalam kasus 3,5,6,7 dan 8 hasilnya tidak konklusif mengenai: akuntabilitas pengelolaan sekolah, kesehatan warga desa. Minat tenaga kesehatan untuk bekerja di Jembrana, dampak terhadap masyarakat miskin, dan tipe atau jumlah dukungan untuk proposal desa dan integrasi rencana desa dan kabupaten.



1. Desentralisasi dan Kepemimpinan Merupakan Faktor Kunci Kesuksesan Sejumlah Sistem Penyediaan layanan yang Inovatif.

Sebagian besar reformasi-reformasi yang termasuk kedalam studi kasus tidak akan mungkin terlaksana tanpa adanya desentralisasi dari tingkat pusat yang mengalihkan sejumlah kewenangan pemerintah pusat ke tingkat daerah. Krisis ekonomi dan sosial yang terjadi pada tahun 1997 dan 1998, termasuk lengsernya Presiden Soeharto, menyebabkan keluarnya UU. No. 22/1999 tentang Desentralisasi dan Otonomi Daerah. UU tersebut meletakkan dasar yang diperlukan bagi program desentralisasi administratif, keuangan dan politik. Pada tahun 2001, serangkaian kebijakan dan perundangan nasional diberlakukan sehingga desentralisasi menjadi suatu realitas.

Kendati banyak keberhasilan yang telah dicapai, tidak konsistennya dukungan Pemerintah Pusat terhadap desentralisasi telah merusak reformasi-reformasi yang digagas pemerintah daerah dan dirintis lembaga donor. "Resentralisasi" jaminan kesehatan bagi masyarakat miskin pada tahun 2004 telah menggagalkan upaya reformasi pemerintah Jembrana untuk menjamin warganya secara langsung. Sementara itu, keputusan mendadak pemerintah pusat untuk meresentralisasi perekrutan pegawai negeri daerah telah mengakibatkan sentimen apatis terhadap reformasi dinas sipil di Boalemo. Kemudian, sebagai contoh terakhir, meskipun program kupon bidan dari bank Dunia di Pemalang (yang meningkatkan akuntabilitas bidan dan memperluas akses pelayanan bagi masyarakat miskin) telah membuahkan dampak yang positif, program tersebut dibatalkan dan digantikan oleh program penyediaan bidan yang dibiayai oleh pemerintah pusat.

Kewenangan baru pemerintah daerah dibidang keuangan dan administrasi telah memberikan kekuatan bagi sejumlah pemimpin daerah untuk mendanai reformasi yang dirintis sendiri tanpa bantuan donor dari luar. Hal ini turut membantu terciptanya kesinambungan dana sejak awal proyek. Pasca desentralisasi, daerah menjadi penerima dana dari Pemerintah Pusat yang jumlahnya cukup signifikan (sekitar 80-90% anggaran daerah) dan pemimpin daerah dapat mengalokasikan dana tersebut secara bebas sesuai kebutuhan daerah. Bupati Tanah Datar menggunakan kesempatan ini untuk merasionalisasi jumlah institusi kabupaten dari 22 menjadi 8,

sehingga menghemat Rp. 10 milyar dana APBD yang kemudian dialihkan ke sektor pendidikan melalui kebijakan pembatasan jumlah murid per kelas dan penguatan insentif bagi praktisi pendidikan. Untuk membiayai program jaminan kesehatannya, Bupati Jembrana menggunakan dana ASKES dari pemerintah pusat dan tabungan kabupaten sebanyak Rp. 2-3 milyar yang berasal dari efisiensi puskesmas, restrukturisasi pemerintah kabupaten dan mengurangi jumlah pegawai dinas kesehatan kabupaten. Di Blitar, pemimpin daerah memperoleh pendapatan lebih sebesar 20% dari anggaran sepanjang 2002-2004 melalui reformasi birokrasi, yang kemudian digunakan untuk mendanai program inovatif *Community Block Grant* (CBG). Tidak satupun reformasi yang dirintis oleh daerah dapat dilaksanakan tanpa adanya pengalihan kewenangan bidang keuangan dan administratif yang dimungkinkan oleh desentralisasi.

Perpanjangan desentralisasi hingga tingkat kecamatan dan desa memungkinkan reformasi disesuaikan dengan kondisi setempat melalui gagasan dan kelompok baru serta partisipasi warga yang lebih tinggi.

Pada kasus CLCC, kebijakan Manajemen berbasis Sekolah dan Kurikulum berbasis Kompetensi (*School-Based Management and Competency-Based Curriculum policies*) memungkinkan staf pengajar untuk menyesuaikan kurikulum dengan kebutuhan setempat juga untuk merancang, mengembangkan dan mengelola penyediaan layanan. Para guru mulai menghasilkan banyak ide yang disesuaikan dengan kondisi setempat dan pengawas sekolah menyusun rencana dimana para kepala sekolah dan guru dapat saling mengevaluasi masing-masing sekolah melalui mekanisme pertemuan kelompok kerja kepala sekolah. Kebijakan nasional mengenai pengelolaan air bersih berbasis masyarakat memungkinkan adanya pengelolaan sarana air bersih oleh warga desa di bawah naungan proyek WSLIC-2. Warga desa dapat menentukan sendiri jumlah dan lokasi tangki air yang harus dibangun, untuk menjamin jangkauan dan akses. Sementara itu, Tim Kerja Proyek dan Unit Pengelola Sarana yang dipilih secara langsung, menjamin keterlibatan warga desa dalam pelaksanaan proyek.

Kelompok baru mencari solusi terhadap masalah daerah. *Unit Pengelola Sarana pada kasus WSLIC-2 "berhasil memperbaiki sarana air bersih dengan cara-cara yang tidak terpikirkan oleh kami. Mereka memakai bahan seperti bambu, kotak cat plastik dan kayu untuk memperbaiki infrastruktur... Dalam periode singkat, Unit Pengelola Sarana menjadi lebih ahli dibandingkan kami [para konsultan proyek]!"*

Pada banyak kasus, kelompok baru yang dibentuk terbukti sangat penting dan bahkan sangat menentukan dampak positif dari reformasi yang terjadi. Contohnya, BIGS yang didirikan oleh seorang individu dengan semangat dan idealisme tinggi, pada saat ruang gerak politik terbuka lebar sehingga individu tersebut

dapat "membuat perubahan" terhadap kualitas pemerintahan yang rendah di kota Bandung. Dimana LSM daerah seperti BIGS sudah pasti akan mendapat masalah politik yang besar pada sebelum desentralisasi.

“Partisipasi” menimbulkan perubahan di Blitar

- “Dalam program JPS sebelumnya, kami hanya menerima, tapi dengan CBG (Blitar) kami merasa memiliki.”
- “Sebelumnya, semua proyek fisik dikelola oleh Departemen Pekerjaan Umum, sehingga masyarakat tidak peduli. Sekarang mereka (masyarakat) melaksanakan proyek sendiri, sehingga ingin terlibat.”⁸

Keterlibatan masyarakat merupakan faktor utama dalam WSLIC-2, selain membantu terciptanya kesinambungan sarana air bersih, juga memberdayakan sejumlah kelompok masyarakat, selain itu proyek ini juga telah membantu masyarakat memperbaiki aspek kehidupannya yang lain. Proyek Maros mengutamakan partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan – termasuk kehadiran warga dalam proses musrenbang dimana warga wajib menyampaikan pendapatnya. Di Boalemo, warga yang tinggal dekat ibukota kabupaten memiliki lebih banyak peluang untuk menyampaikan keluhan, dan ternyata memang menjadi lebih sering melakukan hal tersebut. Bahkan, salah satu laporan masyarakat mengakibatkan pemecatan seorang pejabat yang terbukti korup.

Namun Legalisasi bukan satu-satunya cara. Meskipun muncul masalah dengan tidak adanya dasar hukum untuk melakukan reformasi, Bupati Tanah Datar memilih untuk tidak mengesahkan Perda dengan harapan bahwa perubahan tanpa dasar hukum dapat diterima secara alamiah dan relevansinya terasa dalam jangka panjang. Penelitian lebih lanjut akan dapat mengungkap apakah strategi ini akan membantu, atau malah mengurangi peluang kelangsungan dampak reformasi pendidikan di Tanah Datar.

Kewenangan daerah yang besar mendorong politisi daerah, warga dan lembaga donor untuk menjadi lebih memperhatikan isu *Good Governance*. Keterbukaan

baru memberikan keberanian bagi BIGS untuk mengungkap kasus korupsi yang dilakukan oleh anggota DPRD kota Bandung. Bupati Blitar melihat program CBG sebagai peluang bagi pemerintah daerah untuk memberdayakan kewenangan barunya dan memungkinkan para pegawai

untuk mengembangkan kapasitas organisasi dan administratif. Di Maros, adanya keterbukaan sejak awal mengakibatkan perubahan hubungan tradisional hierarkis antara pemerintah dan masyarakat.

Dampak reformasi terancam oleh peraturan dan ketentuan daerah yang lemah atau kurang efektif. Tanpa adanya dokumen resmi mengenai kebijakan inovatif bidang pendidikan di Tanah Datar, tenaga pendidik cenderung meremehkan kebijakan tersebut apalagi sosialisasi tidak dilakukan secara efektif. Di Maros, sebuah Perda mengenai perencanaan yang partisipatif disahkan pada 2003, namun tidak adanya petunjuk pelaksanaan mengakibatkan kerancuan peran dan tanggung jawab untuk melaksanakan, memantau dan membiayai reformasi tersebut.⁹ Di Boalemo, Perda No. 6/2004 tentang Transparansi Pelayanan Publik dalam Pemerintahan dengan peraturan progresif dan jelas disahkan pada tahun 2004, namun petunjuk pelaksanaan belum dikeluarkan hingga bulan Maret 2006. Di Jembrana dan Blitar, para peserta proyek kesehatan dan CBG khawatir bahwa dasar hukum kebijakan (pada kedua kasus, dasar hukumnya hanya SK Bupati, bukan Perda) dapat dianulir oleh Bupati baru yang menggantikan.

⁸ Diskusi dengan Camat Kepanjen Kidul dan 7 Kepala Desa.

⁹ Maros merupakan salah satu dari 6 kabupaten dimana peraturan perencanaan partisipatif disahkan, berdasarkan proyek “Perform” USAID di 79 kabupaten.

Kerangka peraturan Jembrana jelas dan dapat dijalankan. Sistem kesehatan Jembrana menerapkan standar ketat dalam pengobatan, biaya, pelayanan dan menetapkan berbagai ketentuan lain untuk mencegah kecurangan. Antara Oktober 2003 dan Oktober 2004, Badan Pelaksana Proyek memberikan total 40 teguran kepada 197 penyedia layanan kesehatan, termasuk 13 skors kontrak antara 1 – 6 bulan. Penegakan standar dan kontrol biaya telah berhasil meningkatkan mutu pelayanan. Hal tersebut nampaknya berkontribusi terhadap kesinambungan pendanaan dan peningkatan kesehatan masyarakat.

Di sisi lain, pada kasus dimana keberadaan peraturan daerah mendukung perubahan penyediaan layanan, dampak yang dihasilkan menjadi lebih baik. Pada kasus WSLIC-2, peraturan penggunaan air telah menurunkan potensi konflik, meningkatkan kepemilikan dan meningkatkan peluang kesinambungan. Di Blitar, sebuah peraturan daerah memberdayakan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa (LPMD) untuk mengambil alih kewenangan dan bertanggung jawab terhadap penggunaan dana block grant. Di Pematang, peraturan penggunaan kupon (dan bukan uang) yang dapat digunakan perempuan hamil yang miskin untuk membayar bidan telah memberi insentif lebih bagi para bidan untuk melayani masyarakat miskin.

Pemimpin lokal membawa perubahan pada penyediaan fasilitas air bersih.

Pada desa-desa yang sukses melaksanakan proyek WSLIC-2, hasil temuan menunjukkan bahwa kepala desa di daerah tersebut sudah aktif terlibat dalam kegiatan kemasyarakatan bahkan sebelum proyek WSLIC-2 dimulai, dan langsung mendukung proyek WSLIC-2. Mereka berperan dalam meyakinkan warga tentang pentingnya air bersih dan potensi proyek WSLIC-2 dalam penyediaan air bersih. Mereka juga kemudian meyakinkan warga desa bahwa sebenarnya warga desa mampu berkontribusi secara signifikan dalam pelaksanaan proyek.

Sosok pemimpin yang lain dapat meningkatkan dampak.

Para pemimpin adat atau Nagari dari Sumatera Barat secara tradisi memiliki kewenangan yang besar. Proses desentralisasi ternyata berhasil meningkatkan status kepemimpinan para pemimpin Nagari. Sehingga keputusan untuk tidak melibatkan mereka dalam reformasi pendidikan di Tanah Datar, telah menghilangkan peluang untuk meningkatkan pemahaman, kepemilikan dan dampak positif reformasi tersebut.

Pelaksanaan inovasi tetap lebih bergantung pada pemimpin lokal daripada pemimpin luar, terlepas dari apakah pendanaan atau gagasan inovasi berasal dari pihak luar atau bukan. Bupati dan tokoh reformis pemerintah daerah lainnya bertanggung jawab atas pengembangan dan implementasi reformasi pendidikan Tanah Datar, skema jaminan kesehatan Jembrana, Program Block Grant masyarakat Blitar, dan reformasi dinas sipil di Boalemo. BIGS didirikan oleh seorang warga yang bisa dibilang merupakan tulang punggung dan penanggung jawab dari semua kegiatan BIGS di bidang

transparansi anggaran. Sementara CLCC dan WSLIC-2 lebih bergantung kepada jenis pemimpin yang lain, misalnya kepala desa dan kepala sekolah.

Dari kedua kasus dimana kepemimpinan luar berperan besar dalam pelaksanaan reformasi, proyek kupon

layanan bidan di Pematang telah dihentikan dan keberhasilan reformasi di Maros ternyata sangat terbatas. Maros mempunyai kelompok pendukung reformasi yaitu LSM Forum Warga, namun dalam kepemimpinan LSM tersebut masih belum bisa menghilangkan "jarak sosial" dengan masyarakat sebagai klien.

Sistem Pilkada yang dilaksanakan langsung oleh rakyat, memungkinkan kelompok pencetus reformasi yang mempunyai semangat tinggi untuk dapat menempati posisi-posisi strategis di pemerintahan. Pada empat kasus, yaitu Tanah Datar, Jembrana, Blitar dan Boalemo, bupatilah yang menjadi tokoh pencetus reformasi.

Para bupati ini juga merupakan pejabat kabupaten yang dipilih secara langsung, dan mempunyai reputasi sebagai pemimpin yang mengedepankan kepentingan publik: program-program yang dipromosikan tidak hanya

menguntungkan secara pribadi tetapi sebagian besar kasus, para bupati tersebut rela untuk menanggung risiko politis dengan melakukan perampangan institusi pemda demi membiayai reformasi yang digagasnya. Lebih jauh lagi, tidak satupun dari para bupati tersebut memiliki latar belakang dibidang politik – Bupati Jembrana adalah seorang dokter, Walikota Blitar adalah mantan dosen administrasi publik, dan Bupati Tanah Datar adalah seorang pengusaha yang kembali ke kampung asalnya dengan harapan untuk dapat membawa perubahan bagi masyarakatnya.

Gaya kepemimpinan para pemimpin daerah, yang lebih menekankan keterlibatan pribadi dan fleksibilitas merupakan faktor kunci terciptanya dampak positif. Bupati kabupaten Tanah Datar memperkenalkan perubahan secara fleksibel, alih-alih mendorong perubahan melalui mekanisme legislasi yang beliau khawatirkan tidak akan efektif. Pemimpin BIGS menggunakan pendekatan *trial and error* untuk menentukan metode atau mekanisme mana yang dapat diterapkan. Kepemimpinan Bupati Jembrana menciptakan perubahan dengan memperjuangkan reformasi secara aktif, berbicara kepada publik, menggalang dukungan di DPRD, dan terlibat secara langsung dalam pengambilan keputusan. Walikota Blitar pernah mengatakan bahwa “inti dari Program *community block grant* adalah pembelajaran sosial, bukan kesempurnaan; masyarakat masih boleh melakukan kesalahan untuk kemudian mengambil pelajaran agar bisa bangkit dan memperbaiki diri.” Sedangkan pelaksanaan reformasi di Boalemo terbantu oleh antusiasme Bupati dalam membuka rumahnya dimana masyarakat bisa bertemu langsung dengan beliau dan kesediaannya untuk menerima masukan mereka. Sebagai catatan, beliau adalah pegawai negeri pertama yang tunjangan perjalanan dinasnya dipotong setelah adanya reformasi insentif (yang beliau rintis sendiri). Besarnya dampak yang dialami sekolah CLCC juga tergantung kepada kepemimpinan kepala sekolahnya. Kepala sekolah yang terbuka dan memiliki semangat partisipatif tinggi, akan lebih berhasil dibanding yang otoriter.

Banyak pemimpin dengan reputasi sebagai individu yang dapat dipercaya. Bupati Boalemo membongkar pagar rumahnya dan mengundang warga untuk acara *morning coffee* setiap pagi. Selain itu, beliau memublikasikan nomor telepon genggam miliknya dan milik sekretarisnya agar warga dapat menghubungi secara langsung untuk melaporkan kinerja pegawai negeri. Bupati juga mengharuskan setiap pejabat tinggi untuk menempel informasi jumlah gaji di pintu kantornya masing-masing! Pemimpin BIGS terkenal karena selalu menolak sistem “komisi” yang biasanya terdapat pada proyek Pemda. Unit Pengelola Sarana WSLIC-2 berhasil menggalang kepercayaan karena anggota organisasi adalah warga desa itu sendiri dan dalam waktu singkat berhasil menunjukkan keahlian teknisnya.

Ironisnya, peran penting pemimpin daerah justru membuat upaya yang telah dirintisnya menjadi rentan. Bupati Tanah Datar kalah dalam pemilihan berikutnya, dan pemimpin BIGS berjanji untuk mengundurkan diri pada akhir tahun 2005 (meskipun hal tersebut belum terealisasi hingga bulan Mei 2006). Pada kedua kasus, tidak ada jaminan apakah penggantinya akan mempunyai komitmen atau efektifitas yang sama kuatnya untuk mendorong reformasi. Bupati Boalemo merupakan tokoh inti dalam upaya reformasinya: saluran warga untuk menyampaikan keluhan adalah rumahnya sendiri. Warga yang tinggal terlalu jauh atau yang tidak mengetahui kesibukannya dirugikan oleh kondisi tersebut. Reformasi lain di Boalemo juga sangat tergantung dimana Bupati berada: tingkat kehadiran petugas puskesmas dekat rumahnya memang meningkat, namun di puskesmas yang jaraknya satu jam dari rumah Bupati tidak demikian kondisinya.

Apakah reformasi yang sepenuhnya bersifat lokal memiliki peluang keberhasilan yang lebih tinggi dibanding reformasi yang, baik pencetus maupun penyandang dana, berasal dari luar? Kasus reformasi yang digagas dan didanai secara lokal – Tanah Datar dan Blitar – relatif cukup sukses. Tanah Datar berhasil meningkatkan motivasi dan kinerja para pendidik dan meningkatkan pelayanan di beberapa sekolah. Sementara di Blitar, reformasi meningkatkan keterlibatan masyarakat dalam perencanaan dan proses seleksi proyek pembangunan. Sedangkan proyek yang digagas dan didanai pihak luar, seperti WSLIC-2, Pemalang, CLCC dan Maros, seringkali dirancang di Jakarta dan diterapkan pada tingkat kabupaten sebagai proyek utuh tanpa basis dukungan institusi setempat. Hal ini kadang membatasi terwujudnya dampak positif.

2. Ketidakpastian Kelanjutan Pendanaan Bagi Sejumlah Reformasi

Kesinambungan pendanaan program-program yang didanai pihak luar tidak dapat dipastikan.¹⁰ Sebagai contoh, kesinambungan pendanaan reformasi di Maros tidak dapat dipastikan setelah kepergian USAID sebagai penyandang dana utama, meskipun biaya proyek relatif murah (dibutuhkan kira-kira hanya dibutuhkan sekitar 5 % dari APBD, untuk menjangkau sisa wilayah pelaksanaan program). Dana untuk mempertahankan CLCC setelah berakhirnya dukungan UNICEF juga tidak dapat dijamin. Kabupaten yang menerapkan CLCC berupaya untuk memakai sistem tersebut di 70 sekolah baru dan 30 sekolah lainnya telah mengadopsi sistem tersebut dan akan membiayai versinya sendiri. Namun demikian, di sekolah yang mempunyai dana minim atau yang mempunyai kepala sekolah yang kurang termotivasi, “replikasi spontan” sistem CLCC diperkirakan tidak akan berhasil.

Warga desa membayar, namun kelanjutan pendanaan dan penerapan lebih lanjut tetap terancam. Warga desa proyek WSLIC-2 harus membayar 20% dari biaya pembangunan sarana air bersih, termasuk biaya pemeliharaan setiap bulan. Salah satu desa yang sangat menginginkan air bersih berhasil mengumpulkan dana warga sebesar 3,5 kali lipat kontribusi normal untuk mendapatkan sistem WSLIC-2 di desanya. Warga desa tersebut juga mengumpulkan dana 3 kali lipat untuk biaya pemeliharaan bulanan ketika disadari biaya awal tidak cukup untuk menutup biaya. Namun demikian, ada juga beberapa Organisasi Pemeliharaan yang mempunyai motivasi rendah dan tidak giat dalam mengumpulkan iuran pemeliharaan. Dukungan Bank Dunia untuk sarana air bersih di desa yang lain direncanakan berakhir pada akhir tahun 2006.

Sejumlah reformasi lokal yang diterapkan dengan mengalihkan biaya baru kepada klien juga menghadapi kendala keuangan. Pengeluaran di Jembrana naik sebesar 2,5 kali dari 2003 hingga 2004. Hal ini disebabkan oleh dimasukkannya warga non-miskin dalam skema jaminan. Sementara, pendapatan asli daerah turun sebesar 12%. Karena ketergantungan skema terhadap pendanaan kabupaten, bupati terpaksa mengalihkan biaya kepada pemakai melalui proses pembaruan kartu kesehatan yang harus dilakukan setiap tahun. Tindakan ini selain tidak akan efektif untuk menutupi kekurangan dana, juga

berakibat pada semakin tidak tercapunya masyarakat miskin, yang justru merupakan target utama reformasi tersebut. Biaya reformasi pendidikan di Tanah Datar relatif rendah (sekitar 1,5% dari total APBD, penghematan dilakukan setelah restrukturisasi pemda) namun kabupaten tetap harus membiayai sebagian besar biaya kunjungan belajar ke luar negeri bagi para praktisi pendidikan untuk dua tahun pertama. Sekolah yang ingin tetap mengirim

¹⁰ Kesinambungan pendanaan tidak relevan di Pemalang, dimana sebuah skema jaminan kesehatan nasional menggantikan sistem yang ada dan tidak lagi beroperasi.

tenaga pendidik ke luar negeri (Malaysia, Singapura dan Australia) harus membayar setengah dari biaya yang dibutuhkan, yang mana biaya tersebut kemungkinan akan dialihkan ke kepala sekolah, guru dan Komite Sekolah.

Kelanjutan pendanaan lebih terjamin pada dua kasus, dimana reformasi digagas secara lokal, biayanya relatif murah dan didanai oleh daerah itu sendiri. Program *community block grant* Blitar biayanya tidak mencapai 2% dari total APBD setiap tahun, sementara itu reformasi birokrasi telah meningkatkan pendapatan pemkot sebesar 20% antara tahun 2002 dan 2004. Masyarakat telah memberikan kontribusi antara 13% dan 22% dari anggaran tahunan dalam bentuk tunai, dan kontribusi *in-kind* sebesar 5% hingga 10%. Singkatnya, biaya pelaksanaan program tersebut relatif murah, sumber pendanaan meningkat dan kontribusi masyarakatpun cukup signifikan. Reformasi Boalemo, walau hasilnya tidak terlalu sukses, biayanya tidak terlalu tinggi dan dana bersumber dari realokasi dana salah satu departemen. Namun demikian, realokasi tunjangan dinas telah membebani pegawai pemda karena diputuskan bahwa beberapa biaya dinas resmi dihapuskan.

3. Kurangnya Diseminasi Informasi Menjadi Penghambat Upaya Membangun Kepercayaan Masyarakat.

Pemimpin membangun kepercayaan masyarakat dengan meningkatkan kesadaran masyarakat mengenai kekurangan penyediaan layanan. Di Tanah Datar, Blitar dan Jemberana, pemimpin reformis menyuarakan himbauan tentang kebutuhan akan reformasi dan pentingnya hal tersebut. Para bupati menyampaikan pesan ini berulang-kali, dan berhasil untuk meletakkan reformasi sebagai salah satu agenda politik teratas. Pada saat yang sama, mereka meningkatkan kesadaran warga akan kelemahan pelayanan yang ada.

Pemimpin membangun kepercayaan dengan menggalang dukungan untuk mereformasi pegawai negeri. Bupati Jemberana menunjuk para pendukungnya untuk memimpin puskesmas-puskesmas setempat dan melibatkan DPRD secara aktif. Walikota Blitar mengangkat birokrat muda yang berprestasi untuk menduduki posisi-posisi pemerintahan yang strategis, dan melibatkan pemimpin di setiap tingkat dalam proses proyek yang dilakukan. Di Boalemo, dimana lingkungan reformasi terasa sulit, Bupati setempat telah berupaya untuk menggalang dukungan di antara pegawai negeri untuk mengimbangi para birokrat yang resisten.

Pemimpin membangun kepercayaan melalui kerjasama dengan organisasi lokal dan dengan memanfaatkan proses lokal. Walikota Blitar menggunakan proses perencanaan lokal (Musrenbang) sebagai acuan Program Community Block Grant, dan meningkatkan partisipasi warga. Meskipun sebelumnya tidak terlalu diperhitungkan, Bupati Pemalang akhirnya menempatkan puskesmas kecamatan sebagai bagian inti dari proyek kupon layanan bidan. CLCC bekerja melalui Kelompok Kerja Guru dan Kepala Sekolah, serta Komite Sekolah untuk meningkatkan layanan pendidikan.

“Waktu adalah uang”, namun merupakan investasi yang baik. Ketika calon desa penerima proyek WSLIC-2 dipilih, fasilitator proyek meminta warga desa untuk melakukan penilaian (assessment) kebutuhannya dan memberikan penjelasan mengenai implikasi keuangan dan waktu apabila desa tersebut ikut serta. Desa yang tertarik untuk ikut serta kemudian diwajibkan untuk merumuskan rencana program kerja masyarakat. Fasilitator memimpin diskusi kelompok dan pertemuan desa untuk menetapkan biaya pembangunan dan pemeliharaan. Sebagai langkah terakhir, rencana tersebut dievaluasi oleh Unit Pengelola Proyek. Setelah disetujui oleh unit pengelola proyek, pihak desa sudah bisa memulai proses pengumpulan dana untuk pembangunan sarana air bersih.

“penjaringan aspirasi masyarakat” (jaring asmara) yang membantu pemerintah daerah mengetahui serta memahami keinginan dan kebutuhan warga.

Penerimaan pihak penyedia pelayanan tergantung pada kemitraan sang penyedia. Meskipun mempunyai fokus pendidikan, CLCC tidak melibatkan Departemen Pendidikan, dan memilih untuk bermitra dengan Badan Perencanaan Kabupaten. Akibatnya, Departemen Pendidikan tidak sepenuhnya menerima. Maros juga tidak melibatkan salah satu penyedia utama, yaitu Pemkab, dan lebih mementingkan peran konsultan luar dan LSM. Penerimaan yang rendah mengakibatkan Pemkab enggan membiayai program yang relatif murah ini.

Proses persiapan yang lama memungkinkan tumbuhnya kepercayaan.

CLCC berhasil membantu meningkatkan kesadaran akan kebutuhan reformasi dengan mewajibkan sekolah proyeknya untuk mengirimkan tenaga pendidiknya mengikuti sesi pelatihan dan lokakarya. Selama 4 tahun BIGS menjajal berbagai pendekatan untuk memperbaiki penyediaan layanan publik sebelum akhirnya menetapkan satu pendekatan; dan di saat yang sama BIGS membangun reputasi sebagai suatu organisasi jujur dan teladan. Program Community Block grant Blitar dikembangkan selama bertahun-tahun. Proyek ini dimulai dengan proses

Bukti anekdot menunjukkan adanya proses penerimaan dari pihak penyedia layanan.

Guru dan kepala sekolah yang kembali dari kunjungan belajar ke luar negeri menjadi yakin bahwa tujuan bupati mereformasi bidang pendidikan merupakan tindakan yang benar, dan mereka juga mempromosikan inovasi lainnya (yang didanai sekolah) seperti pengadaan kunjungan belajar bagi guru matematika.

Keberhasilan reformasi di Blitar telah mengurangi resistensi dari pihak pemerintah sendiri, dan meningkatkan kapasitas pemerintah daerah dalam menanggapi kebutuhan warga. Motivasi bidan di Pemalang untuk melayani masyarakat miskin meningkat dengan keikutsertaan mereka dalam program kupon, namun jumlah gaji yang lebih rendah daripada bidan non-proyek sedikit banyak mengurangi motivasi para bidan.

Bukti anekdot menunjukkan adanya penerimaan dari pihak pengguna jasa.

Manfaat yang jelas bagi pengguna jasa (klien) biasanya terlihat dari makin besarnya penerimaan pihak klien. Kepercayaan para ibu di Pemalang terhadap bidan yang terhimpun dalam proyek kupon meningkat berdasarkan pernyataan dari teman-teman dan tetangga-tetangganya bahwa pemanfaatan jasa bidan dapat “mengurangi rasa sakit dan waktu yang dihabiskan dalam proses melahirkan.” Dengan meningkatnya kepercayaan masyarakat, pemakaian layanan bidan juga bertambah. Di pertemuan desa di Blitar, “orang berdesakan sampai keluar pintu dan banyak yang duduk di luar.” Hal ini mencerminkan kepercayaan warga bahwa kehadiran mereka akan dapat membawa perubahan. Orang tua di Tanah Datar secara swadaya menggalang dana untuk kunjungan belajar para guru di luar negeri setelah adanya penghentian dana Pemkab. Meskipun hasil ujian CLCC tidak membaik, namun metode pengajaran baru disambut positif oleh murid dan orangtua, hal ini dibuktikan oleh penerapan CLCC secara spontan oleh berbagai sekolah. Sarana air bersih di Lumajang berdampak baik kepada desa-desa yang terhimpun dalam proyek, hal ini tercermin dari kesediaan warga untuk membayar biaya pemeliharaan secara reguler. Di Jember, tingkat kepuasan terhadap

layanan kesehatan telah meningkat. Ketika diminta pendapatnya terhadap kemungkinan dibatalkannya skema jaminan, salah satu kelompok perempuan menjawab secara serentak, “jangan, jangan dihentikan.”

Para klien di Maros, sebaliknya, tidak melihat manfaat apapun dari proyek yang dilaksanakan dan menganggap pertemuan perencanaan sebagai hal “sama saja dengan yang lama” dan merasa “tidak mempunyai harapan, dan merasa pesimis” tentang prospek perubahan. Tidak heran jika antusiasme mereka untuk menghadiri pertemuan, sangat rendah, dan pengetahuan yang mereka miliki mengenai proyek, terbatas.

Orangtua berunjuk gigi. Sejak CLCC diperkenalkan, orangtua lebih melibatkan diri dalam kegiatan sekolah, seperti membantu membangun wastafel untuk murid dan mengecat gedung sekolah. Pekerjaan ini sebelumnya hanya dilakukan ketika ada keputusan dari Kanwil Pendidikan untuk melakukan hal tersebut. Orangtua juga menyampaikan sikapnya dalam penentuan beasiswa, dan bahkan pernah menolak pilihan Kepala Sekolah karena murid yang bersangkutan tidak termasuk miskin. Beasiswa tersebut kemudian direalokasikan.

Sosialisasi yang kurang mengurangi dampak reformasi.

Di Jembrana, sedikit sekali informasi tertulis mengenai program yang dibagikan kepada warga. Hal ini mengakibatkan penyebaran informasi hanya dari “mulut ke mulut atau melalui pertemuan *ad hoc* dengan para pemimpin desa atau tenaga kesehatan. Beberapa warga miskin juga tidak sadar bahwa mereka berhak untuk mendapatkan layanan kesehatan sekunder dan tersier,

sehingga kelompok tersebut tidak sepenuhnya dapat menggunakan pelayanan ini. Di Blitar, terdapat banyak masalah dengan transparansi pengeluaran dana *block grant*; walaupun sebagian besar warga merasa puas dengan program tersebut, hanya sedikit warga yang memiliki akses informasi dana proyek. Di Boalemo tidak jelas apakah warga setempat mengetahui tentang reformasi birokrasi yang terjadi pada saat itu. Di Maros, perda baru tentang perencanaan yang partisipatif mempunyai dampak terbatas karena warga tidak sepenuhnya memahami baik perda tersebut maupun ketentuan mengenai partisipasi dalam perencanaan daerah. Kebijakan “Penguatan Insentif” di Tanah Datar untuk mengirim guru dan kepala sekolah ke luar negeri tidak disebarluaskan, hal ini merugikan transparansi dan membatasi dampak positif. Di Pemalang, bidan yang kewalahan sering tidak dapat memenuhi perannya untuk menyosialisasikan sistem kupon sehingga perempuan miskin yang seharusnya dapat menggunakan jasanya tidak mengetahui tentang adanya sistem kupon.

Sebaliknya, program CLCC bisa menjangkau orangtua miskin karena banyak jalur digunakan untuk menyebarluaskan informasi, baik cara formal seperti pertemuan Komite Sekolah maupun cara informal seperti program radio dan pembicaraan murid dengan orangtuanya. BIGS, yang misi utamanya adalah diseminasi informasi, menggunakan berbagai jalur, seperti melalui lokakarya, buku, poster, jurnal, pers dan acara radio.

4. *Fleksibilitas Pelaksanaan Kegiatan-kegiatan Reformasi Akan Memperkuat Dampak Kegiatan Tersebut.*

Fleksibilitas yang tertanam dalam rencana berarti aturan tidak harus dirubah. Program WSLIC-2 mewajibkan warga untuk menetapkan jumlah tangki air, lokasi dan biaya pemeliharaan. Hal ini menghindari implementasi program yang terlalu kaku dan munculnya kendala sejak awal pelaksanaan program.

Pada sebagian besar kasus, strategi-strategi baru dikembangkan untuk meningkatkan dampak positif atau membalikkan dampak negatif. Kebijakan Pembatasan jumlah murid per kelas di Tanah Datar berdampak pada berkurangnya akses pendidikan bagi beberapa murid, karena tidak disertai dengan penambahan jumlah kelas. Untuk menanggapi hal tersebut, pemkab mendirikan tiga sekolah baru antara tahun 2003-2005. Sistem "report card" oleh BIGS tidak ditanggapi oleh penyedia layanan. Fleksibilitas BIGS dalam menjalankan misinya, memperbaiki pemerintahan, dicerminkan dari peninjauan yang dilakukan BIGS terhadap berbagai pendekatan sebelum akhirnya menetapkan transparansi anggaran sebagai fokus utamanya. BIGS mendapatkan sorotan positif ketika organisasi tersebut tidak hanya menyebarluaskan informasi mengenai distorsi APBD tahun 2002, lebih jauh lagi, mereka melaporkan kasus korupsi ditubuh DPRD. Pejabat-pejabat di Pemalang bertekad untuk mempertahankan akses perempuan hamil miskin dalam program bidan setelah masa proyek berakhir dan memutuskan untuk melanjutkan skema kupon pada tahun berikutnya. Di Lumajang, terdapat kendala bahasa dalam komunikasi antara fasilitator dengan warga desa. Untuk menyikapi masalah ini, seorang fasilitator yang fasih dalam bahasa Madura direkrut. Revisi tahunan protap Program CBG Blitar memungkinkan adanya banyak perubahan dalam pelaksanaan, termasuk pembentukan Tim Pengawas Independen dan membatasi jumlah dana yang dipakai dalam proyek infrastruktur non-produktif. Di Jembrana, cakupan jaminan kesehatan diperkenalkan untuk kelahiran anak dan biaya pelayanan dikurangi. Bupati Boalemo, ketika menyadari bahwa keputusannya untuk menghilangkan beberapa tunjangan dinas berdampak secara negatif kepada bawahannya, memperkenalkan kembali tunjangan khusus untuk mengatasi masalah tersebut.

Keleluasaan Jembrana mengancam kesinambungan keuangan. Tekad penyedia untuk melayani kelompok miskin secara gratis diperkuat dengan kemauan pemkab untuk mengganti biaya orang-orang tersebut. Ini membantu untuk memberikan akses terhadap kelompok miskin dalam jangka waktu pendek namun mengurangi insentif untuk kelompok miskin melakukan pendaftaran. Manfaat jangka pendek bagi kaum miskin menjadi ancaman bagi kesinambungan pendanaan skema dan manfaat proyek pada jangka panjang.

Ketika fleksibilitas tidak berjalan dengan baik. Jumlah perempuan miskin yang mendapatkan layanan bidan di Pemalang tidak merata karena peraturan program selalu berubah dan pelaksanaan program tidak konsisten. Hal ini mencerminkan ketidakjelasan kelompok sasaran mana yang ingin diutamakan oleh kabupaten dan mekanisme untuk menjangkau kelompok tersebut.

Dalam program WSLIC-2, karena warga desa diberikan wewenang untuk menetapkan skema pembayaran Unit Pengelola Sarana, hal ini secara tidak langsung mengurangi motivasi unit pengelola sebagaimana tercermin dari situasi dimana para anggota hanya dibayar ketika sebuah masalah muncul. Kendala keuangan di Jembrana menjadi alasan untuk menetapkan skema pendaftaran baru. Hal ini bermanfaat dalam mengisi kekurangan anggaran namun berdampak negatif terhadap akses layanan kesehatan bagi warga miskin. Di Maros, terjadi perubahan dalam perencanaan partisipatif setelah implementasi di 6 (dari 20) desa, mengurangi proses dari 5 menjadi 2 hari per desa dan menghentikan pemberdayaan warga desa sebagai fasilitator proyek.

5. Terbatasnya Dampak Karena Data Yang Kurang

Tidak ada satupun kasus yang memiliki sistem pengumpulan data yang efektif, sehingga sulit untuk melakukan penyesuaian di tengah perjalanan proyek. Sebagai contoh, kendala dalam identifikasi dan kualifikasi kelompok sasaran di Pematang (perempuan miskin) mungkin telah mengurangi akses proyek kupon layanan bidan bagi sekelompok warga miskin. Namun demikian, karena pengumpulan dan analisis data yang kurang, menjadi mustahil untuk mengetahui sejauh mana kelompok sasaran tersebut telah dijangkau oleh program kupon. Pengumpulan data proyek di Blitar juga lemah untuk mengetahui dampak proyek, seperti dana hibah mana yang dinilai sukses. Keberhasilan proyek di Maros tidak bisa diketahui karena data mengenai pendanaan dan dampak tidak memadai, terutama untuk mengetahui apakah ada hubungan antara upaya perencanaan daerah, kualitas upaya tersebut dan alokasi dana dari kabupaten. Indikator pada program CLCC juga nampaknya kurang, padahal tanpa adanya indikator yang sesuai atau tepat, sulit untuk melakukan penyesuaian pelaksanaan proyek agar dampak positif bisa optimal dampak positif. Dalam proyek WSLIC-2, kurangnya informasi dasar dan pengawasan mengakibatkan sulitnya membuat penilaian mengenai dampak proyek terhadap kesehatan. Pengelola proyek WSLIC-2 baru mulai untuk mengumpulkan informasi kesehatan secara terstruktur 5 (lima) tahun setelah proyek dimulai. Di Jember, tidak ada pengumpulan data secara reguler dan analisis topik-topik tertentu, termasuk berapa jumlah warga miskin yang terdaftar dalam skema jaminan kesehatan.

6. Peningkatan Penyediaan layanan Akan Lebih Menguntungkan Masyarakat Miskin Jika Sejak Awal Mereka Ditetapkan Sebagai Kelompok Sasaran.

Dalam studi kasus dimana masyarakat miskin tidak ditargetkan dalam reformasi, mereka cenderung lebih dirugikan daripada diuntungkan. Kebijakan pembatasan jumlah murid dan penguatan insentif bagi praktisi pendidikan di Tanah Datar mempunyai dampak yang tidak diperkirakan sebelumnya, yaitu mengurangi tempat di SMU unggul serta menurunkan akses pendidikan bagi murid miskin, juga memperluas kesenjangan antar sekolah. CLCC, meskipun tidak menargetkan masyarakat miskin, mempunyai dampak positif terhadap murid miskin, namun mempunyai dampak yang lebih lemah terhadap murid yang lebih berada secara ekonomi. BIGS tidak memfokuskan misi transparansinya untuk membantu masyarakat miskin, meskipun tujuan umumnya adalah untuk menjadikan APBD menjadi lebih pro-masyarakat miskin. Di Maros, beberapa warga miskin, seperti warga desa lain, sekarang lebih terlibat dalam perencanaan pembangunan daerah namun jangkauannya masih tidak merata. Di Boalemo, warga yang tinggal di daerah terpencil atau miskin tidak memiliki peluang yang besar untuk menyampaikan masukan tentang kinerja pegawai pemda.

Dalam keempat kasus dimana masyarakat miskin dijadikan kelompok sasaran, dampak terhadap kelompok tersebut positif. Kupon layanan bidan di Pematang meningkatkan akses layanan bidan bagi warga miskin. Sarana air bersih dalam WSLIC-2 di kabupaten miskin Lumajang jelas-jelas meningkatkan akses air bersih bagi warga desa, dan telah meningkatkan taraf hidup mereka. Jaminan kesehatan di Jember telah secara nyata meningkatkan

akses layanan kesehatan bagi masyarakat miskin. Program CBG Blitar mewajibkan kecamatan untuk mendukung renovasi rumah kumuh yang kemudian memberikan dampak positif kepada masyarakat miskin.

Namun, dampak positif dalam kasus-kasus tersebut terbatas. Di Pemalang, kendala dalam mengidentifikasi, melakukan sosialisasi, dan pengawasan akses masyarakat miskin dinilai telah mengurangi dampak positif. Di WSLIC-2, beberapa desa miskin tidak diikutsertakan dalam proyek karena kepadatan penduduk yang rendah, jarak desa proyek yang jauh dan faktor-faktor lain karena berpotensi untuk menaikkan biaya proyek. Di Jembrana, pembengkakan biaya, yang terjadi karena masuknya klien non-miskin dalam skema, berakibat pada perubahan sistem pendaftaran yang merugikan kelompok miskin. Oleh karena itu, keanggotaan masyarakat miskin dalam skema jaminan kesehatan menurun lebih dari 50%. Di Blitar, meskipun ada bias pendanaan terhadap warga miskin di beberapa kecamatan, tidak ada data untuk membuktikan apakah ini disertai oleh dampak positif terhadap warga miskin tersebut.

Kasus	Menargetkan masyarakat miskin?	Dampak terhadap masyarakat miskin
Pemalang	Ya	+ Meningkatkan, namun secara tidak rata, akses layanan bidan bagi warga miskin.
WSLIC-2	Ya	+ Meningkatkan kualitas hidup dan meningkatkan akses air bersih. - Beberapa desa miskin tidak disertakan karena jarak atau pertimbangan lain. - Rasio tangki berbanding rumah tangga yang relatif tinggi dapat mengurangi akses rumah tangga miskin.
Jembrana	Ya ¹¹	+ Akses pelayanan kesehatan bagi kelompok miskin meningkat, terutama penyandang jaminan kesehatan. - Sistem registrasi baru dan fleksibilitas sistem mungkin telah mengurangi akses warga miskin.
Blitar	Ya	+ Meningkatkan dana untuk rumah kumuh ? Bias pendanaan pro-masyarakat miskin di beberapa desa, namun implikasi terhadap masyarakat miskin tidak diketahui.
CLCC	Tidak	+ Meningkatnya jumlah metode pengajaran yang lebih aktif, meningkatnya partisipasi murid dan orangtua baik dari masyarakat miskin maupun non-miskin.
Maros	Tidak	+ Keikutsertaan masyarakat miskin dalam proses perencanaan pembangunan desa. - Tidak ikutsertanya sejumlah dusun termiskin dalam proses perencanaan pembangunan desa.
Tanah Datar	Tidak	- Mengurangi akses terhadap SMU bagi beberapa murid miskin, terutama di daerah terpencil dan biaya naik di beberapa sekolah.
Boalemo	Tidak	- Ketidakikutsertaan kelompok miskin dalam kesempatan untuk menyampaikan keluhan mengenai pegawai negeri.
BIGS	Tidak	* Tidak ada.

11 Asuransi kesehatan Jembrana tidak dibentuk untuk memberikan pelayanan kesehatan kepada semua warga. Penargetan masyarakat miskin sama dengan warga Jembrana lainnya, namun jaminan manfaat bagi masyarakat miskin bukan aspek yang terpenting dalam program tersebut.

7. Kelangsungan Sebagian Besar Program Terancam Oleh Adanya Permasalahan Dengan Mitra, Kepemimpinan, dan Pendanaan.

Kesinambungan CLCC terancam oleh pilihan untuk menjalin kemitraan dengan Badan Perencanaan Kabupaten alih-alih dinas Pendidikan. CLCC juga terancam oleh pendanaan yang tidak jelas di sekolah-sekolah dimana sebagian besar orangtua murid adalah warga miskin, juga dimana kepala sekolah yang bersangkutan tidak mendukung pelaksanaan proyek. Sedangkan BIGS terancam oleh rencana pemimpinnya untuk mengundurkan diri. Pemimpin baru dalam proyek tersebut sebaiknya mempunyai bakat yang sama dan inspirasi yang sebanding. Kesinambungan proyek Maros juga dipertanyakan, namun untuk membuktikan hal tersebut masih dibutuhkan banyak data. Meskipun biaya proyek ini rendah, keengganan kabupaten untuk menjamin dan menyediakan dana berarti bahwa kesinambungan proyek masih tidak pasti. Ketergantungan kepada satu pendorong utama yaitu LSM Forum Warga, yang selain kurang dikenal di tingkat desa, juga memiliki kelemahan institusional, dinilai telah mengancam prospek kesinambungan institusional reformasi di Maros; selain itu, keterlibatan warga desa yang terbatas (yang merupakan proyek perencanaan yang terfokus pada desa) juga melemahkan potensi kesinambungan dari segi sosial. Kesinambungan proyek WSLIC-2 juga belum bisa diketahui. Meskipun rasa kepemilikan warga atas sarana air bersih telah meningkatkan potensi kesinambungan, sarana-sarana air bersih di desa-desa yang dikunjungi tim peneliti baru beroperasi maksimum selama dua tahun, dan dua sistem lainnya baru beroperasi selama satu tahun; sehingga sulit untuk mengatakan apakah proyek ini akan berlanjut. Lebih jauh lagi, hasil temuan di salah satu desa dalam proyek ini mengindikasikan bahwa hanya dengan perubahan besar, seperti menjamin terkumpulnya iuran pemeliharaan dan mencari pengganti fasilitator dari luar, kelanjutan proyek ini mungkin akan dapat terjadi.

Reformasi di Jember akan sulit berlanjut. Pengeluaran Pemkab pada skema jaminan kesehatan meningkat pesat, karena masuknya warga non-miskin, akibatnya, pejabat Jember sedang menjajaki mekanisme pembiayaan yang kemungkinan besar justru akan merugikan masyarakat miskin. Investasi yang kurang dalam kerangka administratif dan ketidakjelasan dasar hukum juga mengurangi potensi kelangsungan proyek. Namun, terpilihnya kembali Bupati Jember pada tahun 2005, mungkin akan meningkatkan peluang politis kelanjutan proyek untuk masa yang akan datang.

Sebaliknya, reformasi di Blitar, dilihat dari berbagai sudut pandang, sepertinya akan berlanjut. Masyarakat merasa bahwa secara teknis, proyek yang didanai CBG lebih efisien dan mempunyai kualitas lebih tinggi dari proyek-proyek pemerintah sebelumnya. Selain itu, karena diintegrasikan dengan proses perencanaan pembangunan lokal yang sudah dijalankan, dan kerjasamanya dengan ormas lokal, juga adanya dukungan dari pegawai Pemkab, nampaknya program ini secara institusional akan berkelanjutan. Terpilihnya kembali Walikota Blitar juga mengindikasikan bahwa secara politis program ini akan berkelanjutan. Sedangkan kelanjutan di bidang sosial, nampaknya dapat terwujud dengan adanya keterlibatan pendanaan dari masyarakat, baik selama tahap perencanaan dan masa pelaksanaan, serta fleksibilitas bupati dalam menjalankan program. Rendahnya biaya program, adanya swadana masyarakat dan peningkatan pendapatan asli daerah, sepertinya akan menjamin bahwa secara finansial program ini akan berkelanjutan. Satu-satunya ancaman terhadap kelanjutan program adalah dasar hukum yang kurang kuat.

8. Pelaksanaan Dimasa Yang Akan Datang: Memanfaatkan Hasil Temuan Studi Kasus MPMM untuk Memperkuat Sistem Penyediaan layanan di Daerah Lain.

Menargetkan masyarakat miskin sebagai kelompok sasaran utama reformasi pelayanan publik, agar kelompok tersebut benar-benar menerima manfaat kegiatan.

Kasus-kasus yang diketengahkan telah menunjukkan bahwa cara terbaik untuk memastikan masyarakat miskin menerima manfaat program, adalah dengan menjadikan kelompok tersebut sebagai kelompok sasaran khusus.

Kendati dalam proyek-proyek yang tidak secara khusus menargetkan masyarakat miskin, penyesuaian di tengah berjalannya program masih dapat dilakukan untuk menekan dampak negatif serta meningkatkan dampak positif bagi masyarakat miskin. Contohnya, di Tanah Datar, seharusnya dapat disediakan dana untuk menambah jumlah guru dan ruang kelas agar bisa mengakomodir kelebihan murid pada sekolah-sekolah di daerah miskin. Hal ini juga dapat mengurangi persaingan untuk mendapatkan tempat yang tidak tersedia bagi murid miskin. Dalam CLCC, metode *outreach* yang didesain untuk kebutuhan orangtua miskin dapat dimasukkan dalam implementasi dari satu sekolah ke sekolah lain. BIGS dapat mengimplementasikan kegiatan khusus, seperti publikasi poster informasi anggaran yang sudah teruji dapat dipahamii oleh masyarakat miskin, atau penyelenggaraan lokakarya yang dapat mengakomodir warga miskin, dengan harapan bahwa upaya-upaya tersebut akan membuahkan hasil yang lebih pro-masyarakat miskin.

Menggunakan mekanisme diseminasi informasi atau sosialisasi program yang efektif, untuk membangun kepercayaan masyarakat.

Kasus-kasus MPMM menunjukkan bahwa sosialisasi yang kurang mengakibatkan berkurangnya dampak reformasi karena kurangnya kesadaran maupun kemampuan kelompok sasaran memberdayakan reformasi. Hal ini terjadi di Maros, Boalemo, Tanah Datar dan Pemalang. Sebagai contoh, kurangnya informasi tertulis memaksa warga Jembrana untuk mengandalkan informasi dari mulut ke mulut atau kontak dengan pemimpin lokal, untuk mendapatkan informasi proyek. Siklus yang akan berulang terus menerus adalah ketika rendahnya penerimaan mengurangi potensi efektivitas sosialisasi (seperti yang terjadi di Boalemo) dan sosialisasi yang tidak efektif dapat berakibat pada merosotnya tingkat penerimaan. Hubungan kepercayaan dan sosialisasi yang baik merupakan perpaduan yang tepat.

Ada banyak jalan untuk meningkatkan sosialisasi, antara lain membuat informasi tertulis dalam bentuk dokumen legal atau surat edaran, mengirimkan informasi melalui pemimpin setempat dan menyiarkan informasi di radio, televisi atau dalam surat kabar.

Sebagai catatan, informasi mengenai CLCC menjangkau orangtua miskin karena program tersebut menggunakan banyak jalur untuk melakukan sosialisasi. BIGS, dimana misinya sendiri adalah upaya sosialisasi, juga menggunakan

banyak jalur. Pelajaran yang dapat diambil adalah: gunakanlah berbagai pendekatan untuk diseminasi informasi.

Kurangnya transparansi anggaran, bahkan dalam proyek yang menekankan partisipasi warga (Blitar) masih kurang transparan. Transparansi pendanaan seyogyanya juga menjadi salah satu fokus upaya sosialisasi.

Mendukung pemimpin baik di kalangan pemerintah maupun LSM lokal untuk melaksanakan reformasi kebijakan penyediaan layanan publik.

Kasus-kasus MPMM menunjukkan bahwa inovasi dalam penyediaan layanan tergantung pada pemimpin setempat dan bukan yang dari luar, walaupun inovasi tersebut digagas secara lokal atau tidak. Sehingga sebaiknya dilakukan suatu pencarian sistematis untuk mengidentifikasi pemimpin-pemimpin yang berpotensi dalam reformasi penyediaan layanan, termasuk pemimpin “alternatif” seperti pengawas sekolah, guru yang sudah senior, kepala Komite Sekolah, dukun bayi, dan tokoh informal desa. Pencarian bisa dilakukan dengan bantuan beberapa instrumen, antar lain dengan kontak langsung, kuestioner yang dikirimkan kepada Kementerian terkait atau Asosiasi Bupati se Indonesia serta survei LSM dan donor. Selain itu, perlu juga menyediakan pelatihan kepemimpinan.

Berikan dukungan bagi pemimpin yang berupaya keras meningkatkan pelayanan. Sedikit bantuan sebenarnya bisa menguntungkan sebagian besar inovator studi kasus, terutama dalam untuk pelaksanaan, memublikasikan reformasi, mendapatkan feedback dan mengukur dampak. Contohnya, para pelaksana reformasi di Maros akan diuntungkan dengan adanya bantuan untuk mengintegrasikan antara proses perencanaan pembangunan desa dan kabupaten dengan anggaran. Mungkin dapat dipertimbangkan untuk memberikan apresiasi bagi inovasi yang sukses dengan menganugerahkan penghargaan, atau menunjukkan dukungan masyarakat kepada kegiatan yang reformis atau yang tidak biasa dilakukan. Hal ini akan dapat meredam resistensi dari kekuatan lama yang masih bertahan. Selain itu perlu juga diciptakan ruang legal untuk inovasi, seperti melalui “dispensasi bagi pilot project” yang memungkinkan uji coba di tingkat kabupaten, walaupun mungkin akan bertentangan dengan perundangan nasional.

Proyek yang menggunakan pemimpin luar harus dipastikan memiliki rencana untuk meminimalisir ketergantungan kepada pemimpin-pemimpin tersebut, dan untuk melakukan peralihan kepada pemimpin lokal ketika dukungan luar berhenti.

Memastikan adanya kesinambungan dana proyek reformasi pelayanan publik.

Kasus-kasus MPMM menunjukkan bahwa pendanaan proyek, termasuk semua proyek yang didanai dari luar, tidak dapat dipastikan kelanjutannya, padahal kelanjutan pendanaan sangat terkait erat dengan kesinambungan sosial: partisipasi akan terwujud jika keterlibatan seseorang dihargai dengan hasil yang lebih baik dimasa depan. Untuk proyek yang didanai lembaga donor, pastikan bahwa akan ada kesinambungan dana setelah donor menarik diri, antara lain dengan mengkorporasikannya kedalam struktur perencanaan proyek dan pengambilan keputusan.

Beri dukungan kepada para reformis, untuk menjamin kesinambungan dana reformasi penyediaan layanan. Berikan dukungan kepada mereka dalam menjajaki opsi-opsi swadana (dan potensi dampak negatif yang mungkin terjadi), meningkatkan kemampuan perencanaan finansial, meningkatkan pendapatan daerah, dan merencanakan rasionalisasi pemda untuk menekan pengeluaran.

Sediakan sumber dana yang tidak mengikat untuk jangka waktu beberapa tahun bagi Pemda dan LSM lokal, sebaiknya sumber dana lebih menekankan hasil dan bukan project-specific atau yang terikat waktu. Hal ini penting karena pada hakekatnya, reformasi pemerintahan biasanya tidak menghasilkan hasil seketika, bahkan lebih buruk lagi, reformasi pemerintahan dalam jangka waktu pendek cenderung memojokkan elit politik dengan tuntutan akan perubahan sikap dan akuntabilitas terhadap publik. Pendanaan reformasi pemerintahan seharusnya bercermin pada kenyataan bahwa dibutuhkan waktu untuk hasil yang baik.

Perlu diajarkan reformasi biaya rendah: secara relatif reformasi yang tidak mahal (seperti CLCC atau Blitar) akan berpotensi menggalang dukungan politik yang lebih besar serta dapat menarik minat daerah lain untuk mereplikasi.

Pertimbangkan alternatif yang mempunyai biaya rendah: Untuk Tanah Datar, tenaga pendidik bisa saja dikirim ke pusat pelatihan dan pendidikan yang baik di Indonesia untuk menekan biaya. Untuk CLCC, bisa dipertimbangkan untuk menggunakan bahan baku alternatif yang lebih murah, dan tersedia secara luas.

Pertimbangkan kegiatan proyek yang dapat menjangkau pengguna layanan dengan biaya tambahan rendah atau yang tanpa biaya ("efek ombak"). "Efek ombak" Tanah Datar, sebagai contoh, dapat diperkuat dengan jaminan bahwa pelajaran yang diperoleh pada kunjungan belajar ke luar negeri dapat diteruskan kepada mereka yang tidak ikut pergi.

Jangan terlalu hemat dengan kebutuhan dasar: investasi bagi administrasi dan manajemen dapat memberikan manfaat yang besar. Badan Pengelola Proyek di Jembrana sangat kewalahan, penambahan jumlah pegawai akan dapat membantu mempersingkat keterlambatan pembayaran kepada penyedia jasa, hal ini penting karena keterlambatan tersebut dapat berdampak buruk kepada kinerja penyedia jasa.

Memastikan bahwa komponen pemantauan (monitoring) yang efektif, sudah tercakup pada semua proyek penyediaan layanan publik.

Satu hal yang tidak membaik sejak diberlakukannya desentralisasi adalah sistem pengumpulan data. Sistem sebelumnya, yang dikelola pada tingkat provinsi telah dihilangkan, dan belum digantikan oleh sistem pada tingkat kabupaten. Perlu dicatat bahwa tidak ada satupun kasus yang memiliki sistem pengumpulan data yang efektif, sehingga akan sulit untuk melakukan penyesuaian di tengah perjalanan proyek yang sebenarnya bermanfaat untuk memperkuat dampak.

Penentuan indikator yang tepat adalah hal yang mutlak. Misalnya, apakah yang disebut pendidikan bermutu tinggi? Dapat dipertimbangkan untuk menjajaki definisi variabel kunci dari kelompok-kelompok *stakeholder* terkait. Variabel proses (seperti Komite Sekolah yang partisipatif) mungkin akan menjadi sama pentingnya dengan variabel keluaran (misalnya, seperti hasil ujian yang lebih tinggi) bagi dampak yang dihasilkan.

Pengumpulan indikator sama pentingnya dengan penggunaan indikator. Sebagaimana dilihat di kasus-kasus lain, koleksi data di Blitar nampaknya kurang lengkap untuk menunjukkan dampak proyek, sehingga juga kurang untuk dipakai sebagai acuan perbaikan program. Jika, misalnya, salah satu tujuan program adalah untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam kegiatan pembangunan, lalu pengawasan program juga seharusnya menyertakan pengumpulan data mengenai klasifikasi jenis kelompok (perempuan, warga miskin, manula, anak-anak, pemilik usaha kecil, kelompok elit lokal, dan lain-lain) yang berpartisipasi; tahap partisipasi (pengusulan, perencanaan, pemilihan, pelaksanaan, pendanaan, pengawasan, pengelolaan); wilayah partisipan (dari daerah yang lebih memiliki ciri perkotaan, atau dari daerah yang lebih memiliki ciri pedesaan); cara berpartisipasi (berbicara di rapat, berbicara kepada pejabat setempat, menghadiri pertemuan); dan seberapa sering (sesekali, rutin, pada malam hari, dan lain-lain) Revisi rancangan program, untuk meningkatkan efektivitasnya, hanya akan berhasil jika data mengenai topik-topik yang relevan dengan tujuan proyek sudah cukup akurat dan bisa dianalisa dengan baik.

Sistem pengawasan seharusnya dapat mengumpulkan informasi mengenai lokasi kontrol, dimana variabel-variabel sosio-ekonomi sudah serupa namun reformasi yang terkait belum dilakukan.

Mewujudkan fleksibilitas kedalam peraturan proyek, untuk memperkuat dampak positif, maupun mengatasi dampak negatif.

Kasus-kasus MPMM menunjukkan bahwa strategi untuk memperkuat dampak positif dan mengatasi dampak negatif, dapat dikembangkan apabila aturan program bersifat fleksibel. Contohnya, proyek yang terdiri dari modul-modul yang dapat ditambahkan atau dikurangi tergantung pada kondisi lokal dapat menjadi lebih efektif daripada suatu model kaku, selama semua modul didesain untuk memenuhi tujuan umum proyek dimaksud. Dalam CLCC, meskipun komponen pengelolaan sekolah tidak efektif di sekolah yang mempunyai kepala sekolah yang kurang mendukung, komponen pembelajaran aktif, kreatif dan menyenangkan (PAKEM) memberikan dampak positif bagi para murid, guru dan orangtua. Hal ini menunjukkan kemajuan menuju sasaran CLCC untuk memperbaiki kualitas pendidikan.

Mendorong implementasi hukum dan peraturan daerah yang bersifat mendukung reformasi.

Kasus-kasus MPMM menunjukkan bahwa dampak reformasi terancam jika peraturan dan regulasi daerah yang menjadi dasarnya cenderung lemah atau kurang menunjang. Pengesahan peraturan daerah yang progresif mungkin mempunyai dampak minim tanpa adanya petunjuk pelaksanaan. Perda di Maros mengenai partisipasi warga, misalnya, belum berdampak besar terhadap masyarakat. Peraturan transparansi Boalemo sangat progresif

sebagaimana tertuang di atas kertas namun implementasinya yang akan menentukan apakah dapat meningkatkan akuntabilitas pemerintah. Penyusunan atau pengesahan petunjuk pelaksanaan adalah kunci dalam penciptaan kondisi legal yang mendukung reformasi penyediaan layanan.

Replikasikan inovasi penyediaan layanan yang berhasil.

Kupon pelayanan bidan di Pemalang sepatutnya diberikan kesempatan lagi.

Tiga aspek program kupon telah meningkatkan secara efektif akses perempuan miskin terhadap layanan kesehatan yang berkualitas. Pertama, kewajiban penggunaan kupon oleh bidan memberikan motivasi tinggi bagi para bidan untuk melayani perempuan miskin. Kedua, karena kupon ditukarkan untuk uang tunai, penyelewengan dapat dibatasi. Ketiga, kupon tersebut adalah untuk pelayanan yang bersifat khusus, sehingga memiliki buku kupon meningkatkan kesadaran perempuan hamil miskin untuk menuntut pelayanan yang merupakan haknya dan pelayanan mana yang mereka dapat pilih. Program asuransi nasional yang baru seyogyanya dapat menerapkan keberhasilan program ini.

Inovasi dibidang penyediaan layanan yang telah direplikasi pada tingkat daerah adalah pilihan yang baik. Sekurangnya 4 (empat) organisasi masyarakat telah mengambil manfaat dari pelatihan dan layanan informasi untuk menjajaki dan memfokuskan kegiatannya pada transparansi anggaran. Sementara itu, warga dari kota lain sudah mulai mendesak pemerintahnya untuk memublikasikan anggaran daerahnya. CLCC juga telah menyebar secara formal ke 70 sekolah baru pada tahun 2004 dan secara sporadis di 30 sekolah. Dengan menghitung penerapan sporadis, CLCC sekarang telah menjangkau 35% SD di kabupaten yang

dikunjungi. Di Tanah Datar, 150 guru telah mendaftarkan dan mendapatkan bagian dana kinjungan belajar ke Malaysia dari Dinas Pendidikan kabupaten pada tahun 2004. Hal ini dilakukan kendatipun tahun anggaran proyek telah berakhir dan bahkan lebih banyak guru mendaftarkan diri pada tahun 2005.

Inovasi penyediaan layanan dengan hasil sampingan yang tinggi (meningkatkan jumlah penerima manfaat tanpa menaikkan biaya) juga merupakan pilihan yang baik. Reformasi Tanah Datar menghasilkan perubahan yang tidak terencana sebelumnya di beberapa sekolah, seperti pengiriman anggota Komite Sekolah ke Jakarta untuk melakukan kegiatan pertukaran anggota serta pemberian penghargaan Komite Sekolah untuk guru yang berkinerja tinggi. Salah satu perubahan kreatif yang dihasilkan oleh CLCC adalah penyelenggaraan program radio sekolah tentang informasi PR dan penyajian prestasi teladan murid. Salah satu desa WSLIC-2 mencontoh skema iuran pemeliharaan sarana air, untuk mengumpulkan dana bagi pembuatan jalan sepanjang 2 km. Di desa yang lain, unit pengelola sarana setempat merencanakan pembuatan WC untuk setiap rumah tangga.

Inovasi penyediaan layanan dengan peluang kelanjutan yang tinggi juga sepatutnya didukung. Dampak positif CBG di Blitar terhadap keterlibatan masyarakat dalam proses perencanaan, selain prospeknya yang baik terhadap kesinambungan teknis, institusional, sosial dan pendanaan, juga patut dianggap sebagai contoh proyek yang baik untuk dipelajari dan diadopsi.

Gunakan hasil temuan MSWP untuk mengusahakan terwujudnya lingkungan kebijakan tingkat nasional yang kondusif bagi reformasi penyediaan layanan daerah.

Kerangka peraturan yang jelas, sangat penting untuk pemimpin daerah. Meskipun ruang lingkup kebijakan nasional di Indonesia sangat mendukung secara umum, tidak konsistennya pelaksanaan kebijakan desentralisasi mengurangi dampak inovasi penyediaan layanan. Kasus Jembrana dan Pematang Jaya memberikan contoh dimana kebijakan kesehatan nasional dapat merugikan upaya yang potensial di daerah untuk memperluas akses dan meningkatkan kualitas pelayanan bagi masyarakat miskin. Bupati Boalemo, yang memiliki antusiasme tinggi terhadap keputusan Pemerintah Pusat yang mengalihkan rekrutmen pegawai negeri, berupaya keras untuk memastikan bahwa proses rekrutmen PNS dilakukan setransparan mungkin. Satu tahun kemudian, Pemerintah Pusat menghentikan kebijakan tersebut. Banyak daerah memandang hal ini sebagai salah satu bentuk ketidakseriusan Pemerintah Pusat dalam melaksanakan desentralisasi.

Annex: Para Inovator dalam Studi Kasus dan Penyandang Dana

	Inovator	Penyandang Dana
1. Tanah Datar	Daerah: Bupati	Daerah: Kabupaten, sekolah, Komite Sekolah dan Kepala Sekolah.
2. Pematang	Luar: Bank Dunia dan Departemen Kesehatan	Luar/daerah: Bank Dunia, Pemerintah Pusat, Kanwil Kesehatan
3. CLCC	Luar: UNICEF and Departemen Pendidikan Nasional	Luar/daerah: UNICEF, kabupaten, sekolah
4. BIGS	Daerah: Pendiri BIGS	Luar: Ford Foundation
5. WSLIC-2	Luar: Bank Dunia, Departemen Kesehatan, Departemen Pekerjaan Umum	Luar/daerah: Bank Dunia, AUSAID, Pemerintah Pusat, warga desa
6. Jembrana	Daerah: Bupati	Luar/Daerah: Kabupaten, Subsidi Pemerintah Pusat dan Propinsi, PT Askes (perusahaan asuransi BUMN), pemakai
7. Blitar	Daerah: Pemimpin Kota	Daerah: Kabupaten, masyarakat
8. Maros	Luar: USAID	Luar/Daerah: USAID, Kabupaten
9. Boalemo	Luar/daerah: Bupati, Bank Dunia	Daerah: Kabupaten ¹²

12 Promised World Bank support has yet to be disbursed.

Studi Kasus 1:
Pembatasan jumlah Siswa perkelas dan
Penguatan insentif Bagi Praktisi Pendidikan
di Kabupaten Tanah Datar, Sumatra Barat

Ringkasan

Pada bulan Februari sampai Maret 2005, diadakan sebuah studi kasus di Kabupaten Tanah Datar, Provinsi Sumatra Barat, Indonesia. Studi kasus berikut ini merupakan salah satu dari sembilan studi kasus yang dilakukan untuk mendukung proyek analitis “Mengefektifkan Pelayanan bagi Masyarakat Miskin” dari Bank Dunia. Tujuan dari rangkaian studi kasus ini adalah untuk menunjukkan dampak inovasi dibidang pelayanan publik terhadap (a) perilaku pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholder*); dan (b) kualitas dan akses pelayanan. Dalam proyek ini *Ash Institute of Democratic Governance and Innovation, John F. Kennedy School of Government, Harvard University*, bekerja sama dengan *Ford Foundation International Innovations Liaison Group* bertindak sebagai mitra bagi tim Bank Dunia. Studi kasus ini menyoroti dua kebijakan inovatif di bidang pendidikan di Tanah Datar; kebijakan pertama adalah Kebijakan Penguatan insentif, yaitu kebijakan untuk menghadiahkan pelatihan dan kunjungan belajar ke luar negeri bagi guru Bahasa Inggris dan kepala sekolah teladan; dan kebijakan kedua adalah Pembatasan Jumlah Murid Perkelas, yaitu membatasi jumlah murid di sekolah-sekolah menengah atas menjadi hanya 30 murid saja perkelas. Sejak diterapkannya kebijakan-kebijakan ini, sudah lebih dari 70 kepala sekolah dan guru bahasa Inggris, dikirim untuk kunjungan belajar ke luar negeri; lalu semua sekolah menengah atas negeri dan sebagian sekolah swasta, bahkan beberapa sekolah menengah pertama dan sekolah dasar, telah membatasi jumlah murid per kelas. Beberapa perubahan penting lain menyangkut sikap dan perilaku pihak-pihak yang terkait, antara lain meningkatnya motivasi kerja para guru bahasa Inggris dan kepala sekolah; adanya perubahan metodologi pengajaran dari beberapa guru bahasa Inggris; meningkatnya perhatian guru dan kepala sekolah terhadap prestasi murid; meningkatnya dukungan terhadap Bupati dari warga yang merasa diuntungkan oleh berlakunya kebijakan-kebijakan tersebut; dan semakin bertambahnya pemikiran yang mendukung reformasi di kalangan para praktisi pendidikan baik pemerintah maupun sekolah. Disisi lain, kebijakan-kebijakan tersebut ternyata juga menyebabkan berkurangnya akses pendidikan menengah tingkat atas bagi sejumlah anak. Perubahan juga terjadi pada kualitas pendidikan, antara lain di sejumlah sekolah yang memang sudah bagus, terjadi peningkatan keterampilan mengajar para guru; bertambah luasnya kesempatan pendidikan yang bisa ditawarkan; dan meningkatnya fasilitas-fasilitas yang ada di sekolah-sekolah tersebut. Namun ternyata bagi beberapa sekolah, sejumlah orang tua murid, dan secara umum, kebijakan-kebijakan ini justru menambah beban biaya, dan meningkatkan kesenjangan antar sekolah.

Kunci dari dampak positif perubahan-perubahan tersebut adalah: perubahan kebijakan pemerintah pusat; visi,

Studi kasus ini ditulis oleh Eleonora Suk Mei Tan, Bank Dunia (Indonesia). Penelitian didasarkan atas kunjungan lapangan ke Tanah Datar pada bulan Februari dan bulan Maret 2005. Referensi yang digunakan; J.D. Angrist dan V. Lavy, Using Maimonides’ Rule to Estimate the Effect of Class Size on Scholastic Achievement (Mei 1999) dan M. Urquiola, Identifying Class Size Effects in Developing Countries: Evidence from Rural Schools in Bolivia (November 2001). Anggota tim peneliti antara lain C. Clarita Kusharto, Yayasan Pradipta Paramitha (Indonesia) dan Sri Budiayati, SMERU Institute (Indonesia). Dukungan manajerial oleh: Winthrop Carty, Ash Institute of Democratic Governance, Harvard University (U.S.A.); juga oleh Sachiko Miyata, Stefan Nachuk, dan Menno Pradhan, semuanya dari Bank Dunia (Indonesia). Dukungan analitis dan editorial diberikan oleh Susannah Hopkins Leisher, konsultan (Australia).

Laporan Studi Kasus ini adalah hak cipta penulis, Ash Institute, dan World Bank; dan tidak boleh disebarluaskan atau digunakan tanpa izin mereka

imajinasi, dan kepemimpinan Bupati; dan yang terakhir, implementasi kebijakan yang efektif. Sedangkan faktor-faktor yang menghambat dampak positif antara lain: kurangnya diseminasi kebijakan-kebijakan yang baru dikeluarkan; kurangnya tindak lanjut terhadap kegiatan kunjungan belajar ke luar negeri; keputusan untuk tidak melegalisasi Kebijakan Penguatan insentif; kurangnya jumlah ruang kelas; dan sasaran kebijakan-kebijakan ini yang kurang tertuju kepada masyarakat miskin dan tertinggal.

Pendahuluan

Latar belakang

Sebagai bagian dari mandatnya untuk mengentaskan masyarakat miskin di Indonesia, Bank Dunia melakukan serangkaian studi kasus tentang upaya pengembangan pelayanan khususnya bagi masyarakat miskin dan tertinggal. Untuk menggambarkan dampak dari beberapa inovasi di bidang penyediaan pelayanan publik, terhadap (a) perilaku *stakeholders* (b) kualitas dan akses pelayanan, digunakanlah sembilan studi kasus mengenai berbagai sektor pelayanan publik di tingkat kabupaten/kota. *Ash Institute of Democratic Governance and Innovation, John F. Kennedy School of Government, Harvard University* dan *Ford Foundation International Innovations Liaison Group*, turut menjadi mitra dalam proyek penelitian ini, karena penelitian ini merupakan bagian dari penelitian mereka tentang inovasi di sektor publik dan peranan inovasi dalam mendorong terciptanya pemerintahan yang baik dan lebih demokratis.

Kasus-kasus dipilih melalui suatu proses penelaahan kompetitif yang dikelola oleh Bank Dunia terhadap praktek-praktek inovatif yang sedang berlangsung dalam pemerintah daerah selama beberapa tahun terakhir. Para donor, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan pegawai pemerintah daerah pun diundang dan diminta untuk mengajukan proposal sehubungan dengan kegiatan pelayanan masyarakat yang inovatif dan pro-masyarakat miskin, baik yang sedang mereka jalankan atau sekedar mereka ketahui. Reformasi bidang pendidikan yang dilaksanakan di Kabupaten Tanah Datar terkait dengan dua tema penting untuk membuat pelayanan menjadi lebih pro-masyarakat miskin: peningkatan kinerja dan akuntabilitas pemerintah daerah sebagai penyedia pelayanan publik, dan reformasi kebijakan personalia pemerintah. Atas dasar itulah kasus ini dipilih sebagai salah satu studi kasus.

Lokasi penelitian: Tanah Datar

Kabupaten Tanah Datar merupakan salah satu kabupaten terkecil, namun memiliki tingkat kepadatan penduduk tertinggi di Provinsi Sumatera Barat, Indonesia. Jumlah keseluruhan penduduknya 330.000 jiwa, yang semuanya adalah etnis Minangkabau, mereka tersebar di 14 kecamatan yang termasuk ke dalam wilayah kabupaten tersebut. Selain bahasa daerah, bahasa Minangkabau (Arab Melayu), mayoritas penduduk Kabupaten Tanah Datar juga terbiasa menggunakan bahasa nasional, yaitu Bahasa Indonesia. Agama Islam, seperti halnya di sebagian besar wilayah Sumatera Barat lainnya, merupakan bagian yang sangat penting dalam kehidupan sehari-hari masyarakatnya.

Salah satu hal yang unik di Sumatra Barat adalah sistem pemerintah "otonom" berbasis etnis, setingkat desa, yang

disebut "Nagari". *Nagari* adalah kesatuan masyarakat, yang memiliki wilayah, sumber daya (ulayat), dan pemerintahan sendiri. Ikatan budaya mendorong terjalinnya ikatan yang kuat antara masyarakat *Nagari* dengan wali *Nagari* (kepala *Nagari*); sehingga, ucapan-ucapan wali *Nagari* cenderung dipatuhi oleh masyarakatnya. Sejak berlakunya desentralisasi pada bulan Januari 2001, *Nagari* mulai mendapatkan lebih banyak wewenang dan menjadi lebih terlibat dalam menjaga hak-hak masyarakat *Nagari*.

Tanah Datar, kabupaten yang mata pencaharian utama penduduknya bercocok tanam, memiliki tingkat kemiskinan hanya sebesar 12 persen, yang artinya jauh di bawah tingkat kemiskinan nasional yang sebesar 17 persen.¹³ Tingkat akses di kabupaten ini secara umum sangat baik. Semua kecamatan dan desa sudah terhubung dengan jalan; bahkan di tingkat dusun terdapat ruas jalan dengan kondisi yang cukup baik. Padahal, empat di antara 14 kecamatannya berjarak cukup jauh dari ibukota kabupaten.

Pendidikan di Tanah Datar

Data Statistik

Terdapat delapan jenis sekolah yang menyediakan pendidikan di Tanah Datar: Taman Kanak-kanak (TK), Sekolah Dasar (SD); Madrasah Ibtidaiyah (MI); sekolah menengah pertama (SMP); Madrasah Tsanawiyah (MT); sekolah menengah atas (SMA); Madrasah Aliyah (MA); dan sekolah-sekolah kejuruan.¹⁴

Data dari Dinas Pendidikan Kabupaten menunjukkan tren yang meningkat untuk jumlah murid lulus sekolah menengah atas (SMA), dari 89 persen pada tahun ajaran 2002/2003 menjadi 94 persen pada tahun 2003/2004.¹⁵

Ujian akhir nasional (UAN) diadakan setiap tahun pada tiga jenjang pendidikan. Mata pelajaran yang diujikan adalah Bahasa Indonesia, Bahasa Inggris, dan Matematika.

Para Pelaku

Sejak berlakunya desentralisasi di berbagai sektor pelayanan publik pada bulan Januari 2001, pemerintah daerah kabupaten, di bawah kepemimpinan bupati mereka, Bapak Masriadi; mengambil alih wewenang bidang pendidikan. Para pemain kunci yang lain di bidang pendidikan antara lain staf Dinas Pendidikan Provinsi; kantor agama (yang bertanggung jawab atas madrasah) dan; kantor informasi dan komunikasi, yang bertanggung jawab atas diseminasi kebijakan-kebijakan bidang pendidikan, Komite Sekolah (yang semua anggotanya dipilih melalui proses musyawarah; termasuk didalamnya orang tua murid, tokoh masyarakat, guru dari sekolah lain, anggota, dan pengusaha lokal), kepala sekolah serta guru dari 608 sekolah negeri dan swasta; dan 74.193 murid beserta orang tua mereka.¹⁶ Masyarakat Minangkabau terkenal sebagai masyarakat yang sangat peduli terhadap pendidikan, dan

13 *Data Survei Sosial Ekonomi Nasional (SUSENAS).*

14 *Madrasah-madrasah ini bisa berstatus sekolah negeri, ataupun sekolah swasta.*

15 *Dinas Pendidikan Kabupaten 2004.*

16 *Dinas Pendidikan Kabupaten Tanah Datar.*

jika keuangan mereka memungkinkan, mereka tidak segan merantau ke daerah lain guna menempuh pendidikan lanjutan. Kemudian yang terakhir, *Nagari* juga secara informal memainkan peran penting dalam mendukung sekolah-sekolah di daerah, misalnya dengan membantu mereka mendapatkan dana dari Dinas Pendidikan.

Reformasi Kebijakan Nasional

Pemerintah memusatkan perhatian pada dua kebijakan yang dianggap penting untuk menyukseskan reformasi pendidikan nasional: kebijakan yang pertama adalah membentuk Komite Sekolah¹⁷ yang lebih representatif dan akuntabel, dan kebijakan yang kedua adalah melonggarkan kurikulum dari pusat yang cenderung kaku. Sejalan dengan itu, pada tahun 2002 Menteri Pendidikan mengeluarkan SK Mendiknas No. 044/U/2002 yang mengganti Badan Pembantu Penyelenggara Pendidikan (BP3) dengan Komite Sekolah, baik di sekolah agama maupun umum. Tujuan akhir dari kepres/kepmen ini adalah untuk meningkatkan mutu pengajaran, tujuan tersebut berusaha dicapai antara lain dengan meningkatkan keterlibatan masyarakat dalam hal memberikan masukan dan melakukan pengawasan terhadap kegiatan sekolah, kemudian juga dengan menempatkan Komite Sekolah sebagai pemeran utama potensial untuk bidang pendidikan di Indonesia. Komite Sekolah diberi tanggung jawab dan wewenang terhadap penyediaan dana tambahan untuk sekolah, mengelola rencana tahunan sekolah, dan memantau mutu sekolah.¹⁸

Kebijakan kedua, yang sampai tulisan ini dibuat masih belum dirumuskan, adalah Kurikulum Berbasis Kompetensi (KBK). Di bawah proses uji coba ini, kurikulum yang cenderung kaku dari pemerintah pusat dilonggarkan, selain itu, setiap sekolah juga diperbolehkan untuk memberikan mata pelajaran yang mereka anggap sesuai dengan situasi dan kondisi masing-masing daerah. Misalnya, di Tanah Datar, Dinas Pendidikan menyarankan agar sekolah memberikan pelajaran budaya Minangkabau, Arab Melayu (bahasa daerah), dan bahasa Inggris. Mulai tahun 2002, Pemerintah melakukan proyek-proyek percobaan KBK di daerah-daerah tertentu kemudian pada tahun 2004 mulai dilaksanakan diseluruh Indonesia .

Inovasinya: Pembatasan Jumlah murid Per kelas dan Penguatan insentif

Tanah Datar menjadi terkenal di seluruh Indonesia, terutama di kalangan masyarakat yang sedang berkembang, karena reformasinya yang tersohor dalam hal penyediaan pelayanan publik menyusul diberlakukannya desentralisasi pada tahun 2001. Banyak kebijakan pendidikan yang baru, dikeluarkan, termasuk pembentukan sekolah menengah atas khusus untuk murid yang berbakat, penempatan kepala sekolah yang kinerjanya bagus ke sekolah yang kualitasnya masih kurang, pemberlakuan enam hari kerja bagi guru, dan pedanaan bagi murid yang putus sekolah di daerah terpencil dan miskin agar mereka bisa bersekolah lagi. Dua dari kebijakan- kebijakan inovatif tersebut akan disorot dalam studi kasus ini.

Kebijakan Penguatan insentif, yang diterapkan dari tahun 2002 sampai dengan tahun 2004, menghadiahkan

17 Undang-Undang no 20/2003 mengenai SISDIKNAS; pasal 56

18 SK itu juga memperkenalkan Dewan Pendidikan, badan di tingkat kabupaten untuk memfasilitasi masukan dari masyarakat bagi kebijakan-kebijakan pendidikan di tingkat kabupaten.

kunjungan belajar ke luar negeri kepada guru Bahasa Inggris dan kepala sekolah teladan. Kegiatan selama kunjungan belajar tersebut yaitu ke Australia selama satu minggu untuk menjalani pelatihan Bahasa Inggris atau ke Malaysia dan Singapura untuk mengunjungi beberapa sekolah di negara-negara tersebut, Tujuan kebijakan ini adalah untuk meningkatkan motivasi guru agar mengajar dengan baik, selain itu juga untuk memberikan contoh metode-metode mengajar yang baru bagi para guru tersebut, dan untuk meyakinkan kepala sekolah serta para guru tentang perlunya reformasi pendidikan. Lebih spesifik lagi, Bupati ingin agar sekembalinya dari kunjungan, belajar, staf sekolah menjadi semakin yakin akan pentingnya mata pelajaran bahasa Inggris dan keterampilan komputer; membatasi jumlah murid perkelas menjadi 30 murid saja; mengedepankan disiplin; dan memperbaiki mutu pengajaran. Kebijakan ini layak diperhatikan karena hadiah perjalanan ke luar negeri bagi para guru sangat tidak biasa di Indonesia; para guru menganggap hadiah ini sebagai kesempatan yang luar biasa.

Dengan berlakunya Pembatasan jumlah murid per kelas, mulai tahun ajaran 2003/2004 semua sekolah menengah atas (SMA) memberlakukan jumlah tiga puluh murid per kelas. Tujuan dari kebijakan ini adalah untuk memperkuat hubungan antara murid dan guru, dan agar perhatian guru dapat lebih terpusat pada prestasi murid. Sebelum adanya kebijakan ini, setiap kelas sering kali berisi lebih dari 40 murid.

Pertanyaan penelitian

Studi kasus ini berupaya menjawab tiga pertanyaan:

1. Dampak apakah yang ditimbulkan kebijakan-kebijakan ini terhadap terhadap kinerja dan perilaku guru dan kepala sekolah?
2. Dampak apakah yang ditimbulkan kebijakan-kebijakan ini terhadap mutu sekolah dan kesempatan untuk memperoleh pendidikan?
3. Dampak apakah yang ditimbulkan kebijakan-kebijakan ini terhadap potensi keberlanjutan reformasi dari segi perilaku staf dan kesediaan mereka untuk menempuh risiko?

Metodologi

Tim peneliti menghabiskan sepuluh hari di Tanah Datar untuk mengunjungi tujuh sekolah di tiga kabupaten (Batipuh, Batipuh Selatan, dan Batusangkar). Sekolah yang dikunjungi mencakup tiga sekolah dasar (SD), dua sekolah menengah pertama (SMP), dan dua sekolah menengah atas (SMA), dari masing-masing kelompok, satu sekolah berada di wilayah yang terpencil. Salah satu dari dua SMP yang dikunjungi adalah Madrasah Tsanawiyah. Kriteria pemilihan kabupaten antara lain yaitu: tingkat kemiskinan yang relatif tinggi; terbatasnya jumlah sekolah; dan jumlah murid SMA dari kabupaten di dekatnya yang tidak mempunyai SMA. Sedangkan kriteria pemilihan sekolah yaitu dikenal sebagai sekolah teladan di kabupaten dan memiliki staf yang sudah pernah dikirim ke luar negeri.

Diskusi Kelompok Terfokus (FGD) dan Wawancara Semi Terstruktur (SSI) dilakukan terhadap sejumlah pihak, termasuk 7 murid; 35 guru; dan 12 orang tua (semuanya dipilih secara acak); tujuh kepala sekolah; satu wali *Nagari*; tujuh wakil

Komite Sekolah; pegawai-pegawai Dinas Pendidikan Kabupaten; empat staf dinas pendidikan kecamatan; Kantor Informasi dan Komunikasi; Dinas Kesehatan dan Sosial; pegawai Pemkab, dan Bupati sendiri.

Hipotesis-hipotesis yang diuji selama studi lapangan adalah:

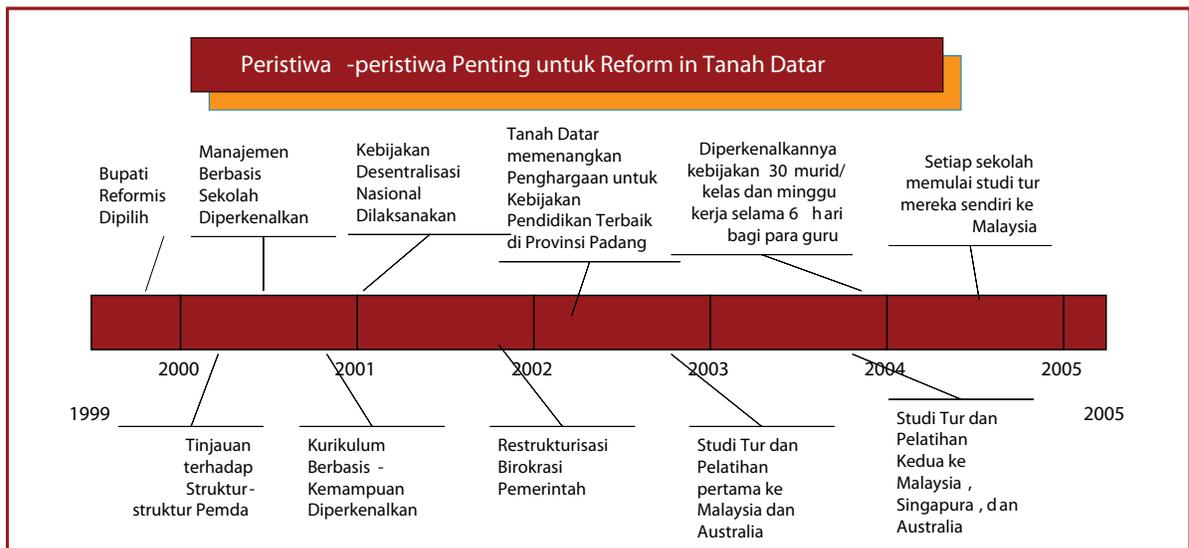
Hipotesis 1: Kebijakan Penguatan insentif memang telah berhasil meningkatkan motivasi orang-orang yang dikirim ke luar negeri, namun disisi lain juga telah menurunkan motivasi orang yang tidak dikirim ke luar negeri.

Hipotesis 2: Karena Kebijakan Penguatan insentif, sekolah yang sudah memiliki kinerja atau kualitas yang relatif tinggi menjadi semakin meningkat mutunya, sehingga pada akhirnya menambah kesenjangan antarsekolah (dalam hal mutu pengajaran).

Hipotesis 3: Meningkatnya fokus terhadap hasil tes murid dan dibatasinya jumlah murid yang diterima di SMA telah membatasi akses pendidikan bagi murida miskin dan kurang berprestasi.

Hipotesis 4: Kebijakan-kebiakan inovatif di bidang pendidikan yang dikeluarkan oleh Bupati telah membuat staf pendidikan pemerintah, kepala sekolah dan guru sekarang lebih mungkin untuk menggagas dan menerapkan inovasi mereka untuk menghasilkan sistem pengajaran yang lebih bermutu, dibanding sebelum dikeluarkannya kebijakan-kebijakan ini.

Hasil Temuan



Kedua kebijakan yang menjadi sorotan dalam studi kasus ini adalah inisiatif pribadi Bupati.¹⁹ Dua agenda kepemimpinannya telah meningkatkan mutu pelayanan publik dan menghapus kemiskinan melalui peningkatan

¹⁹ Tetap ada dukungan dari kepala Dinas Pendidikan Kabupaten, tetapi visi ini bukan merupakan pemikiran beliau.

pendapatan daerah. Beliau juga melihat reformasi pendidikan, yang akan memberi hasil berupa peningkatan angkatan kerja yang terampil di daerah, sebagai strategi utama untuk meningkatkan pendapatan daerah yang pada akhirnya akan mengurangi kemiskinan. Setelah desentralisasi, Bupati berupaya, dengan jalan diskusi, untuk meyakinkan pihak-pihak yang terkait akan pentingnya reformasi di bidang pendidikan, tetapi usaha beliau tersebut kurang berhasil. Beliau kemudian mengeluarkan Kebijakan Penguatan insentif, dengan harapan akan dapat meyakinkan orang melalui teladan.

Menerapkan reformasi Bekerja Sesuai Dengan Aturan

Dengan Kebijakan Penguatan insentif, hadiah dalam bentuk perjalanan ke luar negeri diberikan kepada beberapa guru bahasa Inggris dan Kepala sekolah teladan. Hanya sekolah-sekolah dengan nilai rata-rata secara keseluruhan tertinggi yang diberi hadiah. Untuk meningkatkan jumlah penerima hadiah, hadiah ini juga diberikan kepada kepala sekolah dari sekolah yang memiliki nilai tertinggi di setiap kabupaten. Guru-guru Bahasa Inggris dari setiap sekolah menengah pertama dan sekolah menengah atas diberi pelatihan bahasa Inggris oleh kabupaten, berdasarkan masukan dari kepala sekolah, dan peserta pelatihan ini kemudian diuji; dimana dua guru terbaik pada setiap pelatihan diberi hadiah. Namun, hanya guru-guru yang berusia maksimum 45 tahun yang boleh melakukan kunjungan belajar, hal ini dilakukan sebagai upaya untuk memaksimalkan manfaat kunjungan belajar tersebut, diharapkan dengan menetapkan batas usia, sosialisasi hasil kunjungan dapat dilakukan dengan lebih intensif.

Pembatasan jumlah murid per kelas yang lebih sederhana tidak memiliki aturan tertentu kecuali mensyaratkan agar semua kelas di SMA dibatasi masing-masing hanya boleh menampung 30 murid perkelas. Sekolah-sekolah yang belum menerapkan kebijakan tersebut akan menerima surat teguran. Namun, kebanyakan sekolah sudah menerapkan kebijakan ini.

Menanggung Biaya Perubahan

Pelaksanaan kebijakan-kebijakan baru tersebut memerlukan dana tambahan. Pada tahun 2001, Bupati mengurangi jumlah lembaga pemerintah dari 22 menjadi 8, sehingga bisa memiliki tabungan dana sekitar Rp. 10 miliar (kira-kira US\$1 juta) setiap tahun. Tabungan ini khususnya ditujukan untuk peningkatan sektor publik, termasuk bidang pendidikan.

Biaya kunjungan belajar untuk guru-guru Bahasa Inggris sepenuhnya didanai oleh pemerintah kabupaten, sementara biaya perjalanan untuk kepala sekolah dibagi rata antara kabupaten dan sekolah. Beberapa sekolah menutup biaya kunjungan belajar dengan menggunakan anggaran Dewan Sekolah, sementara di beberapa sekolah lain kepala sekolah diminta untuk turut membiayai sebagian pengeluaran—ini merupakan hal yang berat karena gaji kepala sekolah hanya sekitar US\$60 per bulan. Para kepala sekolah yang melakukan perjalanan ke Malaysia dan Singapura menyebutkan bahwa dana dari sekolah untuk perjalanan mereka sekitar Rp. 2 juta (sekitar US\$225). Biaya yang dikeluarkan kabupaten untuk perjalanan ini Rp. 9 juta (sekitar US\$1.010) per orang untuk perjalanan ke Australia dan

Rp. 2 juta untuk perjalanan ke Singapura dan Malaysia.)²⁰ Pada tahun pertama, 26 kepala sekolah diberangkatkan ke Malaysia dan Singapura, lalu 11 staf pemerintah dan kepala sekolah berangkat ke Australia, sehingga total pengeluaran pemerintah kabupaten untuk perjalanan-perjalanan tersebut selama tahun itu sekitar Rp. 150 juta, atau hanya sebesar 1,5 persen dari “tabungan” pemkab setiap tahun.

Setelah Kebijakan Penguatan insentif berakhir pada tahun 2004, pemberian insentif-berdasarkan kinerja akan dihentikan. Namun, sekolah-sekolah yang mampu membiayai setengah biaya perjalanan ke luar negeri untuk staf mereka masih bisa mengajukan permohonan dana ke kabupaten.

Sedangkan untuk membiayai oembatasan jumlah murid, pihak sekolah Sekolah memutuskan untuk menaikkan iuran sekolah. Tidak ada biaya lain yang berhubungan dengan kebijakan itu.

Menyebarkan Informasi

Kurangnya diseminasi kebijakan Penguatan insentif benar-benar mengurangi tingkat transparansi dan dampaknya. Sejumlah guru di beberapa daerah tidak tahu atau tidak tahu pasti mengenai kriteria untuk mendapatkan hadiah. Penyebaran beritanya lebih bersifat informal, dari mulut ke mulut, hanya gambaran umum dari kebijakan itu saja yang dimuat di surat kabar.

Akhirnya, apa yang terjadi?

Hasil Yang Dicapai

Selama dua tahun penerapan Kebijakan Penguatan insentif, delapan pegawai pemerintah dan 69 staf sekolah dikirim ke Australia atau Malaysia dan Singapura untuk kunjungan belajar dan pelatihan, 81 persen dari 69 staf sekolah tersebut adalah guru dan sisanya adalah kepala sekolah. Jumlah ini mencakup 4 persen guru dan hampir 10 persen kepala sekolah di kabupaten ini.

Sementara itu, semua SMA negeri dan swasta di Kabupaten Tanah Datar telah menerapkan Pembatasan jumlah murid per kelas. SD dan SMP yang sudah lebih maju mulai menerapkan kebijakan ini walaupun dalam kebijakan tersebut sebenarnya hanya berlaku untuk tingkat pendidikan menengah atas (SMA).

Pada tahun 2004, Kabupaten Tanah Datar mendapat penghargaan karena meraih nilai ujian nasional tertinggi di tingkat provinsi pada tahun ajaran 2003/2004.

Perubahan Sikap Dan Perilaku

Meningkatnya motivasi kerja dari pihak guru-guru bahasa Inggris dan kepala sekolah. Para guru dan kepala sekolah yang mengikuti pelatihan dan kunjungan belajar keluar negeri, sebagai bagian dari Kebijakan Penguatan insentif, kembali ke Indonesia dengan motivasi dan gagasan yang menggebu-gebu untuk meningkatkan mutu pengajaran mereka. Guru-guru yang kembali dari kunjungan belajar selalu menulis dan menyerahkan laporan kelompok

²⁰ Wawancara dengan kepala sekolah dan guru.

kepada Bupati, laporan tersebut dilengkapi dengan hasil pengamatan lebih lanjut dan berbagai rekomendasi. Laporan tersebut menyebutkan antara lain perlunya peningkatan disiplin dikalangan guru, murid, dan orang tua murid; perlunya memiliki jumlah murid yang lebih sedikit di tiap kelas; selain itu juga perlunya meningkatkan mutu pendidikan dengan membuka kelas-kelas komputer dan Bahasa Inggris, perubahan metodologi pengajaran, dan perlunya menekankan program konsultasi murid.^{21, 22}

Perubahan metode mengajar dari beberapa guru bahasa Inggris, termasuk guru-guru yang sudah melakukan kunjungan belajar dan beberapa guru yang belum mendapat kesempatan tersebut tetapi sehari-hari bergaul dengan guru-guru yang sudah melawat tersebut (misalnya sebagai teman atau rekan di sekolah). Salah satu contoh, setelah kunjungannya ke Australia, seorang guru bahasa Inggris mulai lebih sering mengajar dikelas dengan menggunakan bahasa Inggris, daripada Bahasa Indonesia. Beliau juga mulai menggunakan alat bantu mengajar berupa “agenda siswa”, dimana murid-muridnya harus mencatat kegiatan mereka di agenda tersebut dalam bahasa Inggris, selain itu, murid-murid juga harus mencatat pelajaran yang mereka dapatkan dari kegiatan tersebut.²³

Meningkatnya perhatian terhadap prestasi murid dan jam mengajar yang lebih panjang dari guru dan kepala sekolah, karena diterapkannya Manajemen Berbasis Sekolah dan Kebijakan Penguatan insentif. Para murid sekarang rata-rata mendapat tambahan jam belajar sekitar 15 jam per minggu.²⁴ Untuk menunjukkan komitmennya dalam meningkatkan nilai ujian murid, seorang kepala sekolah benar-benar menandatangani kesepakatan dengan Komite Sekolah. Kesepakatan tersebut menyatakan bahwa jika nilai ujian di sekolahnya tidak mencapai jumlah tertentu tertentu, maka beliau akan mengundurkan diri.²⁵

Meningkatnya dukungan kepada Bupati, dari pihak-pihak yang diuntungkan oleh dua kebijakan beliau. Terutama kepala sekolah dan guru yang sudah ke luar negeri, mereka kembali ke tanah air dengan keyakinan bahwa tujuan Bupati untuk mereformasi bidang pendidikan memang benar adanya.²⁶

Meningkatnya kesadaran reformasi di pihak praktisi pendidikan sekolah maupun pemerintah. Walaupun reformasi pendidikan pada awalnya diprakarsai oleh Bupati sendiri, saat ini ada banyak pihak lain yang sedang berusaha untuk meningkatkan isi dan penerapan kebijakan pendidikan, termasuk pegawai Dinas Pendidikan Kabupaten, kepala sekolah, dan guru. Bahkan, pembicaraan dengan Dinas-Dinas lain menunjukkan bahwa semangat reformasi mulai menyebar: perbaikan lain yang telah dilaksanakan misalnya dalam penyediaan layanan kesehatan, (lihat Perubahan mutu pendidikan di bawah ini).

21 Beberapa informan kunci (kepala-kepala sekolah SD dan SMA, Batusangkar, SMA Batipuh, guru SMP Batipuh, staf Dinas Pendidikan Kabupaten).

22 Ada pertanyaan soal apakah guru dan kepala sekolah yang tidak ke luar negeri akan mengalami penurunan motivasi sebagai akibatnya. Beberapa guru melaporkan merasa “tidak diperlakukan dengan adil” jika kepala sekolah mereka diberi hadiah perjalanan dan mereka tidak. Guru dari beberapa sekolah yang terpencil dengan kesadaran yang rendah akan Kebijakan Penguatan insentif mungkin tidak termotivasi untuk memperbaiki pengajaran mereka; tetapi motivasi mereka untuk mempertahankan mutu pengajaran juga tidak menurun.

23 Guru SMA, Batipuh.

24 Semua sekolah yang dikunjungi oleh tim melaporkan bahwa inilah kasusnya.

25 Kepala sekolah SMA, Batusangkar, dalam sebuah wawancara yang dihadiri oleh Dewan Sekolah.

26 Pandangan informan kunci (kepala sekolah SD dan SMA, Batusangkar, kepala sekolah SMA Batipuh, guru SMP Batipuh, staf Dinas Pendidikan Kabupaten).

Perubahan Akses Pendidikan

Berkurangnya akses pendidikan tingkat SMA bagi sejumlah anak. Di SMA yang membatasi jumlah murid per kelas, jumlah ruang kelas biasanya tidak bertambah; oleh karena itu, jumlah kursi yang tersedia di SMA-SMA yang terbaik, menurun. Pada saat yang sama, sekolah-sekolah yang Kebijakan Penguatan insentif-nya sudah dikenal lebih suka menerima murid yang berprestasi, dengan cara membuat kriteria seleksi yang baru, hal ini mereka lakukan untuk mempertahankan prestasi yang tinggi agar peluang untuk mendapat hadiah kunjungan belajar menjadi lebih besar. Jadi, bukan saja kursi yang tersedia di SMA menyusut, bahkan kursi yang tertinggal itupun cenderung diperuntukkan bagi murid-murid berprestasi, sehingga murid yang miskin dan kurang berprestasi menjadi tersisih.²⁷

Tersisihnya murid-murid tersebut lebih terlihat di daerah yang hanya memiliki sedikit (atau bahkan sama sekali tidak memiliki) SMA, dan kurang terlihat di kota dimana kebanyakan SMA-nya masih bisa menampung sebagian besar pendaftar. Hal ini membuktikan bahwa, akses SMA yang lebih berkualitas di kota masih terbatas hanya untuk murid yang lebih berprestasi.

Kebijakan ini tidak memberi dampak terhadap akses SMP dan SD karena (a) Jumlah sekolah pada dua jenjang ini jauh lebih banyak di banding SMA, bahkan di daerah terpencil sekalipun, dan (b) Pembatasan jumlah murid per kelas tidak berlaku untuk kedua jenjang ini. ²⁸

Keharusan bagi murid di beberapa SMA untuk menghabiskan lebih banyak waktu di sekolah (misalnya, dengan mengikuti kelas tambahan wajib bagi murid kelas 3 SMA, jam tambahan ini diadakan di luar jam sekolah yang normal untuk meningkatkan hasil ujian mereka) mungkin secara tidak langsung turut menurunkan akses, dengan tanpa sengaja menyisihkan murid-murid miskin yang tidak dapat meluangkan lebih banyak waktu di sekolah. Tidak jelas apakah tingkat kesulitan ujian yang semakin tinggi telah menyebabkan terjadinya peningkatan tingkat pengulangan di kalangan murid kelas tiga.²⁹ Lalu yang terakhir, naiknya uang sekolah sebagai akibat dari Pembatasan jumlah murid per kelas bisa jadi memiliki dampak yang sama terhadap sekelompok kecil murid. Dampak negatif/buruk yang timbul dapat dikurangi dengan adanya beasiswa bagi murid tak mampu yang diberikan baik oleh pemerintah pusat, pemerintah kabupaten atau diberikan secara langsung oleh sejumlah sekolah telah mampu meredam dampak tersebut. ³⁰

27 *Diskusi Kelompok Terfokus bersama para kepala sekolah dan staf Dinas Pendidikan Kabupaten.*

28 *Dinas Pendidikan Kabupaten.*

29 *Dua kepala sekolah melaporkan bahwa mereka merasa ada kemungkinan ujian yang lebih sulit akan menyebabkan angka ketidakkulusan yang lebih tinggi di antara para siswa. Namun, tidak ada cukup data untuk mendukung secara pasti atau pun tidak mendukung kesan mereka.*

30 *Diskusi dengan para kepala sekolah.*

Berkurangnya akses jenjang pendidikan yang lebih tinggi di daerah terpencil

Satu-satunya SMA di Kecamatan Batipuh mencatat penurunan 11 persen pada jumlah murid yang diterima sebelum dan sesudah penerapan Pembatasan jumlah murid per kelas. Namun mereka tidak dapat membangun kelas tambahan karena keterbatasan sumber daya sekolah. Murid yang tidak diterima di SMA ini hanya memiliki sedikit sekali pilihan. Mereka bisa pergi ke kabupaten tetangga dan mencoba mencari sekolah yang mau menerima mereka (sekolah di sana tidak dibatasi jumlah muridnya). Namun, fasilitas yang dimiliki oleh sekolah-sekolah itu juga masih diragukan. Selain itu, tetap tidak ada jaminan murid akan diterima karena jumlah murid lain yang mendaftar ke sekolah-sekolah itu juga tinggi: lulusan SMP terbaik di Batipuh biasanya akan pergi ke kabupaten tetangga, karena SMA di kabupaten itu adalah yang terbaik di Provinsi. Hal ini memperbesar kesempatan mereka untuk meneruskan pendidikan ke tingkat Perguruan tinggi. Namun, bagi orang tua di daerah, untuk mengirim anak mereka bersekolah ke kabupaten tetangga membutuhkan biaya yang cukup tinggi. Jika mereka tidak mampu, maka satu-satunya pilihan yang ada ialah belajar di sekolah kejuruan setempat atau ke madrasah Aliyah, dimana keduanya memiliki mutu yang lebih rendah daripada SMA umum.

Sejumlah kepala sekolah dan guru di Batipuh menyarankan untuk menambah jumlah ruang kelas untuk memastikan murid yang mengalami nasib seperti itu bisa memiliki akses yang lebih baik ke SMA. Karena kebanyakan SMA, termasuk di kabupaten ini, memiliki cukup banyak guru untuk mengakomodasi kelas-kelas tambahan. Para guru menyatakan bahwa mereka rela mengajar lebih lama, karena dengan memiliki lebih banyak murid pendapatan mereka juga akan bertambah. Satu-satunya yang bermasalah adalah jumlah ruang kelas.

Perubahan Mutu Pendidikan

Meningkatnya ketrampilan mengajar di sekolah yang lebih berkualitas. Sekolah dengan nilai rata-rata ujiannya lebih baik dapat mengirim staf mereka ke luar negeri untuk menjalani pelatihan dan studi banding; staf ini kemudian kembali dengan gagasan-gagasan baru, dan banyak diantara gagasan tersebut kemudian diterapkan dalam proses mengajar di kelas. Pada saat yang sama, pembatasan jumlah murid per kelas memungkinkan para guru untuk lebih memusatkan perhatian pada kebutuhan tiap murid, sehingga memperbesar peluang untuk meningkatkan kualitas daya serap murid-murid tersebut.

Penawaran yang lebih luas di bidang pendidikan dan juga peningkatan fasilitas di sekolah yang lebih berkualitas. Adanya dorongan untuk mendapatkan murid yang lebih unggul di sekolah mereka, agar bisa meningkatkan hasil ujian sekolah untuk kemudian meraih hadiah perjalanan belajar ke luar negeri, adalah motivator utama yang menyebabkan terjadinya peningkatan yang signifikan pada penawaran-penawaran yang diajukan oleh sekolah-sekolah yang lebih unggul. Beberapa hal yang ditawarkan oleh sekolah-sekolah tersebut antara lain adanya jam pelajaran tambahan tambahan untuk membantu murid tahun terakhir pada tiap jenjang pendidikan menghadapi ujian akhir nasional (terutama untuk mata pelajaran bahasa Inggris, matematika, dan bahasa Indonesia); pengadaan kelas-kelas khusus untuk murid yang paling berprestasi; dan pelajaran tambahan diluar jam sekolah untuk mata pelajaran tertentu seperti agama dan ilmu komputer. Satu sekolah telah menandatangani kontrak dengan sebuah lembaga swasta untuk menyediakan pelatihan komputer bagi muridnya. Sejumlah sekolah telah berupaya untuk menyediakan akses laboratorium ilmu alam dan juga akses komputer muridnya, serta menyediakan satu ruangan kelas tersendiri untuk masing-masing kelas.

Bertambahnya beban keuangan yang ditanggung beberapa sekolah dan orang tua murid. Akibat pemahaman yang kurang lengkap terhadap reformasi pendidikan, beberapa sekolah memiliki kesan bahwa mereka tetap harus menyediakan pelayanan yang sebenarnya tidak dapat mereka tanggung. Misalnya, kebijakan yang dikeluarkan adalah: sekolah yang mampu diharapkan memberikan mata pelajaran bahasa Inggris mulai dari kelas

satu. Namun, ternyata sekolah yang tidak memiliki dan tidak mampu menggaji Guru Bahasa Inggris pada tingkat itu berupaya untuk mempekerjakan staf pengajar tambahan untuk menjalankan kebijakan yang dikeluarkan, sehingga pada akhirnya menambah beban keuangan mereka. Sementara itu, beberapa orang tua murid di sekolah yang menerapkan Kebijakan Pembatasan Jumlah Murid Per Kelas dihadapkan pada biaya pendidikan yang menjadi lebih tinggi sebagai akibat dari pelaksanaan kebijakan tersebut dan juga bertambahnya persyaratan akademis yang diminta sekolah dari muridnya.

Meningkatnya kesenjangan antarsekolah secara keseluruhan. Pada dasarnya, sekolah yang sudah lebih unggul menjadi lebih baik sementara sekolah-sekolah yang mutunya biasa-biasa saja atau bahkan kurang bermutu menjadi semakin jauh tertinggal. Adanya kebijakan nasional Manajemen Berbasis Sekolah sudah mulai membuat sekolah-sekolah yang lebih unggul memusatkan perhatian pada prestasi murid kemudian, Kebijakan Penguatan insentif telah meningkatkan persaingan dalam mendapatkan murid yang lebih berprestasi. Sekolah yang lebih unggul dengan hasil ujian yang lebih tinggi memiliki kemungkinan yang lebih besar untuk menerima manfaat dari Kebijakan Penguatan insentif. Mereka juga sudah memiliki akses ke dana pemerintah, yang jumlahnya lebih besar, sebagai hasil dari prestasi mereka yang mengesankan. Selain itu, sekolah-sekolah ini bisa menarik lebih banyak murid yang berprestasi karena sudah bisa memberikan penawaran pendidikan yang lebih luas, seperti jam pelajaran dan mata pelajaran tambahan, juga menerapkan ketrampilan yang di dapat para staf pengajar atau rekan-rekan mereka dari kunjungan belajar ke luar negeri. Setelah pemerintah pusat secara resmi memprakarsai Manajemen Berbasis Sekolah, sebagian besar sekolah menjadi lebih bergantung pada sumber daya mereka sendiri dan dukungan keuangan dari orang tua dan Komite Sekolah. Dalam siklus swadaya ini, sekolah berkualitas yang telah berhasil menarik murid-murid terbaik (dimana keberhasilan ini sebagian karena hasil dari reformasi pendidikan) menjadi lebih mampu menggalang dana dari orang tua murid juga Komite Sekolah, yang merasa bangga, dan juga dana dari pemerintah. Bahkan lulusan terbaik yang telah bekerja dan mapan kemudian memberikan sumbangan ke almamater mereka.

Sementara itu, sekolah yang kurang berprestasi cenderung mendapat semuanya serba sedikit—lebih sedikit murid berprestasi, peluang yang lebih kecil untuk ke luar negeri, lebih sedikit dana dari pemerintah, bahkan peluang yang lebih sedikit (yang disebabkan karena kurangnya penyuluhan) untuk belajar dari tangan kedua tentang gagasan-gagasan baru yang didapat oleh guru-guru yang melakukan perjalanan ke luar negeri. Selain itu, keharusan bagi kepala sekolah (atau Komite Sekolah mereka) untuk menyumbang 50 persen dari biaya kunjungan belajar, semakin memperkecil kesempatan sekolah yang prestasinya lebih rendah untuk mendapat manfaat dari Kebijakan Penguatan insentif.

Kurang matangnya inovasi daerah, bukan hanya dalam pendidikan melainkan juga pelayanan lain.

Gagasan-gagasan baru sang Bupati sedang dijalankan. Perubahan-perubahan lanjutan yang diterapkan di beberapa sekolah antara lain dengan mengirim anggota Komite Sekolah yang suportif untuk mengikuti program pertukaran ke Jakarta; mengirimkan guru matematika dari satu sekolah ke Jakarta untuk mengikuti pelatihan setelah murid mereka memenangi Olimpiade tingkat provinsi; diperkenalkannya denda ringan atau tugas disipliner bagi murid yang terlalu sering terlambat sekolah, dan Komite Sekolah menyediakan hadiah bagi guru-guru yang berprestasi tinggi di sekolah mereka.

Pada tahun 2004, meskipun Kebijakan Penguatan insentif secara teknis telah berakhir, semangatnya terus berlanjut, hal ini dibuktikan dengan adanya 150 guru yang mendaftar dan menerima sebagian dana (tidak untuk membiayai secara penuh) dari Dinas Pendidikan Kabupaten untuk melakukan melakukan studi banding sekolah ke Malaysia; bahkan lebih banyak telah mendaftarkan diri untuk mendapatkan dana dari kabupaten untuk melakukan perjalanan pada tahun 2005.³¹

Departemen Kesehatan Kabupaten juga telah menerapkan beberapa kebijakan baru yang menarik; pada tahun 2004, sejumlah puskesmas telah mendapat otonomi penuh. Mereka kini mengelola keuangan mereka sendiri dan melaporkan adanya peningkatan 300% dalam hal pemanfaatan pelayanan.

Dari pendidikan ke pelayanan kesehatan: reformasi berlanjut

Pada tahun 2004, Departemen Kesehatan melakukan survei untuk mengukur tingkat kepuasan pasien dan kesediaan mereka untuk membayar. Dua temuan utama yang didapat adalah bahwa masyarakat (termasuk warga miskin) menganggap mutu pelayanan kesehatan belum optimal, dan bahwa masyarakat sebenarnya bersedia membayar untuk mutu pelayanan kesehatan yang lebih baik. Sebagai tindak lanjut dari hasil temuan ini, tiga puskesmas diberi otonomi keuangan. Puskesmas-puskesmas ini menaikkan baik tarif pelayanan maupun jumlah pelayanan yang mereka sediakan, dan merancang sistem rekening baru untuk memastikan adanya transparansi. Selama ini pelayanan Puskesmas sebagian besar disubsidi oleh pemerintah sehingga menjadi relatif murah. Namun, jika pasien/masyarakat tidak mengetahui biaya resmi yang seharusnya dikenakan dan masih meragukan mutu pelayanan yang diberikan, masyarakatpun menjadi enggan untuk memanfaatkannya. Sistem rekening yang baru ini secara khusus menunjukkan bagian-bagian mana dari pelayanan yang disubsidi oleh pemerintah dan bagian-bagian mana yang masih perlu ditanggung oleh pasien. Hasil yang sangat menarik dari pemberlakuan sistem ini adalah peningkatan jumlah pasien yang mengunjungi puskesmas setelah peraturan yang baru diberlakukan.

Memperbaiki penyediaan layanan pendidikan

Beberapa faktor kunci dampak positif Inovasi-inovasi bidang pendidikan di Kabupaten Tanah Datar

Hanya dalam jangka waktu beberapa tahun saja, Kebijakan Penguatan insentif dan Pembatasan jumlah murid per kelas telah menghasilkan manfaat yang luar biasa bagi para guru, kepala sekolah, dan murid; terutama bagi sekolah yang berprestasi, baru kemudian bagi para *stakeholder* sektor pendidikan dan sektor pelayanan lain seperti misalnya kesehatan. Bagaimana ini bisa terjadi? Tentu saja banyak faktor yang mempengaruhi, tetapi di antara faktor-faktor tersebut, beberapa yang bisa disebut sebagai faktor kunci (tanpa faktor ini tidak akan tercipta kebijakan dan tidak akan ada dampak positif) adalah:

Perubahan-perubahan yang terjadi pada kebijakan nasional. Proses Desentralisasi, yang undang-undangnya dibuat pada tahun 1999 dan pelaksanaannya dimulai pada tahun 2001, bersama dengan dua kebijakan reformasi pendidikan nasional (Manajemen Berbasis Sekolah dan Kurikulum Berbasis Kompetensi), telah membuka jalan bagi reformasi pendidikan di tingkat daerah melalui dua cara: pertama dengan memberikan kendali politik yang lebih besar kepada Bupati dan Komite Sekolah, hal tersebut dilakukan dengan memindahkan sebagian besar tanggung jawab perencanaan, pendanaan, dan manajemen sekolah kepada mereka; dan cara yang kedua, dengan sendirinya kedua kebijakan ini menciptakan iklim yang mendorong terjadinya perubahan.

³¹ Dinas Pendidikan Kabupaten.

Visi, Imajinasi, dan Kepemimpinan Bupati. Sudah menjadi rahasia umum bahwa kepemimpinan yang luar biasa sering kali merupakan kunci dari suatu perubahan sosial. Demikian juga yang terjadi pada contoh reformasi pendidikan di Tanah Datar. Tanpa kepemimpinan Bupati, perubahan kebijakan nasional tidak akan berpengaruh, bahkan, Kebijakan Penguatan insentif dan Pembatasan jumlah murid per kelas sangat tidak mungkin tercipta, apalagi diterapkan.³² Dari pengalamannya di luar negeri, Bupati memiliki visi untuk melaksanakan reformasi pendidikan; dengan menggunakan daya kreasi dan Keahliannya memimpin, beliau mencari dana reformasi dengan melakukan perampingan secara drastis pada tubuh pemerintah daerah, kemudian beliau melanjutkan dengan memperkenalkan perubahan secara yang tidak langsung (Bupati sengaja memilih cara ini daripada menggunakan legislasi yang beliau khawatirkan tidak akan terlalu efektif).

Penerapan reformasi secara efektif. Banyak reformasi di bidang pelayanan terlihat bagus di atas kertas, tetapi karena penerapannya yang salah atau tidak efektif, reformasi-reformasi ini tidak banyak memberikan hasil —atau malah nihil. Terutama dalam hal kebijakan-kebijakan memperkuat insentif. Fakta bahwa Kebijakan Penguatan insentif di Tanah Datar bukan hanya sekedar berupaya mengaitkan antar kinerja dan insentif secara erat, kebijakan ini bahkan telah memberikan hasil yang luar biasa. Hasil yang terlihat dari penerapan reformasi ini adalah meningkatnya motivasi guru dan kepala sekolah yang telah melakukan perjalanan ke luar negeri.

Apa yang membatasi dampak positif inovasi-inovasi ini?

Meskipun ada dampak positif yang sudah dapat dilihat dalam waktu singkat, kedua kebijakan tersebut juga memiliki dua akibat negatif yang tidak terduga—yaitu berkurangnya akses sekelompok kecil (tetapi penting), anak-anak usia sekolah, dan meningkatnya kesenjangan antara sekolah yang berkualitas/unggul dan yang sekolah-sekolah yang kurang berprestasi. Selain itu, dampak positif yang ada pun agak terlokalisir, hanya terpusat pada sekolah-sekolah yang lebih unggul atau berprestasi. Apa yang terjadi?

Kurangnya diseminasi kebijakan-kebijakan yang baru. Para informan sepakat mengenai kurangnya diseminasi penerapan kebijakan-kebijakan ini beserta aturan-aturan mainnya. Beberapa sekolah menerima informasi yang tidak lengkap atau tidak akurat mengenai kebijakan-kebijakan tersebut, hal tersebut mengurangi kesempatan mereka untuk memenangkan perjalanan ke luar negeri, atau pada beberapa kasus, membebani mereka secara finansial (seperti ketika sekolah-sekolah [yang salah memahami] mempekerjakan guru-guru tambahan sebagai bagian dari upaya menerapkan kebijakan dalam hal mengajarkan bahasa Inggris sejak di kelas satu). Sekolah-sekolah yang salah memahami penerapan kebijakan-kebijakan baru ini prestasinya justru cenderung rendah (dalam hal nilai ujian akhir nasional) dan sekolah-sekolah di daerah terpencil (yang hanya memiliki sedikit kesempatan untuk berhubungan dengan para pembuat kebijakan); maupun, sekolah-sekolah yang tidak memiliki hubungan akrab, bahkan yang informal sekalipun dengan orang-orang yang mendapat kesempatan ke luar negeri dan juga dengan para pembuat kebijakan, memiliki kemungkinan yang sangat kecil untuk bisa mendengar, apalagi mendengar secara akurat, perubahan-perubahan kebijakan yang terjadi. Hal ini sebagian disebabkan oleh keputusan Bupati untuk

³² Bupati dan kepala Dinas Pendidikan.

tidak melegalisasi perubahan-perubahan yang beliau buat malahan membiarkan perubahan itu terjadi secara alami, kemudian yang sebagian lagi disebabkan oleh panjangnya jalur yang harus dilalui oleh kebanyakan informasi; mulai dari kepala Dinas Pendidikan Kabupaten kemudian ke camat, lalu ke kepala sekolah dan baru ke guru.

Sebenarnya ada banyak cara untuk memperbaiki diseminasi informasi, antara lain: dengan lebih banyak menggunakan media cetak atau media tulisan dalam menyebarkan informasi, apakah dalam bentuk dokumen resmi ataupun jurnal informal; dapat juga dengan menyebarkan informasi melalui *Nagari*; menyiarkan informasi di radio atau televisi, atau dengan memuat di surat kabar melalui Dinas Penerangan dan Komunikasi (Infokom). Metode yang terakhir ini memiliki potensi keberhasilan yang luar biasa karena pada umumnya orang cenderung suka berbagi cerita; lagipula sebagian besar dari mereka memiliki akses radio dan kemungkinan 25 persen ke surat kabar.³³

Kurangnya tindak lanjut setelah perjalanan ke luar negeri. Guru dan kepala sekolah kembali dari perjalanan mereka ke luar negeri dengan membawa banyak sekali informasi dan antusiasme yang sayangnya tidak dikomunikasikan kepada rekan mereka di sekolah-sekolah lain yang belum berkesempatan melakukan kunjungan belajar ke luar negeri. Sehingga, dampak positif dari gagasan untuk meningkatkan kinerja pengajar menjadi sangat terbatas. Selain itu, rekomendasi-rekomendasi dari orang-orang yang melakukan perjalanan ke luar negeri juga belum ditindaklanjuti. Dalam hal ini, penyebaran pelajaran yang didapat dari kunjungan belajar dan juga tindak lanjutnya adalah tanggung jawab Dinas Pendidikan Kabupaten.

Keputusan untuk tidak melegalisasi reformasi. Hal ini membatasi keberhasilan reformasi melalui dua cara: pertama, keputusan ini telah menciptakan kerumitan yang sebenarnya tidak perlu dalam proses penyebaran informasi-nya; dan cara yang kedua, keputusan untuk tidak melegalisasi reformasi bidang pendidikan ini bisa jadi telah membuat orang menjadi berpikir bahwa kebijakan itu sebenarnya tidak terlalu penting. Hal tersebut terjadi karena di Indonesia, sebuah dokumen tertulis yang ditandatangani oleh kepala Dinas Pendidikan dinilai lebih resmi sehingga kemudian akan dianggap lebih serius.

Kurang efektifnya pemanfaatan *Nagari*. Dukungan yang diberikan *Nagari* terhadap suatu kebijakan selain secara otomatis akan menyebabkan kebijakan tersebut menjadi lebih diterima oleh masyarakat *Nagari*, juga akan memastikan adanya rasa kepemilikan oleh masyarakat, ditambah lagi akan ada pemahaman yang lebih jelas tentang bagaimana seharusnya kebijakan itu diterapkan. Meskipun *Nagari* telah diberi wewenang lebih luas sebagai hasil dari proses desentralisasi, namun ternyata mereka tidak diberi tanggung jawab yang lebih besar dalam hal penyediaan informasi kepada masyarakatnya. Hal ini menunjukkan kesempatan yang hilang untuk menyebarkan dan menerapkan semua kebijakan secara lebih baik, termasuk reformasi di bidang pendidikan.

Kurangnya Infrastruktur (khususnya ruang kelas) di beberapa sekolah. Salah satu faktor kunci berkurangnya akses SMA adalah penerapan kebijakan Pembatasan jumlah murid per kelas, karena umumnya, jumlah murid yang sedikit tidak diikuti dengan penambahan jumlah ruang kelas. Sebagian besar SMA memiliki jumlah guru yang cukup; faktor yang menghambat adalah jumlah ruang kelas yang tidak mencukupi. Jika jumlah ruang kelas lebih banyak,

33 Perkiraan tim peneliti di lapangan.

maka sekolah akan bisa menampung lebih banyak murid, dengan demikian bisa mengimbangi pengurangan murid perkelas. Untuk mendapatkan anggaran pembangunan adalah hal yang sulit bagi kebanyakan sekolah yang memerlukannya—khususnya sekolah yang terdapat di daerah terpencil—tetapi bantuan dana dari kabupaten sebenarnya bisa menjadi solusi. Dalam upaya awalnya untuk mengatasi masalah ini, pemerintah kabupaten telah membangun satu SMA baru, satu SMP baru, dan satu gabungan SMA/SMP selama dua tahun terakhir ini.

Kurang menargetkan warga yang miskin dan tertinggal. Kelompok orang yang miskin dan tertinggal sering kali terabaikan jika mereka tidak apalagi jika mereka tidak diangkat sebagai kelompok sasaran khusus. Hal tersebut juga terjadi di Tanah Datar. Pada kasus ini, kelompok masyarakat yang dirugikan meliputi murid yang kurang berprestasi atau prestasinya biasa saja yang memiliki peluang yang lebih sedikit untuk dapat duduk di bangku SMA yang berkualitas; selain itu ada juga kelompok murid miskin yang mungkin akan tersisih dengan sendirinya dari pendidikan tingkat SMA karena tingginya biaya peluang untuk menempuh pendidikan di SMA; dan kelompok yang terutama dirugikan adalah murid-murid di sekolah dengan prestasi tidak menonjol, yang staf pengajar maupun non-pengajarnya kurang memenuhi syarat untuk meraih hadiah perjalanan ke luar negeri. Tentu saja, mustahil untuk mengidentifikasi sejak awalsemua kelompok yang mungkin tidak akan mendapat manfaat, atau tidak sepenuhnya mendapat manfaat dari penerapan kebijakan-kebijakan tertentu. Namun pemerintah daerah seharusnya sudah bisa memprediksi bahwa reformasi bidang pendidikan ini sangat perlu memberi perhatian khusus kepada sekolah-sekolah yang berada didaerah terpencil, juga murid miskin, dan terutama para murid dari sekolah yang kurang berprestasi atau prestasinya tidak menonjol. Sehingga kemudian beberapa tindakan seperti: mencadangkan beberapa perjalanan ke luar negeri untuk para guru dari kelas dengan prestasi terbaik di sekolah-sekolah yang prestasinya rendah, atau untuk para guru di sekolah-sekolah yang menunjukkan kenaikan terbanyak pada nilai ujian selama setahun; mungkin akan berdampak pada tingkat motivasi guru di sekolah-sekolah tersebut.

Terbatasnya Ruang lingkup reformasi. Walaupun pelatihan dan studi banding bagi guru-guru bahasa Inggris dan kepala sekolah memiliki hasil yang sangat positif bagi staf-staf tersebut, namun guru-guru bidang studi lain tidak diikutsertakan dan tidak mendapat manfaat secara langsung dari reformasi yang dilaksanakan. Reformasi ini akan semakin kuat dengan adanya memperkuat insentif yang diberikan kepada staf-staf lain tersebut.

Replikasi di Tempat lain

Agar bisa direplikasi, reformasi-reformasi ini harus punya jaminan kelanjutan secara finansial. Kebijakan Penguatan insentif relatif mahal; namun, karena Kabupaten Tanah Datar memiliki alokasi dana hasil dari restrukturisasi pemerintah kabupatennya, dan ternyata total biaya perjalanan keluar negeri termasuk biaya-biaya lain yang terkait bahkan tidak mencapai 1,5 persen dari jumlah keseluruhan dana tersebut. Namun, tidak semua pemerintah daerah memiliki keleluasaan maupun kemauan politik untuk melakukan apa yang dilakukan di Tanah Datar, yaitu pengalihan alokasi dana dari dinas-dinas pemerintah kabupaten (yang sekarang sudah dihentikan) ke sistem pendidikan. Keberlanjutan dalam hal keuangan kemudian menjadi masalah besar, karena pada umumnya, semakin mahal suatu perubahan, maka akan semakin sulit juga untuk mewujudkannya. Sebuah pertanyaan kunci bagi para pembuat

keputusan dibidang pendidikan, yang berminat untuk mengadopsi kebijakan intensif seperti yang diterapkan di Tanah Datar adalah “bagaimana cara mengurangi anggaran agar dapat dialokasikan untuk penerapan kebijakan ini?”. Kemudian pertanyaan lain yang terkait dan tidak kalah penting adalah “Dari mana kami bisa mendapatkan dana untuk membiayai program memperkuat insentif *apapun?*”. Tentu saja, salah satu pendekatan yang bisa dilakukan antara lain dengan mengurangi biaya intensif: Contohnya seperti yang dilakukan di Tanah Datar, dimana para staf bisa dikirim ke pusat-pusat pelatihan dan pendidikan terbaik yang ada di Indonesia untuk melakukan kunjungan belajar. Pendekatan lain yang bisa dilakukan adalah dengan memperkuat efek samping dari reformasi untuk meningkatkan jumlah penerima manfaat yang tidak langsung: misalnya dengan memastikan agar pengetahuan yang didapat dari perjalanan belajar keluar negeri diteruskan atau didiseminasikan kepada pihak-pihak yang di dalam negeri.

Agar bisa direplikasi, reformasi ini harus punya jaminan berkelanjutan secara intitusional. Meskipun seorang pemimpin dengan misi akan mampu mendorong dan menciptakan satu atau dua kali reformasi besar, namun untuk menjamin keberlanjutan jangka panjang dari budaya reformasi, diperlukan perubahan yang sistemik.. Keberadaan lembaga cenderung lebih lama daripada keberadaan pemimpinnya, tidak peduli betapa cemerlang dan pandainya si pemimpin. Jumlah *stakeholder* yang mau dan mampu menanggung risiko untuk melakukan suatu perubahan, perlu ditingkatkan, dan aturan-aturan main baik yang formal maupun informal harus diubah atau disesuaikan untuk memungkinkan terjadinya perubahan dan memupuk perubahan yang terjadi. Proses tersebut tampaknya sudah di mulai di Tanah Datar.

Sebuah catatan mengenai pentingnya asas “ekuitas”. Tindakan mereplikasi reformasi-reformasi yang tidak dirancang untuk memenuhi kebutuhan kelompok masyarakat yang miskin dan tertinggal hanya akan memperbesar dan memperparah kesalahan yang terjadi.

Sehingga untuk menghindari kesalahan yang sama, para pembuat keputusan yang tertarik untuk mereplikasi dengan memperhatikan asas keadilan perlu mengikutsertakan kelompok sasaran selama tahap perancangan kebijakan. Seperti yang terlihat dalam studi kasus ini, tahap awal peningkatan kualitas pelayanan publik yang tidak selalu memihak maupun menyertakan masyarakat miskin.

*Studi Kasus 2:
Kupon Pelayanan Bidan di
Kabupaten Pemalang, Jawa Tengah*

Ringkasan

Pada tahun 1998, sebagai bagian dari Program Keselamatan Ibu (*Safe Motherhood*) yang didanai Bank Dunia, dilaksanakanlah “Kontrak Berbasis Kinerja untuk Bidan” (*Targeted-Performance-based-Contract/TPC*) sebagai pilot project di sepuluh kabupaten di Indonesia, termasuk di Kabupaten Pemalang, Jawa Tengah. Proyek ini bertujuan untuk memantapkan kesinambungan layanan kesehatan tingkat desa bagi para ibu. Departemen Kesehatan berpendapat bahwa proyek ini awalnya bertujuan untuk membantu swastanisasi para bidan di desa. Mekanisme pelaksanaan proyek adalah dengan memberikan sebuah buklet berisi kupon prabayar untuk layanan bidan tertentu kepada semua perempuan hamil yang miskin di desa tempat bidan TPC bertugas, hal ini diharapkan akan mendorong calon ibu untuk menjalani perawatan kehamilan. Para bidan TPC akan mendapat bayaran sesuai jumlah kupon yang ditukarkan, sehingga pada akhirnya mereka juga akan terdorong untuk mendatangi pasien yang miskin. Pada tahun 2002, pemerintah, tanpa pemberitahuan, membatalkan tujuannya untuk melakukan swastanisasi bidan, dengan mengizinkan adanya pembaharuan kontrak sampai dengan waktu yang tidak terbatas bagi sejumlah besar bidan kontrak PTT. Walaupun proyek TPC berakhir pada tahun 2003, kabupaten ini tetap meneruskan sistem kupon dengan menggunakan sebagian dana APBD. Ketika pada bulan November 2004, pemerintah pusat memperbolehkan para bidan TPC untuk berubah status menjadi bidan kontrak PTT, Pemda Pemalang pun menghentikan sistem kupon; sistem kontrak PTT, memungkinkan pemda untuk menghemat dana APBD. Secara keseluruhan, proyek TPC telah meningkatkan akses layanan kebidanan dengan kualitas yang lebih baik bagi perempuan hamil yang miskin. Adapun keberhasilan proyek ini disebabkan oleh dua faktor utama: pertama, sistem kupon memungkinkan warga miskin untuk mendapat pelayanan bidan; dan kedua, sistem kupon dirasa cukup efektif untuk membuat para bidan memenuhi tanggung jawabnya melayani warga miskin. Selama pelaksanaan proyek, terjadi penurunan angka kematian ibu di Kabupaten Pemalang, dari 51 per 1.000 kelahiran hidup pada tahun 1997 menjadi 32 pada tahun 2003. Walaupun, penurunan ini sepertinya bukan disebabkan oleh pelaksanaan proyek TPC, tetapi setidaknya proyek ini memungkinkan adanya pelatihan dari pemerintah pusat kepada bidan di desa, sehingga meningkatkan kualitas pelayanan bidan, dan hal inilah yang berdampak pada penurunan angka kematian ibu. Hal-hal yang membatasi dampak positif proyek ini; sulitnya mengidentifikasi dan mencapai kelompok sasaran; kurangnya penyebaran informasi proyek; kurangnya pengumpulan dan analisis data proyek; juga manajemen proyek yang tidak efektif; maupun konflik yang timbul karena tumpang tindihnya proyek ini dengan program kartu sehat.

Studi kasus ini ditulis oleh Eleonora Suk Mei Tan, Bank Dunia (Indonesia). Penelitian didasarkan atas kunjungan lapangan ke Tanah Datar pada bulan Februari dan bulan Maret 2005. Referensi yang digunakan; J.D. Angrist dan V. Lavy, Using Maimonides' Rule to Estimate the Effect of Class Size on Scholastic Achievement (Mei 1999) dan M. Urquiola, Identifying Class Size Effects in Developing Countries: Evidence from Rural Schools in Bolivia (November 2001). Anggota tim peneliti antara lain C. Clarita Kusharto, Yayasan Pradipta Paramitha (Indonesia) dan Sri Budiyati, SMERU Institute (Indonesia). Dukungan manajerial oleh: Winthrop Carty, Ash Institute of Democratic Governance, Harvard University (U.S.A.); juga oleh Sachiko Miyata, Stefan Nachuk, dan Menno Pradhan, semuanya dari Bank Dunia (Indonesia). Dukungan analitis dan editorial diberikan oleh Susannah Hopkins Leisher, konsultan (Australia).

Laporan Studi Kasus ini adalah hak cipta penulis, Ash Institute, dan World Bank; dan tidak boleh disebarluaskan atau digunakan tanpa izin mereka

Pendahuluan

Lokasi penelitian: Kabupaten Pemalang

Kabupaten Pemalang adalah satu di antara 35 kabupaten/kota di Provinsi Jawa Tengah. Penduduknya yang berjumlah sekitar 1,3 juta jiwa, hampir seluruhnya adalah suku Jawa.³⁴ Topografinya yang datar memungkinkan 14 kecamatannya dan sebagian besar desa-desanya sudah dilalui jalan. Namun, 48 di antara 222 desa di kabupaten ini masih tergolong wilayah “terpencil”, karena masih mengalami kesulitan transportasi. Dengan tingkat kemiskinan hampir mencapai 40 persen pada beberapa kecamatan (bandingkan dengan tingkat nasional, 17 persen), kabupaten ini bisa dibilang miskin; sumber pendapatan utamanya adalah hasil pertanian, terutama beras. Tingkat melek huruf di kabupaten ini 13 persen, sama dengan rata-rata nasional.³⁵ Bahasa utama yang digunakan sehari-hari adalah bahasa Jawa; sebagian besar penduduk desa yang lanjut usia tidak bisa berbahasa Indonesia.

Pelayanan kebidanan di Kabupaten Pemalang

Pelayanan kehamilan merupakan tanggung jawab Departemen Kesehatan melalui Dinas-Dinas Kesehatan di provinsi dan kabupaten, dan tersedia bagi semua perempuan Indonesia baik dari penyedia layanan swasta maupun milik negara. Para penyedia layanan yang disediakan oleh pemerintah antara lain adalah bidan yang dibayar oleh pemerintah, baik pegawai kontrak (Bidan Pegawai Tidak Tetap di Desa atau BdD PTT) maupun yang ditugasi sebagai pegawai negeri (Bidan Pegawai Negeri Sipil di Desa atau BdD PNS) di pusat kesehatan masyarakat (Puskesmas) serta Pondok Bersalin Desa (Polindes) dan Puskesmas Pembantu (Pustu). Para penyedia layanan swasta, yang berpraktek dirumah masing-masing, termasuk para bidan yang dibayar pemerintah, lalu buka praktek sendiri setelah jam kerja dengan pemerintah, maupun mereka yang melakukan praktek swasta murni. Selain mereka, dukun beranak ternyata juga memegang peranan penting dalam penyediaan layanan swasta, mereka masih sering menolong sebagian besar persalinan di desa, baik persalinan yang didampingi bidan ataupun tidak. Apalagi di desa yang tidak ada bidan subsidi, perempuan hamil yang miskin sangat tergantung pada dukun beranak untuk membantu persalinannya. Menurut Parker dan Roestam (2002), hal ini disebabkan biaya layanan mereka lebih murah dan lokasi prakteknya juga lebih mudah dijangkau, mereka sendiri kemungkinan besar sudah punya anak, dan mereka juga menyediakan layanan non-klinis pasca persalinan lainnya, termasuk membersihkan plasenta, memandikan bayi, juga memijat bayi bahkan kadang kala memijat sang ibu. Dukun beranak tidak mendapat pendidikan formal sebagai bidan, mereka biasanya wanita separuh baya atau lebih tua, dengan tingkat pendidikan rendah (sekolah dasar atau bahkan lebih rendah) dan pada umumnya mengandalkan metode-metode persalinan lama. Sejak tahun 1990-an, pemerintah Indonesia telah meminta Puskesmas untuk menyelenggarakan kursus-kursus singkat untuk dukun, dengan pemateri bidan pemerintah. Walaupun semua dukun di Pemalang telah menerima pelatihan tersebut, mereka tetap masih belum terlatih untuk menangani komplikasi yang mungkin terjadi selama proses persalinan. Dengan bertambahnya jumlah dukun bayi yang terlatih dan bidan yang memegang izin praktek, pemerintah berharap agar dukun bayi hendaknya tidak lagi digunakan untuk menolong persalinan.

Jaringan pelayanan kesehatan saat ini di kabupaten meliputi 31 dokter, 22 Puskesmas, 49 Posyandu dan 161 klinik

34 Dinas Kesehatan Kabupaten (2004)

35 Indikator Pembangunan Dunia Indonesia: 17 persen wanita berusia 15 tahun atau lebih dan 8 persen pria berusia 15 tahun atau lebih buta huruf.

bidan desa beserta 244 bidan (115 pegawai tidak tetap dan 129 pegawai negeri); hanya sebagian kecil dari 222 desa, yang tidak memiliki bidan.³⁶ Sekitar 300 dukun bekerja di kabupaten ini (sehingga ada paling sedikit satu dukun per desa), tercatat juga sekitar 26.000 kader kesehatan desa di kabupaten Pemalang. Mayoritas kader ini adalah perempuan. Peran rumah sakit sebagai penyedia layanan bidan dan persalinan di desa relatif kecil: bidan TPC merujuk hanya sekitar 30 sampai 50 perempuan hamil per tahun (kurang dari sepersepuluh dari satu persen jumlah kelahiran per tahun di Kabupaten Pemalang) ke rumah sakit untuk perawatan yang berkaitan dengan kelahiran anak.³⁷

Reformasi Pelayanan Kebidanan

Terlepas dari berbagai upaya perbaikan yang dilakukan sejak tahun 1997, indikator-indikator penting di bidang kesehatan ibu dan anak di Indonesia masih tetap lebih tinggi dibanding negara-negara lain di kawasan ini. Misalnya, tingkat kematian bayi adalah 47 per 1.000 kelahiran hidup (statistik tahun 2003) di Indonesia, dibandingkan dengan tingkat kematian bayi di kawasan Asia Timur dan Pasifik sebesar 32 per 1.000 kelahiran hidup.³⁸

Pada awal tahun 1990-an, Indonesia meluncurkan Program keselamatan Ibu (*Safety Motherhood Project*) sebagai tindak lanjut Konferensi *Safety Motherhood* yang diselenggarakan di Nairobi. Program nasional pertama yang diluncurkan adalah Program Bidan PTT. Di bawah program ini, pemerintah berencana menempatkan 56.000 bidan di seluruh Indonesia (pada awal 2005, sudah menempatkan sekitar 50.000 bidan). Menyediakan sejumlah besar tenaga bidan untuk memenuhi kebutuhan di Indonesia tidaklah mudah, tetapi memberikan solusi yang berkelanjutan adalah masalah lain yang lebih rumit lagi. Sejak awal pemerintah sudah menyadari penempatan bidan-bidan baru ini akan memberi beban yang sangat berat bagi anggaran negara; sehingga pemerintah pun sudah menggagas suatu tujuan, yang tak tertulis sejak awal, untuk memantapkan kelangsungan bidan-bidan ini dengan jalan swastanisasi bidan PTT.³⁹ Namun ternyata, sulit bagi para bidan yang baru lulus ini untuk menunjukkan kemampuannya, mereka juga hanya berhasil menarik sedikit pasien, sehingga kecil kemungkinan untuk dapat melakukan swastanisasi setelah berakhirnya kontrak mereka.⁴⁰

Pada tahun 1997, Bank Dunia bekerja sama dengan Departemen Kesehatan merancang Proyek *Safety motherhood*: dengan pendekatan kemitraan dan keluarga, untuk mendukung strategi pemerintah. Proyek ini bertujuan untuk memperbaiki kondisi kesehatan di kabupaten-kabupaten tertentu di Jawa Timur dan Jawa Tengah dengan cara: (1) meningkatkan kebutuhan dan pemanfaatan layanan kehamilan yang lebih berkualitas; (2) memantapkan kesinambungan layanan kehamilan tingkat desa; (3) meningkatkan kualitas pelayanan keluarga berencana; dan (4) membekali para remaja agar menjalani kehidupan reproduksi yang sehat.⁴¹

36 Dinas Kesehatan Kabupaten.

37 Sumber: Dinas Kesehatan Kabupaten (2000-2004).

38 Statistik kesehatan, gizi, dan kemiskinan dari <http://devdata.worldbank.org/hnpstats/>.

39 Sumber: Parker dan Roestam 2002.

40 Sumber: Kepala-kepala PUSKESMAS.

41 Sumber: World Bank Report No. PIC2869.

Pada sistem PTT, kontrak awal berlaku untuk periode tiga tahun dengan satu kali kesempatan untuk memperpanjang. Bidan PTT angkatan pertama di kabupaten Pemalang ditugaskan pada tahun 1994, dan angkatan kedua—yang terdiri dari 50 bidan—pada tahun 1995. Namun, ketika kontrak-kontrak untuk angkatan kedua akan berakhir pada tahun 1998, timbul ketidakpastian, apakah kontrak-kontrak tersebut akan benar-benar diperpanjang. Sehingga pelaksanaan pilot project TPC pada tahun tersebut sangat membantu para bidan ini untuk memperoleh kembali keamanan kerja, juga memberi kesempatan bagi Dinas Kesehatan Kabupaten untuk mempertahankan dan memperbaiki akses layanan bidan.

Pilot project yang diluncurkan sebagai komponen utama dalam Proyek *Safe Motherhood*, adalah Kontrak Berbasis Kinerja Bertarget untuk Bidan (TPC). Proyek ini dilaksanakan dari tahun 1998 sampai akhir tahun 2003. Tujuan utama proyek TPC ini adalah untuk meningkatkan kesinambungan layanan bidan tingkat desa.⁴² Proyek itu “dirancang agar lebih adil [daripada sistem kontrak PTT yang sudah berjalan] bagi para BdD [bidan], ...[dan] lebih adil juga bagi warga desa; [selain itu, proyek ini] berbasis kinerja sehingga akan mendorong terciptanya efisiensi yang lebih besar”. Diharapkan proyek TPC ini akan “menghemat sejumlah besar dana DepKes secara bertahap... dengan berkurangnya jumlah penduduk miskin seiring dengan kemajuan pembangunan... karena itu, TPC dianggap sebagai ‘penyelesaian masalah’ bagi DepKes yang harus menyokong BdD [bidan], sampai (akhirnya) mereka bisa menjadi penyedia layanan swasta yang mandiri.”⁴³

Pilot project TPC terdiri dari tiga unsur: mengontrak dan memberikan pelatihan bagi bidan-bidan;⁴⁴ sistem kupon berdasarkan kebutuhan akan layanan bidan; dan evaluasi berdasarkan target, bagi kinerja bidan. Teorinya, dengan diterbitkannya kupon prabayar untuk layanan kesehatan khusus bagi calon ibu, akan memungkinkan warga dari berbagai tingkat penghasilan untuk mendapat layanan bidan. Keharusan bagi bidan TPC untuk melampirkan lembar kupon ketika mereka akan menagih pembayaran ke dinas setempat, akan memberi insentif bagi para bidan untuk mendatangi pasien-pasien miskin dan meyakinkan pentingnya layanan bidan. Pejabat Depkes melihat prospek bahwa melalui sistem kupon ini, kebutuhan akan layanan bidan akan sangat meningkat sehingga memungkinkan swastanisasi layanan bidan TPC.

Skenario tersebut menjadi rumit ketika pada tahun 1997 pemerintah melaksanakan Program Jaring Pengaman Sosial (JPS), sebagai upaya mengurangi dampak negatif krisis ekonomi terhadap warga miskin. Salah satu program JPS, yaitu Jaring Pengaman Sosial Bidang Kesehatan (JPS-BK), bertujuan meningkatkan akses layanan kesehatan bagi keluarga-keluarga berpenghasilan rendah, dengan menyediakan “*kartu sehat*”. Program kartu sehat diperkenalkan di seluruh negeri pada tahun yang sama dengan diluncurkannya proyek TPC di sepuluh kabupaten. Kartu sehat ini selain meliputi beberapa layanan bidan (persalinan, perawatan *ante-* dan *post natal*), juga meliputi berbagai layanan kesehatan lainnya, baik di pusat kesehatan maupun di rumah sakit.

42 Sumber: World Bank Report No. PIC2869.

43 Sumber: World Bank Report No. PIC2869, pp.34 and 46.

44 Pelatihan bukan bagian dari proyek TPC per se, tetapi bidan TPC diprioritaskan dalam program pelatihan bidan nasional yang baru.

Pertanyaan Penelitian

Tujuan studi kasus ini adalah untuk meneliti dampak sistem kupon terhadap kualitas dan pemanfaatan layanan bidan, dengan menitikberatkan pada pemanfaatan oleh warga miskin. Ada tiga hipotesis yang diuji selama penelitian di lapangan:

1. Sistem kupon telah menghasilkan peningkatan pemanfaatan layanan bidan TPC oleh warga miskin.
2. Sistem kupon telah berhasil meningkatkan pemanfaatan layanan, terutama karena: (a) dari segi keuangan memungkinkan warga miskin untuk memanfaatkan pelayanan bidan TPC; (b) bidan TPC memiliki insentif untuk mendorong warga miskin memanfaatkan pelayanan mereka; dan (c) Para ibu hamil semakin memahami pentingnya layanan dan peningkatan kualitas bidan.
3. Penggunaan "pencapaian target" sebagai dasar evaluasi untuk bidan TPC, akan meningkatkan motivasi mereka, sehingga kualitas pelayanan juga meningkat.

Metodologi

Tim peneliti mengunjungi tiga desa di dua kecamatan selama kunjungan 11 hari pada bulan Maret 2005, yaitu: Desa Peguyangan di kecamatan Bantar Bolang, dan desa Ampelgading serta Ujunggede di kecamatan Ampelgading. Kriteria pemilihan kecamatan dan desa yang dikunjungi adalah lokasi (satu kecamatan letaknya cukup terpencil, sedangkan satunya berada dekat jalan utama di pesisir), dan jumlah bidan TPC yang berprektek di wilayah tersebut (dipilih kecamatan dan desa dengan jumlah bidan yang relatif tinggi).

Metode penelitian yang utama adalah wawancara semi-terstruktur dan diskusi kelompok terfokus. Selain mengunjungi dua Puskesmas dan satu Posyandu, tim peneliti juga mewawancarai sekitar lima puluh orang, termasuk kepala dan pegawai Dinas Kesehatan Kabupaten, delapan tenaga kesehatan Puskesmas, delapan bidan PTT, yang enam di antaranya adalah mantan bidan TPC, dua bidan dengan status pegawai negeri sipil (PNS), delapan kader, fasilitator Proyek *Safety motherhood*,⁴⁵ kepala Badan Perencanaan Daerah Kepala Sub Bidang Sosial (Bappeda Kasubid), satu kepala desa, sepuluh pasien pengguna kupon, dan delapan keluarga miskin. Pasien pengguna kupon yang diwawancarai didatangkan oleh para bidan, mereka adalah ibu-ibu yang menggunakan kupon untuk persalinan mereka. Keluarga-keluarga miskin yang diwawancarai dipilih dengan bantuan kader atau dipilih secara acak ketika tim peneliti berjalan di area pedesaan dan persawahan.

Sayangnya semua data proyek TPC dari tahun 1999 dan sebelumnya hilang, ketika terjadi kebakaran di kantor Dinas Kesehatan Kabupaten pada tahun 2000, sehingga mempersulit proses analisis.

⁴⁵ Karena proyek ini melibatkan begitu banyak organisasi, pemerintah pusat memutuskan untuk mempekerjakan fasilitator-fasilitator di tingkat kabupaten untuk menghindari kegiatan yang tumpang tindih.

Perjalanan Program TPC

Mekanisme TPC

Bidan TPC. Pada Bulan Oktober 1998, Kabupaten Pemalang mengontrak 30 bidan di bawah proyek TPC.⁴⁶ Sebenarnya semua bidan boleh mendaftar untuk posisi TPC, tapi ternyata di Pemalang semua bidan yang menjadi bidan TPC adalah para bidan yang sebelumnya merupakan bidan PTT. Para bidan ini dikontrak sebagai PTT pada tahun 1995, namun pada tahun 1998 belum mendapat kepastian apakah kontrak PTT mereka akan diperpanjang.

Ada beberapa alasan yang menyebabkan kontrak TPC tampak lebih menggiurkan, terutama bagi para bidan PTT. Alasan pertama, periode kontrak awal TPC adalah 5 tahun, yang berarti lebih lama dibanding kontrak awal PTT (tiga tahun). Kedua, pendapatan dari TPC nampaknya lebih tinggi daripada pendapatan PTT. Bukan saja karena ada bonus Rp. 500.000 pada waktu menandatangani kontrak, tetapi juga karena pendapatan mereka dari tiap pelayanan yang mereka berikan bagi para Ibu hamil yang miskin, lebih tinggi dari bidan PTT. Selain itu, jenis pelayanan kehamilan yang tercakup dalam kupon (sebanyak enam jenis pelayanan) lebih banyak jumlahnya dibanding program kartu sehat, yang hanya berjumlah tiga jenis. Ketiga, tidak seperti bidan PTT, bidan TPC diizinkan untuk memilih sendiri tempat praktek mereka. Keempat, banyak bidan berasumsi bahwa ada kemungkinan bagi bidan TPC untuk diangkat menjadi pegawai negeri sipil setelah masa kontrak selesai, mereka juga bisa mengajukan kredit sepeda motor.⁴⁷ Kemudian keuntungan yang terakhir, bidan TPC berkesempatan untuk mempromosikan pelayanan mereka sendiri, karena mereka bertanggung jawab atas diseminasi informasi tentang program kupon. Hal ini sangat membantu, terutama bagi bidan-bidan muda yang belum berpengalaman, yang masih belum mendapat kepercayaan dari warga desa.

Sekitar 20 dari 30 bidan yang menandatangani kontrak TPC, sebenarnya adalah Bidan PTT di desa yang sama, mereka hanya merubah status menjadi bidan TPC. Pada beberapa kasus, bidan TPC memilih desa-desa yang belum ada bidannya, atau desa dimana sebelumnya sudah ada bidan PTT, tapi kemudian bidan PTT tersebut tidak lagi bertugas di desa itu.

Bidan TPC memperoleh pendapatan dari tiga sumber, pertama dari gaji pokok bulanan karena membantu di Posyandu selama beberapa hari dalam sebulan;⁴⁸ kemudian yang kedua, penukaran kupon yang diserahkan oleh Ibu hamil yang miskin; dan yang ketiga penghasilan yang didapat dari membuka praktek pribadi.

Hasil kerja bidan TPC dievaluasi oleh pegawai Dinas Kesehatan Kabupaten, berdasarkan target tingkat kelahiran yang diharapkan di desa tempat bidan bertugas, untuk pelayanan dengan kupon, kemudian dibandingkan dengan pelayanan non-kupon yang diberikannya. Para bidan juga membuat laporan mereka sendiri tiap bulan, mereka mengisi formulir sederhana dan mengirimkannya kepada Dinas Kesehatan Kabupaten. Selain sebagai dasar evaluasi kinerja bidan, pencapaian target juga digunakan sebagai indikator untuk melihat apakah perempuan miskin sudah

46 Inilah jumlah bidan TPC yang pernah dikontrak melalui proyek ini di Pemalang.

47 Sumber: sembilan bidan TPC dari dua kecamatan.

48 J.C. Knowles (2000).

mendapatkan pelayanan yang mereka butuhkan; pencapaian itu juga dimaksudkan untuk mengukur kemajuan yang dicapai bidan dalam proses menjadi penyedia layanan swasta yang mandiri. Pada kasus-kasus dimana target tidak tercapai, pegawai dinas kesehatan mengunjungi lokasi untuk memeriksa lebih lanjut.

Kupon. Setiap perempuan hamil yang tergolong miskin, di desa tempat bidan TPC berpraktek akan mendapatkan satu buklet berisi sejumlah kupon untuk enam jenis pelayanan utama bidan, termasuk persalinan, rujukan ke rumah sakit jika ada komplikasi,⁴⁹ perawatan pra- dan pasca – kelahiran, perawatan bayi, program keluarga berencana, dan layanan kesehatan keluarga.⁵⁰ Untuk setiap kehamilan, seorang perempuan miskin mendapat satu buklet baru.

Setiap kali seorang perempuan mendapat salah satu pelayanan tersebut, dia akan membayar sang bidan menggunakan satu kuponnya. Bidan kemudian menyerahkan kupon tersebut ke dinas setempat untuk *ditukar* dengan uang sesuai dengan jenis dan jumlah pelayanan atau kupon yang diberikan.⁵¹ Selain menjadi insentif keuangan bagi para bidan dalam mencari perempuan hamil yang miskin untuk diberi pelayanan, sistem kupon ini juga diharapkan akan bisa menyingkirkan kendala keuangan bagi para perempuan tersebut dalam mendapat layanan bidan.

Para penerima kupon dipilih sendiri oleh bidan TPC, yang kadang-kadang bekerja sama dengan kader kesehatan dan, pada beberapa kasus, dengan kepala desa. Para bidan diberi daftar nama orang yang tergolong miskin berdasarkan kriteria penyandang kartu sehat dari Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN). Kriterianya antara lain; rumah berlantai tanah (bukan pasir), makan dua kali sehari atau kurang, hanya memiliki sepasang pakaian, tidak mampu membayar layanan Puskesmas, tidak mampu menyekolahkan anak-anak mereka ke sekolah dasar, dan tidak mampu membeli barang-barang kebutuhan ibadat. Berdasarkan kriteria tersebut, para bidan membuat sendiri daftar yang berisi nama-nama warga yang dinilai layak mendapat kupon. Fakta bahwa kriteria yang digunakan untuk menentukan penyandang kupon TPC sama dengan kriteria penyandang kartu sehat menjelaskan mengapa di desa-desa dimana bidan TPC berpraktek, setiap perempuan hamil yang memiliki kartu sehat kemungkinan besar juga penerima kupon TPC.

Diseminasi informasi. Dinas Kesehatan Kabupaten bertanggung jawab atas diseminasi informasi program kupon ini ke para bidan, kader dan kepala desa. Pada awalnya, Puskesmas memang sengaja tidak diikutsertakan dalam proyek ini, dengan alasan para bidan sedang dalam tahap menuju swastanisasi; mengikutsertakan Puskesmas (yang didanai pemerintah) akan menghambat program swastanisasi tersebut. Namun akhirnya, terbukti bahwa Puskesmas-Puskesmas, yang selama ini telah menyediakan layanan bidan (Posyandu) yang dihargai dan dipercaya oleh masyarakat desa, ternyata memang memiliki peran penting dalam pelaksanaan program ini.

49 *Pelayanan ini hanya disertakan sebagai bagian dari buku kupon pada tahun 1999.*

50 *Pada tahun 1999, setiap buku terdiri dari 29 kupon, termasuk satu untuk melahirkan, satu untuk rujukan keadaan darurat, satu untuk perawatan sebelum kelahiran, tiga untuk perawatan setelah kelahiran, empat untuk keluarga berencana, delapan untuk perawatan bayi, dan enam untuk perawatan kesehatan keluarga.*

51 *Pada tahun 1999, pembayaran kupon adalah Rp. 60.000 untuk kelahiran, Rp. 30.000 untuk keluarga berencana, dan Rp. 5.000 untuk setiap pelayanan lain.*

Diseminasi informasi tentang proyek TPC bagi kaum perempuan di daerah, terutama dilakukan oleh para bidan itu sendiri. Semua bidan menggunakan Posyandu sebagai sarana untuk bertemu dengan ibu-ibu, ada juga yang menggunakan para kader. Karena kader ini adalah penduduk asli daerah tersebut, mereka biasanya tahu siapa saja yang sedang hamil berikut status ekonomi para calon Ibu tersebut. Kader yang aktif akan mampir di rumah bidan TPC untuk memberitahu jika ada perempuan miskin yang hamil, sehingga bidan bisa mampir ke rumah perempuan itu untuk memberikan buku kupon dan menjelaskan program kupon kepadanya. Ada kalanya kepala desa juga dilibatkan dalam diseminasi informasi. Misalnya, di Ampelgading, para kepala desa terus mengorganisir pertemuan-pertemuan bulanan dengan para Ibu hamil. Pertemuan tersebut membahas informasi seputar kehamilan, gizi, kesehatan, dan proyek-proyek yang pro-masyarakat miskin. Namun, di desa-desa lain, para kepala desa tidak dilibatkan dalam proses diseminasi informasi.

Biaya proyek TPC Total biaya gaji pokok dan penukaran kupon untuk 30 bidan TPC di Kabupaten Pemalang mencapai lebih dari Rp. 1,2 miliar untuk periode tahun 1999 sampai 2004;⁵² selain itu, dua pegawai Dinas Kesehatan Kabupaten masing-masing diberi gaji Rp. 150.000 untuk peran mereka dalam memonitor jalannya program. Unit Pengawas Proyek di Kabupaten (DPMU) juga menerima pendapatan, yang tidak diketahui besarnya. Sampai dengan tahun 2003 proyek ini didanai oleh Bank Dunia dan pemerintah pusat; tahun 2004, biaya-biaya untuk upah dasar didanai dari APBD kabupaten, sedangkan kupon didanai oleh pemerintah pusat dengan dukungan dana dari Bank Dunia.

Jalinan yang ruwet: Berakhirnya Proyek TPC

Pada tahun 1998 ternyata kontrak untuk bidan PTT diperpanjang kemudian tahun 2001 dan tahun 2004 juga diperpanjang lagi. Sehingga antara tahun 1998 dan tahun 2004, di Pemalang sebenarnya terdapat dua program perawatan kesehatan yang menyediakan layanan kebidanan: program PTT dengan program kartu sehat—hanya bidan PTT yang dapat menyediakan layanan kartu sehat—dan yang kedua adalah proyek kupon TPC. Baik proyek TPC maupun program kartu sehat diciptakan untuk memperbaiki akses perawatan kesehatan bagi warga miskin; yang membedakan kedua sistem ini adalah, fokus TPC terutama pada kesehatan ibu dan anak, dan TPC hanya diterapkan di Pulau Jawa; sedangkan program kartu sehat berskala nasional dan tidak terbatas hanya untuk layanan kesehatan ibu dan anak. Untuk memastikan sistem kupon masih tetap digunakan, terlepas dari ketumpangtindihan kelompok sasaran kedua program ini, Dinas Kesehatan Kabupaten mengeluarkan sebuah surat keputusan (SK) yang menyatakan bahwa pelayanan bidan TPC bisa dibayar dengan kupon atau pun tunai, sedangkan kartu sehat tidak.

Selain mendapat gaji pokok, bidan TPC dan bidan PTT juga mendapat bayaran dari layanan yang mereka berikan kepada pasien miskin, besarnya bayaran ini sesuai dengan jumlah pasien miskin yang mereka miliki. Namun, sistem pembayaran untuk kedua kelompok ini berbeda. Bidan-bidan TPC dievaluasi setiap bulan oleh Dinas Kesehatan Kabupaten sebelum mereka memperoleh pembayaran untuk kupon-kupon yang ditukarkan. Mereka diharuskan

52 Dinas Kesehatan Kabupaten dan R.D. Menelaws (2000). *Gaji pokok dan pembayaran kupon untuk 30 bidan TPC di Pemalang adalah Rp. 178.743.600 pada tahun 1999, Rp. 175.777.333 pada tahun 2000, Rp. 156.685.000 pada tahun 2001, Rp. 137.276.000 pada tahun 2002, Rp. 266.331.000 pada tahun 2003, dan Rp. 292.100.000 pada tahun 2004.*

membawa kupon-kupon yang telah mereka terima, sebagai bukti bahwa mereka telah memberikan pelayanan, hal ini memberikan peluang yang sangat kecil untuk berbuat curang. Sedangkan bidan-bidan PTT, di lain pihak, memiliki rekening di bank pemerintah, dimana upah yang bakal mereka terima dalam setahun tersimpan di bank ini. Setiap bulan, mereka hanya mengambil gaji pokok mereka dan bayaran untuk layanan bidan yang mereka berikan kepada penyandang kartu sehat—untuk menarik uang mereka harus mendapat tandatangan kepala Puskesmas. Namun, mereka tidak diharuskan memberi bukti tertulis bahwa mereka telah melayani para pasien penyandang kartu sehat. Sehingga sistem PTT lebih memberi peluang untuk berbuat curang dibanding sistem kupon.

Karena pekerjaan yang ditangani bidan TPC dan bidan PTT serupa, diharapkan bahwa pendapatan mereka juga akan serupa: peningkatan gaji pokok dan penghasilan tambahan untuk kelompok yang satu diharapkan akan diikuti dengan peningkatan gaji pokok dan pendapatan tambahan kelompok yang lainnya. Gaji pokok bidan TPC dan tarif kupon memang dinaikkan dua kali, pada tahun 2003 dan 2004, setelah terjadi peningkatan serupa pada pendapatan bidan PTT, tetapi pendapatan kedua kelompok bidan tersebut tidak pernah berada tingkat yang sama.

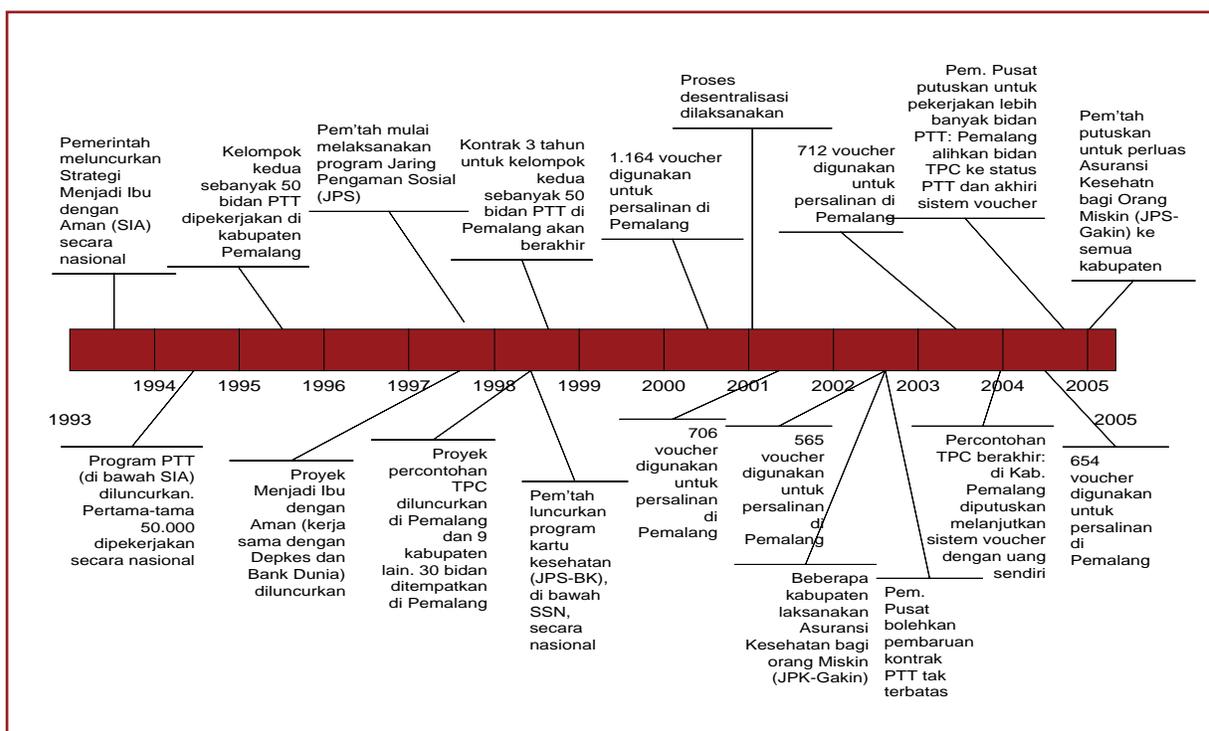
Pada tahun 2002, secara tak terucap, pemerintah pusat meninggalkan tujuan semula untuk melakukan swastanisasi layanan bidan, dengan menetapkan sebuah peraturan yang memungkinkan adanya kontrak dengan periode yang tak terbatas bagi bidan-bidan PTT, tetapi hal ini tidak berlaku untuk bidan TPC. Kontrak mereka habis pada akhir tahun 2003 dengan berakhirnya proyek TPC. Pada waktu itu, tiga bidan TPC telah meninggalkan kabupaten ini untuk ikut suami, dan salah satu telah mendapat status pegawai negeri sipil; 26 bidan masih berpraktek dengan sistem TPC. Pegawai Dinas Kesehatan Kabupaten tidak yakin para bidan TPC ini akan mampu berpraktek sendiri, 15 persen dari bidan-bidan kabupaten yang dikontrak dengan sistem TPC juga merasa prihatin terhadap kelanjutan akses layanan bidan bagi Ibu hamil dari keluarga miskin di kabupaten mereka jika proyek ini berakhir. Maka Dinas Kesehatan Kabupaten kemudian memutuskan untuk meneruskan sistem kupon ini secara mandiri, dengan mengambil langkah yang luar biasa untuk mendanai gaji pokok bidan TPC dari sumber dana mereka sendiri. Sedangkan untuk biaya kupon masih ada dana dari Bank Dunia.⁵³ Keputusan kabupaten untuk meneruskan sistem kupon setelah proyek itu berakhir secara teknis sesuai dengan harapan pemerintah pusat (dan Bank Dunia sebagai penyandang dana).

Namun, hal ini tidak berlangsung lama, keputusan pemerintah daerah pada bulan November 2004 untuk mempekerjakan lebih banyak bidan PTT dengan dana dari pemerintah pusat, sebenarnya justru menyabotase kesinambungan sistem kupon ini. Pemerintah kabupaten langsung memutuskan untuk menghentikan sistem kupon, dan ke-26 bidan TPC dialihkan ke program PTT. Walaupun sistem kupon telah memberikan manfaat-manfaat yang nyata—yaitu meningkatkan pertanggungjawaban bidan dan menjangkau banyak perempuan hamil yang miskin—pemerintah kabupaten menyadari bahwa program kartu sehat juga menyediakan secara cuma-cuma, jenis layanan kesehatan yang sama bagi warga miskin, dan bagusnya lagi, program ini didanai sepenuhnya oleh pemerintah pusat. Pemda Pemalang berpendapat bahwa dihentikannya sistem kupon, tidak akan memiliki dampak langsung terhadap akses layanan kesehatan bagi warga miskin, dan disaat yang sama menghemat dana APBD agar bisa digunakan untuk hal-hal lain, seperti pembangunan infrastruktur.

53 Pegawai Dinas Kesehatan Kabupaten.

Catatan tambahan: Jaminan kesehatan untuk warga miskin. Mulai tahun 2002, beberapa kabupaten mulai menggantikan program PKPS-BBM BIDKES⁵⁴ (yang memberikan fasilitas layanan kesehatan dasar secara cuma-cuma bagi semua rumah tangga miskin) dengan sebuah program jaminan kesehatan untuk warga miskin. Paket yang dijamin oleh program ini berbeda di tiap kabupaten tempat program itu dilaksanakan, tetapi di semua wilayah, layanan kesehatan dasar termasuk perawatan ibu dan bayi sudah pasti tercakup. Pada akhir tahun 2004, lebih dari 30 kabupaten (dari lebih dari 400 di seluruh negeri) telah mengganti program PKPS-BBM dengan sistem jaminan kesehatan daerah, yang sepenuhnya merupakan wewenang mereka.

Pada bulan Januari tahun 2005, pemerintah memberikan mandat untuk melaksanakan skema jaminan kesehatan yang baru bagi warga miskin (JPK-GAKIN) di semua kabupaten di Indonesia. Semua kabupaten seharusnya sudah mulai mengimplementasikan skema ini, tetapi karena mereka baru tahu sebulan sebelumnya, banyak kabupaten, termasuk Pemalang, tidak bisa memenuhi batas waktu yang ditentukan. Karena itu, pemerintah pusat kemudian memutuskan untuk mengimplementasikan program itu secara bertahap, mulai dari Indonesia Timur. Sehingga, kartu sehat masih digunakan di Pemalang.



54 PKPS-BBM atau Program Kompensasi Pengganti Subsidi-BBM memberikan subsidi di berbagai bidang salah satunya adalah Bidang Kesehatan.

Dampak TPC

Apakah proyek TPC meningkatkan akses Pelayanan Bidan TPC bagi warga miskin?

Jumlah bidan di kabupaten meningkat lebih dari dua kali lipat antara tahun 2001 dan tahun 2003, dari 82 menjadi 192.⁵⁵ Pada tahun 2004 terdapat 244 bidan,⁵⁶ pada tahun 2003, 86 persen desa di Pemalang sudah mempunyai bidan; angka tersebut meningkat sampai sekitar 95 persen pada awal tahun 2005.⁵⁷ Maka, tidak mengherankan jika terjadi juga peningkatan jumlah pemanfaatan layanan bidan. Buktinya, data statistik dari Dinas Kesehatan Kabupaten menunjukkan bahwa jumlah pasien bidan TPC yang tidak menggunakan kupon (yaitu yang membayar tunai) untuk layanan bidan, meningkat hampir 70 persen antara tahun 2000 dan 2004 (menggunakan jumlah persalinan non-kupon sebagai proksi dari jumlah pasien non-kupon yang terlayani). Selama periode itu, jumlah pasien yang ber-kupon (yang miskin) sebenarnya turun 44 persen, terutama karena perubahan jumlah kupon yang dikeluarkan. Penurunan tersebut menutupi fakta bahwa pemanfaatan layanan bidan oleh warga miskin naik dari hampir tidak ada pada akhir tahun 1990-an menjadi 1.164 perempuan miskin pada tahun 2000. Para perempuan miskin menyatakan bahwa mereka mulai menggunakan jasa bidan untuk pertama kali setelah ada bidan TPC yang ditempatkan di desa mereka. Meskipun terjadi peningkatan pemanfaatan layanan bidan, ternyata setiap tahunnya hanya sekitar 40 persen bayi di desa tempat bidan TPC, yang dilahirkan dengan bantuan bidan TPC.⁵⁸

Pemanfaatan bidan TPC lebih tinggi daripada pemanfaatan bidan PTT di desa-desa yang ada kedua kelompok bidan ini, demikian keterangan dokter Puskesmas dan fasilitator TPC. Bidan PTT sulit mendapat pasien antara lain karena kurangnya pengalaman mereka.

Pemerataan akses layanan kebidanan telah meningkat, karena sebelum adanya sistem kupon, hampir tidak ada perempuan miskin yang menggunakan bidan, sedangkan sekarang, sudah banyak perempuan miskin yang menggunakan jasa bidan. Rasio antara pasien dengan kupon terhadap pasien non-kupon yang membayar tunai bidan TPC pada tahun 2004, sebesar 46:54, mendekati rasio warga miskin terhadap warga non-miskin di kecamatan termiskin di Pemalang, yaitu sebesar 40:60. Data ini, ditambah dengan fakta bahwa tingkat kelahiran dari perempuan yang miskin lebih tinggi dibanding tingkat kelahiran perempuan yang tidak miskin, terlihat bahwa warga miskin cukup terwakili di antara pasien bidan TPC.

Jumlah kupon yang digunakan tiap tahun sangat beragam—pada tahun 2001 terjadi penurunan sebesar 65 persen; kemudian jumlah pada tahun 2002 menurun dari angka tersebut sebesar 20 persen; diikuti peningkatan sebanyak 26 persen pada tahun 2003; dan pada tahun 2004 terjadi penurunan terakhir sebesar 8 persen. Keragaman ini bukan didorong oleh perubahan jumlah perempuan hamil yang miskin di kabupaten ini, tetapi lebih disebabkan oleh

⁵⁵ Sumber: Kabupaten Pemalang Dalam Angka 2003.

⁵⁶ Sumber: Dinas Kesehatan Kabupaten.

⁵⁷ Perkiraan tim berdasarkan wawancara dengan para bidan.

⁵⁸ Perhitungan tim peneliti: angka kelahiran di Pemalang adalah sekitar 2 persen, atau rata-rata 26.000 anak per tahun. Secara kasar, 117 kelahiran per desa. Seorang bidan TPC umumnya membantu prose kelahiran empat bayi per bulan di desanya, atau 48 bayi per tahun, yaitu 41 persen dari 117 kelahiran yang diperkirakan terjadi di desa per tahun

perubahan yang tidak jelas dan terus-menerus terjadi terhadap aturan-aturan program, dan pelaksanaan yang tidak konsisten. Selama beberapa tahun pertama, Dinas Kesehatan Kabupaten tidak membatasi jumlah kupon yang bisa dikeluarkan oleh bidan: lebih dari 1.000 kupon dikeluarkan pada tahun 2000. Namun, pada tahun 2001, Dinas Kesehatan Kabupaten membatasi jumlah kupon atas dasar perkiraan yang lebih akurat mengenai jumlah persalinan yang akan terjadi di kalangan perempuan miskin. Hal ini menurunkan jumlah pasien pengguna kupon pada tahun 2002 menjadi 565 (dengan menggunakan jumlah persalinan sebagai proksi). Berdirinya Unit Manajemen Program Kabupaten (DPMU) pada tahun 2002 semakin menurunkan angka pasien pengguna kupon, karena DPMU dengan lebih tegas mewajibkan agar jumlah kupon yang diterbitkan harus berdasarkan target tingkat kelahiran yang sudah ditetapkan sebelumnya. Pada tahun 2003, target ini ditingkatkan, sehingga otomatis jumlah kupon yang dibagikan juga bertambah, di saat yang sama DPMU juga mendorong bidan dengan lebih keras untuk bisa mencapai target.⁵⁹ Perubahan-perubahan ini tercermin dalam peningkatan jumlah pasien pengguna kupon yang melahirkan dengan bantuan bidan, menjadi 712 pasien pada tahun itu.

Sementara pemerataan akses layanan bidan jelas-jelas meningkat secara keseluruhan—terutama karena sebelum proyek, perempuan miskin nyaris tidak punya akses—terjadinya fluktuasi tajam jumlah kupon yang digunakan, menyiratkan bahwa pengelola proyek masih belum bisa menentukan dengan jelas besarnya kelompok sasaran dan cara terbaik untuk menjangkaunya. Ada kemungkinan beberapa perempuan miskin masih belum memiliki akses layanan bidan.

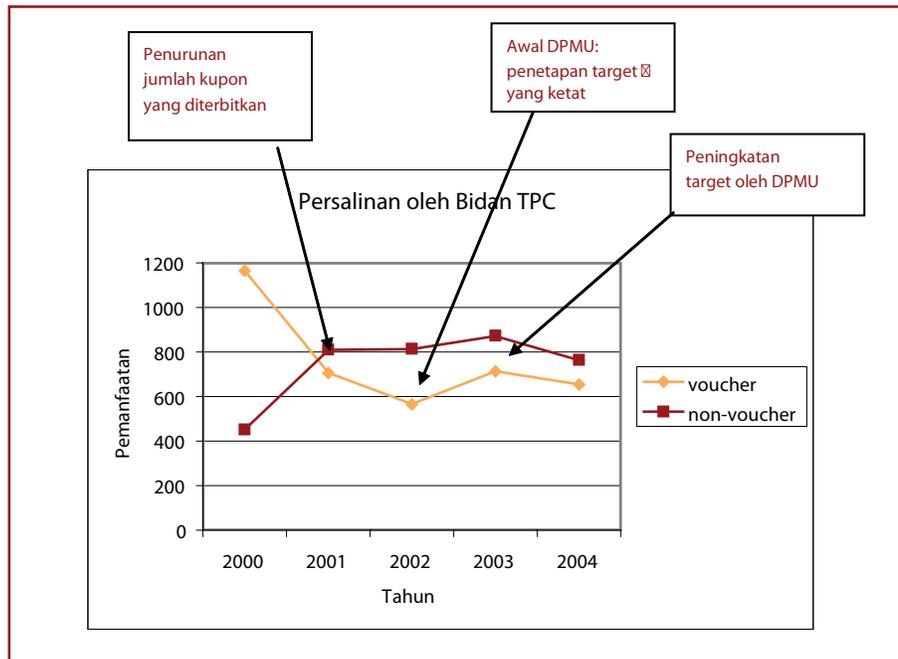
Apa sajakah aspek-aspek proyek TPC yang menyebabkan meluasnya akses pelayanan kebidanan?

Peningkatan pemanfaatan layanan bidan oleh warga miskin yang terjadi di Pemalang, bisa dijelaskan oleh adanya fakta yang sederhana bahwa sejak penerapan proyek TPC, lebih banyak desa yang mempunyai bidan. Sebelum adanya TPC, seorang Ibu yang ingin melahirkan dengan bantuan bidan harus menyediakan waktu dan uang yang tidak sedikit untuk melakukan perjalanan ke desa yang ada bidannya kemudian untuk membayar pelayanannya, padahal banyak warga miskin yang tidak mampu menyediakannya. Biaya persalinan dengan bantuan seorang bidan swasta besarnya sekitar Rp. 250.000, jauh lebih mahal daripada pelayanan dukun beranak (Rp. 60.000-100.000). Sebelum adanya proyek TPC, di desa-desa yang tidak memiliki bidan, warga miskin hampir tidak pernah memanfaatkan jasa bidan. Ketika penempatan bidan di desa memberi kesempatan bagi perempuan miskin untuk menggunakan layanan bidan; sistem kupon menunjangnya dengan memberikan kemudahan di bidang finansial bagi perempuan tersebut untuk mendapatkan layanan bidan.

Dengan memberi tanggung jawab penuh kepada bidan untuk mendiseminasikan informasi tentang sistem kupon, kemudian mengaitkan jumlah kupon yang diterima bidan dari warga miskin dengan pendapatan bidan tersebut, menyebabkan mereka terdorong untuk mencari pasien baru. Warga yang awalnya hanya mencoba-coba menggunakan layanan bidan mulai menaruh kepercayaan: beberapa ibu menyatakan bahwa bantuan bidan TPC telah “mengurangi rasa sakit dan waktu persalinan”. Tumbuhnya kepercayaan terhadap bidan TPC setidaknya selain

⁵⁹ Sumber: Pegawai Dinas Kesehatan Kabupaten.

menjamin layanan persalinan mereka akan terus digunakan oleh warga, juga bisa meningkatkan penggunaan layanan kebidanan lain dari bidan TPC dan pemanfaatan layanan bidan oleh pasien non-kupon.



Apa dampak penggunaan “Pencapaian target” sebagai dasar evaluasi terhadap kualitas dan motivasi Para bidan?

Kualitas layanan bidan memang meningkat selama pelaksanaan TPC, tetapi bukan karena penggunaan “pencapaian target” sebagai dasar evaluasi, dan dampaknya juga tidak terbatas pada bidan TPC saja. Para ibu di Pemalang menilai kualitas bidan antara lain berdasarkan lamanya masa penyembuhan pasca persalinan, mereka juga memperhatikan pengalaman kerja para bidan juga akses fasilitas kebidanan dan obat-obatan berkualitas tinggi yang dimiliki bidan. Berdasarkan kriteria tersebut, para ibu merasa bahwa kualitas semua bidan—yang TPC atau bukan TPC yang ada di Pemalang—tergolong tinggi, apalagi jika dibandingkan kualitas dukun beranak.⁶⁰ Perbedaan utama antara keterampilan bidan dan dukun terletak pada kapasitas untuk menangani keadaan darurat. Bidan TPC dan bidan PTT menerima pelatihan tambahan untuk menangani situasi darurat (asuhan persalinan normal) dari Dinas Kesehatan Kabupaten (yang diorganisir secara nasional oleh Departemen Kesehatan). Peningkatan yang nyata pada kualitas bidan tercermin dari menurunnya tingkat kematian ibu di kabupaten, dari 51 per 1.000 kelahiran hidup pada tahun 1997 menjadi 32 pada tahun 2003.⁶¹

Para bidan nampaknya tidak sepenuhnya menyadari tujuan program. Para bidan yang diwawancarai tidak yakin apakah penetapan target ini bertujuan untuk meningkatkan kualitas layanan bidan, atau bertujuan mendorong

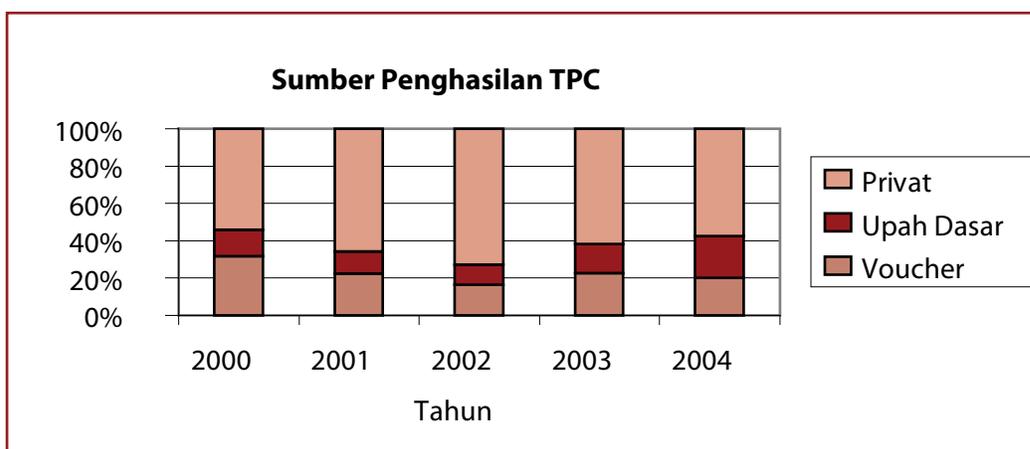
⁶⁰ Dokter di Puskesmas masih melaporkan kejadian malpraktek karena kurang berpengalamannya beberapa bidan PTT.

⁶¹ Sumber: Dinas Kesehatan Kabupaten.

para bidan untuk memberikan lebih banyak layanan. Menurut pegawai Dinas Kesehatan Kabupaten, hal ini sedikit banyak menurunkan motivasi para bidan.

Apa yang terjadi dengan tujuan Awal proyek untuk melakukan swastanisasi pelayanan kebidanan?

Antara tahun 2000 dan tahun 2004, pendapatan bulanan bidan TPC naik hampir dua kali lipat, dari hanya Rp. 1 juta lebih sedikit, menjadi Rp. 2 juta kurang sedikit. Selama periode itu, gaji pokok bulanan naik dari Rp. 150.000 menjadi Rp. 425.000, dan pendapatan dari kupon meningkat sedikit dari Rp. 338.000 menjadi Rp. 386.000. Namun, sumber utama peningkatan ini berasal dari para pasien non-kupon yang membayar tunai, karena sumbangan mereka terhadap penghasilan bidan naik, dari sekitar Rp. 500.000 menjadi lebih dari Rp. 1 juta per bulan. Data ini menunjukkan bahwa telah tercapai beberapa kemajuan ke arah swadana bidan.



Ketika pelatihan yang diterima bidan diperkirakan akan meningkatkan kualitas mereka sehingga para bidan kemudian tidak tergantung lagi pada dana dari pemerintah;⁶² ternyata hal ini tidak terjadi. Memang, proporsi pasien bidan TPC pengguna kupon turun banyak dari 72 persen pada tahun 2000 menjadi hanya 46 persen pada tahun 2004,⁶³ dan proporsi pendapatan bidan dari pasien non-kupon meningkat sedikit dari 54 persen pada tahun 2000 menjadi 58 persen pada tahun 2004. Namun demikian, 42 persen dari pendapatan bidan pada tahun 2004 masih berasal dari pemerintah (baik gaji pokok atau pembayaran kupon). Porsi pendapatan dari pemerintah yang masih tetap besar, disebabkan oleh peningkatan tarif untuk pelayanan kupon dan gaji pokok pada tahun 2003 dan tahun 2004.

Pada tahun 2002, pemerintah menyadari bahwa swastanisasi bidan akan menurunkan akses layanan kesehatan pokok bagi warga miskin; sehingga, pemerintah mulai mengizinkan perpanjangan kontrak hingga waktu tak terbatas bagi para bidan PTT, hal inilah yang menyebabkan lepasnya tujuan awal pemerintah untuk melakukan swastanisasi bidan.

⁶² Sumber: World Bank Report No. PIC2869.

⁶³ Berdasarkan jumlah kelahiran yang menggunakan kupon sebagai dasar untuk jumlah total klien kupon; sumber: Dinas Kesehatan Kabupaten.

Bagaimana TPC merubah perilaku para Stakeholder?

Terlihat jelas bahwa perilaku para perempuan hamil yang miskin telah berubah drastis—jika sebelumnya mereka belum memakai jasa bidan, sekarang mereka melahirkan dengan bantuan bidan. Lebih lanjut lagi, sebagian besar dari para perempuan hamil tersebut mengatakan bahwa mereka ingin terus memakai jasa bidan untuk persalinan karena kualitas bidan kelihatannya lebih baik daripada dukun beranak; bahkan ada juga yang mengatakan bahwa mereka akan tetap menggunakan bantuan bidan walaupun harus membayar.

Namun, hampir semua perempuan, miskin atau kaya, masih terus menggunakan dan membayar pelayanan dukun (untuk perawatan pasca kelahiran) selain untuk para bidan TPC, sehingga sebenarnya biaya total yang dikeluarkan perempuan miskin ketika melahirkan tidak terlalu terpengaruh oleh adanya sistem kupon.

Sedangkan di pihak bidan TPC, mereka merasakan peningkatan motivasi pada awalnya (kadang-kadang menurun di tengah jalan karena berbenturan dengan program kartu sehat) dan peningkatan minat mencari pasien miskin sebagai hasil proyek ini.

Kupon Pelayanan bidan: Pelaksanaan Jangka Panjang

Faktor-faktor yang membatasi dampak positif kupon

Kesulitan untuk mengidentifikasi dan menjangkau kelompok sasaran, kemungkinan mengurangi akses bagi beberapa warga miskin. Sekarang masih sulit untuk mengidentifikasi berapa banyak perempuan hamil dari keluarga miskin yang benar-benar ada di kabupaten Pemalang, hal ini sangat mempengaruhi kupon yang seharusnya diterbitkan. Kenyataan bahwa jumlah kupon yang digunakan sangat fluktuatif, dari angka terendah 565 (2002) hingga angka tertinggi 1164 (2000) menunjukkan bahwa pasti ada masalah dalam proses identifikasi dan penentuan jumlah kelompok sasaran, karena tingkat kelahiran kelompok sasaran tidak mungkin begitu fluktuatif. Secara umum, identifikasi pemerintah pusat tentang jumlah warga miskin sering tidak tepat, dan estimasi kemiskinan yang resmi sering lebih rendah daripada yang sesungguhnya. Di Pemalang, para pejabat setempat sepertinya justru melakukan hal yang berbeda (melebihi estimasi jumlah penduduk miskin), hal ini berlanjut sampai masuknya sebuah organisasi baru dari luar, pada tahun 2002, yaitu DPMU, yang kemudian menekan jumlah pasien penerima kupon hingga angka terendah dalam lima tahun terakhir. Namun, kenyataan bahwa penggunaan kupon naik lagi setelah tahun 2002, menyiratkan bahwa angka dari DPMU juga belum tentu benar.

Dinas Kesehatan Kabupaten masih saja berkuat dengan perdebatan mengenai jumlah kupon versus jumlah warga miskin yang berhak menerimanya, padahal sebenarnya hal tersebut sangat tergantung pada berapa banyak kupon yang dibagikan ke kelompok sasaran—yaitu perempuan hamil yang miskin—oleh para bidan TPC. Pada rancangan proyek, bidan tidak diperbolehkan untuk membagikan kupon untuk mencegah konflik kepentingan, tetapi kabupaten merasa keberatan, dan memutuskan untuk tidak mengikuti rancangan proyek. Sewaktu proyek ini dirancang, bidan TPC baru akan dibayar setelah mereka menukarkan kupon, hal ini mendorong bidan untuk

mengeluarkan kupon sebanyak mungkin. Apalagi Dinas Kesehatan kabupaten jarang terlibat secara langsung dengan masyarakat, sehingga sulit bagi mereka untuk memeriksa apakah pembagian kupon sudah dilakukan dengan benar. Efektivitas pembagian kupon seperti ini bisa ditingkatkan dengan melibatkan para kader dalam prosesnya. Namun, lemahnya proses pengumpulan data, tidak memungkinkan untuk mengetahui sampai sejauh mana kupon sudah benar-benar sampai ke kelompok sasaran.

Kurangnya diseminasi informasi, membatasi akses kupon bagi sejumlah perempuan miskin. Penyebaran informasi sangat bergantung pada bidan TPC sendiri, tugas yang sebenarnya mereka nikmati, tetapi menyita terlalu banyak waktu dan tenaga di hari-hari mereka yang sudah padat. Di sejumlah wilayah dimana para bidan mendapatkan dukungan dari kader yang bermotivasi tinggi, informasi didiseminasikan secara luas, tetapi di desa-desa lain, tempat yang kadernya bahkan mungkin belum pernah mendengar tentang TPC, diseminasi informasi masih sangat terbatas. Di salah satu desa TPC yang dikunjungi, sejumlah perempuan miskin bahkan belum pernah mendengar tentang sistem kupon. Dinas Kesehatan Kabupaten masih belum bisa mengefektifkan proses ini, karena dinas kurang memiliki hubungan yang erat dengan masyarakat desa, dinas hanya mengandalkan besarnya jumlah layanan yang diberikan bidan TPC kepada para pemegang kupon, untuk menilai keberhasilan proses. Padahal, cara ini ternyata tidak bisa memberikan informasi yang diperlukan untuk menilai secara akurat dan kemudian, jika perlu, merancang ulang proses diseminasi informasi agar lebih efektif.

Pentingnya motivasi para tenaga kesehatan dalam menjangkau warga miskin. Desa A mempunyai bidan yang rajin dan kader yang menyelenggarakan pertemuan bulanan antara kepala desa dan semua perempuan hamil. Melalui pertemuan ini, diberikan informasi tentang program-program yang bermanfaat dan perilaku hidup sehat juga masalah gizi. Pertemuan ini juga membantu identifikasi siapa saja yang berhak mendapat kupon. Proses diseminasi informasi dan identifikasi warga miskin dengan cara ini tampak sangat efektif, karena di desa ini warga miskin sangat merasakan manfaat proyek.

Di desa B yang bidan TPC dan kadernya kurang aktif memberikan informasi kepada penduduk, upayanya menjangkau warga miskin kurang efektif; tim peneliti berbicara kepada sejumlah besar penduduk desa yang bahkan belum pernah mendengar tentang sistem kupon.

Proses pengumpulan dan analisa data yang kurang memadai tidak memungkinkan dibuatnya penyesuaian-penyesuaian pada proyek pelatihan bidan. Pegawai Dinas Kesehatan Kabupaten tidak memahami tujuan dari pekerjaan yang menjadi tanggung jawab mereka: yaitu pengumpulan dan analisa data tentang pemanfaatan layanan bidan TPC. Mereka juga tidak mendapat pelatihan yang cukup dalam hal mengumpulkan dan menganalisa data. Dua pegawai Dinas Kesehatan Daerah menerima pelatihan selama dua minggu di Jakarta, tetapi pelatihan tersebut dilakukan setelah Program TPC berjalan selama enam bulan, dan pegawai tersebut juga menyatakan bahwa jangka waktu itu tidak cukup untuk membuat analisis yang sesungguhnya. Sementara itu, pemerintah pusat yang memiliki tanggung jawab untuk memastikan keberhasilan proyek, juga tidak meminta informasi yang diperlukan. Pengumpulan data pokok, pasti akan bisa memberikan informasi yang dibutuhkan untuk melakukan penyesuaian proyek ketika masih berada di tengah jalan, untuk meningkatkan hasil yang ingin dicapai. Misalnya, data pokok tentang siapa saja yang miskin di sebuah desa tempat bidan TPC bertugas, dan tempat melahirkan yang dipilih oleh tiap perempuan hamil, pada tahun tertentu; pasti akan dapat membantu menunjukkan apakah kupon sudah menjangkau, dan berhasil meyakinkan, pihak yang tepat. Selain itu, data mengenai kematian ibu di

kalangan perempuan yang miskin dan tidak miskin sebelum dan sesudah proyek, perbandingan jumlah pasien bidan TPC dan bidan PTT, juga akan membantu untuk menentukan jumlah dan kualitas layanan yang tersedia bagi warga miskin melalui proyek ini. Kemudian, data mengenai perbandingan jumlah pemanfaatan bidan TPC dan bidan PTT, tentu akan membantu untuk menilai kebutuhan akan masing-masing bidan ini, sehingga pada akhirnya akan dapat menilai kualitas layanan yang disediakan melalui dua proyek ini. Pelatihan yang lebih baik untuk petugas pengumpul data, tidaklah cukup; untuk meningkatkan manfaat proyek, diperlukan sebuah rancangan sistem pengumpulan data yang bermanfaat (misalnya, mengumpulkan data yang diperlukan untuk mengevaluasi dan memperkuat proyek); transparan (sehingga orang tidak takut untuk bertanya dan menjawab pertanyaan tentang data); dan mudah digunakan.

Pengelolaan proyek yang tidak efektif menghambat pemecahan masalah selama pelaksanaan proyek.

Meskipun Departemen Kesehatan bertanggung jawab terhadap proyek ini di tingkat nasional, ketika kabupaten mengalami kesulitan tidak ada satu pun dari tim di Departemen Kesehatan yang bisa membantu kabupaten; selain itu, tim-tim yang ada pun selalu berubah selama pelaksanaan proyek. Masalah yang terjadi adalah kurangnya komunikasi antara para *stakeholders*. Tim di Departemen Kesehatan, sebagaimana yang ada, sering kali dengan mudahnya mengabaikan pertanyaan dan masalah yang diajukan oleh dinas-dinas di daerah. Bahkan departemen itu sendiri sepertinya tidak sepenuhnya menyadari tujuan proyek. Pegawai Dinas Kesehatan Kabupaten bahkan mengungkapkan bahwa Departemen Kesehatan kadang-kadang malah berkonsultasi dengan Kabupaten Pemalang untuk meminta nasihat, bukan sebaliknya. Selain itu, meski para bidan adalah tanggung jawab Puskesmas, mereka diharuskan untuk melapor langsung kepada Dinas Kesehatan Kabupaten, maka Puskesmas sering tidak mengetahui aspek-aspek pokok dari proyek ini. Andaikata pengelolaan proyek didelegasikan dengan jelas kepada orang tertentu dan timnya juga ditentukan dengan jelas, kemudian tim tersebut juga tanggap terhadap unit-unit pelaksana di tingkat kabupaten, pengumpulan data pastilah akan berjalan lebih baik, kelompok sasaran akan bisa diidentifikasi dengan lebih akurat, dan di garis depan, para bidan TPC, yang sudah memiliki pemahaman yang lebih baik, mungkin akan bisa lebih efektif dalam mencapai sasaran yang dituju, yaitu warga miskin.

Sistem yang tumpang-tindih telah menurunkan motivasi bidan. Ketumpangtindihan yang parah antara proyek TPC dan program kartu sehat menimbulkan kebingungan di antara bidan TPC dan bidan PTT, karena mereka menyediakan pelayanan yang sama dan keduanya dikaitkan dengan Puskesmas tetapi tidak mendapat bayaran atau cara pembayaran yang sama. Hal ini menurunkan motivasi sebagian besar bidan TPC.

Jangkauan pilot project yang terbatas, hanya akan memberikan manfaat kepada sebagian kecil perempuan miskin: Fakta menunjukkan dengan jelas bahwa dari 222 desa di kabupaten ini, hanya 30 desa yang mempunyai bidan TPC; kemudian tiap tahunnya hanya sekitar 40 persen bayi di desa lokasi proyek TPC (atau hanya sekitar 7 persen bayi di seluruh Kabupaten Pemalang) dilahirkan dengan bantuan bidan TPC, dampak proyek ini terhadap warga miskin masih sangat terbatas.

Menggunakan kupon untuk meningkatkan akses Pelayanan Kebidanan bagi warga miskin

Pelayanan bagi warga miskin adalah untuk kepentingan masyarakat, sehingga sebaiknya dananya berasal dari masyarakat. Proyek TPC gagal melaksanakan tujuan awalnya di bidang swastanisasi bidan, karena ternyata hal ini bertentangan dengan tujuan utamanya untuk memanfaatkan kesinambungan layanan bidan tingkat desa. Pada tahun 2002, pemerintah kabupaten sudah menyadari bahwa perempuan hamil yang miskin, selain membutuhkan layanan kebidanan untuk waktu yang lama di masa depan, juga memerlukan pengembangan program secara terus-menerus, serta adanya jaminan pendanaan untuk para bidan kontrak (bahkan di kemudian hari, akan bisa ditingkatkan).

Sistem kupon, jika diterapkan dengan baik, akan dapat membantu pelayanan kebidanan sampai ke pihak yang dituju, yaitu warga miskin, dengan cara yang lebih baik dari program kartu sehat.

Tiga aspek proyek kupon ini menjadikannya lebih efektif dibanding kartu sehat, dalam hal meningkatkan akses warga miskin ke layanan bidan. Pertama adalah kewajiban bidan melampirkan kupon untuk mendapatkan pembayaran atas jasa yang mereka berikan kepada perempuan hamil miskin, hal ini akan menjadi motivator yang kuat untuk mencari pasien-pasien yang miskin. Bidan-bidan PTT, yang dibayar menggunakan program kartu sehat, sebenarnya dibayar dimuka, dan karena itu tidak memiliki insentif untuk secara aktif mendatangi warga yang miskin agar menggunakan pelayanan mereka. Kedua, karena lembar kupon dari pasien yang miskin harus dilampirkan untuk mendapatkan pembayaran, hampir tidak ada celah bagi bidan TPC untuk melakukan kecurangan. Menurut laporan, para bidan PTT, yang hanya membutuhkan tanda tangan kepala Puskesmas untuk mendapat bayaran, sering kali memberikan laporan palsu untuk mendapatkan bayaran yang lebih tinggi, padahal kelebihan dana yang diklaim tersebut seharusnya bisa digunakan untuk menyediakan layanan yang sesungguhnya untuk warga miskin. Kemudian yang ketiga, kupon tersedia untuk layanan yang spesifik. Bisa jadi hanya dengan memiliki buku kupon itu saja perempuan hamil yang miskin menjadi lebih sadar bahwa mereka berhak mendapatkan pelayanan dan mereka harus berupaya untuk menggunakannya. Hal ini pada akhirnya akan bisa membuat jumlah warga miskin pemegang kupon yang berusaha mendapat layanan bidan menjadi lebih banyak dibanding warga miskin yang tidak memegang kupon, meski terdapat fakta bahwa semua pelayanan pada masa kehamilan diberikan secara cuma-cuma, baik di bawah proyek TPC maupun program kartu sehat. Namun, karena kurangnya pengumpulan data proyek ini, sulit untuk menentukan kebenaran hal tersebut.

Program jaminan kesehatan yang baru menawarkan kesempatan untuk melanjutkan kesuksesan sistem kupon dalam menjangkau perempuan hamil yang miskin.

Pelaksanaan sistem kupon selama lima tahun telah secara nyata memperbaiki akses perempuan hamil yang miskin ke layanan bidan yang lebih berkualitas. Dengan adanya program jaminan kesehatan nasional yang baru, JPK-Gakin atau Jaminan Pemeliharaan Kesehatan bagi Keluarga Miskin, terbukalah kesempatan memperkenalkan kembali sistem kupon untuk melanjutkan kesuksesan yang telah dirintisnya. Pegawai Dinas Kesehatan Kabupaten mengusulkan agar jika sistem kupon digunakan di bawah program jaminan kesehatan nasional, pembayaran kupon langsung dilakukan oleh Puskesmas, yang selama ini sudah bertanggung jawab untuk memantau dan membayar bidan. Hal ini akan menghemat waktu dan dana Dinas Kesehatan Kabupaten dalam mengelola kupon. Satu-satunya biaya tambahan yang perlu dikeluarkan untuk

memperkenalkan kembali sistem kupon kepada masyarakat adalah biaya produksi kupon itu sendiri, diseminasi informasi, dan pelatihan serta gaji untuk para pengumpul data, dan sebagainya semua biaya tersebut bisa ditanggung oleh kabupaten.

Jika sistem kupon disatukan dengan program jaminan kesehatan nasional yang baru, penting sekali untuk menghindari kesalahan yang terjadi pada pelaksanaan sistem kupon yang lalu. Kelompok sasaran, yaitu perempuan hamil yang miskin, harus didefinisikan dengan jelas berdasarkan kriteria yang masuk akal dan dipahami oleh banyak orang, juga dihitung secara transparan, untuk memastikan bahwa semua stakeholder memahami siapa yang disertakan dan mengapa. Penghitungan ulang kelompok sasaran tiap tahun juga harus dilakukan secara reguler, melalui proses yang konsisten dan adil. Selain itu, tanggung jawab untuk mendiseminasikan informasi mengenai sistem kupon hendaknya tidak hanya dipikul oleh bidan, tapi juga oleh kader dan kepala desa. Para stakeholders ini hendaknya dilibatkan dalam proses pemantauan untuk menambah pengetahuan dan komitmen mereka terhadap sistem kupon. Kemudian, perlu dirancang rencana pemantauan yang sederhana, efektif, transparan dan bermanfaat, dengan menitikberatkan pada pengumpulan data mengenai “siapa yang seharusnya menerima kupon”, “di kelompok yang seharusnya menerima kupon tersebut”, siapa yang sudah dan belum menerima kupon, jika belum, “mengapa”, serta “bagaimana cara para pasien menggunakan kupon yang sudah dibagikan”. Selain itu, statistik dasar mengenai kesehatan ibu dan bayi, juga data mengenai penggunaan penyedia layanan kehamilan lainnya, hendaknya juga dikumpulkan, termasuk data kematian ibu dan bayi. Petugas yang bertanggung jawab untuk memonitor sistem kupon juga harus terlatih dengan baik sehingga benar-benar menguasai tujuan dan cara menggunakan sistem monitoring. Sedangkan pengelolaan sistem kupon, hendaknya dilakukan dengan sederhana dan jelas, didasarkan atas struktur dan lini komunikasi pengelolaan yang umum yang berkaitan dengan layanan kesehatan di semua tingkat pemerintah. Kemudian yang terakhir, perlu dibuat sebuah sistem yang memungkinkan adanya pertemuan-pertemuan rutin para stakeholders untuk meningkatkan pemahaman mereka mengenai tujuan dari sistem kupon sehingga pada akhirnya akan meningkatkan motivasi mereka.

Sistem kupon sebenarnya merupakan suatu awal yang sangat baik untuk meningkatkan akses layanan kehamilan yang berkualitas bagi warga miskin.

Daftar Pustaka

Badan Pusat Statistik, "Kabupaten Pemalang"

Hariyanto, Slamet, "*Laporan Akhir Proyek Safe Motherhood Kabupaten Pemalang*" (Desember 2004)

Knowles, J.C., "Consultant's Report of Technical Assistance Provided to the BDD Sustainability Component of the Safe Motherhood Project" (Mei 2000)

Menelaws, R.D., "TPC Best Management Practices and Proposed Remedial Actions" (Februari 2000)

Parker, E. dan A. Roestam, "*The Bidan di Desa Program: A Literature and Policy Review*" (November 2002)

Kabupaten Pemalang, "Dalam Angka" (2003)

Dinas Kesehatan Kabupaten Pemalang, data tentang "Gerakan Kasih Ibu"

World Bank Report No. PIC2869, "Project Appraisal Document: Safe Motherhood Project: A Partnership and Family Approach" (Juni 1997)

Studi Kasus 3:
Pembangunan Komunitas Belajar Bagi Anak
Di Kabupaten Polman, Sulawesi Barat

Ringkasan

Desentralisasi telah merintis jalan bagi program Pembangunan Komunitas Belajar Anak (PKBA) yang telah dirancang UNICEF, UNESCO dan Depdiknas pada 1999, dan bertujuan meningkatkan mutu pendidikan sekolah dasar. Sasaran komponen manajemen berbasis sekolah (MBS) yang diemban PKBA adalah upaya peningkatan dukungan masyarakat, khususnya dukungan orang tua/wali murid terhadap pendidikan anak, sementara itu komponen model pembelajaran aktif, kreatif, efektif, dan menyenangkan (PAKEM) bertujuan memperkuat daya pikir kreatif dan daya pikir kritis anak. Studi kasus ini mengkaji dampak PKBA di dua sekolah di Kabupaten Polman, Provinsi Sulawesi Barat. Satu di antaranya adalah sekolah miskin di pedesaan dan satunya lagi adalah sekolah yang lebih mampu di wilayah perkotaan yang mengadopsi sendiri model PKBA. Di sekolah yang lebih mampu, sikap demokratis kepala sekolah terbukti meningkatkan akuntabilitas pengelolaan sekolah, sebaliknya di sekolah yang miskin, sikap otokratis kepala sekolah dan sikap pasif anggota Komite Sekolah telah menyebabkan gagalnya pengelolaan MBS. Di kedua sekolah ini, model PAKEM secara drastis mengubah metode pengajaran dan meningkatkan partisipasi siswa dan orang tua, karena dukungan kepala sekolah dan efektivitas instrumen PAKEM. Bagi orang tua miskin, komunikasi informal (lewat program inovatif seperti radio sekolah) sama pentingnya dengan komunikasi formal dalam menentukan keberhasilan. Tak satupun dari kedua sekolah ini mengalami peningkatan mutu pada hasil ujian nasional atau tingkat putus sekolah dibandingkan sekolah-sekolah sekitar non-PKBA. Akan tetapi, kehadiran murid dan metode pengajaran mengalami peningkatan. Para murid dan orang tua menjadi lebih terlibat di sekolah, sehingga tidak adanya peningkatan nilai mungkin disebabkan tidak adanya korelasi antara instrumen yang dipakai PAKEM dan mata pelajaran yang diuji, atau bahwa ujian nasional tidak mencerminkan jenis pengetahuan yang didapat dari PAKEM. Sejak 2001, pemda setempat telah memperluas program PKBA di 70 sekolah baru dengan dana sendiri; para inovator lokal pun tidak ketinggalan turut menyebarkan program ini di hampir 30 sekolah tambahan.

Dukungan finansial UNICEF kepada program ini berakhir pada bulan Desember 2005, sehingga kelanjutan jangka panjang program dipertanyakan. Dukungan masyarakat luas sangat menentukan kelanjutan finansial khususnya pada sekolah-sekolah miskin. Diperkenalkannya PAKEM di sekolah menengah mungkin penting untuk menjamin kelanjutan dampak positifnya. Pada akhirnya, dalam rangka kelanjutan institusional, Dinas Pendidikan Kabupaten, yang dianggap bertanggung jawab atas program namun kurang memberi perhatian serius, harus diyakinkan. Pemantauan lebih baik terhadap dampak program bisa membantu agar instansi ini lebih terlibat.

Studi kasus ini disusun bersama oleh Stefan Nachuk, Bank Dunia (Indonesia), Susannah Hopkins Leisher, konsultan (Australia), dan Arya B. Gaduh, Bank Dunia (Indonesia) berdasarkan kunjungan lapangan yang dilakukan di Kabupaten Polman pada Bulan Maret 2005. Referensi utamanya adalah: Membangun Komunitas Belajar bagi Anak: Meningkatkan Mutu Sekolah Dasar melalui Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) dan Partisipasi Masyarakat (Creating Learning Communities for Children: Improving Primary Schools through School-Based Management and Community Participation) UNICEF-UNESCO-Pemerintah Indonesia(2000) dan Menciptakan Masyarakat Yang Peduli Pendidikan Anak, UNICEF-UNESCO-Pemerintah Indonesia (2005). Anggota Tim Peneliti di antaranya adalah Arya B. Gaduh, Bank Dunia (Indonesia), Nunik Yunarti dan Maulina Cahyaningrum, konsultan (Indonesia), Lina Marliani, Bank Dunia (Indonesia), dan Luis Fujiwara, Program Kerja Sama Inovasi Internasional Ford Foundation (Brazil). Dukungan manajemen, analisis, dan editorial diberikan oleh Menno Prasad Pradhan dan Sachiko Miyata, Bank Dunia (Indonesia) juga Winthrop Carty, Ash Institute of Democratic Governance, Harvard University (U.S.A.).

Laporan studi kasus ini merupakan hak milik Ash Institute, dan World Bank; dan tidak boleh disebarluaskan atau digunakan tanpa izin mereka.

Pengantar

Sebagai bagian dari mandatnya yakni mengentaskan masyarakat miskin di Indonesia, Bank Dunia melakukan serangkaian studi kasus tentang upaya mengembangkan pelayanan khususnya bagi masyarakat miskin dan tertinggal. Studi kasus ini diambil dari rangka praktik inovatif yang sedang berlangsung di berbagai kabupaten di Indonesia akhir-akhir ini, melalui suatu proses penelaahan kompetitif yang dikelola Bank Dunia. Para donor, LSM dan staf Pemda pun diundang dan diminta untuk mengajukan proposal berkenaan dengan kegiatan penyediaan layanan inovatif yang pro masyarakat miskin, yang selama ini telah dikenal luas. PKBA yang kini dilaksanakan di Polman, Sulawesi Barat bertalian erat dengan suatu tema penting dalam membuat pelayanan publik lebih pro-masyarakat miskin, yakni peningkatan kinerja dan akuntabilitas layanan pemda. Karena itulah kasus ini dipilih sebagai salah satu studi kasus.

Lokasi Studi: Kabupaten Polman

Polman adalah satu dari 5 kabupaten di provinsi baru Sulawesi Barat.⁶⁴ Kabupaten ini berbatasan dengan Teluk Mandar yang merupakan titik pertemuan antara Pulau Sulawesi dengan Laut Jawa. Memiliki luas wilayah terbesar kedua dengan jumlah penduduk yang hampir mencapai 500.000 jiwa dan mayoritas penduduk bermata pencaharian petani. Sebagian besar penduduknya beragama Islam dan merupakan Suku Bugis-Mandar (penduduk asli Provinsi Sulawesi Selatan dan Sulawesi Barat) sebagian kecilnya adalah Suku Jawa dan Toraja. Angka kemiskinannya mencapai 26 persen dari total penduduk, yang secara signifikan lebih tinggi dari angka nasional pada 2000 yang hanya 19 persen.⁶⁵

Studi ini mengambil tempat di 2 kecamatan. Pertama Kecamatan Polewali yang menjadi ibukota, merupakan wilayah perkotaan dan relatif berada, dengan tingkat kemiskinan 21 persen pada tahun 2000; kemudian Kecamatan Tinambung, yang terletak di wilayah pantai tenggara merupakan kawasan pedesaan dan relatif miskin dengan tingkat kemiskinan mencapai 27 persen pada tahun 2000 dan dihuni oleh sebagian besar petani dan nelayan.

Pendidikan Dasar Di Kabupaten Polman

Pendidikan Dasar di Kabupaten Polman			
Jenis Sekolah	# Sekolah Dasar (% dari total)	# Murid (% dari total)	# Guru (% dari total)
Negeri non-Islam	311 (83%)	47,811 (90%)	2,718 (87%)
Swasta non-Islam	1 (<1%)	53 (<1%)	8 (<1%)
Negeri Islam	2 (<1%)	86 (<1%)	9 (<1%)
Swasta Islam	60 (16%)	5,253 (10%)	374 (12%)
Total	374 (100%)	53,203 (100%)	3,109 (100%)

Sumber: Dinas Pendidikan Kabupaten Polman 2004

Kabupaten Polman memiliki 374 sekolah dasar dengan 3.100 guru dan 53.000 murid. Seperti kebanyakan di Indonesia terdapat sekolah agama (Islam) Madrasah yang berada di bawah naungan Departemen Agama dan sekolah-sekolah non-Islam di bawah naungan Dinas Pendidikan. Dalam setiap kategori tersebut,

⁶⁴ Hingga akhir 2004, semua kabupaten di Propinsi Sulawesi Barat masih menjadi bagian dari wilayah Propinsi Sulawesi Selatan.

⁶⁵ Data BPS 2000 tentang Kabupaten Polewali Mamasa yang dimekarkan menjadi Kabupaten Polman dan Kabupaten Mamasa pada 2004

terdapat sekolah negeri dan sekolah swasta. Kondisi pendidikan dasar di Polewali dan Tinambung mewakili kondisi di Kabupaten Polman. Seperti umumnya di kabupaten ini, lebih dari 80 persen sekolah dasar di semua kecamatan merupakan sekolah negeri, dihadiri oleh hampir 90 persen murid dan diajar oleh lebih dari 80 persen total guru di Polman.

Sekolah dasar di Indonesia dikelola secara gugus berdasarkan lokasi. Di masing-masing gugus terdapat satu “sekolah inti” dan sejumlah “sekolah imbas”. Sekolah inti menjadi model dan memiliki fasilitas yang lebih lengkap dan umumnya memiliki akses dan pengaruh yang lebih besar untuk memanfaatkan tenaga guru dan penerimaan murid baru. Diperkirakan terdapat 60 gugus di Polman dengan masing-masing gugus terdiri atas 5 hingga 9 sekolah. Kecamatan Polewali dan Tinambung masing-masing memiliki 3 gugus. Setiap gugus akan diawasi oleh satu pengawas sekolah, yang tugasnya mengevaluasi para guru di kelas dan memfasilitasi solusi atas setiap masalah di setiap sekolah.

Tercatat 44 pengawas di kabupaten ini termasuk tiga di Kecamatan Polewali dan dua di Kecamatan Tinambung.

PKBA: Sejarah Dan Perkembangannya

Asal Usul

Desentralisasi yang diundangkan pada 1999 dan mulai dijalankan pada 2001 telah memicu perubahan kebijakan pendidikan di tingkat pusat. Pada tahun 2000, pemerintah mulai melakukan uji coba desentralisasi pendidikan dengan menerapkan metode MBS di beberapa kabupaten. Esensi dasar program ini adalah bahwa sekolah diberikan wewenang dan tanggung jawab yang lebih luas atas perencanaan, pengembangan dan pengelolaan pendidikan. Pada awalnya pengelolaan sekolah selalu terpaku pada instruksi pusat sebelum melaksanakan kebijakan sekolah. Setelah hampir tiga tahun pelaksanaan uji coba ini, konsep MBS telah meluas dan pada 2003 disahkan menjadi Undang-undang Pendidikan Nasional (No. 20/2003)

Pemerintah menitikberatkan dua kebijakan yang dianggap penting demi suksesnya MBS yakni pembentukan Komite Sekolah yang lebih representatif dan akuntabel; serta pemberian ruang bagi sekolah untuk menentukan kurikulum. Pada tahun 2002, Menteri Pendidikan Nasional (Mendiknas) mengeluarkan SK Mendiknas No. 044/V/2002 yang menggantikan Badan Pembantu Penyelenggara Pendidikan (BP3) dengan Komite Sekolah di semua sekolah, baik di madrasah maupun sekolah umum. Tujuan akhirnya adalah peningkatan kualitas mengajar, dan SK ini ingin mencapai peningkatan kualitas dengan meningkatkan masukan dan pengawasan masyarakat atas penyelenggaraan sekolah, dan menempatkan Komite Sekolah sebagai pemain kunci potensial dalam dunia pendidikan di Indonesia. Komite Sekolah diberikan tanggung jawab dan wewenang untuk memastikan dana tambahan bagi sekolah, mengelola rencana tahunan sekolah, dan memantau mutu sekolah.⁶⁶

⁶⁶ SK tersebut juga memperkenalkan pembentukan dewan Pendidikan, sebuah lembaga tingkat kabupaten yang berfungsi memfasilitasi masukan dari masyarakat untuk diwujudkan ke dalam kebijakan Pendidikan Daerah.

Praktik pembentukan komite sekolah. *Meski diharapkan bahwa komite sekolah akan dipilih, namun dalam praktiknya pembentukannya melalui beberapa cara di antaranya: pemilihan oleh semua anggota, pemilihan anggota eksekutif, (kepala, sekretaris, dan bendahara) dan penunjukan anggota lain, yakni mantan pengurus BP3 lama atau penunjukan semua anggota oleh pemimpin masyarakat dan atau oleh kepala sekolah. Beberapa orang tua atau anggota masyarakat yang peduli dengan pendidikan mungkin dapat menjadi anggota komite sekolah, dan di antara sekolah-sekolah yang dikunjungi termasuk orang tua, guru dan masyarakat, dan pemimpin agama.*

Kebijakan kedua, yang belum disahkan hingga kini, adalah Kurikulum Berbasis Kompetensi (KBK). Melalui uji coba ini, kurikulum yang kaku dari pemerintah pusat dilonggarkan dan setiap sekolah diperbolehkan memilih mata pelajaran lain yang dianggap cocok. Pemerintah melakukan uji coba KBK di beberapa kabupaten pada 2002, dan pada 2004 diperluas di seluruh wilayah di Indonesia.

Pada 1999, Depdiknas, UNESCO, UNICEF, mengawasi

pelaksanaan uji coba program PKBA. Ide dasarnya adalah mengembangkan sebuah model pendidikan dasar berkualitas tinggi dalam mendukung proses desentralisasi yang segera diberlakukan. Tujuan PKBA adalah untuk meningkatkan kualitas layanan pendidikan melalui peningkatan akuntabilitas pengelolaan sekolah, memperkuat partisipasi orang tua/wali dalam proses belajar anak dan membangun lingkungan belajar yang lebih aktif.⁶⁷

Proyek uji coba PKBA pertama kali dilaksanakan di 124 sekolah di 7 kabupaten yang berada di 4 provinsi dan pada 2004 meluas hampir 12 kali lipat di 1479 sekolah dasar di 40 kabupaten di 9 provinsi.⁶⁸

Program PKBA

Secara resmi, PKBA memiliki 3 komponen yakni MBS, partisipasi masyarakat, dan pembelajaran yang aktif, kreatif, efektif, dan menyenangkan (PAKEM).

Manajemen Berbasis Sekolah

Meskipun tuntutan keaktifan anggota komite telah diamanatkan dalam undang-undang, dalam realitas sering kali dijumpai beragam tingkat peran dan kompetensi dalam seluruh sistem sekolah. Komponen MBS bertujuan meningkatkan keterlibatan masyarakat khususnya orang tua murid, dalam pengelolaan sekolah, terutama dengan memungkinkan Komite Sekolah berperan aktif sebagaimana yang diamanatkan dalam undang-undang : sebagai lembaga masyarakat yang akuntabel, terlibat aktif, dan terpilih secara demokratis dan mampu mengevaluasi dan bekerja sama dalam kegiatan penyusunan anggaran, rencana, dan kegiatan proses belajar mengajar bersama para pengajar dan staf sekolah.

⁶⁷ Judul Dokumen dalam bahasa Indonesia menciptakan masyarakat yang peduli Pendidikan Anak .

⁶⁸ UNICEF - UNESCO - Pemerintah Republik Indonesia (2005)

Komponen Partisipasi Masyarakat. Meskipun dokumen program menggariskan partisipasi masyarakat sebagai komponen yang terpisah, dalam praktiknya tidak ada aktivitas apa pun yang telah direncanakan dan didanai di bawah program ini. Akibatnya, ia telah tercakup dalam MBS. Jelasnya, partisipasi masyarakat merupakan hal yang integral dengan efektivitas MBS.

Di bawah komponen MBS, pendanaan program PKBA diperuntukkan bagi pelatihan kepala sekolah, guru dan anggota Komite Sekolah.⁶⁹ Topik-topiknya mencakup perencanaan pembangunan berbasis sekolah yang bekerja sama dengan masyarakat dalam merancang APBS dan mengklarifikasi peran kepala sekolah dan komite dalam

pelaksanaan rencana. Pertama, sesi pelatihan diselenggarakan menurut tingkat gugus dan dihadiri oleh kepala sekolah, satu guru dan ketua Komite Sekolah dari setiap sekolah gugus. Di Kabupaten Polman, 98 kepala sekolah (lebih dari seperempat kepala sekolah yang ada di kabupaten ini) dan 110 guru (hampir 4 persen dari total guru di kabupaten ini) hingga kini telah mengikuti pelatihan. Kemudian, lokakarya bagi para guru lain kemudian dilanjutkan oleh para peserta yang telah mendapat pelatihan di tingkat gugus di sekolahnya masing-masing.

Semua sekolah harus melalui pelatihan dan lokakarya agar layak dan untuk menerima dana PKBA. Dana ini kemudian dialokasikan sebagai bantuan tahunan (sekitar Rp. 2 juta rupiah per sekolah) untuk membayar perbaikan materi pengajaran dan hal lainnya. Dana tambahan disediakan bagi setiap gugus untuk menunjang pertemuan-pertemuan reguler bagi para guru dan kepala sekolah serta Komite Sekolah.

Pembelajaran Yang Aktif, Kreatif, Efektif Dan Menyenangkan (Pakem)

Di Indonesia, metode pengajaran cenderung satu arah, dengan sedikit peran anak dan lebih menekankan kegiatan menghafal. Unsur utama PAKEM adalah penyediaan pelatihan bagi para guru dengan metodologi terbaru di mana inisiatif guru hanya 30 persen, tidak lagi 100 persen, dalam kegiatan proses belajar di kelas. Pelatihan tersebut menunjukkan metode PAKEM secara konkret seperti cara mengevaluasi kurikulum, membuat satuan pelajaran, menyiapkan lembar kerja siswa (LKS) dan alat peraga serta meningkatkan keahlian tanya jawab murid. Muara dari metode ini adalah peningkatan partisipasi murid. Hingga saat ini 110 guru SD di Kabupaten Polman telah mengikuti pelatihan metode ini.

Di bawah model PAKEM ini, dukungan juga disediakan bagi pelatihan praktik lapangan yang diselenggarakan di sekolah-sekolah gugus dan di setiap pertemuan Kelompok Kerja Guru (KKG) bagi para guru gugus.

Program PKBA di kabupaten Polman

Pada 2001 UNICEF memulai uji coba PKBA di Polman sebagai bagian dari intervensi utama UNICEF di sana, selain program pendidikan lain seperti program pengumpulan database pendidikan, program kesehatan ibu dan anak, gizi, dan kesehatan lingkungan, dan proyek peningkatan pencatatan kelahiran (Akta Lahir).⁷⁰ Karena UNICEF pernah bermitra dengan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) di kegiatan lainnya, ketimbang dengan Dinas

⁶⁹ Pelaksanaan program PKBA telah berlangsung di Kabupaten Polman semenjak Mei 2005.

⁷⁰ Mantan manajer tim khusus PKBA di Kab. Polman.

Pendidikan Kabupaten yang mungkin lebih relevan, Bappeda pun menjadi mitra bagi pelaksanaan program PKBA. Pada tahun 2002, tim khusus untuk pelaksanaan PKBA (di bawah kendali Bappeda namun tetap melibatkan pegawai Dinas Pendidikan) memulai pelaksanaan PKBA di tingkat sekolah. UNICEF dan unit tugas khusus ini menitikberatkan pada 14 sekolah di 2 kecamatan pada tahun 2002, dan terus diperluas hingga ke 14 sekolah baru di kecamatan yang sama pada tahun 2003. Dukungan UNICEF pada 28 sekolah ini direncanakan akan berakhir pada bulan Desember 2005.

Biaya Program PKBA pada tahun 2002 di Kabupaten Polman

Jenis	Unit		Biaya unit (Rp 000)	Total biaya (Rp 000)
Bantuan / hibah	14	Sekolah	2.000	28.000
Diseminasi informasi, pelatihan bagi para pemberi pelatihan (TOT) dan pelatihan tingkat sekolah	14	Sekolah	4.000	55.000
Kelompok Kerja Guru	2	Kecamatan	3.000	6.000
Kelompok Kerja Kepala Sekolah	2	Kecamatan	2.000	4.000
Forum Komite Sekolah	2	Gugus	3.000	6.000
Pelatihan bagi para pejabat pemda dan kecamatan	1		4.500	4.500
Evaluasi/ Peninjauan ulang Program	1		5.000	5.000
Total				108.500

Biaya total yang dibantu UNICEF bagi pelaksanaan program di kabupaten ini pada tahun 2002 hampir mencapai Rp109 juta. Pada tahun 2003, UNICEF tetap mendanai kegiatan pelatihan, pertemuan dan hibah tahunan di 14 sekolah yang pada awal telah ditunjuk. Akan tetapi, di ke-14 sekolah yang baru, UNICEF hanya mendanai kegiatan pelatihan dan pemda setempat terpaksa mengalokasikan untuk hibah ke sekolah.

Pertanyaan penelitian dan metodologi

Tim peneliti ingin menguji 6 hipotesis:

1. PKBA menghasilkan metode pengajaran yang lebih aktif.
2. PKBA membuat pengelolaan sekolah menjadi lebih akuntabel.
3. PKBA mendorong keikutsertaan orang tua murid secara lebih luas dalam pendidikan anak.
4. PKBA meningkatkan partisipasi anak baik di dalam maupun di luar kelas
5. Hasil ujian dan tingkat putus sekolah di sekolah yang mempraktikkan PKBA mengalami perbaikan dibandingkan dengan sekolah-sekolah non-PKBA sekitar.
6. Metode PKBA telah diadopsi di seluruh kabupaten.

Tim menghabiskan 9 hari di Kabupaten Polman saat berkunjung ke 2 sekolah dasar yang terdapat di daerah perkotaan yakni, SDN 028 Pekkabata di Kecamatan Polewali, dan di kawasan pedesaan yakni SDN 012 Karama

di Kecamatan Tinambung. Kedua sekolah ini dipilih karena bisa mewakili dua kondisi pendidikan yang berbeda. Yang pertama adalah sekolah yang relatif mampu, yang mengadopsi sendiri program PKBA (pada tahun 2003), dan memiliki Komite Sekolah yang aktif. Kedua adalah sekolah miskin yang menjadi sasaran program PKBA (PKBA telah mulai pada tahun 2002) dengan Komite Sekolah yang kurang aktif. SDN 028 merupakan “sekolah imbas” dalam sebuah gugus yang terdiri dari 9 sekolah. Sedangkan SDN 012 adalah sekolah inti dalam sebuah gugus yang terdiri dari 7 sekolah. Keduanya merupakan sekolah negeri.

Diskusi kelompok terfokus (FGD) dan wawancara semi-terstruktur (SSI) merupakan metode yang dipakai untuk mengumpulkan data dengan respondennya berjumlah lebih dari 45 orang yakni: 7 guru, 2 kepala sekolah, 2 pengawas sekolah, 8 orang tua murid, 12 anggota Komite Sekolah, seorang pembawa acara program radio SDN 012, 7 pegawai Dinas Pendidikan, 2 pegawai Kanwil Pendidikan Kecamatan, 3 anggota tim khusus pelaksana PKBA, 2 mantan pengelola tim pelaksana PKBA, dan 1 pegawai Bappeda.

Mengingat singkatnya waktu yang tersedia untuk kegiatan lapangan, hanya 2 sekolah yang dikunjungi dari total 59 sekolah yang ada di dua kecamatan tersebut — jumlah sampel hanya mencapai 3% dari jumlah sekolah yang ada, atau kurang dari 2 persen dari total sekolah yang ada di kabupaten tersebut yang hingga kini telah mengadopsi program PKBA.⁷¹ Di samping itu, tidak dapat dipastikan seberapa jauh kedua sampel tersebut mewakili sekolah-sekolah lainnya di kabupaten. Karena itu, temuan studi kasus ini perlu dilihat sebagai sekadar dampak di dua sekolah.

Dampak Program PKBA

Apakah program PKBA menciptakan metode pengajaran yang lebih aktif?

Sifat Kreatif Metode PAKEM telah Membuka Pintu bagi Inovasi.

Tidak hanya para guru yang telah terinspirasi oleh metode PAKEM. Pengawas SDN 028 telah membuat rencana di mana kepala sekolah gugus bersama dengan para guru diundang untuk melakukan evaluasi masing-masing sekolah selama pertemuan berkala Kelompok Kerja Kepala Sekolah, sebagiannya menyangkut pelaksanaan metode PAKEM di wilayahnya. Antisipasi adanya evaluasi bersama telah memotivasi staf sekolah untuk menjaga agar sekolahnya tetap rapih dan mendekorasi ruang kelas dengan peralatan metode PAKEM. Di SDN 012, kepala sekolah telah meluncurkan program radio sekolah yang menyiarkan beragam informasi bagi para siswa dan orang tua seperti tugas-tugas PR dan kuis.

Ya. Terdapat konsensus di kalangan responden bahwa PKBA berdampak langsung dan nyata terhadap cara para guru berinteraksi dengan murid, baik di sekolah yang lebih mampu (SDN 028) maupun sekolah yang lebih miskin (SDN 012). Para guru kini menerapkan gaya pengajaran yang lebih interaktif dengan menonjolkan kerja kelompok, kegiatan tanya jawab siswa, dan penggunaan alat bantu belajar baru seperti alat peraga, esai, dan permainan. Contohnya, jam kertas untuk mencatat waktu siswa tiba di sekolah mendorong siswa

datang tepat waktu. Banyak guru, terdorong sukses mereka dengan adanya alat bantu PKBA, mulai merancang, memanfaatkan dan membagikan alat bantu tersebut kepada yang lain. Seorang guru menggunakan melodi lagu anak-anak untuk membantu siswanya mengingat rumus matematika. Inovasi ini menyebar luas melalui KKG.

⁷¹ Satu-satunya sekolah sasaran PKBA yang dikunjungi oleh tim mewakili 4 persen sekolah sasaran PKBA di kabupaten ini. Sekolah yang mengadopsi secara spontan program ini yang mewakili 3 persen dari sekolah-sekolah tersebut di kabupaten ini.

Rumus Matematika*(Dinyanyikan menurut irama lagu Lihat Kebunku)**Mari belajar Matematika**Janganlah bosan, b'ajar matematika**Mari belajar, rumus-rumus bangun**Marilah kita belajar bersama**Luas lingkaran, pi R-kuadrat**Persegi panjang, panjang kali lebar**Luas segitiga, s'tengah alas kali tinggi**Luas bujur sangkar, sisi kali sisi**Volume tabung: luas alas kali tinggi**Volume kubus: sisi pangkat tiga**Panjang, lebar, tinggi membentuk balok**Jika dikalikan dapat volume balok*

Para guru dan kepala sekolah di kedua gugus sekolah mendapatkan dukungan yang besar, yang turut menyumbang kesuksesan program PAKEM. Dengan dukungan dana dari program PKBA, para guru dari semua sekolah gugus dapat menghadiri pertemuan sebulan sekali untuk membandingkan teknik-teknik pengajaran dan saling membantu memecahkan masalah. Para guru menyatakan bahwa pertemuan berkala ini telah membantu mereka mengatasi dan meningkatkan kegiatan proses belajar mengajar dan merasa lebih percaya diri dalam mengajar. Sekalipun KKG telah ada sebelum program PKBA, mereka jarang melakukan pertemuan bersama dan sering kali pembahasan problem mereka sekadarnya. Dengan dukungan PKBA, kepala sekolah juga secara berkala melakukan pertemuan bulanan dalam Kelompok Kerja Kepala Sekolah (K3S) untuk membahas isu-isu pengelolaan sekolah, sedangkan sebelumnya, pertemuan tersebut jarang dilakukan dan tidak berkala.

Benarkah PKBA membuat pengelolaan sekolah menjadi lebih akuntabel?

Akuntabilitas pengelolaan sekolah secara signifikan meningkat di SDN 028—sekolah yang lebih berada dengan kepala sekolah yang condong aktif dan, ironisnya, justru mengadopsi sendiri metode PKBA tanpa dukungan dari luar.

Seorang kepala sekolah SD di Kabupaten Polman, Ibu. K., mengikuti kegiatan pelatihan PKBA pada tahun 2002 dan pelatihan ini telah mengubah pandangannya. Di tahun berikutnya ketika dipromosikan menjadi kepala sekolah, beliau melaksanakan program PKBA di sekolah barunya dengan segera. Langkah awal yang dilakukannya adalah mengundang para guru melakukan pertemuan bersama dalam rangka menyusun rancangan anggaran sekolah. Berikutnya, beliau mulai membentuk Komite Sekolah. Beliau menaruh perhatian besar pada masalah transparansi, dan kesembilan anggota Komite Sekolah (delapan di antaranya memiliki anak atau cucu di sekolah tersebut) dipilih secara demokratis. Mereka kini memainkan peran penting dalam penyusunan rencana, anggaran, dan kebijakan berkenaan dengan masalah pendidikan. Pertemuan formal dilakukan 3 kali setahun untuk membahas dan menyepakati anggaran sekolah bersama kepala sekolah, mengevaluasi nilai ujian murid, dan meninjau ulang pengeluaran-pengeluaran sekolah. Kedisiplinan untuk mengadakan pertemuan berkala juga terus menjadi prinsipnya. Ibu. K. juga memastikan bahwa laporan pertanggungjawaban (yakni laporan keuangan akhir tahun) dikirim langsung ke rumah orang tua murid. Beliau juga memublikasikan anggaran sekolah di sekolah di papan pengumuman sesuai rekomendasi MBS. Para anggota komite dan guru menyambut hangat keterbukaan ini dan menjadi tidak sungkan untuk berkomunikasi dengan kepala sekolah.

Tidak demikian halnya dengan SDN 012, akuntabilitas pengelolaan sekolah tidak memperlihatkan adanya peningkatan, meskipun sekolah ini merupakan sekolah sasaran Program PKBA. Sama seperti kepala sekolah SDN 028, kepala sekolah

SDN 012 (Bapak S) adalah seorang yang juga menaruh perhatian besar pada peningkatan kualitas pendidikan. Menurut para guru dan pengawas sekolah tersebut, Bapak S adalah seorang kepala sekolah yang kreatif dan berkomitmen kuat terhadap pendidikan. Namun, beliau sulit diajak untuk bekerja sama. Beliau dianggap keras kepala, mudah marah, dan cenderung mengabaikan aturan. Agaknya, beliau tidak terlalu yakin akan manfaat MBS bagi peningkatan mutu pendidikan. Akibatnya, beliau tidak melakukan apapun untuk meningkatkan peran serta Komite Sekolah, sehingga peran komite minim dalam pengelolaan sekolah. Hanya beberapa anggota komite yang ditunjuk dari orang tua murid dan ini tentu saja membatasi pengaruh orang tua murid atas permasalahan sekolah melalui Komite Sekolah. Tidak ada kegiatan pertemuan berkala. Jika pun ada, pertemuan itu biasanya hanya untuk menanggapi permintaan dana dari kepala sekolah. Rancangan anggaran dibahas, namun salah seorang wali pernah berujar bahwa “Kalau hanya anggota komite inti saja yang hadir, ini tidak dapat dianggap transparan.”⁷² Kepala sekolah beranggapan bahwa peran utama komite adalah “menunggu laporan tentang kebutuhan-kebutuhan fisik sekolah. Jika ada kebutuhan tersebut, Komite Sekolah langsung bergerak mencari dana untuk memenuhinya.” Kepala sekolah tetap memegang kendali atas rencana, anggaran sekolah, dan pemantauan hasil belajar. Beliau telah dua kali mengalihkan dana PKBA, sekali untuk membeli buku panduan mengajar, dan lainnya untuk membangun sistem sanitasi sekolah—meski keduanya pembelian yang masuk akal, namun keduanya menyalahi petunjuk teknis untuk pemanfaatan dana PKBA. Dalam kedua pembelian tersebut, kepala sekolah tidak berkonsultasi dengan Komite Sekolah.⁷³

Apakah Program PKBA mendorong partisipasi orang tua yang lebih luas dalam pendidikan anak?

Ya. Menurut laporan, para orang tua di kedua sekolah sampel kini menjadi lebih berperan dalam proses pendidikan anak-anaknya dibandingkan sebelum program PKBA ini diluncurkan. Akan tetapi, tingkat partisipasi lebih tampak nyata terjadi di SDN 028, sekolah yang lebih mampu dengan Komite Sekolah yang aktif.

Para orang tua siswa SDN 028 boleh menarik nafas lega sejenak. Sejak diluncurkan program PKBA, para orang tua telah membantu pembangunan tempat cuci tangan bagi para siswa, meminta material dari sekolah, dan membantu mengecat sekolah tersebut—tugas yang di masa lalu hanya dapat dilakukan jika ada keputusan dari Dinas terkait. Para orang tua murid juga turut berperan dalam menentukan alokasi beasiswa. Biasanya kepala sekolah membuat rekomendasi beasiswa namun baik komite maupun orang tua tetap diajak serta berembuk. Pernah terjadi, orang tua menolak rekomendasi kepala sekolah untuk memasukkan seorang anak sebagai penerima beasiswa dan para orang tua menganggap bahwa anak tersebut tidak layak menerima beasiswa karena orang tuanya mampu. Beasiswa itupun kemudian direalokasi kembali.

Para orang tua di SDN 028 kini lebih terlibat baik langsung ataupun tak langsung seperti misalnya dengan membantu anak-anaknya mengerjakan PR-nya. Mereka berpartisipasi lebih aktif dalam pemilihan anggota komite, menghadiri pertemuan-pertemuan sekolah, dan giat mengumpulkan dana untuk membayar uang sekolah anaknya: 70 persen orang tua kini aktif membayar uang sekolah dibanding hanya 50 persen sebelum program PKBA.⁷⁴ Mereka juga lebih aktif memberikan kontribusi baik waktu atau dana bagi peningkatan infrastruktur sekolah.

72 Sumber: Diskusi kelompok fokus (FGD) dan wawancara dengan orang tua murid.

73 Banyak yang merasa bahwa kasus-kasus tersebut tidak menunjukkan sikap korup kepala sekolah, namun sekadar keenggannya melakukan konsultasi sebelum mengambil keputusan.

74 Sumber: wawancara semi-terstruktur dengan kepala sekolah dan orang tua murid.

Langsung dari SDN 012! Program radio sekolah menyediakan informasi dasar tentang sekolah gugus, mengumumkan tugas-tugas PR, menyajikan pelajaran sekolah dan kuis dan juga mengumumkan prestasi hasil kerja siswa dan juga menyediakan hiburan bagi anak-anak.

Para orang tua murid SDN 012 yang dikategori sekolah miskin juga menjadi lebih aktif dalam kegiatan pendidikan anak-anaknya dibanding sebelum hadirnya program PKBA. Mereka menjadi

lebih terinspirasi melihat kegairahan belajar putra-putrinya dan kini mereka menjadi lebih memahami segala kegiatan di sekolah melalui surat-surat yang diterima dan kesemuanya terkait dengan kegiatan utama komite dan kegiatan sekolah. Inovasi kunci kepala sekolah telah berwujud pada adanya program radio sekolah lokal.⁷⁵ Para orang tua murid melaporkan bahwa siaran radio meningkatkan kesadaran mereka akan pendidikan anaknya, seperti ketika para orang tua mengantar anak-anak mereka ke sekolah untuk mengambil soal kuis yang seharusnya diumumkan melalui radio, karena ada masalah pada sinyal radio itu.

Namun, orang tua murid SDN 012 tetap saja pasif dalam pengelolaan sekolah. Para orang tua memainkan peran yang amat kecil dalam perencanaan dan pengawasan penggunaan anggaran tahunan: hanya keempat anggota inti Komite Sekolah lah yang terlibat mendiskusikan draf anggaran. Para orang tua murid tampaknya tidak mengambil inisiatif memperbaiki fasilitas sekolah.

Apakah program PKBA meningkatkan partisipasi anak, baik di dalam maupun di luar kelas?

Ya. Murid dari kedua sekolah sampel tersebut menjadi lebih aktif dan lebih mampu mengambil inisiatif dalam belajar dan bertanya kepada gurunya. Mereka juga konon menjadi lebih bersemangat dalam belajar, tidak hanya di sekolah tetapi juga di rumah. Selain itu, di SDN 012 para murid lebih sering bertemu dalam kelompok belajar dan bahkan pernah meminta para guru memberikan pelajaran ekstra untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan mereka. Murid juga menjadi lebih mandiri dalam kelompok studinya, memilih sendiri topik studinya, ketimbang membiarkan gurunya menentukan topik tersebut. Program radio sekolah memiliki nilai tambah pada perubahan perilaku anak di rumah—mereka menjadi lebih sering menghabiskan waktunya di rumah dengan mengerjakan PR atau belajar bersama menyimak radio, daripada bermain atau keluyuran pada malam hari. Di SDN 028, tingkat absensi murid turun dari 10 persen pada tahun 2003 hingga menjadi 4 persen pada tahun 2004 menyusul pelaksanaan program PKBA. Beberapa responden menyatakan adanya peningkatan rasa percaya diri murid di luar sekolah. Salah seorang orang tua murid menjelaskan bahwa biasanya anak-anak dari suku Mandar tidak berani menatap langsung mata orang tuanya bila berbuat salah. Namun kini keadaan telah berubah. Anak-anak bahkan berani untuk menunjukkan kesalahan orang tua.

Apakah nilai siswa dan tingkat putus sekolah pada sekolah-sekolah PKBA menjadi lebih baik dibandingkan sekolah non-PKBA sekitarnya?

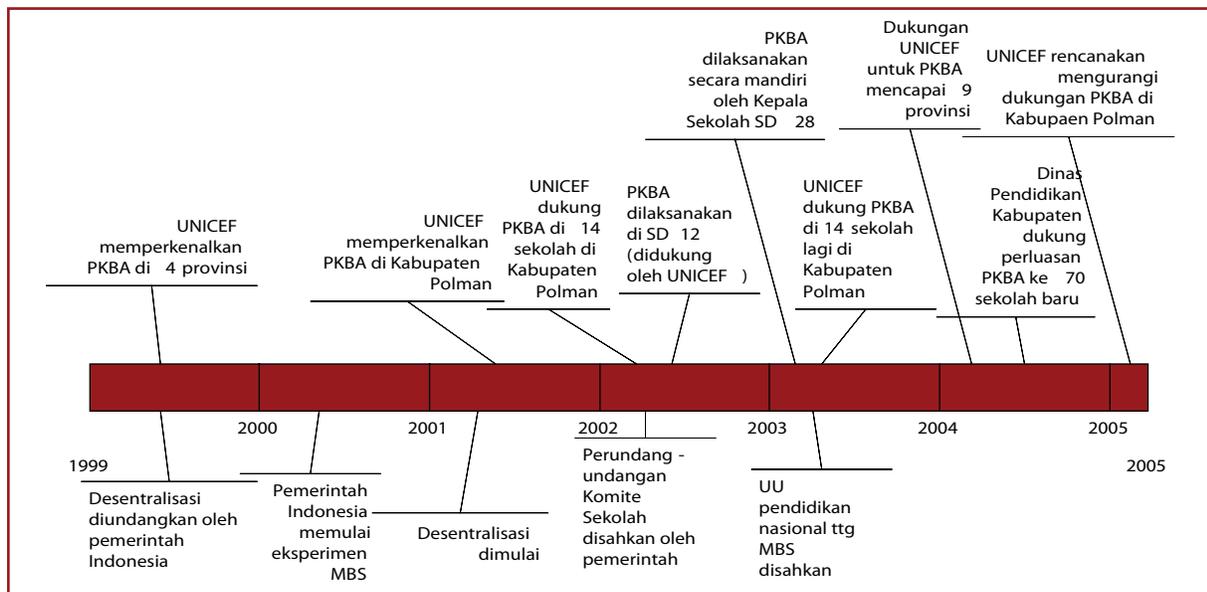
Tidak. Program PKBA belum berdampak positif bagi peningkatan hasil ujian dibandingkan dengan sekolah-sekolah non-PKBA di sekitarnya. Demikian pun dengan penurunan tingkat putus sekolah. Namun demikian, kepala sekolah

⁷⁵ Sumber: wawancara semi-terstruktur dengan kepala sekolah dan orang tua murid.

SDN 012 dan SDN 028 melaporkan peningkatan dalam nilai ujian sejak peluncuran program PKBA. Lebih khusus, kepala sekolah SDN 028 melaporkan peningkatan dari nilai 6,2 hingga 6,7 (dari total 10) untuk standar nilai 6 untuk semua bidang studi antara 2002 dan 2004 (sejak PKBA dilaksanakan). Akan tetapi, tidak terdapat perbedaan yang signifikan secara statistik antara hasil-hasil ujian pada sekolah-sekolah PKBA dan non-PKBA. Demikian juga, tidak terdapat perbedaan yang secara statistik signifikan atas tingkat putus sekolah antara sekolah-sekolah PKBA dan non-PKBA antara 2002 dan 2004.⁷⁶ Meski demikian, PKBA baru berjalan 4 tahun di kabupaten ini; kemungkinan butuh waktu untuk mendapatkan dampak yang diharapkan.

Apakah metode PKBA diadopsi di seluruh wilayah kabupaten ini?

Program PKBA telah tersebar luas baik secara formal, melalui upaya ekspansi pemda, dan secara informal melalui gethok tular (dari mulut ke mulut). Ekspansi formal program ini ke 70 sekolah baru dilakukan di 13 gugus pada tahun 2004 — mencapai hampir 20 persen dari semua sekolah dasar yang ada di kabupaten ini — menunjukkan tingginya dukungan Bappeda bagi PKBA: semua upaya ini didanai seluruhnya oleh pemda setempat. Namun demikian, Dinas Pendidikan, yang masih menjadi badan pelaksana utama, hanya memberi dukungan ala kadarnya bagi program PKBA (lihat halaman 74).



Metode kedua yakni: pengadopsian program PKBA oleh para inovator lokal di sekolah-sekolah non-target, walau kurang diantisipasi, menjadi salah satu keberhasilan program PKBA. “Replikasi spontan” program PKBA telah dimotori oleh para pengawas sekolah, guru dan pihak lain yang mau pernah mendapat melihat atau mengalami pelatihan dan kesuksesan metode PKBA. Menyusul kesuksesan SDN 028 dengan metode ini, maka pengawas sekolah pun menerapkannya pada 8 sekolah lainnya dalam gugus dia.⁷⁷ Terdapat laporan tentang 30 sekolah

76 Analisis ekonometrik oleh tim riset menggunakan model metode perbedaan-atas-perbedaan (difference-in-difference) atas seperangkat data untuk 13 dari ke-15 kecamatan di Polman. Data diperoleh dari Dinas Pendidikan Kabupaten.

77 Sumber: wawancara dengan pengawas sekolah SDN 028.

lainnya, kebanyakan di ibu kota kabupaten, yang secara spontan telah mengadopsi metode PKBA.⁷⁸ Hal yang tidak terduga tentang perkembangan program ini adalah bahwa sekolah-sekolah tersebut telah mendanai PKBA mereka seluruhnya dari kocek anggaran sendiri. Dengan mengikutsertakan sekolah yang mengadopsi sendiri, 35 persen dari seluruh sekolah dasar di kabupaten telah dijangkau oleh PKBA, dan hampir sepertiga dari mereka membiayai sendiri kegiatan PKBA.

Membangun di atas kesuksesan program PKBA

apa yang membuat PKBA efektif?

Perubahan kebijakan nasional. Program PKBA tidak dapat berjalan tanpa desentralisasi pada 1999. Kebijakan desentralisasi pemerintahan itu diikuti kebijakan desentralisasi pendidikan, dengan salah satu kebijakan utamanya, manajemen berbasis sekolah (MBS). Program PKBA dirancang untuk meningkatkan kualitas pendidikan selama desentralisasi, khususnya melalui dukungan pelaksanaan MBS di tingkat sekolah. Pengesahan MBS telah menghapus berbagai kendala politik yang dialami Komite Sekolah karena MBS memberikan serangkaian kewenangan dan tanggung jawab atas perencanaan, pengelolaan, dan pendanaan kepada komite sehingga tercipta suasana yang mendorong perubahan dan upaya pengadopsian metode pengajaran baru seperti halnya PAKEM.

Kepemimpinan kepala sekolah. Tidak diragukan lagi bahwa kepala sekolah adalah kunci dari dampak program PKBA – sulit dibayangkan bahwa perubahan-perubahan metode mengajar dan partisipasi masyarakat yang dimotori program ini dapat diterapkan tanpa kepala sekolah. Dalam studi kasus ini, reformasi yang didukung kepala sekolah lah yang bisa bertahan – PAKEM di kedua sekolah, dan MBS di salah satunya.

Perubahan cepat dan nyata pada perilaku guru, murid dan orang tua sebagai hasil dari PAKEM. Awalnya, beberapa guru kesulitan mempraktikkan metode PAKEM karena terbiasa gaya mengajar lama dan tidak pernah diharuskan menyiapkan alat bantu atau alat peraga lainnya untuk menciptakan suasana belajar yang menyenangkan. PAKEM mensyaratkan agar para guru kreatif. Cara mengajar sebelum PAKEM jelas lebih mudah. Namun, ketika para guru yang lebih luwes mencoba metode baru, guru-guru yang lebih kaku melihat nilai dari metode ini dan menjadi lebih berani mencoba. Pada akhirnya, para guru beralih ke PAKEM karena terbukti efektif. Para guru dan murid baik di kedua sekolah sampel menyukai PAKEM, sementara para orang tua jadi lebih mendukung pendidikan anak-anak karena melihat sikap antusiasme yang dipicu metode ini. Jelas bahwa PAKEM yang disiapkan PKBA adalah perangkat yang tepat, setidaknya untuk kedua sekolah ini.

Dukungan timbal balik yang terlembagakan. Di kedua sekolah, dukungan dari garis depan — antarguru dan antar-kepala sekolah — telah menjadi bagian program PKBA sejak awal, lengkap dengan pertemuan rutin yang didanai di sekolah-sekolah gugus PKBA. Para guru dan kepala sekolah merasakan bahwa kegiatan KKG dan K3S “generasi baru” amat bermanfaat.

78 Sumber: wawancara semi-terstruktur dengan manajer Satuan Tugas Khusus program PKBA.

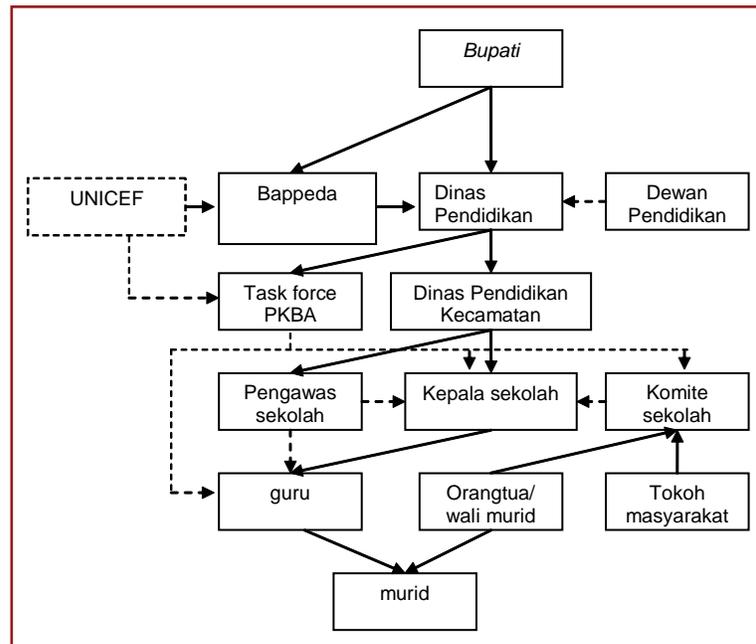
Beragam jalur mengakses orang tua murid. Sebagai salah satu faktor potensial penerapan program PKBA, orang tua murid dapat dijangkau tidak hanya secara formal melalui pertemuan Komite Sekolah dan brosur sekolah, tapi juga secara informal melalui antusiasme anak-anak dan melalui program-program inovatif seperti radio sekolah di SDN 012. Bagi para orang tua miskin, yang waktunya amat terbatas, jalur informal menjadi amat penting. Seandainya SDN 012 hanya mengandalkan Komite Sekolah untuk melibatkan para orang tua, keterlibatan para orang tua dalam pendidikan anak kemungkinan akan jauh lebih sedikit daripada sekarang.

Komunikasi yang mudah dan terbuka antara kepala sekolah, komite sekolah dan pengawas sekolah. MBS tidak dapat dijalankan tanpa kerja sama yang baik di antara para individu pengelola sekolah. Kerja sama yang baik membutuhkan kemampuan komunikasi. Karena ketidakmampuan kepala sekolah SDN 012 untuk bekerja sama dengan Komite Sekolah dan pengawas sekolah, Komite Sekolahnya tidak berhasil mendukung sekolahnya secara aktif. Sebaliknya, kepala sekolah SDN 028 bertemu dengan anggota Komite Sekolahnya sedikitnya seminggu sekali dan semua anggota komite secara penuh terlibat dalam pengelolaan pendidikan. Komunikasi yang mudah dan terbuka yang dijalankan oleh para pengelola di SDN 028 merupakan kunci sukses program MBS di sekolah tersebut, sementara gaya otokratis yang diemban oleh kepala sekolah SDN 012 menjadi faktor kunci kegagalan MBS di sekolah ini.

Apa yang menghambat pelaksanaan PKBA?

Keyakinan dan gaya kepemimpinan kepala sekolah. MBS mensyaratkan perdebatan terbuka antara para anggota komite, orang tua, guru dan para pengawas sekolah serta kepala sekolah tentang prioritas program tahunan. Gaya otokratis kepala sekolah SDN 012 — yang sebagiannya mungkin bersumber dari kurang yakinnya dia akan pentingnya partisipasi masyarakat — telah menutup kemungkinan perdebatan seperti yang diharapkan dan membuat anggota komite dan orang tua wali murid menjadi pasif dan tidak berdaya.

Melangkahi peran Dinas Pendidikan. UNICEF telah memilih Bappeda sebagai mitranya dalam program PKBA karena lebih mudah demikian: UNICEF telah bermitra dengan Bappeda untuk berbagai program lain di kabupaten ini, dan tetap menghendaki untuk meneruskan kerja sama dengan mitra tunggalnya. Karena itu UNICEF mengucurkan dana program PKBA kepada Bappeda. Bappeda tidak boleh menjadi pelaksana, dan karenanya menyerahkan dana tersebut ke Dinas Pendidikan sebagai pelaksana. Namun, Bappeda secara de facto tetap mempertahankan peran pengelolaan atas program PKBA melalui dua cara. Pertama, sebagai mitra UNICEF, badan ini bertanggung jawab menjamin agar Dinas Pendidikan dapat mengelola dana tersebut sesuai dengan kaidah akuntabilitas keuangan UNICEF untuk program PKBA. Kedua, meskipun tim khusus program PKBA secara teknis ada di bawah pengelolaan dinas terkait, namun Bappeda tetap menjadi badan yang ditunjuk untuk merekrut pegawai Dinas Pendidikan untuk berperan dalam tim khusus dan dalam kenyataannya, unit ini lebih banyak melakukan koordinasi dengan Bappeda dibanding dengan Dinas Pendidikan.



Garis anak panah titik-titik merupakan hubungan input dan koordinasi. Garis anak panah sambung merupakan hubungan pengawasan.⁷⁹

Melalui hubungan informalnya dengan tim khusus, Bappeda menjadi pendorong ekspansi program PKBA, karena frustrasi pada lambatnya langkah Dinas Pendidikan untuk berubah. Di pihak lain, dinas terkait tidak mendapatkan insentif finansial untuk menerapkan program PKBA dan hanya mendapatkan peran kecil dalam memantau dan mengevaluasi. Dengan struktur hierarkis lama, secara kelembagaan tidak mudah bagi Dinas Pendidikan untuk mengadopsi gagasan-gagasan baru. Dinas tampaknya kurang berkenan dengan peran pengelolaan yang de facto dipegang Bappeda atas program PKBA. Mungkin memang Bappeda —yang adalah mitra UNICEF dalam penyelenggaraan kegiatan lainnya baik di tingkat kabupaten maupun di tingkat nasional— merupakan pilihan paling tepat sebagai mitra program pada awal program; meskipun demikian, PKBA tetap akan membutuhkan dukungan aktif dari Dinas Pendidikan — lembaga yang bertanggung jawab bagi pendidikan anak – untuk bisa berkelanjutan.

Tidak adanya perbaikan hasil ujian. Kegagalan utama program PKBA hingga saat ini adalah ketidakmampuannya untuk mengangkat hasil ujian jika dibandingkan dengan sekolah-sekolah non-PKBA lainnya. Tanpa data yang memadai,⁸⁰ tidaklah mudah untuk menafsir sebab-sebabnya. Barangkali kurangnya keterkaitan langsung antara perangkat-perangkat PAKEM (yang dirancang untuk menstimulasi kreativitas murid, kemampuan kritis dan kecintaannya untuk belajar) dan mata pelajaran yang diuji (yang dirancang untuk mengecek pengetahuan murid

⁷⁹ Garis panah sambung yang ditarik dari Bappeda dan mengarah pada Dinas Pendidikan hanya menunjukkan hubungan kerja yang terkait dengan program PKBA.

⁸⁰ Pemantauan UNICEF belum melibatkan pengumpulan data dan analisis bagi sekolah-sekolah non-PKBA.

tentang pelajaran Matematika dan Bahasa) yang menjadi masalah. Mungkin saja pengetahuan para murid memang tidak meningkat dari pelaksanaan program PKBA. Atau, sebaliknya, mungkin pengetahuan anak memang meningkat namun hasil ujian — yang dirancang untuk menguji pengetahuan dari “metode lama” – tidak dapat dianggap cerminan pengetahuan yang dimilikinya. Jika demikian, nilai ujian tidak dapat menjadi indikator pencapaian program PKBA. Minimnya kemajuan hasil ujian tidak mempengaruhi antusiasme sekolah di Polman mengadopsi program PKBA — kabupaten mendanai ekspansi secara luas dan banyak sekolah bahkan mendanai sendiri adopsi program PKBA. Namun, bagi Dinas Pendidikan, pihak yang kurang antusias pada PKBA namun mitra penting yang perlu diyakinkan, hasil ujian tetap menjadi indikator kunci. Bisa jadi dukungan bagi PKBA akan terus merosot jika tidak ada peningkatan kuantitatif dalam hasil belajar murid.

Apakah kemiskinan menjadi kendala? Penting dicatat bahwa dalam studi kasus ini tingkat kemiskinan sebuah keluarga tampaknya tidak membuat adanya perbedaan dalam partisipasi orang tua dalam proses pendidikan anaknya, juga dalam hal respons positif anak-anak pada metodologi PAKEM yang baru.

Kemiskinan dan pendidikan minim orang tua. Tim peneliti berhipotesis bahwa rendahnya tingkat pendidikan dan faktor kemiskinan dari para orang tua SDN 012 memiliki andil pada kegagalan MBS. Orang tua yang lebih miskin dan kurang berpendidikan mungkin lebih tidak tertarik atau tidak mampu menyuarakan pendapatnya dalam pertemuan-pertemuan Komite

Sekolah, atau untuk memaksa kepala sekolah bertanggung jawab pada keputusan-keputusannya tentang pengelolaan sekolah – antara lain, mungkin disebabkan karena opportunity cost yang tinggi atas waktu mereka, atau karena tradisi tentang kewenangan para tokoh.⁸¹ Para orang tua SDN 028 yang berpendidikan lebih baik dan kaya telah membantu menciptakan komunikasi di antara semua stakeholders dengan lebih mudah, dan dengan demikian meningkatkan partisipasi orang tua dalam pengelolaan sekolah.

Implementasi yang serba seragam. Program PKBA, seperti sudah dapat ditebak sebelumnya, lebih efektif di sekolah dengan kapasitas lokal yang lebih tinggi, para orang tua yang punya banyak dana dan kesempatan untuk berkorban bagi kepentingan pendidikan anak-anak, dan kepala sekolah yang mendukung kemajuan program. Hingga kini, Program PKBA belum menyediakan dukungan lain seperti pelatihan tambahan bagi SDN 012, sekolah yang kurang memiliki kemampuan menerapkan MBS.

Memudahkan penularan program PKBA

Menuai tipe kepemimpinan yang tepat. Kepemimpinan kepala sekolah adalah faktor kunci untuk dampak positif PKBA. Untuk membantu menjamin dampak positif program, latihan kepemimpinan bagi kepala sekolah dapat menjadi bagian penting dari model PKBA. Di pihak lain, program PKBA dapat diarahkan pada pelatihan bagi para pemimpin potensial lainnya seperti pengawas sekolah, ketua komite, guru yang lebih senior, atau pegawai Dinas Pendidikan yang memiliki karakteristik yang “sesuai”—keyakinan akan pentingnya dan manfaat MBS, yakni suatu gaya kepemimpinan yang inklusif dan terbuka dan kemampuan untuk memberikan efek perubahan dan mampu mempengaruhi kepala sekolah. Kriteria penyebarluasan program PKBA dapat terwujud dalam bentuk komitmen para

81 Pandangan yang disampaikan oleh ketua komite.

individu di sekolah atau gugus yang memperlihatkan “keinginan aktif” atas PKBA, dengan menghadiri pertemuan atau mengupayakan sendiri pengumpulan dana awalnya.

Kepemimpinan, kunci sukses MBS.

Kepala SDN 028, Ibu. K., dapat dicirikan sebagai seorang pemimpin yang penuh motivasi tapi inklusif dan terbuka. Meskipun memiliki visi yang jelas cara dan alasan untuk melaksanakan PKBA, dan beliau pun bergerak secara hati-hati. Pada setiap langkah pelaksanaan PKBA, beliau juga tidak lupa membangun dukungan para guru, anggota komite dan orang tua wali murid. Khususnya, pengakuan akan pentingnya pemilihan para anggota komite secara demokratis dengan menyertakan keterwakilan riil para orang tua, mengorganisasi pemilihan yang melibatkan lebih dari 80 persen orang tua. Secara khusus, beliau pun meninggalkan ruang pertemuan Komite Sekolah ketika penghitungan suara dimulai. Para orang tua murid dan anggota Komite Sekolah secara penuh kini terlibat dalam penyusunan anggaran, perencanaan dan pemantauan melalui pertemuan berkala dan diseminasi anggaran kepada semua orang tua.

Kepala sekolah SDN 012, Bapak S. adalah seorang pemimpin yang berpandangan jauh dan visioner namun cenderung mengikuti cara dan gayanya sendiri. Cara pendekatannya pada pelaksanaan program PKBA sering kali hanya terkait apa yang dianggapnya baik tanpa perlu berkonsultasi dengan para guru, anggota Komite Sekolah, atau orang tua —ini menghambat pelaksanaan MBS sejak awal. Keuntungan pendekatan ini adalah bahwa pelaksanaannya dapat dilakukan secara cepat, namun pendekatan ini mengasingkan para stakeholders.⁸² Di sekolah dia, kurang dari sepertiga orang tua berpartisipasi dalam pemilihan Komite Sekolah, hanya untuk posisi inti yakni ketua, sekretaris, bendahara, dan asisten. Ketika mayoritas orang tua akhirnya menghadiri pertemuan lanjutan, mereka bahkan diminta untuk “menyetujui” Komite Sekolah terpilih. Komite Sekolah kemudian mulai mengangkat 17 “anggota penasihat” tambahan. Menyangkut kegiatan yang dilakukan, kepala sekolah bahkan setuju bahwa Komite Sekolah tidak perlu terlibat aktif dalam perencanaan dan monitoring di sekolahnya.

Menurut seorang anggota tim khusus PKBA, para orang tua di perkotaan menyukai Program PKBA dan beberapa sekolah di perkotaan mengadopsi Program PKBA sebagai salah satu cara untuk menarik lebih banyak murid yang memiliki kemampuan tinggi. Dalam suasana demikian, para kepala sekolah ragu mengadopsi PKBA dapat secara tidak langsung didesak oleh para orang tua bertekad kuat untuk melaksanakan MBS.

Fokus pada PAKEM. Studi kasus ini menunjukkan bahwa PAKEM tetap berdampak besar pada perilaku murid dan guru di kala MBS gagal. Tujuan akhir dari program PKBA ini adalah meningkatkan kualitas pendidikan. Pertanyaan provokatifnya adalah seberapa penting MBS untuk tujuan tersebut. Kalaupun MBS yang berhasil akan memperkuat dampak PAKEM, fokus awal pada PAKEM di sekolah-sekolah yang kesulitan menerapkan MBS akan memberikan penghematan biaya (dari tidak dilakukannya pelatihan MBS) tanpa mengurangi dampak positif dari pembaruan metodologi pengajaran.⁸³ Sekolah-sekolah yang tertarik pada MBS dapat mempraktikkannya sendiri, dan sekolah-sekolah yang lebih miskin dan sulit mengorganisasi para orang tua dapat menjadikan peningkatan peran masyarakat sebagai tujuan jangka panjang. Meskipun demikian, dengan meningkatkan masyarakat (dan khususnya para orang tua) berpartisipasi, MBS kemungkinan akan berperan penting dalam menjamin kelanjutan finansial program PKBA.

Mengukur kesuksesan dengan benar. Ada dua hal yang penting dalam mengukur kesuksesan: indikator yang tepat (yang membutuhkan pernyataan spesifik tentang tujuan program) dan ketepatan pengukuran. Program PKBA bertujuan untuk meningkatkan kualitas pendidikan. Namun, apa arti kualitas? Untuk mendapatkan indikator yang

⁸² Contohnya, seorang guru yang diangkat sebagai bendahara sekolah merasa posisinya tidak dimanfaatkan sama sekali, karena kepala sekolah menggunakan dana tanpa berkonsultasi lebih dahulu dengan dirinya.

⁸³ Hal ini mengasumsikan bahwa PAKEM meningkatkan kualitas pendidikan, yang hingga kini belum dapat dibuktikan.

sesuai, para stakeholders yang penting — para siswa, guru, orang tua, dan pengelola sekolah — harus dimintai masukannya tentang definisi kualitas. Kesuksesan hal yang bersifat “proses” seperti metode PAKEM bisa sama pentingnya dengan elemen “hasil” seperti nilai ujian.

Apakah nilai ujian sah untuk mengukur peningkatan mutu pendidikan? Tentu saja tidak selalu. Ujian dapat menguji topik-topik yang “salah” atau cara yang “salah”, dan gagal menunjukkan pengetahuan baru yang dimiliki murid sebagai akibat dari reformasi pendidikan seperti metode PAKEM. Atau, ujian dapat menguji hal-hal yang benar dengan cara yang tepat, namun dimanipulasi oleh murid, guru atau penguji. Ada indikasi bahwa problem kecurangan yang ada di setiap ujian nasional juga menjadi masalah di Polman.

Apakah nilai ujian merupakan cara terbaik untuk mengukur peningkatan kualitas pendidikan? Jawabannya tentu saja tidak. Ada beberapa alternatif indikator kuantitatif menjadi indikasi peningkatan kualitas pendidikan, termasuk di antaranya adalah tingkat kehadiran murid di kelas, angka putus sekolah, tingkat kehadiran guru dan persentase anggaran sekolah yang dialokasikan untuk membeli materi pembelajaran ketimbang untuk alokasi bagi infrastruktur.

Benarkan replikasi program mengurangi kualitas? *Replikasi program PKBA yang didorong oleh kabupaten dan juga sifat spontan telah mendorong program ini menyebar di lebih dari 100 sekolah dasar di Polman — namun apakah hal ini akan berdampak pada penurunan kualitas PKBA? Mengingat berbagai kesulitan dalam pengukuran mutu pada awalnya, mungkin perlu waktu sebelum pertanyaan tersebut dapat dijawab.*

Meskipun nilai ujian yang tinggi tetaplah hasil terpenting bagi para penentu kebijakan utama seperti Mendiknas, program yang pada intinya bersifat kualitatif PKBA tidak dapat — dan memang tidak — diukur semata-mata secara kuantitatif. Program PKBA telah direplikasi baik secara formal maupun informal oleh Bappeda, dan para kepala sekolah, guru, murid dan orang tua di banyak sekolah tanpa perbaikan nilai ujian. Ada banyak ukuran-ukuran kualitatif untuk mengukur kualitas pendidikan. Contohnya, apakah sekarang murid menjadi lebih kritis dibandingkan sebelum PAKEM diperkenalkan? Apakah guru menjadi lebih responsif para guru terhadap gagasan-gagasan baru sekarang? Untuk batas tertentu, indikasi kualitatif dilihat melalui indikator kuantitatif. Contohnya, persentase murid yang bertanya di kelas dapat dipakai sebagai indikator kemampuan kritis murid.

Untuk mengukur indikator dengan tepat, dibutuhkan sistem pemantauan yang lebih baik.⁸⁴ Dengan desentralisasi, sistem pengumpulan data pendidikan menjadi lemah. Namun, ini dapat diperbaiki. Pengumpulan data harus dilakukan tidak saja di sekolah atau gugus dan kabupaten yang melaksanakan PKBA, tapi juga di sekolah-sekolah, gugus dan kabupaten non-PKBA yang secara sosial ekonomi serupa di seluruh Indonesia (atau di tingkat kawasan). Pengumpul data harus benar-benar terlatih. Idealnya, data tersebut dapat diakses dan secara berkala dianalisis, dan temuan utamanya akan menjadi umpan balik dalam setiap perubahan berkala program PKBA di setiap tingkat gugus.

84 Pemantauan program saat ini dilakukan secara bersama oleh tim pengawas dari kecamatan dan kabupaten. Peninjauan program tahunan dilakukan oleh UNICEF dan melibatkan staf Dinas Pendidikan, DPRD, Bappeda, Departemen Agama, dan juga para kepala Dinas Pendidikan kecamatan dan komite sekolah.

Tebarkan jaring secara luas. Menurut salah seorang mantan manajer tim khusus PKBA, seleksi 70 sekolah secara acak dalam replikasi PKBA oleh pemerintah daerah adalah sebuah kekeliruan — seharusnya, pemilihan sekolah dilakukan dalam gugus yang sama. Namun, kepala sekolah SDN 028 berkenalan dengan program PKBA dari pelatihan PKBA ketika dia masih seorang guru di sekolah lain. Pelajarannya: pelatihan tingkat kabupaten dapat saja memiliki pengaruh ganda yang besar, karena itu pelatihan seperti ini perlu diberikan secara luas kepada sebanyak mungkin orang di sebanyak mungkin gugus.

Cocokkan PKBA dengan karakteristik komunitas. Ada beberapa bukti bahwa komunitas yang lebih miskin dan kurang pendidikan lebih sulit menerapkan program ini dengan berhasil: kebanyakan replikasi spontan terjadi di perkotaan dengan memiliki tingkat pendidikan yang lebih baik dan lebih mampu. Akan tetapi dalam studi kasus ini, mereka yang miskin dan kurang berpendidikan pun masih berhasil melaksanakan PAKEM dan meningkatkan partisipasi orang tua murid untuk pendidikan anak. Kesuksesan ini amat terkait dengan program radio sekolah yang amat efektif. Karena itu, rendahnya pendidikan dan kemiskinan para orang tua murid bukanlah, *pada dirinya sendiri*, penyebab gagalnya PKBA di SDN 012, melainkan cara *mendekati para orang tua tersebut*. Para orang tua yang lebih miskin dan berpendidikan rendah tidak punya waktu menghadiri pertemuan komite, namun punya waktu menyimak acara radio sambil bekerja di rumah. Para orang tua di pedesaan yang tidak terbiasa berpartisipasi dalam pendidikan mungkin tidak tertarik bergabung dalam Komite Sekolah atau menghadiri pertemuan, namun di dalam rumahnya, ia bisa terinspirasi oleh program radio yang didengarnya, yang mendorongnya menjadi lebih aktif untuk berperan serta dalam pendidikan anak. Program radio menjadi suplemen bagi PKBA di SDN 012. Studi kasus ini menunjukkan pentingnya merancang program PKBA sesuai karakteristik sosio-ekonomi yang dimiliki setiap komunitas sekolah. Ini menunjukkan perlunya identifikasi “sekolah bermasalah” sebelum pelaksanaan PKBA di daerah baru. Mengingat cakupan pelaksanaan PKBA saat ini, kemungkinan data yang dibutuhkan sudah cukup tersedia.

Rencanakan exit strategy untuk menjamin keberlanjutan program. Dalam studi kasus ini, dana yang bersumber dari luar tidak diperlukan bagi replikasi PKBA. Ketujuhpuluh sekolah yang dipilih pemda menyebarkan program ini didanai pemda setempat, sementara kira-kira 30 lainnya mengadopsi PKBA menggunakan dana sendiri. Di SDN 028, kepala sekolahnya berhasil mendorong suksesnya pelaksanaan PKBA tanpa bantuan dari luar (meski pelatihan awal yang dihadiri dia didanai oleh PKBA). Di SDN 012, yang menerima dana UNICEF, kepala sekolah menyatakan bahwa beliau akan tetap melanjutkan pelaksanaan program PKBA tanpa bantuan dari luar. Akan tetapi, sekolah yang lebih mampu seperti SDN 028 memiliki sumber dana yang banyak untuk membiayai program PKBA dengan iuran bulanan dari setiap keluarga sebesar Rp. 10.000 atau sekitar 4 kali lipat lebih tinggi dibandingkan dengan iuran per keluarga di SDN 012. Dukungan UNICEF bagi program PKBA di Kabupaten Polman direncanakan berakhir pada Desember 2005, meski terdapat rumor bahwa pendanaan program ini akan diperpanjang hingga setahun ke depan. Tidaklah mustahil bahwa SDN 012, di mana terdapat banyak orang tua miskin dan tidak berpendidikan dan serta kepala sekolah yang kurang komunikatif, tidak akan mampu membiayai sendiri program PKBA bilamana dukungan dana dari UNICEF berakhir. Ada beberapa pilihan: meningkatkan sumbangan masyarakat, mendapatkan komitmen bantuan dana untuk jangka waktu yang lebih lama dari Dinas Pendidikan, dan mengidentifikasi bahan-

bahan pengganti yang lebih murah untuk materi program PKBA khususnya yang harus didapatkan dari luar atau dibeli. Apapun pilihan diambil, hingga kini belum jelas masa depan program ini jika dukungan dana dari UNICEF berakhir. Ada beberapa pertanyaan yang belum terjawab: apabila murid telah selesai mengikuti program PAKEM di sekolah dasar dan kembali kepada metode pengajaran yang lama di sekolah menengah (di mana tidak terdapat program PKBA), apa yang akan terjadi dengan dampak program ini? Dengan waktu yang tinggal 7 bulan (saat laporan ini ditulis) sebelum akhir program, masih terdapat begitu banyak hal yang belum tuntas. Mitra tepat untuk kelanjutan program—yakni Dinas Pendidikan Kabupaten—hingga kini belum teryakini oleh program PKBA.

*Studi Kasus 4:
Meningkatkan Transparansi Anggaran
di Kota Bandung, Jawa Barat*

Ringkasan

Didirikan pada tahun 1999, Bandung Institute of Governance Studies (BIGS) merupakan LSM yang kegiatannya bertujuan khusus untuk meningkatkan transparansi anggaran di kota Bandung, Provinsi Jawa Barat. Hingga saat ini, BIGS telah berhasil memublikasikan dokumen APBD kota Bandung; menerbitkan sejumlah buku; dan sebuah poster tahunan yang memuat daftar alokasi anggaran ke-80 unit kerja yang ada di lingkungan pemkot, beserta semua nama dan nomor telepon masing-masing pejabat unit kerja. BIGS juga mengadakan pelatihan metode analisa dan pemanfaatan informasi anggaran dalam kegiatan advokasi, pelatihan ini ditujukan bagi masyarakat umum, politisi, staf LSM, media massa dan mahasiswa. Informasi yang disediakan oleh BIGS telah membantu DPRD dalam memperkuat fungsi pengawasannya terhadap lembaga eksekutif; informasi ini kemudian juga digunakan oleh pemerintah kota untuk mengurangi peluang penyalahgunaan dan pemborosan anggaran. BIGS bahkan telah mengambil beberapa tindakan langsung atas inisiatif sendiri, salah satunya yaitu mengangkat kasus korupsi yang melibatkan beberapa anggota DPRD kota Bandung, kasus ini benar-benar menjadi sorotan publik dan sampai tulisan ini dibuat masih dalam proses investigasi. Lebih jauh lagi, BIGS telah berhasil meningkatkan kesadaran warga kota Bandung mengenai pentingnya pengetahuan tentang APBD dan perlunya peningkatan transparansi anggaran, berkat keberadaan BIGS sejumlah LSM lain kini mulai bergerak di bidang transparansi anggaran di kota masing-masing. Kunci keberhasilan BIGS selama ini adalah kemampuan untuk menyesuaikan strategi dengan kekuatan maupun kelemahan organisasinya. Faktor-faktor penting lain yang juga mendukung keberhasilan BIGS antara lain: reputasi kejujurannya; keahlian dan ketulusannya; pemimpinya yang karismatik; adanya sumber dana yang tidak bersifat mengikat untuk jangka waktu beberapa tahun; jaringannya yang luas dikalangan pemerintah; serta pemanfaatan berbagai media dan format diseminasi informasi sebagai upaya menjangkau masyarakat; dan akhirnya, desentralisasi yang hadir seiring dengan reformasi telah menciptakan suatu lingkungan yang memungkinkan tumbuhnya organisasi-organisasi seperti BIGS. Kendati BIGS telah mengukir kesuksesan, kegiatan BIGS ternyata masih belum menghasilkan APBD kota yang lebih pro-masyarakat-miskin. Barangkali, BIGS sangat bergantung pada LSM-LSM lain untuk berperan sebagai “penyubur” yang dapat mengembangkan informasi dari BIGS agar dapat digunakan untuk membantu kelompok-kelompok tertentu, seperti misalnya kelompok masyarakat miskin. BIGS bahkan tidak secara eksplisit menargetkan masyarakat miskin sebagai kelompok sasaran kegiatannya, meskipun sebenarnya kegiatan-kegiatan BIGS seperti; analisis anggaran, pelatihan dan penyuluhan, adalah jenis kegiatan-kegiatan yang bisa dirancang agar lebih memperhatikan kebutuhan masyarakat miskin. Pelayanan BIGS kepada masyarakat memiliki keterbatasan, terutama dalam hal jenis dan dampaknya: BIGS seringkali mendapat kritik bahwa

Studi kasus ini ditulis oleh Laila Kuznezov, konsultan (AS), berdasarkan kunjungan lapangan ke Bandung, Jawa Barat, pada Bulan Maret 2005. Dengan referensi Biro Pusat Statistik (2000), www.kpu.go.id, www.bandung.go.id, www.biggs.or.id, dan www.antara.co.id. Di antara anggota tim peneliti termasuk Janes Imanuel Ginting dari Bank Dunia (Indonesia) dan Gregorius Kelik Agus Endarso dari Yayasan Pradipta Paramitha (Indonesia). Dukungan manajerial, analitis, dan editorial diberikan oleh Menno Prasad Pradhan, Sachiko Miyata dan Stefan Nachuk dari Bank Dunia (Indonesia) juga Winthrop Carty, Ash Institute of Democratic Governance, Harvard University (U.S.A.). Dukungan analitis dan editorial disediakan oleh Susannah Hopkins Leisher, konsultan (Australia).

Laporan Studi Kasus ini adalah hak cipta penulis, Ash Institute, dan World Bank; dan tidak boleh disebarluaskan atau digunakan tanpa izin mereka.

analisis anggarannya terlalu rumit untuk dipahami, apalagi digunakan, oleh masyarakat umum. Selain itu, BIGS juga bukan menerbitkan informasi tentang rancangan APBD, melainkan APBD yang telah disahkan, sehingga membatasi kemampuan warga dan kalangan LSM untuk merubahnya. Kemudian yang terakhir, keberadaan sejumlah kelompok setempat yang sudah berurat-berakar dan pejabat-pejabat pemerintah yang tidak jujur, melemahkan sebagian upaya-upaya BIGS dalam memerangi penyalahgunaan dan pemborosan anggaran.

Pendahuluan

Sebagai bagian dari mandatnya untuk mengentaskan masyarakat miskin di Indonesia, Bank Dunia melakukan sembilan studi kasus tentang upaya pengembangan pelayanan, khususnya bagi masyarakat miskin dan tertinggal. Kasus-kasus dipilih melalui suatu proses penelaahan kompetitif yang dikelola oleh Bank Dunia terhadap praktek-praktek inovatif yang sedang berlangsung dalam pemerintahan daerah selama beberapa tahun terakhir. Para donor, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan pegawai pemerintah daerah pun diundang dan diminta untuk mengajukan proposal sehubungan dengan kegiatan pelayanan masyarakat yang inovatif dan pro-masyarakat miskin, baik yang sedang mereka jalankan atau sekedar mereka ketahui. Salah satu dari sembilan studi kasus tersebut meneliti tentang sebuah LSM lokal yang berupaya meningkatkan mutu transparansi anggaran di kota Bandung, Provinsi Jawa Barat.

Lokasi Penelitian: Kota Bandung

Kota Bandung adalah ibu kota Provinsi Jawa Barat dan merupakan pusat kebudayaan kelompok etnis Sunda. Kota yang terletak dataran tinggi ini merupakan tempat lahirnya beberapa perguruan tinggi dan lembaga yang sangat terkemuka. Bandung juga menjadi pusat manufaktur tekstil dan garmen ekspor, dengan banyaknya tempat penjualan yang menarik minat orang-orang dari Jakarta (yang letaknya tidak terlalu jauh) untuk belanja akhir pekan; pabrik-pabrik yang ada pun menyediakan lapangan pekerjaan bagi penduduk kota. Akan tetapi, di dalam wilayah kota Bandung pun ternyata terdapat kawasan pedesaan, bahkan sebagian besar dari 2,5 juta⁸⁵ penduduk Bandung bekerja sebagai petani kecil. Populasi penduduk miskin di kota Bandung sekitar 7 persen dari keseluruhan jumlah penduduk.⁸⁶

Anggaran di Bandung

Indonesia belum memiliki undang-undang kebebasan informasi, seperti Undang-undang Kebebasan Informasi di Amerika Serikat, yang mengharuskan pemerintah daerah memublikasikan informasi seputar APBD (seperti informasi tentang rancangan anggaran atau anggaran yang telah disetujui, ataupun anggaran belanja/pengeluaran yang telah diaudit) kepada warga, meskipun sebuah pembahasan Undang-undang "Kebebasan Informasi" saat ini sedang berlangsung di DPR. Selama ini, warga pada umumnya tidak mengetahui jika ada undang-undang yang diusulkan, dan pemerintah daerah pun tidak termotivasi untuk secara sukarela menyediakan informasi. Kunci untuk mengakses informasi pemerintah masih berupa "hubungan pribadi".

Menurut teorinya, aspirasi warga untuk penyusunan APBD sudah bisa terwakilkan oleh DPRD, yang terdiri dari

85 www.bandung.go.id.

86 *Biro Pusat Statistik (2000)*.

para wakil rakyat dari 26 kecamatan yang ada di Bandung dan dipilih secara langsung oleh masyarakat, kemudian dimantapkan lagi oleh hubungan antara DPRD dengan instansi eksekutif, yang dipimpin oleh Walikota. Anggaran tersebut disusun oleh lembaga eksekutif dan kemudian diajukan kepada DPRD untuk ditinjau dan disahkan. Sedangkan untuk partisipasi secara langsung, Masyarakat dapat melakukannya melalui proses musrenbang atau Musyawarah Perencanaan Pembangunan yang dilaksanakan mulai dari tingkat desa/kelurahan sampai tingkat kabupaten/kota. Namun, yang terjadi selama ini musyawarah-musyawarah tersebut lebih merupakan upaya untuk meng-goal-kan prioritas-prioritas para pemimpin setempat ketimbang sebagai pembahasan terbuka antara masyarakat dengan pemerintah. Kemudian, karena anggaran yang ada tidak dipublikasikan atau pun dibahas secara umum, daya tekan warga kepada pemerintah secara langsung pun menjadi sangat terbatas.

Bandung Institute of Governance Studies (BIGS)

Bandung Institute of Governance Studies (BIGS) adalah sebuah organisasi independen non-pemerintah yang didirikan pada tahun 1999 oleh beberapa alumni Jurusan Studi Pembangunan, Institut Teknologi Bandung (ITB). Pada awalnya BIGS berupaya untuk secara langsung meningkatkan kualitas pelayanan dasar, tetapi sejak tahun 2002 organisasi ini kemudian lebih memfokuskan kegiatan pada bidang transparansi anggaran.

Misi BIGS adalah untuk:⁸⁷

- Mengembangkan wacana pemerintahan, masyarakat sipil dan demokrasi;
- Mengkaji secara empirik berbagai fakta sosial mengenai pemerintahan, masyarakat sipil dan demokrasi
- Membangun dan memperkuat masyarakat sipil;
- Mengembangkan demokrasi ekonomi, politik dan kebudayaan dalam kehidupan masyarakat;
- Mengembangkan institusi pemerintah yang baik, bersih dan efisien
- Mengembangkan otonomi masyarakat dan kapasitas kelembagaan sosial lokal
- Mengembangkan media komunikasi wacana pemerintahan, masyarakat sipil dan demokrasi.

Untuk mencapai misinya, BIGS harus:

- Mengembangkan penelitian dan pendidikan dalam bidang pemerintahan, masyarakat sipil dan demokrasi;
- Mengembangkan asistensi, fasilitasi, dan promosi untuk memperkuat otonomi masyarakat dan lembaga sosial lokal
- Mengembangkan publikasi dan diseminasi hasil-hasil dan pengembangan dalam bidang pemerintahan, masyarakat sipil dan demokrasi melalui seminar, lokakarya, diskusi, penerbitan jurnal dan buku, media informasi dan komunikasi lainnya

BIGS mempunyai misi *multifaset* untuk mengembangkan wacana pemerintahan, masyarakat sipil dan demokrasi, serta untuk membangun dan memperkuat masyarakat sipil maupun institusi pemerintah agar dapat menyelenggarakan pemerintahan yang akuntabel. BIGS berpendapat bahwa anggaran, sebagai mekanisme utama bagi pemerintah dalam melaksanakan kebijakannya, merupakan kunci untuk memahami bagaimana pemerintah berencana mewujudkan janji-janji politik mereka. Analisis anggaran dapat mengungkapkan

berapa banyak dana yang dialokasikan secara langsung untuk program dan pelayanan yang bermanfaat bagi warga miskin. BIGS ingin menyingkirkan “asimetri informasi” anggaran antara pemerintah dengan publik; antara lembaga legislatif dengan eksekutif; dan antara para pimpinan dengan pegawai dalam badan-badan pemerintah. Organisasi tersebut melihat diri mereka bukan sebagai pemantau anggaran, tetapi lebih sebagai penyedia sarana pemantauan—BIGS memublikasikan dokumen APBD secara mendetail, yang memperlihatkan alokasi dana

⁸⁷ Dikutip dari www.bigs.or.id.

sesungguhnya; BIGS juga mengadakan program pendidikan dan pelatihan tentang proses perencanaan anggaran dan mekanisme untuk berpartisipasi dalam proses ini; selain itu juga tentang bagaimana memahami dan menggunakan informasi anggaran.⁸⁸ “Sarana-sarana” ini dimaksudkan untuk membantu pihak-pihak lain, termasuk warga Bandung, institusi pemerintah maupun media, juga LSM-LSM lain, agar bisa memantau kinerja pemerintah daerah dan pada akhirnya dapat berpartisipasi dengan lebih efektif dalam proses perencanaan.

Metodologi

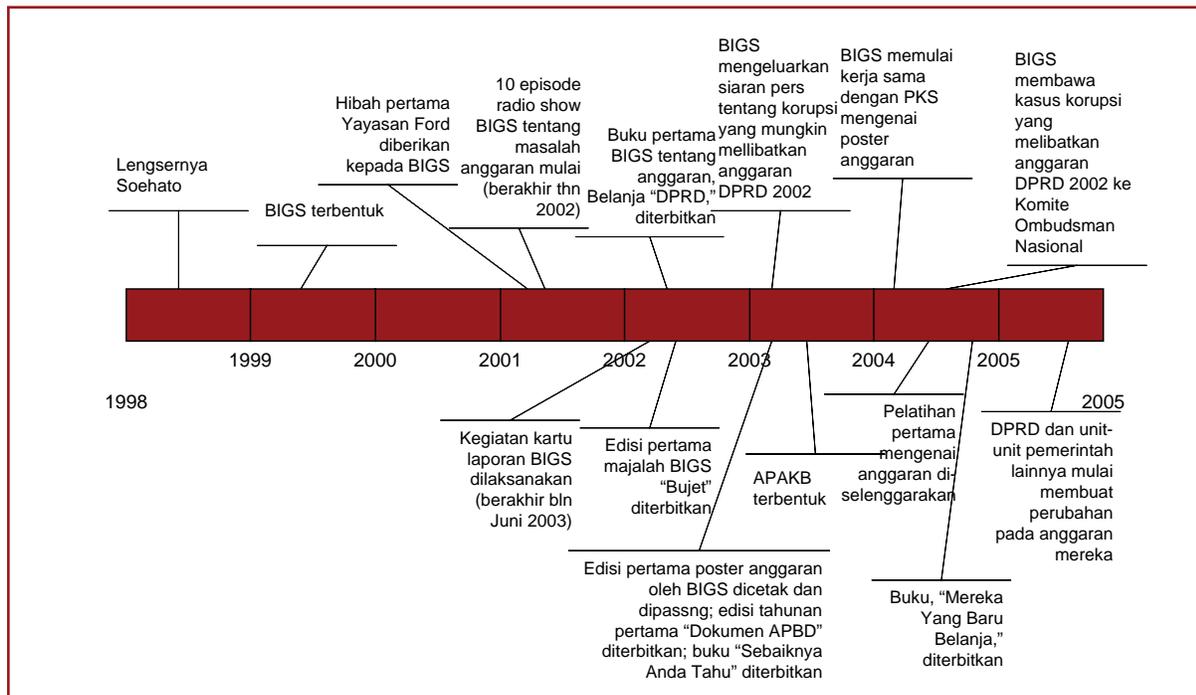
Pada pertengahan-Maret 2005, tim peneliti menghabiskan delapan hari di Bandung, untuk melakukan wawancara semi-terstruktur (SSI: Semi Structured Interview) serta diskusi kelompok terfokus (FGD: Focused Group Discussion) dengan 29 responden. Responden dipilih karena mereka dapat memberikan informasi tentang bagaimana BIGS bekerja, atau karena mereka dapat mengungkapkan dampak yang ditimbulkan BIGS terhadap masyarakat; pejabat pemerintah; politisi; atau pun terhadap mereka secara pribadi. Wawancara dilakukan dengan wartawan media cetak dan wartawan radio; perwakilan-perwakilan LSM; para peserta pelatihan BIGS; para anggota APAKB (sebuah organisasi bentukan BIGS); para anggota DPRD; dan para pejabat Bappeda; Dinas Pengairan; Bagian Keuangan; dan Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda). Wawancara juga dilakukan dengan anggota BIGS saat ini; para pendiri BIGS; sejumlah mantan peneliti; dan para anggota APAKB; baik yang sekarang telah bekerja di LSM lain, maupun yang telah terpilih menjadi anggota DPRD.

Hipotesis berikut ini diuji selama kegiatan lapangan:

- BIGS telah meningkatkan kualitas pemerintahan di Kota Bandung melalui kegiatan transparansi anggarannya.
- Dampak positif BIGS terhadap pemerintahan belum diperluas sampai kepada upaya untuk membuat anggaran menjadi lebih pro-masyarakat-miskin.
- BIGS mulai berdampak terhadap keterlibatan warga dalam proses pembuatan kebijakan.

88 BIGS belum menerbitkan atau menganalisis data pengeluaran atau data perubahan anggaran yang telah diaudit, atau pun informasi mengenai draft anggaran.

Dampak Yang Dihasilkan Oleh BIGS



Kualitas Pemerintahan Di Kota Bandung Melalui Kegiatan Transparansi Anggarannya?

BIGS telah berhasil memublikasikan informasi anggaran kota. Sebelum BIGS mulai menyorot masalah transparansi anggaran, lembaga eksekutif kota Bandung hanya menyediakan suatu ringkasan anggaran untuk diserahkan ke DPRD, tanpa ada daftar anggaran terperinci yang dipublikasikan. Namun sejak tahun 2002, melalui proses riset yang sungguh-sungguh dan menyeluruh, BIGS telah membuktikan bahwa sesungguhnya informasi rincian APBD bukannya tidak mungkin didapatkan.

BIGS mendiseminasikan informasi anggaran dalam berbagai format kepada kelompok sasaran yang luas. Sebuah poster tahunan⁸⁹ mencantumkan 80 unit pemerintah kota beserta alokasi anggaran tiap unit, juga nama dan nomor telepon masing-masing pejabat unit kerja. Karena poster-poster tersebut ditujukan untuk masyarakat umum, maka informasi yang disampaikan pun dikemas dalam format yang sederhana. Dari ke-3.000 poster yang dihasilkan setiap tahun sejak 2003, separuh di antaranya cukup kuat untuk dipasang di tempat terbuka, sedangkan poster selebihnya yang menggunakan kertas biasa didistribusikan kepada para aktivis, pejabat pemerintah, tokoh masyarakat, dan pihak-pihak lain yang juga ingin menyebarluaskan informasi yang dimuatnya.

Salah satu publikasi BIGS yang ampuh adalah "Belanja-Belanja Dewan", yang menganalisis data anggaran dari tahun 1997 sampai 2002. Buku ini mengungkapkan korupsi besar di dalam anggaran DPRD tahun 2002 sehingga

89 Judul poster tahun 2003 adalah "Ada Apa Dengan APBD Kota Bandung tahun 2003", menirukan judul sebuah lagu pop yang sangat terkenal pada waktu itu, "Ada Apa Denganmu". Judul tahun 2004 adalah "Pengumuman APBD 2004" (2004: Bewara APBD 2004).

mempercepat jatuhnya dakwaan terhadap beberapa anggota DPRD yang menjadi tertuduh dalam kasus korupsi tersebut (lihat di bawah). Sejak 2003, BIGS juga telah menerbitkan sebuah buku tahunan berjudul “Dokumen APBD”, yang merupakan kumpulan lengkap dokumen-dokumen APBD kota, dokumen-dokumen tersebut diperoleh dari rekan-rekan BIGS di kalangan pemerintah dan politisi. Setiap tahun sekitar 1.000 salinan didistribusikan, terutama untuk para pejabat pemerintah, kalangan akademik, dan LSM.

Majalah dwibulan BIGS, *Bujet* (“*budget*” dalam pengucapan bahasa Sunda) ditargetkan untuk kelompok sasaran aktivis dan orang-orang yang lebih terpelajar, karena majalah ini memuat artikel-artikel dengan tingkat analisa yang rumit dan lebih terperinci mengenai anggaran, maupun pembahasan isu-isu seputar proses perencanaan dan konsultasi publik. Misalnya, pada terbitan terakhir (Januari-Februari 2005) *Bujet* memuat artikel-artikel tentang transparansi anggaran dari perspektif keagamaan, dan laporan mengenai seminar berjudul “*Introduction to Applied Budget Work*”, yang baru-baru ini diselenggarakan oleh BIGS bekerja sama dengan Proyek Anggaran Internasional (*International Budget Project*).⁹⁰ 1.000-eksemplar edisi majalah tersebut didistribusikan kepada para pejabat pemerintah, anggota DPRD dan partai politik, LSM, serta perguruan tinggi. Selain itu, sejumlah publikasi BIGS lainnya adalah: “Sebaiknya Anda Tahu—Belanja Publik dan Belanja Aparatur Dalam APBD tahun 2003” dan “Mereka yang Baru Belanja” (2004) yang memuat alokasi belanja semua unit kerja pemerintah Kota Bandung.

Selain mengandalkan media cetak, BIGS juga secara intens memanfaatkan fasilitas radio. Pada tahun 2001 dan 2002 BIGS menyelenggarakan sebuah talk show sepuluh sesi mengenai transparansi anggaran di salah satu stasiun radio lokal. Bahkan Direktur BIGS masih menjadi tamu tetap pada sejumlah acara radio yang menyajikan isu seputar urusan publik, seperti “Talkshow FDWB,”⁹¹ yang sering diselenggarakan untuk membahas isu transparansi anggaran dan isu-isu kebijakan publik lainnya. Acara radio ini menjadi salah satu media penting karena dapat menjangkau masyarakat umum di seluruh provinsi dalam format yang mudah dimengerti.⁹²

BIGS menyediakan pelatihan metode analisa dan pemanfaatan informasi anggaran untuk kegiatan-kegiatan advokasi, pelatihan ditujukan bagi para warga, politisi, staf LSM, media, dan mahasiswa. BIGS menawarkan pelatihan tentang proses perencanaan anggaran, pemahaman komposisi APBD, juga bagaimana cara menganalisis dan menggunakan informasi anggaran serta proses perencanaan untuk melakukan advokasi demi kepentingan masyarakat. Sejak tahun 2004, BIGS telah menyelenggarakan pelatihan bagi 94 orang, 55 persen diantaranya merupakan staf LSM atau organisasi sosial, 30 persen mahasiswa dan kalangan akademik lainnya; sedangkan peserta selebihnya adalah kalangan media, anggota legislatif dan anggota partai politik. BIGS juga menyelenggarakan seminar, diskusi informal, dan lokakarya untuk kelompok khusus mengenai topik serupa. Misalnya, pada bulan Februari 2005, BIGS menyelenggarakan sebuah lokakarya mengenai perencanaan anggaran yang dihadiri oleh para

90 *Proyek Anggaran Internasional dimulai pada tahun 1997 untuk meningkatkan kapasitas masyarakat sipil dalam menganalisa dan mempengaruhi proses penyusunan APBD, lembaga-lembaga pemerintah dan hasil-hasil anggaran (www.internationalbudget.org).*

91 *FDWB, atau “Forum Diskusi Wartawan Bandung”, adalah sebuah forum para wartawan Bandung dengan misi memantapkan demokrasi melalui media. Sejak tahun 2002, FDWB telah bekerja sama dengan stasiun radio MARA dalam acara mingguan mengenai masalah-masalah terkini.*

92 *Jangkauan acara-acara ini diperkirakan mencapai 35,000-40,000 pendengar (wawancara telepon dengan FDWB dan seorang reporter radio MARA).*

anggota DPRD, pejabat pemerintah, anggota militer, dan masyarakat umum. Salah satu manfaat tambahan dari sesi pelatihan ini adalah memberikan kesempatan untuk memperluas jaringan bagi organisasi-organisasi dan orang-orang yang memiliki pemikiran yang sama, untuk menunjang kegiatan mereka dibidang transparansi anggaran.⁹³

Informasi yang disediakan oleh BIGS telah membantu DPRD memperkuat fungsi pengawasannya terhadap badan eksekutif kota Bandung. Lembaga Eksekutif bertanggung jawab atas penyusunan RAPBD kemudian menyerahkannya kepada DPRD, untuk ditinjau, atau dibahas, dan disahkan. Di atas kertas kedua badan ini memiliki kewenangan yang sama, tetapi sebelum BIGS mulai menyorot masalah transparansi anggaran, badan eksekutif mengendalikan arus informasi dengan ketat, sehingga DPRD terpaksa menerima ringkasan anggaran ketimbang anggaran terperinci untuk di tinjau lalu di setujui. Para anggota DPRD menyatakan, sejak BIGS memperlihatkan bahwa ternyata anggaran bisa dirinci dan diperoleh (BIGS memublikasikan APBD secara lengkap pada tahun 2003),⁹⁴ DPRD juga kemudian mulai membahas anggaran secara mendetail,⁹⁵ mereka bahkan berani mengungkap beberapa alokasi anggaran yang dinilai meragukan, kepada media, sebagai upaya mereka untuk membawa pembahasan anggaran ke tengah masyarakat.⁹⁶ Teorinya, dengan informasi baru ini mereka akan dapat mempertanyakan kebijakan eksekutif seperti yang tercermin pada anggaran, atau bahkan menolak anggaran itu sendiri. Beberapa anggota DPRD juga mulai bersikap proaktif dalam meminta informasi, analisis, dan bimbingan dari BIGS.⁹⁷

Informasi yang disediakan oleh BIGS digunakan oleh pemerintah untuk mengurangi penyalahgunaan dan pemborosan anggaran. Sejak BIGS mulai memublikasikan APBD beserta analisis APBD yang cermat, pemerintah pun mulai menghapus atau mengurangi alokasi untuk pos tertentu yang dikritisi sebagai pos yang tidak jelas atau tidak sesuai dengan kebijakan umum APBD, sehingga rentan terhadap korupsi. Pada tahun 2005, Bappeda (Badan Perencanaan Pembangunan Daerah), DPRD, dan sejumlah dinas pemkot membuat beberapa perubahan pada anggaran mereka untuk mengurangi pemborosan dan peluang penyalahgunaan. Misalnya, anggaran untuk biaya perjalanan dinas keluar kota dipotong hingga 10 persen,⁹⁸ berbagai pos anggaran yang tidak jelas seperti "koordinasi dan harmonisasi" dihapus,⁹⁹ anggaran untuk alat tulis dan fotokopi juga dipotong.¹⁰⁰

Para aktivis LSM, wartawan, dan para pembuat kebijakan sendiri melaporkan bahwa sejak BIGS mulai berupaya untuk meningkatkan transparansi anggaran, para pembuat kebijakan menjadi "lebih berhati-hati" dalam menyusun

93 Wawancara dengan Komplen, sebuah LSM yang bekerja di Kabupaten Bandung.

94 BIGS hanya menerbitkan anggaran yang telah disetujui, bukan draft anggaran yang sedang disusun dan diperdebatkan, sehingga informasi yang disediakan hanya menyangkut anggaran operasi tahun berjalan (yang disetujui tahun sebelumnya) atau anggaran-anggaran yang dilaksanakan pada tahun-tahun sebelumnya. BIGS belum menyampaikan atau menganalisis pengeluaran yang telah diaudit.

95 Anggota DPRD Kotamadya Bandung.

96 Misalnya, "biaya tak tersangka", "biaya koordinasi", dan "biaya makan dan minum" telah dibahas (wawancara telepon dengan direktur BIGS).

97 Menurut seorang anggota DPRD dan bekas pimpinan APAKB.

98 Banyak kritik terlontar bahwa anggota DPRD terlalu sering bepergian secara tidak jelas, tanpa tindak lanjut, dan hanya untuk bersenang-senang.

99 Pos anggaran ini sekarang dimasukkan ke dalam anggaran program.

100 Teorinya, anggaran yang lebih transparan akan mengubah alokasi anggaran dari satu tahun ke tahun berikutnya, tetapi karena BIGS baru mulai fokus pada transparansi anggaran pada tahun 2003, perubahan tersebut belum sempat muncul ke permukaan (Kabid Sosbud Bappeda Kota Bandung).

anggaran.¹⁰¹ Menurut mereka, hal ini disebabkan karena para pejabat mengetahui bahwa mereka tidak akan dapat menutupi hal-hal yang “mencurigakan” dari BIGS. Semua orang di Bandung pasti pernah mendengar tentang kasus yang diajukan BIGS ke kejaksaan negeri pada tahun 2004. Dalam tuduhannya BIGS menyatakan beberapa anggota DPRD menyalahgunakan dana yang dialokasikan ke pos anggaran yang tidak diatur dalam kebijakan APBD (pos anggaran yang tidak ditetapkan melalui UU atau dialokasikan ke bagian atau dinas tertentu), belajar dari itu, para pejabat sekarang menganggap serius transparansi anggaran. Reputasi BIGS dalam memperoleh data APBD dan contoh kasus korupsi yang diajukan tadi, turut meningkatkan tekanan terhadap para pembuat kebijakan agar menjadi lebih “lurus” dalam menyusun anggaran—dan terutama mengurangi alokasi belanja yang tidak jelas dan alokasi yang dianggap lebih menguntungkan pegawai pemerintah ketimbang warga. Tak diragukan lagi, BIGS telah berhasil mengangkat persoalan transparansi anggaran di kalangan para aktivis maupun pembuat kebijakan, sehingga mereka sekarang percaya bahwa sangat penting bagi pemerintah untuk bersikap transparan, untuk meningkatkan pertanggungjawaban mereka terhadap publik.

BIGS telah mengambil tindakan langsung berdasarkan analisisnya sendiri. Pada tahun 2002, BIGS menemukan bahwa 45 persen dari anggaran DPRD tahun itu diberi label “biaya lain-lain”, padahal menurut praktik yang biasa dilakukan di Indonesia, alokasi untuk “biaya lain-lain” tidak boleh melebihi 10 persen dari total anggaran. Pada awal tahun 2003, BIGS mengeluarkan sebuah pernyataan pers yang mengungkapkan keganjilan tersebut, pernyataan tersebut segera menarik perhatian masyarakat, karena ini adalah pertama kalinya informasi semacam itu disebarluaskan kepada publik. Temuan BIGS juga dimuat oleh berbagai koran lokal seperti Pikiran Rakyat (surat kabar terkemuka di Jawa Barat) dan siaran radio.

Awalnya BIGS hanya bermaksud memublikasikan informasi diatas, namun, pada tahun yang sama terjadi kasus lain di Padang, Sumatera Barat; 27 anggota DPRD periode 1999-2004 tersebut didakwa melakukan korupsi dan dihukum hingga enam tahun penjara dan denda masing-masing Rp. 200 juta (kasus ini masih dalam tahap banding).¹⁰² Hal ini mengilhami BIGS untuk kemudian mengajukan kasus korupsi yang dilakukan oleh anggota DPRD Kota Bandung ke kejaksaan negeri, dan ketika tindakan tersebut tidak mendapat tanggapan yang cepat, pada tahun 2004 BIGS mengajukan banding ke Komite Nasional Ombudsman. Segera setelah itu, Kajari mengumumkan nama empat orang yang diduga melakukan korupsi, termasuk ketua DPRD periode sebelumnya. Sejak bulan Maret 2005, kasus ini masih dalam tahap penyidikan, padahal tiga dari empat tertuduh itu telah dipilih kembali menjadi anggota DPRD untuk periode ini.

Apakah dampak positif BIGS terhadap tata pemerintahan kemudian juga membuat anggaran menjadi lebih pro-masyarakat miskin?

Belum. BIGS yakin bahwa kurangnya transparansi anggaran sekarang ini sebagian besar disebabkan oleh berbagai pelayanan pemkot yang belum efektif dalam membantu masyarakat miskin, artinya pengeluaran pemerintah

101 Kepala FPPM (Forum Pengembangan Partisipasi Masyarakat), salah seorang pendiri BIGS, Wakil Direktur Sawarung (Sarasehan Warga Bandung), wartawan majalah mingguan “Gatra”, dan anggota DPRD.

102 www.antara.co.id.

tidak secara khusus ditargetkan untuk meningkatkan kualitas pelayanan bagi warga miskin. BIGS menyadari bahwa memusatkan perhatian pada transparansi anggaran tidak akan memberikan dampak langsung terhadap peningkatan layanan, khususnya yang ditargetkan untuk warga miskin. Tetapi, BIGS memperkirakan bahwa warga dan kelompok masyarakat akan bisa mempelajari cara memanfaatkan informasi APBD guna memahami pelaksanaan anggaran, memonitor dan membantu peningkatan kinerja pemkot. Pada akhirnya, BIGS berharap bahwa dengan menyediakan informasi dan juga mencontohkan cara menanggapi informasi tersebut, warga dan kelompok aktivis juga akan menjadi peserta yang lebih aktif dalam proses pembuatan kebijakan ini.

Hingga saat ini, satu-satunya contoh LSM yang diketahui telah menggunakan informasi dari BIGS untuk melakukan advokasi langsung kepada pemerintah adalah Forum Aspirasi Guru Indonesia (FAGI), yaitu LSM yang bergerak di bidang pendidikan. Menurut FAGI, terjadi kenaikan anggaran pendidikan kota dari Rp. 17 miliar pada tahun 2003 menjadi Rp. 48 miliar pada tahun 2005.¹⁰³ Ada kemungkinan peningkatan ini antara lain disebabkan oleh advokasi yang dilakukan FAGI untuk para guru dan murid miskin, suatu kegiatan yang di ilhami dan didukung oleh BIGS.

Apakah BIGS berdampak pada keterlibatan warga dalam proses pembuatan kebijakan?

Jalur perantara BIGS untuk menuju suatu anggaran yang lebih pro-masyarakat miskin. FAGI adalah forum guru Kota Bandung yang didirikan pada tahun 2001 dan bertujuan untuk membantu para guru, dan mencermati kebijakan di bidang pendidikan. Salah satu kebijakan yang menjadi perhatian FAGI adalah kebijakan yang berkaitan dengan pendaftaran siswa baru di sekolah menengah. Menurut kebijakan ini, hanya siswa dengan nilai tinggi yang bisa diterima di sekolah menengah negeri. Masalahnya adalah, sekolah negeri biasanya lebih murah dan lebih berkualitas dari sekolah swasta, dan siswa yang memiliki nilai tinggi biasanya berasal dari sekolah dasar negeri, mereka juga mengikuti les tambahan yang biayanya tidak terjangkau oleh siswa tak mampu. Akibatnya, banyak siswa miskin yang terpaksa bersekolah di sekolah menengah swasta dengan kualitas yang lebih rendah dan biaya lebih mahal. Dalam upaya ini, FAGI mendukung sebuah kuota siswa miskin untuk sekolah menengah negeri

Setelah mengikuti pelatihan dari BIGS, ketua FAGI menyadari pentingnya informasi anggaran dalam kegiatan advokasi mereka. Maka, sejak tahun 2004, FAGI menggunakan informasi dari BIGS untuk memperjuangkan peningkatan anggaran pendidikan (sebagaimana ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar). FAGI juga bekerja sama dengan BIGS untuk memberikan pelatihan bagi para guru tentang anggaran pendidikan, juga melatih mereka untuk memanfaatkan pemahaman mengenai anggaran tersebut untuk memerangi korupsi.

Meningkatnya kesadaran warga Kota Bandung terhadap besarnya peran anggaran dan perlunya transparansi anggaran.

Para wartawan, politisi, dan tokoh lokal memperhatikan bahwa masyarakat menjadi lebih memperhatikan masalah anggaran sejak BIGS memulai kegiatannya. Misalnya, banyak warga yang menelepon atau mengirim SMS ke acara radio untuk menanyakan bagaimana mereka dapat turut membantu memonitor anggaran,¹⁰⁴ misalnya dengan bertanya, "Apakah ada anggaran untuk membangun kembali jalan di daerah saya?" atau, "Jika sekolah anak saya rusak, apakah pemerintah memiliki anggaran untuk memperbaikinya?". Selain itu, para tokoh lokal (baik camat, maupun tokoh informal seperti aktivis yang dihormati dan juga para sesepuh) yang telah memasang poster-poster dari BIGS juga melaporkan bahwa warga benar-benar memperhatikan dan menanggapi informasi yang ada di poster-poster tersebut dengan mengajukan

pertanyaan. Para penyedia layanan, seperti kepala Dinas Pendidikan, juga mulai mendapat pertanyaan secara langsung dari warga.

¹⁰³ Sayangnya, data APBD 2003 yang diperoleh tim peneliti tidak sesuai dengan informasi ini, selain itu, jumlah dan sifat peningkatannya pun tidak jelas.

¹⁰⁴ Wartawan, majalah mingguan "Gatra".

Melalui kegiatannya, BIGS berhasil meningkatkan kesadaran publik tidak hanya terhadap fungsi dan pentingnya anggaran, tetapi juga terhadap fakta bahwa masyarakat berhak mengetahui seluk beluk APBD, serta cara pemerintah mengelolanya. Seorang anggota DPRD berkomentar, "Warga mungkin tadinya tidak tahu bahwa APBD itu sebenarnya adalah milik mereka; ...sekarang mereka tahu!"¹⁰⁵

Para wartawan menggunakan informasi anggaran dari BIGS sebagai sarana pembelajaran, baik bagi diri mereka sendiri maupun bagi pembacanya. Menurut seorang wartawan,¹⁰⁶ sebelum BIGS menyediakan informasi APBD, jika wartawan membutuhkan informasi tersebut mereka hanya bisa mengandalkan pejabat pemerintah, dan jarang sekali mendapatkan apa yang mereka inginkan. Namun sekarang, BIGS telah menjadi sumber informasi alternatif yang bisa diandalkan.

Berkat BIGS, persoalan transparansi anggaran juga dikedepankan di kota-kota lain oleh berbagai LSM. Meski tampaknya baru satu organisasi, yaitu FAGI yang secara aktif menggunakan informasi APBD dari BIGS dalam upaya advokasinya kepada dinas tertentu (lihat di atas), sejumlah LSM lain ternyata juga sedang berusaha memanfaatkan informasi tersebut untuk mengeksplorasi dan mengupayakan transparansi anggaran. Misalnya, "Komplen", sebuah LSM yang menekuni isu anggaran di Kabupaten Bandung, menggunakan informasi anggaran dari BIGS sewaktu berdiskusi dengan para anggota DPRD.¹⁰⁷ "Persis" (Persatuan Islam), sebuah organisasi Islam nasional yang berfokus pada pelaksanaan Islam secara murni di Indonesia, meminta saran dari BIGS tentang cara memonitor anggaran dan mencegah korupsi, dan telah diundang untuk mengikuti sesi pelatihan BIGS.¹⁰⁸ PAN (Partai Amanat Nasional) juga meminta bimbingan BIGS untuk membuat poster anggaran di Kota Sukabumi. Salah seorang anggota Forum Warga Jatinangor juga telah memublikasikan APBD Kota Sumedang. Warga dari kota-kota lain seperti Cimahi juga mulai menanggapi informasi dari BIGS, antara lain dengan menekan pemerintah daerah mereka untuk memublikasikan APBD masing-masing daerah.¹⁰⁹

¹⁰⁵ Anggota DPRD.

¹⁰⁶ Majalah "Gatra".

¹⁰⁷ Kota dan Kabupaten Bandung merupakan pemerintahan yang berbeda.

¹⁰⁸ Wartawan, majalah mingguan "Gatra".

¹⁰⁹ *Ibid.*, dan sering kali pembawa acara temu wicara di radio Mara.

Faktor keberhasilan BIGS

Hari-hari pertama: upaya untuk bekerja "dari bawah". Salah satu kegiatan awal BIGS adalah program "Report card" untuk mengetahui persepsi masyarakat terhadap pelayanan publik yang ada. Kegiatan ini mereka lakukan untuk memberikan feedback bagi para penyedia pelayanan publik, dengan harapan mereka akan terdorong untuk menjadi lebih "pro-masyarakat miskin". Namun ternyata, kegiatan tersebut tidak terlalu berdampak pada penyediaan layanan publik. Menurut anggota BIGS, hal ini dikarenakan BIGS masih dianggap organisasi baru sehingga belum mendapatkan perhatian dari para pejabat penting yang terkait, apalagi untuk dapat mempengaruhi dinas pelayanan yang mereka pimpin. Anggota BIGS itu juga mengakui adanya kesalahan metodologi survei; seperti tidak memilih responden dari kalangan warga berpendapatan rendah (meski telah tersedia daftarnya di Biro Pusat Statistik), juga tidak memasukkan pertanyaan mengenai jumlah pendapatan responden kedalam kuesioner, hal-hal tersebut tidak memungkinkan BIGS untuk menyimpulkan persepsi warga miskin pengguna pelayanan—padahal kesimpulannya mungkin akan bisa bermanfaat bagi para penyedia pelayanan.

melalui pembentukan kantor ombudsman. Pada tahun 2002, BIGS melaksanakan program, Report card untuk mengumpulkan feedback dari masyarakat sebagai klien, tentang pelayanan yang diberikan oleh pemkot; tetapi para penyedia layanan tersebut ternyata kurang berminat untuk menanggapi hasilnya, atau untuk menggunakan metodologi Report card sebagai sarana evaluasi diri. Di sisi lain, hasil studi BIGS ini juga tidak membuat masyarakat melakukan penekanan untuk memperoleh pelayanan yang lebih baik. Pada tahun 2003, BIGS banting setir dengan menciptakan sebuah organisasi yaitu APAKB (Aliansi untuk Partisipasi Aktif Anggaran Kota Bandung), meskipun para anggotanya tetap aktif secara individu, APAKB sendiri gagal menjadi sebuah organisasi advokasi berbasis masyarakat yang kuat.

APAKB dulu... Pada tahun 2003, BIGS mendirikan APAKB sebagai forum komunitas advokasi dari dan untuk warga dalam bidang anggaran. Penduduk kota mengajukan lebih dari 1.000 nama "tokoh informal" kepada BIGS. Para tokoh ini setuju bahwa APAKB harus berfokus pada pengawasan tata pemerintahan kota, khususnya bidang anggaran. Para anggota inti pun dipilih, tiga sektor fokus juga diidentifikasi, dan seorang pemimpin dipilih. APAKB juga mulai menerbitkan buletin bulanan tentang transparansi anggaran, lalu membagikannya ke LSM dan organisasi kepemudaan.

...dan APAKB sekarang. Buletin tersebut tidak lagi dibuat karena kurang dana, dan kegiatan APAKB hanya menerbitkan pernyataan pers gabungan tentang pendidikan. APAKB memiliki dana yang sangat terbatas, semuanya dari BIGS. Semua anggota APAKB memiliki tanggung jawab profesional lain—banyak dari mereka memimpin organisasi masyarakat lainnya—sehingga waktu mereka tidak cukup untuk berkegiatan di APAKB.

BIGS telah secara cermat menjajal, dan memilah, sejumlah pendekatan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik, dan akhirnya memilih untuk menggunakan sebuah pendekatan yang sesuai dengan kelebihanannya di bidang riset, analisis, dan publisitas. Kegiatan-kegiatan awal BIGS (1999-2001) cenderung bertujuan untuk memahami dan meningkatkan pelayanan publik, dan tidak secara langsung terfokus pada bidang transparansi anggaran. Ketika BIGS mulai berkonsentrasi pada kegiatan riset, penelitian-penelitian awalnya pun tidak secara konsisten membidik satu bidang kebijakan tertentu, juga tidak diiringi dengan kegiatan advokasi intensif yang penting untuk menghasilkan sebuah dampak. Kegiatan studi pertama BIGS berfokus pada peningkatan layanan publik

Menyadari bahwa upaya tersebut tidak memberikan dampak yang cukup terhadap penyediaan layanan, BIGS kemudian mulai berkonsentrasi pada persoalan yang lebih luas, yaitu APBD, terutama pada bidang transparansi anggaran itu sendiri. Tujuannya adalah membantu masyarakat untuk mengetahui bagaimana pemerintah menetapkan prioritas program pembangunan dalam APBD, dengan demikian untuk selanjutnya masyarakat akan dapat memperjuangkan prioritas mereka. Menurut BIGS, anggaran yang lebih transparan seharusnya dapat memfasilitasi proses perencanaan anggaran yang lebih partisipatif, juga menciptakan pos belanja pemerintah yang lebih

efisien, serta pada akhirnya menghasilkan pelayanan publik yang lebih efektif.

BIGS cukup terbuka untuk bercermin dari kesalahan dan kegagalannya. Selain itu, kemampuannya untuk menyesuaikan strategi dengan kekuatan dan kelemahan organisasi juga merupakan kunci keberhasilan BIGS. Alih-alih berupaya “memenuhi kebutuhan semua pihak”, BIGS mencoba beberapa strategi lain. Kemudian karena para anggota BIGS juga menyadari bahwa BIGS tidak terlalu berhasil dalam kegiatan tertentu, BIGS kemudian memfokuskan diri kembali pada kelebihan utamanya, yaitu riset dan analisis di bidang kebijakan yang merupakan faktor penting untuk menghasilkan dampak di “kalangan bawah” terhadap proses kebijakan publik (lihat kotak).

Sektor non-pemerintah di Indonesia, seperti yang terjadi di banyak negara, beberapa tahun belakangan ini menghadapi kritik yang semakin bertambah, baik dari para donor, politisi, masyarakat, bahkan dari dalam sektor itu sendiri. Para kritikus menuduh LSM sebagai institusi yang hanya mementingkan diri sendiri dengan orientasi utama mendapatkan dana proyek; bukannya menghasilkan manfaat yang besar, mereka malah menjadi alat dari para politisi. BIGS telah berhasil membangun reputasi di kalangan kelompok kritikus ini. Pertama, BIGS telah menunjukkan bahwa BIGS memiliki keterampilan riset dan analisis yang kuat—lalu, kemampuan BIGS dalam mendapatkan informasi APBD mendetail yang sebelumnya oleh banyak pihak dianggap tidak mungkin tersedia, inilah yang merupakan kemampuan yang paling penting. Dengan memublikasikan informasi ini, BIGS telah membuktikan bahwa BIGS tidak berupaya mengendalikan anggaran, tetapi sekadar memberi dorongan untuk melakukan transparansi.

Kedua, BIGS telah membuktikan integritas moralnya dengan tidak menerima sistem “komisi” yang sering menyertai penawaran tender dari pemerintah. Pada tahun 2002, BIGS berhasil meng-goal-kan proyek dengan pemerintah untuk membentuk komite ombudsman di Kota Bandung. Namun ternyata diikuti dengan perjanjian tidak resmi bahwa penawar yang menang harus memberikan 11 persen dari total kontrak ke pejabat pemerintah tertentu. BIGS menolak. Sewaktu pemerintah berkeras, BIGS mengancam untuk membatalkan kontrak itu. Akhirnya, BIGS berhasil mempertahankan kontrak tanpa pengembalian dana—tetapi ini mungkin adalah kontrak terakhir antara pemerintah dengan BIGS, karena kedua pihak sekarang menjadi lebih berhati-hati satu sama lain. BIGS juga menjadi terkenal karena menolak berbagai “hadiah” yang ditawarkan kepada para anggotanya. Misalnya, seorang pejabat pemerintah pernah berupaya menawarkan THR kepada seorang anggota BIGS sejumlah Rp. 2,5 juta (USD 280), yang cukup besar dibandingkan gaji anggota (yang berkisar antara Rp. 800.000 dan Rp. 3 juta per bulan).¹¹⁰ Direktur BIGS segera memerintahkan agar pemberian itu dikembalikan.

Ketika BIGS melakukan survai Report card pada tahun 2002, para pejabat tinggi tidak tertarik untuk berpartisipasi. Namun beberapa tahun kemudian, BIGS mendapatkan reaksi yang sangat berbeda untuk kegiatan-kegiatan yang dilakukannya. Para pejabat bahkan kerap mengontak BIGS untuk mendapatkan informasi dan mempelajari berbagai isu, selain itu para pejabat tersebut juga semakin sering menghadiri berbagai seminar. BIGS yang merupakan perintis di tingkat provinsi untuk bidang transparansi anggaran, juga terkenal sebagai organisasi yang jujur dan selalu

110 Percakapan telepon dengan ketua BIGS, bulan Mei 2005.

memperhatikan masyarakat.¹¹¹ BIGS merupakan salah satu dari sejumlah kecil LSM di Indonesia yang melakukan riset dengan kualitas yang relatif tinggi. Kegiatan penerbitan dan penyiaran radionya juga menambah reputasinya, begitu pula dengan inisiasinya untuk mengangkat kasus korupsi yang melibatkan anggota DPRD Kota Bandung ke pengadilan. BIGS sekarang telah berhasil mendapat perhatian dari pemerintah, sehingga memungkinkan kegiatan-kegiatannya menghasilkan dampak yang lebih luas.

BIGS memiliki seorang pemimpin yang karismatik dan berbakat serta mendukung anggotanya untuk berkembang. Kepemimpinan BIGS merupakan kunci berkembangnya organisasi tersebut. Berdasarkan laporan-laporan yang ada, dikatakan bahwa pendiri dan direktur BIGS dinilai sebagai orang yang jujur dan berpegang pada prinsip, serta dipercaya oleh banyak orang. Selain itu, beliau juga sangat mendukung perkembangan para anggotanya, hal tersebut dilakukannya antara lain dengan menugaskan anggota untuk mewakili organisasi pada berbagai acara, mendorong mereka untuk menerbitkan karya mereka, menyelenggarakan "Training of Trainers" (ToT) sehingga membuat para anggota mampu memimpin rapat-rapat pelatihan anggaran BIGS; beliau juga meminta anggotanya untuk memimpin proyek penelitian, dan memperbolehkan anggota junior untuk menghadiri sesi pelatihan BIGS guna meningkatkan keahlian mereka. Beliau bahkan memperbolehkan anggota-anggotanya melakukan pekerjaan purnawaktu lainnya yang dapat menunjang perkembangan pribadi dan profesional mereka, dan praktis memberikan bayaran yang lebih tinggi. Beliau membuat program beasiswa untuk anggota, yang sebagian didanai oleh Ford Foundation, untuk jenjang pendidikan magister, juga untuk menyelesaikan program sarjana (Contohnya: petugas kebersihan di kantor BIGS baru saja menyelesaikan pendidikan sarjana hukumnya dan telah menjadi anggota tim riset).

BIGS memiliki sumber dana yang tidak bersifat mengikat untuk periode beberapa tahun pada proyek tertentu, sehingga bisa lebih bebas memilih kegiatan dan mengatur strategi. Sejak tahun 2001, BIGS telah bermitra dengan Ford Foundation yang menyediakan sejumlah besar dana dengan ketentuan yang fleksibel. Hal ini memungkinkan BIGS menghindari proyek yang bersifat sangat mengikat (biasanya untuk proyek pemerintah) yang oleh kebanyakan LSM dijadikan sumber biaya overhead mereka, sehingga sering kali mereka mengalami perubahan misi atau, bahkan, ketidakmampuan untuk mengembangkan organisasinya ke arah yang baru. Sedangkan BIGS dapat mengembalikan fokus kegiatannya berdasarkan pada pelajaran-pelajaran yang didapat, juga bereksperimen dengan kemitraan yang mengandung risiko (lihat bawah). Ford Foundation, terutama, membiarkan BIGS belajar dari kesalahan, dengan tidak menuntut hasil dengan batasan kuantitatif yang ketat yang mungkin akan menyebabkan BIGS terpaksa menggunakan strategi yang sebenarnya tidak diinginkannya, seperti misalnya menetapkan kuota jumlah peserta pelatihan. Meskipun Program Officer yang mendukung pendanaan untuk BIGS tidak lagi bekerja untuk Ford Foundation, tetapi karena transparansi anggaran masih tetap menjadi prioritas organisasi donor ini, kemungkinan besar Ford akan terus menyediakan dana yang bersifat fleksibel bagi BIGS untuk beberapa tahun kedepan.¹¹²

111 Wartawan "Gatra", majalah mingguan dan Wakil Direktur Sawarung (Sarasehan Warga Bandung).

112 Email dari Ford Foundation (29 Mei 2005).

BIGS berpikir kreatif dan terbuka dalam menjalin hubungan mitra yang efektif dengan partner yang tidak lazim. BIGS telah menjalin kemitraan dengan sebuah partai politik yaitu PKS (Partai Keadilan Sejahtera), yang membantu BIGS mendapatkan informasi APBD untuk dibagikan lewat poster tahunan. Hubungan ini adalah hubungan yang luar biasa dan bukannya tanpa kontroversi, karena bisa menciptakan kesan bahwa LSM dan partai politik saling bergantung, atau bahwa BIGS memiliki tujuan politik tertentu, apalagi karena logo BIGS maupun PKS dicetak bersama-sama di bagian atas poster. BIGS tidak mengkhawatirkan adanya tuduhan bahwa BIGS adalah partisan partai tertentu, meskipun berbagai pihak, baik yang mendukung maupun yang skeptis, sama-sama mempertanyakan independensi BIGS. Menanggapi hal itu, BIGS mengingatkan bahwa BIGS telah mengundang semua partai untuk bekerjasama dengannya sejak awal kegiatan pemasangan poster-poster itu; namun hanya PKS yang menyatakan berminat.¹¹³ Sebagai akibat dari memasang logo PKS, beberapa poster disobek di lingkungan-lingkungan yang merupakan kantong partai lain. Namun, BIGS berpendapat bahwa logo tersebut seharusnya selain memacu partai lain untuk berusaha lebih keras dalam mengumpulkan pendukung, juga menimbulkan persaingan yang sehat. Partai-partai lain akhirnya mulai menghubungi BIGS untuk mempelajari cara berkecimpung di bidang anggaran. Melalui kemitraan dengan partai politik, BIGS bermaksud mendorong mereka agar memasukkan transparansi anggaran ke dalam agenda partai mereka; juga untuk menguji kesanggupan BIGS sendiri dalam mempertahankan independensi-nya, serta mempelajari keahlian advokasi baru.¹¹⁴

BIGS memiliki banyak relasi di pemerintahan yang dapat mendukung kegiatan risetnya, termasuk mantan anggota BIGS yang bekerja di pemerintah kota di sektor pengembangan anggaran, juga beberapa mantan anggota APAKB yang terpilih menjadi anggota DPRD mewakili partainya.

BIGS menggunakan berbagai saluran dan format (radio, media cetak, pelatihan, dll.) untuk menjangkau masyarakat; dampak yang ditimbulkan bahkan bisa mencapai luar Kota Bandung. Publikasi dan pemunculannya yang sering terdengar di acara radio telah menjangkau banyak pendengar, termasuk pendengar di daerah-daerah sekitar Bandung yang sekarang menuntut agar pemerintah daerah mereka menyediakan anggaran yang lebih transparan. BIGS juga menjadi bagian dari jaringan LSM nasional, yang memungkinkannya untuk mengambil pelajaran dari LSM lain sekaligus membagi pengalaman BIGS sendiri dengan LSM lain tersebut. Contohnya ketika BIGS mengajukan kasus korupsi di DPRD Bandung, mereka terdorong oleh tindakan serupa yang dilakukan LSM di Padang.

Berbagai perubahan yang terjadi di tingkat nasional membuka peluang bagi BIGS untuk terbentuk dan berkarya. Pemerintah pada umumnya dan parlemen pada khususnya menjadi lebih "terbuka" kepada publik sejak lengsernya Suharto pada bulan Mei 1998, dan terutama pada masa Presiden B.J. Habibie lalu Abdurrahman Wahid. Perubahan ini menciptakan suasana yang mendukung berdirinya organisasi-organisasi seperti BIGS. Kemudian, desentralisasi, yang dimulai pada tahun 1999, juga merupakan faktor penting karena pemerintah daerah mendapat tanggung jawab untuk menyediakan berbagai pelayanan, dan oleh karenanya dituntut untuk menjadi lebih

113 PKS sekarang memiliki lebih banyak kursi di DPRD daripada ketujuh partai lainnya.

114 Presentasi di konferensi nasional tentang pemberantasan kemiskinan dan pencapaian Millennium Development Goal, April 2005.

bertanggung jawab terhadap warganya. Akhirnya, adanya terobosan baru terhadap penanganan kasus korupsi di daerah-daerah lain, terutama kasus korupsi yang melibatkan semua anggota DPRD di Padang, kasus yang mendapat sorotan tajam ini telah mendorong BIGS mengaktualisasikan penggunaan informasi anggaran yang diperolehnya untuk membuat pemerintah daerah menjadi lebih akuntabel.

Faktor yang membatasi keberhasilan BIGS

Agar bisa memberikan dampak lebih luas, upaya-upaya BIGS membutuhkan “penyubur”—yaitu LSM-LSM lain yang menggunakan informasi dari BIGS untuk memperjuangkan transparansi anggaran di sektor tertentu. BIGS tidak terlalu berhasil menggandeng LSM lain untuk memanfaatkan kemampuan dan informasi dari BIGS dalam melakukan advokasi di bidang transparansi anggaran, khusus untuk kebijakan atau sektor pemerintah tertentu. Kemudian, kurangnya tekanan dari warga, dan pemahaman dari LSM-LSM yang bergerak di sektor tertentu atau yang secara khusus memperhatikan masalah kemiskinan (kecuali FAGI) juga mengurangi dampak dari upaya-upaya BIGS.

BIGS tidak secara eksplisit menargetkan masyarakat miskin. Teorinya, kegiatan BIGS, yaitu menganalisis dan memublikasikan informasi APBD, akan menjadi sarana bagi organisasi yang bergerak di sektor tertentu, untuk memperjuangkan kebijakan yang pro-masyarakat miskin. Namun, sayangnya ini belum terjadi. Jika saja BIGS secara eksplisit menargetkan masyarakat miskin sebagai sasaran programnya, mungkin kegiatan-kegiatan yang memang dikhususkan untuk masyarakat miskin akan masuk dalam rencana kerja BIGS. Sehingga, hasil-hasil yang dicapai pun akan menjadi lebih pro-masyarakat miskin. Misalnya, analisis yang memperlihatkan presentase dana APBD yang mengalir ke lingkungan termiskin versus lingkungan terkaya akan cukup berguna bagi LSM lain yang memang bidang kerjanya adalah melakukan advokasi dengan menargetkan masyarakat miskin. Poster mengenai masalah kemiskinan, yang memuat informasi mengenai sepuluh unit pemerintah yang menurut survei, merupakan unit-unit yang paling terkait dengan warga miskin, bisa dicetak dan ditempel di daerah miskin. Sesi pelatihan dapat dirancang sesuai kepentingan, kesanggupan, dan kebutuhan warga miskin, dan ditawarkan dengan format yang nyaman dan menarik bagi mereka. Karena kebutuhan-kebutuhan warga miskin, mungkin tidak dapat dipenuhi melalui advokasi dengan metode “trickle down”.

Adanya kelompok-kelompok lokal yang sudah berdiri kuat dan para pemimpin yang tidak jujur melemahkan beberapa upaya BIGS untuk mengurangi penyalahgunaan dan pemborosan. Para politisi terlalu ikut campur dalam mempertahankan APBD yang dikritik oleh BIGS, apalagi kalau kritik tersebut berpotensi merusak situasi keuangan kelompok-kelompok terkemuka yang mendukung para politisi tersebut. BIGS harus berjuang menghadapi realita politik Indonesia yang baru mulai menjalankan desentralisasi, dimana warganya masih belajar untuk menggunakan hak mereka dalam menghadapi para elit politik di daerah.

BIGS hanya bisa menerbitkan informasi tentang draft anggaran periode tahun lalu, sehingga baik para pembuat keputusan maupun warga tidak memiliki informasi yang mereka perlukan untuk mengomentari anggaran sebelum anggaran itu disahkan. Informasi terperinci yang diterbitkan BIGS tentang APBD, berkaitan

dengan proses perencanaan tahun sebelumnya. Sedangkan upaya BIGS untuk mempengaruhi alokasi dana APBD dilakukan melalui Musrenbang —proses yang diadakan tiap tahun untuk menyerap masukan dari masyarakat, untuk kemudian digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam proses penyusunan APBD. Namun, Musrenbang yang ada, lebih terlihat sebagai proses untuk “mengesahkan” proposal yang sudah disiapkan pemerintah, ketimbang mekanisme untuk membahas dan mengubahnya. Dengan hanya mempublikasikan anggaran yang sudah disahkan, BIGS memang berhasil mencegah timbulnya tuduhan bahwa BIGS menyebarkan informasi yang tidak akurat.

Analisis anggaran BIGS mungkin terlalu rumit untuk dipahami dan digunakan warga biasa. Kritik ini disuarakan oleh semua orang yang diwawancarai selama proses studi kasus. Namun, seorang pejabat mengatakan bahwa BIGS “menyampaikan hal yang benar” karena BIGS memublikasikan data mentah, bukan kesimpulan dan analisis yang sudah bercampur dengan pendapatnya sendiri. BIGS belum mengembangkan metode untuk memastikan bahwa analisisnya yang rumit akan dapat digunakan oleh organisasi lain atau warga sipil untuk menyimpulkan sendiri ataupun untuk melakukan upaya advokasi.

Upaya publikasi BIGS masih belum menjangkau semua warga, khususnya warga miskin. Meski cakupan metode yang digunakan untuk menjangkau warga cukup luas, namun, 3.000 poster hanya dapat menjangkau bagian kecil dari penduduk kota yang seluruhnya berjumlah 2,5 juta jiwa, bahkan acara radio pun hanya menjangkau sekitar 40.000 pendengar. Akses yang terbatas terhadap media cetak dan angka melek huruf yang kurang dari 100 persen juga kemungkinan mengurangi akses warga miskin terhadap informasi BIGS.

Meski perubahan anggaran telah dilakukan sebagai hasil (setidaknya sebagian) dari pekerjaan BIGS, hal tersebut mungkin hanya akan merealokasi dana ke pos anggaran yang lebih tidak jelas, tanpa mengurangi pemborosan dan penyalahgunaan. Seorang anggota DPRD mengatakan bahwa sebenarnya hanya 50 persen dari dana yang dianggap rentan untuk di salahgunakan atau diselewengkan ke pos anggaran yang tidak jelas, kembali di alokasikan ke pos-pos yang lebih jelas, sementara 50 persen sisanya tetap lenyap ke pos-pos yang bahkan lebih tidak jelas lagi. Sehingga, ironisnya, meningkatnya transparansi anggaran dapat menimbulkan dampak buruk, yaitu membuat kelebihan dana yang ada, justru semakin tersembunyi, dan membuat para birokrat yang tidak jujur semakin pandai menyembunyikan tindak korupsi mereka.

Pelaksanaan Jangka Panjang: mempertahankan keberhasilan

Penargetan dan pengawasan yang cermat sangat penting untuk menjamin bahwa transparansi anggaran akan benar-benar meningkatkan penyediaan layanan publik. Akuntabilitas, aksesibilitas, dan motivasi para pelaku, seperti anggota legislatif, politisi, dan pemimpin, sangat bervariasi, bergantung pada masing-masing bidang kerja, lembaga konstituen, dan di tingkat mana mereka bekerja, serta pada tahap pembuatan UU dan penyusunan anggaran dimana mereka paling terlibat—juga pada karakter pribadi mereka. LSM yang melakukan advokasi kebijakan seperti BIGS harus bisa mengidentifikasi dengan cermat dan membidik secara efektif orang-orang yang kritis, organisasi, Undang-Undang beserta tahap penyusunannya, demi tujuan mereka—transparansi anggaran. Meskipun hingga taraf tertentu BIGS telah berhasil membawa masalah transparansi anggaran ke arena

publik, proses pemilihan target kegiatan yang lebih baik mungkin akan semakin membantu BIGS memaksimalkan hasil perjuangan panjangnya di bidang transparansi anggaran— yaitu realokasi anggaran sesuai dengan prioritas warga miskin.

Hal-hal khusus yang harus diperhatikan juga yaitu: perubahan anggaran harus dianalisis dari tahun ke tahun untuk menentukan apakah alokasi untuk sektor pelayanan dasar telah meningkat, alokasi untuk pos-pos yang tidak diatur oleh UU telah berkurang, dan besarnya belanja aktual harus benar-benar sesuai dengan anggaran yang telah disetujui.

Sebagai LSM lokal yang sukses, BIGS berisiko dikooptasi oleh organisasi yang lebih besar. Organisasi besar sering kali bermitra dengan organisasi yang kecil dan sukses seperti BIGS, entah untuk “membantu” organisasi besar itu meraih misinya, atau— menurut pendapat yang lebih sinis lagi—meningkatkan citra organisasi besar itu, untuk menciptakan kesan bahwa organisasi tersebut memiliki akses dan dukungan lokal, sehingga lebih berpeluang untuk menarik lebih banyak dana. Terlepas dari tulus-tidaknya motivasi calon mitra, BIGS berisiko kehilangan independensinya. Ajakan pemerintah baru-baru ini kepada BIGS untuk bermitra dengan mereka dalam proyek yang bertujuan untuk memperbaiki proses pembuatan kebijakan, mengandung risiko yang lain lagi. Meski BIGS akan berpartisipasi dalam proyek ini tanpa menerima dana dari pemerintah, risiko yang akan timbul adalah bahwa BIGS akan menjadi terlalu berpihak kepada pemerintah, dan kemungkinan akan didesak—meski sedikit—menjauh dari misi utamanya. Dengan kepemimpinannya yang kuat dan sumber dana utamanya yang terjamin, sekarang pasti BIGS tidak akan mau atau belum butuh untuk bergeser dari misi utamanya, tetapi dengan semakin banyaknya kesuksesan yang didapat, akan semakin tinggi pula risiko yang datang dalam bentuk kesempatan, yang akan muncul. Jika BIGS tidak cukup kuat untuk mempertahankan pendirian terhadap mitranya, risiko yang mungkin muncul bisa jadi: hancurnya reputasi organisasi, kapasitas organisasi yang akan jadi terlalu luas, pergeseran misi, dan timbulnya batasan terhadap independensi organisasinya.

BIGS adalah contoh klasik LSM lokal: diawali oleh seorang pemimpin karismatik dan berbakat, yang bisa membawa perubahan, juga bisa menarik anggota yang ahli. LSM lokal yang sukses sering kali mengalami kesulitan dalam proses pergantian kepemimpinan. Direktur BIGS telah menyatakan keinginannya untuk tidak lagi menjabat pada bulan Oktober 2005. Pemimpin yang baru, baik dia berasal dari dalam maupun dari luar organisasinya, tidak hanya harus memiliki bakat yang sepadan dengan “pendahulunya”, tetapi juga sama-sama memiliki kepribadian yang bisa menjadi inspirasi bagi orang lain. Karena keahlian saja tidak akan cukup untuk memimpin organisasi seperti BIGS.

*Studi Kasus 5:
Program Air Bersih dan Kesehatan
di Kabupaten Lumajang, Jawa Timur*

Ringkasan

Proyek Air Bersih dan Sanitasi bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah Tahap Kedua, atau *The Second Water and Sanitation for the Low-Income Communities Project* (WSLIC-2) yang merupakan kerjasama antara Bank Dunia dengan Departemen Kesehatan; Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS); Departemen Pekerjaan Umum; Departemen Dalam Negeri; Departemen Pendidikan; dan Departemen Keuangan mulai dilaksanakan di Indonesia sejak tahun 2000. Proyek ini bertujuan untuk: meningkatkan derajat kesehatan, produktivitas, dan kualitas hidup masyarakat miskin di pedesaan yang kurang mendapat akses air bersih dan sanitasi dasar; seluruh kegiatannya berfokus pada upaya memperbaiki PHBS (perilaku hidup bersih dan sehat); meningkatkan akses air bersih dan sanitasi dasar; juga meningkatkan partisipasi masyarakat. Di kabupaten Lumajang, Jawa Timur, proyek ini dimulai pada tahun 2002, dan saat ini 75 persen warga sasaran di desa-desa yang dikunjungi oleh tim peneliti sudah memiliki akses air bersih yang disediakan oleh proyek WSLIC (meskipun rasio jumlah tangki air berbanding jumlah rumah tangga masih cukup tinggi, yaitu antara 25 sampai 43 berbanding 1). Setidaknya jarak yang ditempuh warga untuk mendapat air sudah berkurang dan kualitas air juga meningkat. Kualitas hidup masyarakat mengalami peningkatan, dalam hal waktu yang diperlukan untuk mencari air berkurang, penghasilan dan tabungan bisa bertambah; dan pikiran mereka menjadi lebih tenang. Salah satu hal yang menarik, tersedianya air bersih menjadi salah satu faktor yang mendorong keberadaan Taman Kanak-Kanak baru di dua desa di Lumajang; karena sekarang orang tua sudah bisa meluangkan waktu dan uang untuk mengantar anak-anak mereka ke sekolah dan membayar guru. Rasa kepemilikan terhadap sarana air bersih yang dirasakan warga juga meningkat; bahkan ada yang bersedia menaikkan iuran pemeliharaan agar bisa membiayai fasilitas yang lebih mahal. Namun kesinambungan proyek ini masih menjadi suatu pertanyaan yang belum terjawab, mengingat di satu desa masih timbul masalah-masalah pengelolaan dan perawatan; sementara sedikitnya di satu desa lain, Unit Pengelola Sarana (UPS) hanya dibayar jika ada kerusakan pada fasilitas air, sehingga mengurangi komitmen petugas. Selain itu, sulit untuk mengatakan apakah proyek ini benar-benar telah berhasil meningkatkan derajat kesehatan warga, karena data yang mendukungnya juga tidak memadai. Memang perilaku hidup sehat dikalangan masyarakat telah membaik sejak proyek dimulai, tapi kemungkinan besar hal ini lebih disebabkan oleh tersedianya air bersih, daripada kegiatan di bidang kesehatan lain yang juga merupakan bagian dari proyek ini. Salah satu tujuan proyek, yaitu meningkatkan partisipasi masyarakat, telah berhasil membuat warga menjadi lebih berinisiatif dalam meningkatkan aspek-aspek kehidupan desa yang lain. Misalnya, di satu desa, warganya mencontoh skema iuran pemeliharaan fasilitas air mereka, untuk membiayai pembangunan jalanan semen sepanjang 2 km. Adapun faktor-faktor yang mendukung keberhasilan proyek ini yaitu; besarnya dukungan tokoh masyarakat; sarana air bersih yang dirancang dengan baik; peraturan pemakaian air

Studi Kasus ini ditulis oleh Eleonora Suk Mei Tan, Bank Dunia (Indonesia) berdasarkan kunjungan lapangan ke Kabupaten Lumajang pada bulan Maret sampai April 2005; anggota tim peneliti termasuk C. Clarita Kusharto, Yayasan Pradipta Paramitha (Indonesia), Ilmiawan Auwalin (REDI; Regional Economic Development Institute), dan Sri Budiayati, SMERU Institute (Indonesia). Dukungan analitis dan manajerial diberikan oleh Winthrop Carty, Ash Institute of Democratic Governance, Harvard University (USA), juga Menno Pradhan, Sachiko Miyata, dan Stefan Nachuk, ketiganya dari Bank Dunia (Indonesia). Dukungan analitis dan editorial diberikan oleh Susannah Hopkins Leisher, konsultan (Australia). Lihat Daftar Pustaka untuk referensi.

Laporan studi kasus ini adalah hak cipta penulis, Ash Institute dan World Bank; dan tidak boleh disebarluaskan atau digunakan tanpa izin mereka.

yang efektif; peranan UPS (di sebagian besar lokasi); juga adanya proses pemilihan pendukung proyek yang sudah dilakukan dengan cermat di tingkat desa; kemudian yang terakhir, pemberlakuan desentralisasi dari tingkat pusat. Pada awalnya, sejumlah warga masih enggan untuk berpartisipasi dalam proyek ini, antara lain karena: tingginya biaya pemeliharaan yang tidak sesuai dengan perkiraan; adanya pengalaman buruk dengan proyek-proyek air bersih sebelumnya; dan adanya kendala bahasa; selain itu, di satu desa, pembagian sumber air telah menimbulkan konflik. Sementara pada beberapa kasus, sejumlah anggota UPS menjadi tidak termotivasi untuk menjalankan tugasnya, karena bukan penduduk asli desa tersebut, atau karena tidak mendapat bayaran secara berkala. Ketergantungan yang tinggi pada fasilitator dan dukungan dana dari luar juga bisa mengancam kesinambungan proyek ini, sementara untuk menilai hasilnya masih sangat sulit, apalagi tanpa adanya standar atau pemantauan yang efektif—terutama untuk menilai dampaknya bagi kelompok sasaran khusus, yaitu perempuan, anak-anak, dan warga miskin.

Pendahuluan

Lokasi Penelitian: Kabupaten Lumajang

Lumajang merupakan salah satu dari 38 kabupaten yang ada di Provinsi Jawa Timur, dengan 21 kecamatan (yang terbagi dalam 197 desa), dan 7 kelurahan, populasinya lebih dari 1 juta jiwa.¹¹⁵ Sebagai kabupaten yang sebagian besar wilayahnya berupa pedesaan, Lumajang memiliki tingkat kemiskinan yang tinggi, yaitu sebesar 31 persen, atau hampir dua kali lipat angka kemiskinan nasional yang hanya 17 persen, dan jauh lebih tinggi dari angka kemiskinan provinsi yang sebesar 20 persen. Lebih dari lima puluh persen penghasilan daerahnya berasal dari hasil bumi, seperti beras, tebu, jagung, sayuran, dan buah. Mayoritas penduduknya adalah suku Jawa dan Madura, yang sehari-harinya masih menggunakan bahasa daerah, bahkan 60-70 persen orang Madura yang ada disana tidak bisa berbahasa Indonesia. Mayoritas penduduknya memeluk agama Islam.

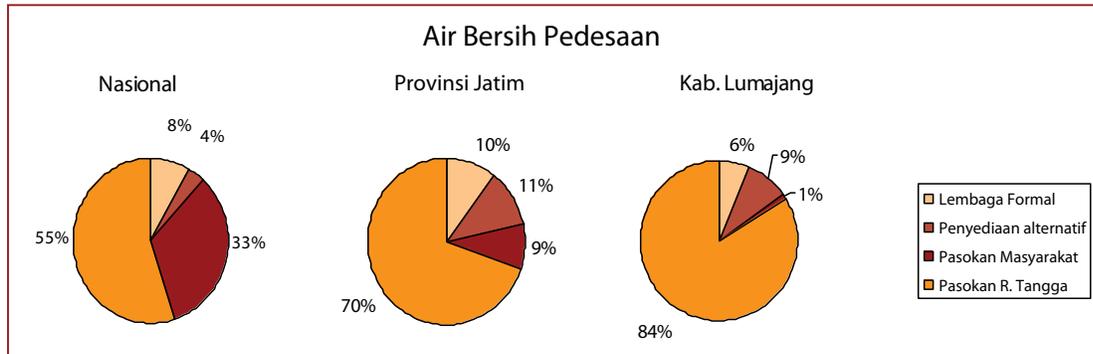
Air Bersih Dan Kesehatan Di Lumajang

Penduduk Lumajang memperoleh air minum mereka dari empat sumber: Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) yang mengalirkan air langsung ke rumah-rumah; fasilitas air umum seperti sumur, pompa, dan tangki; fasilitas air rumah tangga dan alami seperti sumur, sungai, mata air, juga tadah hujan; dan yang terakhir fasilitas air lain seperti penjual air keliling.¹¹⁶ Kesulitan air bersih terutama terjadi di daerah perbukitan yang ada di kabupaten ini, karena sumber airnya selain letaknya dalam, cadangannya pun hanya sedikit.¹¹⁷ Untungnya, kondisi jalan di Provinsi Jawa Timur bagus, sehingga para penjual air dapat menjangkau hampir semua desa.

115 *Kabupaten Lumajang (2004).*

116 *Bank Dunia (Juni 2004).*

117 *Dinas Kesehatan Kabupaten Lumajang (2003).*



Sumber: Bank Dunia, Indonesia: *Averting an Infrastructure Crisis: A Framework for Policy and Action* (Juni 2004) dan data PODES Provinsi Jawa Timur (2003).

Lebih dari 80 persen air minum penduduk Lumajang berasal dari sumur rumah (58 persen), mata air (20 persen), pompa tangan, dan dari sungai.¹¹⁸ Persediaan air tidak terlalu menjadi masalah di musim hujan, meskipun untuk keperluan rumah tangga, warga tetap harus menempuh jarak sekitar 2-5 km dari rumah. Namun ketika musim kemarau tiba, sungai dan sumur mengering, sehingga warga terpaksa menempuh jarak yang lebih jauh untuk mendapatkan air bersih. Walaupun penjual air tetap beroperasi, harga jualnya melonjak hingga sekitar Rp. 15.000 - Rp. 90.000/bulan (tergantung desanya), bagi warga miskin yang pendapatan per kapitanya di bawah Rp. 270.000 (US\$ 30) per bulan, harga ini jelas tidak terjangkau.¹¹⁹

Sayang sekali data mengenai gangguan kesehatan yang berkaitan dengan air bersih yang tersedia di kabupaten ini tidak lengkap dan meragukan. Data Potensi Desa (PODES) menunjukkan bahwa pada tahun 2003 jumlah kasus diare untuk setiap kelompok umur di Lumajang, lebih banyak daripada di kabupaten lain di Provinsi Jawa Timur. Sedangkan menurut data Susenas (Survei Sosial Ekonomi Nasional), pada tahun 2001 dan tahun 2002 jumlah kasus diare di Lumajang juga lebih tinggi daripada kabupaten lain di Provinsi Jawa Timur, dan hampir dua kali lipat rata-rata nasional untuk tahun-tahun itu, tetapi pada tahun 2004 jumlahnya menurun hampir setengahnya, dari 14 pada setiap 1.000 orang di tahun 2001 menjadi 8,5 pada setiap 1.000 orang di tahun 2004.¹²⁰

Proyek: WSLIC-2

Proyek Air dan Sanitasi untuk Masyarakat Berpenghasilan Rendah Tahap Kedua (WSLIC-2), merupakan kerjasama antara Bank Dunia dengan Departemen Kesehatan; Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas); Departemen Pekerjaan Umum; Departemen Dalam Negeri; Departemen Pendidikan; dan Departemen Keuangan. Pada

¹¹⁸ Biro Pusat Statistik, Jakarta (2003).

¹¹⁹ Di desa Purworejo, biaya untuk mendapatkan air yang tidak terbatas selama beberapa jam per hari adalah Rp. 15.000 per bulan, tetapi di Kalisemut dan Merakan harganya Rp. 1.500 per 25 liter, jadi rumah tangga biasa yang menggunakan 50 liter per hari harus membayar Rp. 90.000 (US\$10) per bulan.

¹²⁰ Data mengenai kasus diare menunjukkan kemungkinan bahwa seseorang menderita diare pada bulan sebelum pengumpulan data.

tahun 2000, proyek ini diresmikan di delapan provinsi, termasuk Jawa Timur.¹²¹ WSLIC-2 didanai oleh IDA (Bank Dunia), AusAID, Pemerintah Indonesia, dan kontribusi masyarakat setempat; proyek ini bertujuan untuk meningkatkan derajat kesehatan, produktivitas, dan kualitas hidup masyarakat miskin di pedesaan, yang kurang/tidak mendapat akses pada proyek-proyek air bersih dan sanitasi dasar dari provinsi. Komponen-komponen proyek meliputi:¹²²

- Meningkatkan PHBS (perilaku hidup bersih dan sehat) dan pelayanan kesehatan masyarakat dibidang yang terkait dengan penyakit bawaan air (*water borne diseases*). Pada periode akhir pelaksanaan proyek, Desember 2006, sarana air bersih dan sanitasi yang berkelanjutan sudah harus selesai dibangun di (kurang lebih) 2.000 desa yang ada di 32 kecamatan, termasuk 46 desa di Lumajang.¹²³
- Menyediakan sarana air bersih dan sanitasi dasar yang aman, memadai, mudah dijangkau dan efektif dari segi biaya. Mulai diperkenalkannya *Methodology of Participatory Assessment-and Participatory Hygiene and Sanitation Transformation* (MPA-PHAST) atau metodologi penilaian yang dilakukan secara partisipatif oleh masyarakat, untuk mencapai perubahan kearah PHBS serta mengembangkan fasilitas Air Bersih dan Penyehatan Lingkungan (ABPL), kepada kelompok-kelompok masyarakat juga sekolah-sekolah. Upaya untuk menggalakkan metode ini termasuk: membuat dan mengembangkan materi-materi MPA-PHAST, juga dengan mengintegrasikan topik-topik kesehatan dan higiene (upaya mempertahankan atau memperbaiki kesehatan) ke dalam program-program kesehatan sekolah. Dari proyek ini, tenaga kesehatan dan pihak sekolah mendapat bayaran (walaupun jumlahnya tidak besar) untuk menjalankan kegiatan-kegiatan proyek, dan untuk menyelenggarakan pelatihan MPA-PHAST; diluar itu, disediakan juga peralatan-peralatan untuk melaksanakan kegiatan kesehatan dan saniter skala kecil, seperti pembuatan bak cuci.
- Menggalakkan partisipasi masyarakat untuk meningkatkan kesinambungan dan efektivitas kegiatan-kegiatan proyek. Dengan adanya komponen ini, banyak *stakeholder* yang terlibat dalam pelaksanaan proyek, seperti masyarakat; kepala desa dan kepala dusun; juga petugas kesehatan dan sanitasi di tingkat desa, kecamatan dan kabupaten (termasuk bidan dan kader kesehatan di desa); dan guru.

Metodologi Dan Pertanyaan Penelitian

Tim peneliti menghabiskan sepuluh hari di bulan Maret sampai April 2005 untuk mengunjungi lima desa yang ada di empat kecamatan di Lumajang, yaitu: Desa Jatisari (Kecamatan Kedungjajang), Desa Kalisemut dan Merakan (Kecamatan Padang), Desa Pakel (Kecamatan Gucialit), dan Desa Purworejo (Kecamatan Senduro). Desa-desa tersebut dipilih karena mewakili berbagai kondisi yang mungkin ditemui dalam pelaksanaan proyek, misalnya: sarana air bersih, yang berhasil maupun yang kurang berhasil; pembangunan sarana tersebut, baik yang sudah selesai maupun masih berjalan, tantangan dalam merembuk pembagian sumber air yang digunakan bersama, dan berbagai inovasi yang muncul secara tak terduga. Selain itu, semua desa ini juga memiliki tingkat kemiskinan yang lebih tinggi dibanding angka kemiskinan rata-rata kabupaten, yaitu berkisar antara 37 sampai 45 persen.

121 *Proyek Air Bersih dan Sanitasi untuk Masyarakat Berpenghasilan Rendah (Water Supply and Sanitation for Low Income Communities Project/ WSSLIC) yang pertama, yang di bawahnya sarana-sarana air bersih masyarakat dibangun dan jumlah kasus diare pada anak-anak berkurang, diterapkan sejak tahun 1993 sampai tahun 1999 (Bank Dunia, Mei 2000).*

122 *Bank Dunia (Mei 2000).*

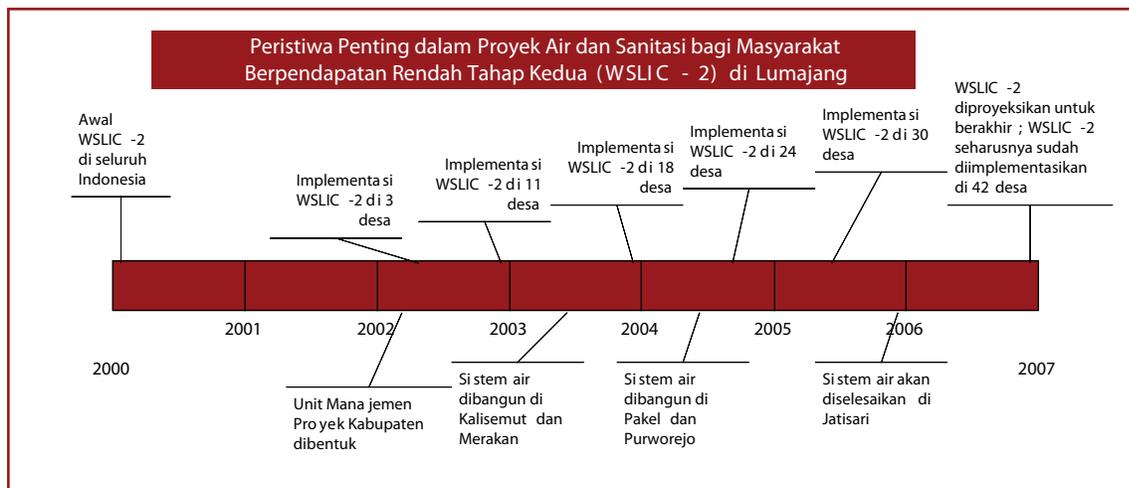
123 *Tim Konsultan untuk Persiapan Proyek WSLIC-2 dari Pemerintah Indonesia (Maret 2000).*

Metode penelitian yang utama adalah wawancara semi-terstruktur (SSI; Semi Structured Interview) dan diskusi kelompok terfokus (FGD; Focus Group Discussion), dengan menggunakan timeline; analisa politis dan kelembagaan; juga observasi lapangan. Tim peneliti mengunjungi enam fasilitas air (termasuk tangki dan pompa), dua puskesmas, di enam desa yang dipilih sebagai sampel. Tim peneliti juga mewawancarai lebih dari seratus orang, termasuk kepala dan 5 pegawai Dinas Kesehatan Kabupaten, manajer proyek tingkat Kabupaten/DPMU (District Project Management Unit), 12 fasilitator dan konsultan, 25 anggota dari 5 UPS, 6 tenaga kesehatan lokal termasuk staf ahli sanitasi, 10 guru, dan 50 warga. Selain itu, sekitar 20 warga di Merakan, Purworejo, dan Kalisemut diwawancarai sewaktu mereka sedang memakai pompa dan tangki, diikuti dengan kunjungan lanjutan ke rumah mereka untuk meninjau fasilitas sanitasi rumah tangga. Pada sejumlah pertemuan mingguan untuk membahas pelaksanaan proyek, diselenggarakan juga diskusi kelompok terfokus, yang dihadiri oleh warga desa Kalisemut.

Tiga hipotesis diuji selama kunjungan lapangan:

- WSLIC-2 telah meningkatkan akses air bersih bagi warga, hal itu pada akhirnya telah meningkatkan kualitas hidup mereka.
- WSLIC-2 telah meningkatkan rasa kepemilikan warga terhadap sarana air bersih, sehingga kemungkinan akan meningkatkan kesinambungan sarana air bersih tersebut.
- Pendidikan kesehatan yang disponsori WSLIC-2 di sekolah-sekolah dan puskesmas-puskesmas telah meningkatkan PHBS, sebagian disebabkan karena proyek ini melibatkan berbagai *stakeholder*.

Dampak WSLIC-2



Apakah WSLIC-2 Meningkatkan Akses Air Bersih Bagi Warga?

Ya. Sebelum pelaksanaan proyek, warga harus berjalan sangat jauh jika ingin mencari air untuk minum, memasak dan mandi, apalagi pada musim kemarau ketika sumber-sumber air yang berada lebih dekat dengan rumah mereka

mengering. Namun sekarang, telah dibangun fasilitas air bersih dengan menggunakan pipa untuk menghubungkan sumber air alami yang cukup besar dengan tangki umum. Sistem ini telah dibangun di 24 dari 46 desa yang dijadikan target proyek WSLIC-2 di Lumajang.¹²⁴ Saat ini sebagian besar tangki penampung air baru yang lebih handal, bersih dan jaraknya dekat, telah menggantikan sumber-sumber air lama yang tidak memadai, kotor, dan berjarak cukup jauh dari pemukiman warga.

Setelah proyek WSLIC-2 menetapkan desa-desa yang akan didanai, keputusan mengenai dusun di mana sarana air bersih itu akan dibangun, diserahkan ke musyawarah warga. Di desa-desa yang dikunjungi,¹²⁵ 5 dari 17 dusun tidak mendapat dana proyek untuk sarana air bersih karena di dusun-dusun tersebut sudah ada tangki atau pompa umum. Sedangkan di 12 dusun sisanya, hampir 75 persen warga dusun sekarang sudah memiliki akses air bersih sebagai hasil dari proyek ini,¹²⁶ sementara yang 25 persen belum, yaitu: sekitar 30 Rumah tangga di Desa Kalisemut dan satu dusun di Desa Purworejo yang merasa bahwa iuran pemeliharaannya terlalu mahal; kemudian 360 rumah tangga di 1,75 dusun lain di Purworejo yang pada awalnya tidak mau berpartisipasi karena (a) mereka tidak percaya bahwa proyeknya akan berhasil, (b) mereka sudah memiliki akses ke penjual-penjual air, dan (c) beberapa di antara mereka memilih untuk terus menggunakan air sungai—namun diperkirakan bahwa mereka akan segera berubah pikiran. Sebagai informasi tambahan, adanya masalah pengelolaan dan perawatan telah mengurangi akses warga di Desa Merakan.

Lokasi tangki-tangki air yang baru tersebut berada di dekat pemukiman warga, sehingga benar-benar mengurangi jarak yang harus ditempuh warga peserta proyek. Wilayah terluas yang dilayani oleh tangki proyek di desa-desa yang dikunjungi adalah seluas 30 ha (di Desa Pakel), dengan jarak tempuh tidak lebih dari sekitar 1 km.¹²⁷ Banyak di antara keluarga-keluarga yang lebih mampu (234 di Purworejo dan 30 di Pakel) bahkan rela menambah iuran, untuk memasang satu atau lebih kran tambahan, juga pipa sambungan di dalam rumah, sehingga sama sekali menghilangkan jarak tempuh.

Kualitas air yang dikonsumsi warga juga telah meningkat, karena sekarang tidak ada warga dari dusun-dusun proyek yang mengkonsumsi sungai—yang tercemar oleh hewan, limbah mandi, cuci, dan tinja—sebagai sumber air minum. Jika ada laporan mengenai masalah kebersihan sumber air, UPS desa bertanggung jawab untuk mengatasi. Para anggota UPS terdiri dari penduduk setempat yang dipilih oleh warga lainnya, dan telah dilatih oleh para fasilitator, konsultan, dan DPMU, untuk menangani bidang pengelolaan, pemeliharaan, dan perbaikan infrastruktur.

124 Unit Pengelola Proyek (DPMU) di Kabupaten Lumajang. Semua tangki proyek di kabupaten ini masing-masing memiliki sekitar 3 kran sehingga setiap tangki dapat digunakan oleh sekitar 3 orang sekaligus.

125 Pembangunan sedang berlangsung di desa Jatisari, desa kelima yang dikunjungi oleh tim, sehingga disertakan dalam data ini.

126 Penghitungan tim, dengan asumsi bahwa 400 warga desa di Merakan mempunyai akses, dengan tidak menghitung Desa Jatisari, tempat pembangunan sedang berlangsung.

127 Dengan asumsi persegi panjang seluas 30 ha dengan sisi-sisi 0,3 km dan panjang 1 km.

Cakupan Penyediaan Air Bersih WSLIC-2 di Desa-Desa yang Dikunjungi¹²⁸

Desa	Kalisemut	Merakan	Pakel	Purworejo
Sumber air, sebelum proyek	Sungai, tangki umum, penjual	Sungai, penjual, pompa air umum	Sumur umum, mata air	Sumur rumah, penjual air, mata air
Jumlah tangki air yang dibangun oleh proyek	9	10	17	32
Jumlah Penduduk di dusun sasaran	260 (1 dari 4 dusun)	435 (2 dari 4 dusun)	465 (3 dusun seluruhnya)	1227 (6 dusun seluruhnya)
Persentase rumah tangga di dusun sasaran yang memiliki akses air bersih sebagai hasil dari proyek	88%	~90-95%	100%	54% ¹²⁹
Jumlah rumah tangga per tangki umum¹³⁰	25-28	39-43	26 ¹³¹	14-31 ¹³²
Tahun selesai	2003	2003	2004	2004

Sumber: Unit Pengelola Proyek Kabupaten Lumajang.

Apakah Bertambahnya Akses Air Bersih Mengarah Ke Peningkatan Kualitas Hidup Warga?

Ya. Bertambahnya akses air bersih telah mengurangi waktu yang diperlukan warga desa, khususnya yang miskin, untuk mencari air, sehingga mereka bisa menggunakan waktu luang mereka untuk hal-hal lain.¹³³ Manfaatnya terutama dinikmati oleh para warga miskin dan anak-anak. Sekarang ibu-ibu memiliki lebih banyak waktu untuk memasak sarapan yang hangat bagi anak-anak mereka, sehingga anak-anak tersebut memiliki cukup kekuatan untuk bersekolah selama sehari penuh dan tidak perlu pulang lebih awal.¹³⁴ Ibu-ibu juga sekarang mempunyai waktu untuk mengantar anak-anak mereka ke taman kanak-kanak dan turut membantu di ruang kelas, hal ini merupakan salah satu faktor yang mendorong dibukanya taman kanak-kanak yang baru di Kalisemut dan di Pakel.¹³⁵ Selain itu, di Pakel dibuka juga sejumlah sekolah sore bagi orang dewasa yang ingin menamatkan pendidikan sekolah dasar.

¹²⁸ Tidak termasuk desa Jatisari tempat pembangunan sedang berlangsung.

¹²⁹ Dalam beberapa bulan 360 rumah tangga lain berencana untuk ikut dalam proyek, meningkatkan persentase rumah tangga yang ikut serta sehingga hampir mencapai 85%.

¹³⁰ Angka yang lebih rendah sama dengan rasio rumah tangga yang berpartisipasi; angka yang lebih tinggi sama dengan rasio rumah tangga yang ditargetkan untuk mendapat tangki.

¹³¹ 30 rumah tangga di Pakel memiliki sambungan pribadi dan tidak menggunakan tangki umum.

¹³² 234 rumah tangga di Purworejo memiliki sambungan pribadi dan tidak menggunakan tangki umum.

¹³³ Kaum Perempuan Cenderung menjadi penerima manfaat yang utama dari perubahan ini, meski tidak ada data perjenis kelamin yang tersedia.

¹³⁴ Guru-guru sekolah dasar di Kalisemut dan Merakan.

¹³⁵ Orang tua dan anggota Tim Implementasi Desa.

“Pendidikan sangat penting bagi generasi mendatang, karena itu saya mengikuti sekolah sore agar bisa memberikan teladan bagi cucu-cucu, saya.” kata seorang kakek di Pakel. Sementara sebagian warga desa yang lain lebih memilih untuk menghabiskan waktu luang mereka pergi ke masjid; anggota DPMU melaporkan bahwa lebih banyak masjid didirikan sejak proyek mulai dilaksanakan.

Dengan adanya proyek ini, beberapa warga juga menikmati peningkatan penghasilan atau tabungan. Anggota purnawaktu UPS (ada sekitar tiga orang per desa), menerima gaji untuk pekerjaan ini (besarnya gaji berbeda di tiap desa) diluar biaya perawatan. Sarana air bersih ini juga telah memungkinkan beberapa warga desa untuk mengembangkan mata pencaharian baru. Sebelum pelaksanaan proyek, tidak ada satu warga Kalisemut pun yang membuat batu bata atau membudidayakan ikan, karena kedua usaha tersebut membutuhkan sumber air yang bagus dan mudah didapat. Sekarang, sudah ada empat atau lima perajin batu bata dan empat pengusaha budidaya ikan di desa itu.¹³⁶ Warga desa yang sebelumnya harus membeli air seharga Rp. 3.000 setiap hari, sekarang hanya menghabiskan antara Rp. 1.000 dan Rp. 7.000 per bulan untuk air dalam jumlah yang tidak terbatas—penghematan sampai 90 persen, yang sekarang bisa digunakan untuk hal lain. Misalnya untuk membayar para pengajar taman kanak-kanak yang baru dibuka di Kalisemut dan Pakel.

Beberapa pemilik usaha kecil, seperti seorang perempuan pembuat roti dari Kalisemut, telah memindahkan usahanya kembali ke kampung halaman karena tidak ada lagi masalah air bersih, kepindahan sejumlah usaha ini merupakan pendorong potensial bagi berputarnya roda perekonomian desa.

Kemudian, yang terakhir, proyek ini telah memberi ketenangan pikiran bagi sebagian besar warga. Seperti yang diungkapkan seorang warga, “Sebelum pelaksanaan WSLIC-2, pada musim kemarau kadang butuh waktu semalam suntuk bagi kami untuk mencari air.” Namun, sejak adanya proyek ini, semua rumah tangga peserta proyek tidak lagi kekurangan air, sehingga disebagian besar keluarga, si pencari nafkah bisa dengan tenang meninggalkan rumah untuk bekerja, bahkan kadang-kadang sampai ke kabupaten atau provinsi lain. Tentu saja penghasilan yang didapat juga kemungkinan besar meningkat.

Apakah WSLIC-2 Meningkatkan Rasa Kepemilikan Warga Terhadap Sarana Air Bersih?

Ya, jika kerelaan warga untuk memberi sumbangan uang dan waktu, digunakan sebagai tolak ukur “rasa kepemilikan” --yang sifatnya abstrak. Kebanyakan warga di dusun peserta proyek menyumbangkan tenaga dan uang mereka untuk membangun sarana-sarana air dan bersedia membayar iuran bulanan untuk pemeliharaan sarana-sarana tersebut.

136 Fasilitator untuk Kalisemut.

Bangga akan hasil yang mereka capai. Warga desa Kalisemut, dalam suatu diskusi kelompok terfokus, mengungkapkan kepada tim peneliti, "Kami bahagia dan bangga dengan [sarana air ini]; kami merayakan hari jadi sarana air bersih ini tanggal 5 Mei sore, dengan mengadakan karapan sapi," "Bersama para fasilitator, kami telah membangun sarana air bersih," dan, "Pada proyek WSLIC-2 inilah kali pertamanya warga diberi kewenangan."

Kepala desa Pakel menjelaskan bahwa "Proyek WSLIC-2 seperti membangunkan orang yang tertidur; memberi insentif untuk menyelesaikan masalah mereka sendiri."

Proyek WSLIC-2 menyediakan dana Rp. 200 juta untuk sarana air bersih di satu desa; sedangkan untuk desa-desa yang lebih besar, bisa saja diberikan dana proyek yang lebih besar, namun hal tersebut membutuhkan persetujuan DPMU. Warga juga diharuskan menyumbang 20 persen dari total dana (4 persen harus dalam bentuk uang tunai dan 16 persen dalam bentuk in kind). Untuk Lumajang, kondisi geografisnya menyebabkan satu-satunya sistem yang bisa digunakan adalah sistem penyaluran air dengan pipa—yang merupakan sistem termahal. Dengan pertimbangan tersebut maka, proyek WSLIC-2 membiayai jumlah maksimum, Rp. 200 juta, untuk sarana air di tiap desa di kabupaten ini. Setiap desa kemudian menyumbang

Rp. 8 juta (US\$900) dalam bentuk uang tunai dan Rp. 32 juta (US\$3.600) dalam bentuk in kind, sebagai bentuk kepemilikan mereka sejak awal pembangunan sarana air.

Pendapatan Dan Biaya Perawatan Rata-rata Per Bulan, Purworejo

PENGHASILAN (Rp.)	Jumlah	Sub-total	
Iuran pemeliharaan dasar bulanan per keluarga	3.000	2.010.000	670 penyumbang
Iuran tambahan untuk setiap sambungan ke masing-masing rumah	2-4.000	468.000	234 sambungan langsung ke rumah
Sub-total pendapatan		2.478.000	
BIAYA (Rp.)			
Perawatan	40.000	40.000	Biaya berkisar antara Rp. 15.000 sampai Rp. 205.000 per bulan selama 8 bulan terakhir
Gaji kepala Unit Pengelola Sarana	100.000	100.000	
Gaji pekerja Unit Pengelola Sarana	100.000	100.000	
Gaji staf Unit Pengelola Sarana	50.000	100.000	2 staf
1 petugas kesehatan	20.000	240.000	
5 kader kesehatan		247.800	Masing-masing mendapat 10 persen dari iuran pemeliharaan yang dikumpulkannya ¹³⁷
Sub-total biaya		827.800	
SURPLUS PER BULAN		1.650.200	

¹³⁷ Dengan asumsi bahwa mereka secara sistematis menarik semua tarif.

Desa Purworejo menanggung beban yang lebih besar lagi karena jumlah rumah tangga peserta proyek mencapai lima kali lipat Desa Kalisemut; meskipun ada dana tambahan bagi desa yang lebih besar, warga Purworejo memutuskan untuk membayar sendiri biaya ekstra yang diperlukan karena lamanya persetujuan dari DPMU. Untuk menambah sarana air bersih agar bisa mencukupi kebutuhan semua warga, termasuk untuk menambah jumlah pipa dan tangki umum, warga Desa Purworejo membayar iuran pembangunan yang besarnya antara Rp. 20.000 dan Rp. 50.000 per rumah tangga (tergantung tingkat penghasilan), dengan jumlah keseluruhan sekitar Rp. 29 juta (US\$3.200),¹³⁸ atau tiga setengah kali lebih banyak *uang tunai* daripada yang disyaratkan. Hal ini benar-benar menunjukkan kepemilikan warga terhadap sarana air bersih mereka. Begitu sarana air bersih selesai dibangun, tiap rumah tangga mulai membayar iuran pemeliharaan bulanan. Besarnya iuran di tiap-tiap desa tergantung kepada besarnya penghasilan warga, jumlah atau jenis penggunaan air (rumah tangga, pertanian, atau usaha), dan luas jangkauan sambungan rumah. Di Desa Pakel dan Kalisemut, rasa kepemilikan warga terhadap sarana air dibuktikan dengan pembayaran iuran pemeliharaan yang mencapai 100 persen, sementara di Purworejo, meski pembayaran iuran pemeliharaan hanya mencapai 76 persen,¹³⁹ UPSnya masih memiliki surplus sebesar Rp. 3,2 juta dalam rekening setelah beroperasi selama 8 bulan.¹⁴⁰

Kepemilikan warga setempat juga tampak dalam kesediaan para peserta proyek di beberapa dusun untuk secara sukarela menaikkan iuran pemeliharaan yang awalnya sudah ditetapkan, karena ternyata ada biaya-biaya yang bertambah. Di Purworejo, semua UPS memutuskan untuk menaikkan iuran wajib bulanan dari Rp. 1.000 menjadi Rp. 3.000, dengan tambahan Rp. 2.000 per bulan untuk setiap kran per rumah tangga, Rp. 3.000 untuk 2 kran per rumah tangga, dan Rp. 4.000 untuk 3 kran per rumah tangga. Iuran perlu dinaikkan selain karena wilayah desa yang luas ternyata membutuhkan banyak pipa, sehingga tidak ada sisa uang proyek untuk membuat tangki-tangki air, juga karena warga sepakat membangun lebih banyak tangki—32 tangki—untuk mengurangi jarak yang harus ditempuh jika mencari air. Di Kalisemut, warga berinisiatif untuk menanam 500 pohon Sengon untuk dijual di kemudian hari karena mereka menyadari besarnya biaya pemeliharaan untuk masa mendatang, daripada harus mengeluarkan uang dalam jumlah besar secara langsung.

Akankah Rasa Kepemilikan Yang Lebih Besar Meningkatkan Kestinambungan Sarana Air Bersih?

Di Purworejo dan Pakel, sarana air bersih baru berjalan selama kurang dari satu tahun, dan di Merakan serta Kalisemut, kurang dari dua tahun. Periode yang singkat, ditambah kurangnya evaluasi teknis dan keuangan terhadap sistem-sistem air, belum memberikan dasar yang cukup kuat untuk menilai kestinambungannya. Tanpa wawancara yang

138 Ada 870 penyumbang karena tidak semua dusun setuju untuk membayar iuran yang lebih tinggi. Jumlah total Rp. 29 juta dengan asumsi sepertiga penyumbang membayar 20.000, sepertiga membayar 30.000, dan sepertiga membayar 50.000, tetapi pembagian sebenarnya tidak diketahui.

139 Tingkat pembayaran yang rendah disebabkan oleh penolakan satu dusun untuk membayar karena iuran perawatannya lebih tinggi daripada yang semula dijanjikan oleh kepala desa. Sekitar 360 kepala keluarga di 1,75 dusun lain telah menolak untuk membayar pada awal proyek sehingga tidak disertakan dalam penarikan iuran; mereka diperkirakan akan bergabung dengan proyek segera setelah mereka sekarang diyakinkan oleh kesuksesan proyek ini di tempat lain.

140 Jumlah ini jauh lebih rendah daripada produk 8 bulan dan Rp. 1.650.000 (rata-rata penghasilan bersih per bulan, lihat tabel di atas) karena biaya tambahan yang besar dalam pengadaan sarana-sarana air di Purworejo yang sebagian dibayarkan dari iuran pemeliharaan.

mendalam dengan pihak-pihak yang terkait, masih sulit untuk mengetahui bagaimana rasa kepemilikan warga bisa meningkatkan kesinambungan sarana air bersih.

Namun, informasi yang ada menyiratkan bahwa proyek di desa Merakan tidak akan bisa berlanjut jika tidak dilakukan perubahan segera. Sejak selesainya pembangunan sarana air pada tahun 2003, pelaksanaannya terus mengalami masalah pengelolaan, perawatan, dan pendanaan. Selain iuran pemeliharaan bulanan yang dikumpulkan menurun, rasa kepemilikan warga juga cenderung menurun, hal ini kemungkinan disebabkan karena anggota-anggota UPS bukan penduduk asli dusun tersebut. Hal-hal seperti ini bisa menjadi prospek buruk secara finansial dan teknis, bagi kesinambungan proyek di wilayah mereka. Pelaksanaan proyek di tiga desa lainnya memiliki potensi kelanjutan yang lebih besar, walaupun seberapa besar pengaruh rasa kepemilikan warga terhadap potensi tersebut masih merupakan tanda tanya. Sejauh ini, pembayaran iuran pemeliharaan dilakukan dengan lancar sehingga dengan mudah menutup biaya-biaya perbaikan—yang jumlahnya tidak terlalu besar di Pakel. Selain itu, upaya yang dilakukan warga baik di Purworejo maupun Pakel, yaitu dengan menyesuaikan pengelolaan skema iuran mereka agar sesuai dengan tujuan akhirnya yaitu “kesinambungan proyek”. Di Purworejo, warga menaikkan iuran, sementara di Pakel, karena ketersediaan air perlahan-lahan berkurang akibat erosi di dekat sumber air, warga setuju untuk mengalirkan air ke dua dusun secara bergiliran, satu dusun pada siang hari, yang lainnya malam hari, untuk menghemat cadangan air. Namun, kesinambungan proyek masih tetap menghadapi ancaman besar: karena di beberapa desa anggota UPS hanya dibayar jika ada masalah atau kerusakan, hal ini mengurangi insentif mereka untuk merawat alat.

Apakah Pendidikan Kesehatan Wslc-2 Meningkatkan PHBS (Perilaku Hidup Bersih Dan Sehat) Warga?

Sulit untuk mengatakan apakah proyek ini yang menjadi penyebab peningkatan kondisi kesehatan warga.

Petugas kesehatan, petugas sanitasi, dan dokter dari Puskesmas memang melaporkan adanya penurunan kasus diare dan infeksi kulit di desa-desa proyek, mereka berpendapat bahwa peningkatan ini disebabkan oleh tercukupinya kebutuhan air bersih untuk kebutuhan rumah tangga dan pemeliharaan kesehatan, serta bertambahnya program-program penggalakan PHBS, sejak dimulainya WSLIC-2. Selama berlangsungnya proyek, dilakukan tiga kali pengumpulan data kesehatan pendukung: pengumpulan pertama dilakukan di awal untuk menyediakan informasi dasar, yang kedua selama tinjauan tengah semester, dan satu tahun setelah proyek rampung. Data dikumpulkan dengan MPA-PHAST, tetapi karena pedomannya tidak diikuti dengan seksama,¹⁴¹ data ini tidak bisa dibilang representatif. Data kesehatan kabupaten yang berasal dari Puskesmas-Puskesmas menunjukkan penurunan luar biasa untuk kasus diare di beberapa desa, tetapi terjadi fluktuasi atau bahkan peningkatan di desa lain; masalahnya, data kesehatan kabupaten seringkali tidak akurat, selain itu juga tidak dipisahkan antara rumah tangga peserta proyek dengan non-peserta.

Walaupun telah terjadi peningkatan PHBS warga, sebagai hasil dari proyek ini—hal tersebut sepertinya lebih disebabkan

¹⁴¹ Pedoman proyek mengharuskan data dikumpulkan dengan cara yang layak dari desa-desa, dikelompokkan berdasarkan tingkat pendapatan dan jenis kelamin. Namun, tim telah mengamati bahwa dalam beberapa kasus, data tidak dikumpulkan dengan cara ini.

kan oleh peningkatan akses air bersih daripada program pendidikan kesehatan.¹⁴² Tim peneliti mengamati warga di desa-desa non-proyek menggunakan air sungai, tepat disebelah lokasi pemandian sapi dan manusia, sementara di desa-desa proyek letak air bersih yang dekat dengan pemukiman, membuat warga tidak perlu menggunakan air dari sumber yang tercemar. Sebelum pelaksanaan proyek, tiga di antara empat desa tampaknya mengandalkan sungai, yang sebagian tercemar, untuk sumber air minum, tetapi sekarang hanya beberapa warga dari 3-4 dusun yang masih terus menggunakan air sungai. Menurut warga yang diwawancarai, dengan tersedianya air bersih dan waktu luang, sebagian besar warga sekarang bisa memasak sarapan dan mandi setiap hari. Para petugas sanitasi dan bidan di Merakan melaporkan bahwa dengan adanya sarana air bersih ini, para bidan bisa memiliki persediaan air bersih untuk persalinan, "Sekarang, kami bisa menggunakan air bersih ini untuk proses persalinan, sebelumnya kami harus menggunakan air seadanya." Guru-guru di dua sekolah dasar yang dikunjungi, warga desa, dan anggota UPS di Kalisemut dan di Pakel melaporkan bahwa sejak dibangunnya tangki air, para murid datang ke sekolah dalam keadaan segar karena sudah mandi, sementara guru-guru di Merakan dan Kalisemut juga menceritakan bahwa dengan air yang sekarang berlimpah, mereka dapat membersihkan sekolah mereka secara teratur. Untuk perawatan kesehatan, warga Pakel menerapkan sistem yang inovatif. Karena enggan membuat iuran khusus untuk dana perawatan kesehatan lokal, semua rumah tangga kemudian sepakat untuk mengalokasikan Rp. 1.000 dari iuran pemeliharaan sarana air sebagai dana perawatan kesehatan. Dengan dana kesehatan ini, warga berhak mendapat konsultasi gratis di Puskesmas. Warga mengaku senang dengan dana kesehatan yang ada.

Kegiatan pendidikan kesehatan yang merupakan bagian dari proyek ini yang telah diimplementasikan di Lumajang meliputi:

- Program pemerintah yang dimulai pada tahun 1970-an untuk mengajarkan para murid dan keluarga mereka cara mandi dan menggunakan toilet dengan benar;
- Program "cuci tangan", anak-anak diajar untuk mencuci tangan mereka dengan sabun sebelum makan. Guru-guru dan tenaga kesehatan telah membuat sejumlah tempat cuci tangan (dari kaleng cat atau bahan lain yang tersedia) untuk para murid; selain itu, para tenaga kesehatan juga telah melatih guru-guru untuk memeriksa kebersihan murid. Bahkan di Pakel, guru-guru mencatat kebersihan tiap murid di catatan absen harian murid. Tingkat kegiatan ibadah murid pun meningkat, karena murid-murid sekarang bisa melakukan shalat Dzuhur; sebelumnya, mereka tidak dapat melakukannya karena tidak dapat mengambil air wudhu, hal ini diharapkan akan bisa memperbaiki perilaku murid.
- Program "mandi sehari dua kali" bagi para murid beserta keluarga mereka; dan
- Pembangunan "rumah sehat" di Pakel dan pembersihan sekolah di Merakan untuk meningkatkan kesehatan dan kesadaran warga akan pentingnya sanitasi.

142 Dokumen Penilaian Proyek itu sendiri hanya meliputi indikator-indikator yang umum untuk perilaku kesehatan: "[jumlah] desa pelaksana program PHAST, jumlah program sekolah [untuk kesehatan] yang berjalan, jumlah Tim Implementasi Desa berfungsi yang dibentuk, pengetahuan dan praktik higiene dan kesehatan yang baik" (Bank Dunia, Mei 2000, hal. 31 dan 33).

Apakah Keterlibatan Dari Berbagai Stakeholder Merupakan Kunci Untuk Meningkatkan PHBS?

Ya, hal ini jelas-jelas telah menyebabkan peningkatan. Adanya insentif yang diberikan kepada para tenaga kesehatan dan staf sekolah, terutama insentif keuangan dan pelatihan yang diberikan oleh para fasilitator kesehatan untuk menggalakkan program-program perilaku hidup sehat yang baru maupun yang lama, membuat kedua stakeholder ini jadi semakin mendukung proyek. Mereka lalu meningkatkan tekanan terhadap warga untuk lebih berpartisipasi baik dalam proyek ini maupun kegiatan-kegiatan kesehatan lain dari pemerintah. Banyak stakeholder lain, seperti para tokoh lokal (baik yang formal maupun informal), bidan, dan kader kesehatan, yang juga terlibat dalam proyek ini dan telah membantu kegiatan pendidikan kesehatan untuk memberikan hasil di tingkat desa. Namun, seperti disebutkan di atas, kemungkinan besar meningkatnya perilaku hidup sehat semata-mata disebabkan oleh meningkatnya akses air bersih.

Apa Manfaat Yang Tidak Terduga Dari Proyek Ini?

Manfaat pembangunan sarana air bersih di tiap desa sangat bergantung pada pencapaian warga di desa tersebut. Secara umum, titik berat proyek ini pada keterlibatan masyarakat telah meningkatkan kemampuan warga di bidang perencanaan, pengelolaan, dan penilaian. Melalui pengalaman ini, warga mulai menyadari bahwa sebenarnya mereka sanggup memperbaiki sendiri fasilitas lain di desanya. Mereka pun tidak lagi terlalu bergantung pada prakarsa dan bantuan dari luar, bahkan sekarang sering mengambil prakarsa sendiri dengan memanfaatkan UPS yang sudah ada. Di Kalisemut, UPS-nya mendorong warga untuk membangun pagar di sekeliling halaman rumah mereka dengan menawarkan imbalan persediaan air gratis selama sebulan dan menurut UPS, hampir 100 persen warga menyambut tawaran tersebut; di desa ini juga, warganya mencontoh skema iuran sarana air bersih untuk mendanai pembangunan jalan semen sepanjang 2 km. Prakarsa ini diterima dengan baik oleh kepala desa yang kemudian memberikan sumbangan tambahan untuk biaya pembangunan. Di Pakel, UPS-nya memiliki target membangun satu toilet untuk setiap rumah tangga pada tanggal 17 Agustus tahun ini.¹⁴³ Para peserta proyek dan tim peneliti melihat perubahan-perubahan sikap dan perilaku ini sebagai satu manfaat utama proyek.

Faktor-faktor Pendukung Keberhasilan

Yang miskin ingin membayar. Secara resmi, kelompok termiskin tidak seharusnya menyumbang apapun untuk pembangunan sarana air, namun banyak di antara mereka mengatakan ingin menyumbang seperti yang lain; anggota DPMU mengatakan bahwa hal ini disebabkan mereka ingin mendapat jaminan bahwa mereka juga mendapat hak dan kepemilikan air yang sama dengan yang lain. Iuran bulanan di desa Purworejo berkisar dari Rp. 5.000 bagi rumah tangga yang termiskin sampai Rp. 50.000 bagi rumah tangga yang paling sejahtera.

Titik berat proyek pada keterlibatan warga dalam perencanaan, pembangunan, pengelolaan, pemeliharaan, dan pendanaan, telah membantu memapankan kesinambungan sarana air bersih, juga telah memberdayakan beberapa kelompok masyarakat, sehingga memungkinkan mereka untuk memperbaiki aspek-aspek lain di desa mereka. Berdasarkan pengalaman dari proyek-proyek sebelumnya, khususnya WSSLIC, Proyek Infrastruktur Desa, dan KDP (Proyek Pembangunan Kecamatan), dimana semuanya

menitikberatkan pada partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan, produksi, pendanaan dan perawatan

143 Hasilnya melebihi tujuan proyek yang hanya untuk meningkatkan jumlah jamban di setiap desa.

untuk kesinambungan proyek.¹⁴⁴ Pada proyek WSLIC-2, warga sendirilah yang memutuskan berapa banyak tangki air yang akan dibangun dan di mana mereka akan meletakkannya agar mudah terjangkau. Iuran wajib warga untuk pembangunan dan pemeliharaan sarana air bersih yang besarnya mereka tentukan sendiri—turut memantapkan kepemilikan warga atas sarana air bersih tersebut, sehingga warga akan lebih memahami dan mendukung perawatan dan perbaikan yang diperlukan untuk kesinambungan proyek. Tim Kerja Masyarakat (TKM) yang dipilih oleh warga (bertanggung jawab untuk mengelola pembangunan) dan, kemudian UPS (bertanggung jawab atas pengelolaan dan pemeliharaan sarana air bersih); tim ini dibentuk untuk memperkuat partisipasi mendalam dari warga selama pelaksanaan proyek—karena memang hampir semua anggotanya adalah warga desa dimana sarana air bersih tersebut dibangun. Sebagai hasil dari keterlibatan warga secara intensif, sebagian besar warga—termasuk warga miskin—melihat bahwa sarana air bersih yang dibangun sebanding dengan jumlah dana yang mereka keluarkan, dan prosesnya pun memberdayakan sebagian besar warga. Proyek-proyek baru untuk perbaikan desa seperti pengadaan jamban dan perawatan kesehatan prabayar merupakan hasil-hasil tambahan dari proyek ini.

Sarana-sarana air bersih yang baru kebanyakan sudah memiliki perencanaan dan teknis pelaksanaan yang lebih baik. Barangkali yang terpenting, sarana-sarana air bersih ini dirancang untuk menjamin sumber-sumber air tidak mengering. TKM bekerja sama dengan fasilitator dan konsultan proyek, dengan cermat menghitung jumlah rumah tangga atau dusun yang dapat dilayani secara berkelanjutan dari tiap sumber air, kemudian merencanakan sarana air bersih berdasarkan perhitungan tersebut. Sambungan rumah pribadi hanya diperbolehkan di sumber air yang melimpah. Aspek penting lain dari rancangan sarana air bersih ini adalah bahwa tidak boleh ada pancuran yang dipasang di semua tangki. Pada proyek-proyek dengan jenis tangki yang lebih mutakhir, orang sering kali mandi dengan pancuran di lokasi tangki umum, padahal cara ini menghabiskan lebih banyak air dibanding cara tradisional, menggunakan gayung di rumah, selain itu, pancuran juga bisa menimbulkan konflik jika air sedang sulit didapat.¹⁴⁵ Sehingga, sistem tangki harus dirancang agar warga langsung membawa pulang air yang diambilnya.

Memimpin jalan di Kalisemut. Bapak L., kepala desa informal di Kalisemut, selalu dilibatkan dalam pengorganisasian kegiatan-kegiatan masyarakat dan beliau juga pendukung WSLIC-2 yang gigih sejak awal. Bersama para fasilitator proyek, beliau berbicara kepada warga di pertemuan-pertemuan baik di rumahnya atau di masjid, perlahan-lahan meningkatkan dukungan warga untuk turut mendanai sarana air bersih yang baru. Setelah sarana tersebut selesai dibangun, beliau dipilih oleh warga sebagai kepala UPS yang baru.

Dukungan dan keterlibatan tokoh lokal, baik yang formal maupun informal, sangat penting untuk mendukung kelangsungan proyek. Para tokoh masyarakat telah membantu meyakinkan warga tentang pentingnya pengadaan air bersih, dan potensi yang dimiliki proyek ini untuk menyediakannya. Selain itu, tokoh-tokoh setempat juga sangat berjasa dalam meyakinkan warga bahwa mereka pasti sanggup mengumpulkan sumbangan total sebesar Rp. 40 juta (US\$4.400). Pada desa-desa peserta proyek yang berhasil seperti Kalisemut, Pakel, dan Purworejo, para tokoh masyarakat sudah sangat terlibat dalam kegiatan dusun, bahkan sebelum pelaksanaan proyek, mereka dengan segera menjadi pendukung proyek.

Peraturan-peraturan tentang penggunaan air, bisa mengurangi potensi konflik. Semua rumah tangga peserta

¹⁴⁴ Bank Dunia (September 1996 dan Mei 2000) dan Departemen Dalam Negeri et al. (Juni 2002).

¹⁴⁵ Staf Dinas Kesehatan Kabupaten.

proyek, mendapat akses air bersih yang tidak terbatas untuk pemenuhan kebutuhan rumah tangga, tetapi untuk penggunaan pertanian dan usaha hanya diizinkan jika cadangan air sedang melimpah, sehingga mengurangi konflik yang mungkin akan timbul. Sebelum sarana air selesai dibangun di Dusun Bulukubung desa Kalisemut, misalnya, TKM, kepala desa, dan fasilitator-fasilitator proyek membuat kesepakatan dengan desa tetangga, Kertowono, tempat sumber air. Tangki tambahan dibangun di sumber air itu khusus untuk warga desa Kertowono, yang semula bisa menggunakan sepenuhnya sumber air itu. Sebagai imbalan untuk pembangunan gratis dan akses tangki air, warga Desa Kertowono setuju untuk merawat pipa-pipa yang menyalurkan air ke tangki Kalisemut. Warga dari desa-desa tetangga juga diperbolehkan menggunakan tangki Kalisemut selama musim kering ketika sumber air alam sedikit alirannya. Sebagai hasil dari pengaturan ini, tidak ada laporan mengenai timbulnya konflik seputar pembagian air di Bulukubung.

Sebagian besar UPS berfungsi secara efektif, dan sangat dipercaya, hal ini disebabkan pelatihan yang sudah mereka dapatkan, latar belakang mereka di daerah tersebut, dan adanya gaji dari pekerjaan yang mereka laksanakan. Setelah pembangunan selesai, desa memilih sebuah UPS (kadang-kadang disebut Badan Pengelola) yang terdiri dari 8-10 anggota untuk mengelola sarana air bersih. UPS merupakan badan independen yang didirikan secara resmi dengan suatu Peraturan Desa atau surat pemberian kuasa yang berisi daftar anggota, tugas mereka, dan syarat-syarat untuk mereka.

Seorang konsultan teknis kabupaten dan seorang konsultan pengembangan masyarakat kabupaten bertugas menyediakan konsultasi teknis bagi dua Tim Fasilitator Masyarakat, yang (bersama pegawai Dinas Kesehatan Kabupaten) bertanggung jawab untuk melatih TKM-TKM maupun UPS seputar hal-hal teknis, pengelolaan, penilaian kebutuhan, dan penggalakan kesehatan masyarakat. Sering kali, anggota-anggota TKM-TKM dan UPS adalah orang yang sama, sehingga meningkatkan efektivitas pelatihan. Para fasilitator tinggal di desa-desa selama tahap awal proyek dan bisa dihubungi untuk dimintai nasihat setiap saat. Di Lumajang, para fasilitator ini adalah pemuda/pemudi energik, yang baru lulus kuliah, kebanyakan adalah warga asli Jawa Timur, sehingga mereka memiliki insentif emosional, maupun ikatan batin dengan warga, yang mendorong mereka untuk menyukseskan proyek. Mereka juga cenderung lebih memahami situasi dan kondisi politik setempat, sehingga nasihat dan pelatihan dari mereka menjadi lebih efektif. Untuk masalah teknis, para fasilitator bahkan mengatakan bahwa, UPS "lebih berpengalaman daripada kami, ahli-ahli yang terlatih, dalam menggunakan prasarana yang ada, dan untuk menemukan cara-cara yang kreatif untuk memecahkan masalah mereka". Hal ini kemudian meningkatkan kepercayaan warga terhadap UPS, sebagaimana terlihat dari iuran pemeliharaan bulanan yang terus mengalir masuk.

Dari masing-masing sesuai dengan kemampuannya.

Pada tahap pemetaan sosial, warga diminta menulis daftar kriteria lokal tentang warga yang miskin, sedang, dan kaya, lalu membagi semua keluarga di desa mereka ke dalam kelompok-kelompok itu. Besarnya biaya sumbangan dan perawatan lalu disepakati, jumlah yang lebih tinggi untuk kelompok berpenghasilan lebih tinggi. Dengan demikian, diharapkan semua bisa berpartisipasi dalam proyek. Tingginya keakuratan dan tingkat kepuasan warga merupakan hasil dari transparansi proses ini.

Solusi lokal untuk masalah lokal. Unit Pengelola Sarana

"berhasil memperbaiki sarana air dengan cara yang belum pernah kita bayangkan. Mereka menggunakan bahan-bahan seperti bambu, kotak cat dari plastik, dan kayu untuk memperbaiki prasarana. Bahan-bahan ini lebih terjangkau oleh mereka. Pendapat kami adalah perbaikan yang mereka lakukan bagus. Kami rasa dalam waktu singkat, UPS ini akan menjadi lebih ahli daripada kami [konsultan proyek]!"

Desa-desa diharuskan melewati proses yang panjang untuk bisa mendapatkan proyek ini, sehingga menciptakan saling pengertian dan dukungan terhadap proyek dari pihak pemimpin desa, dan akhirnya, para warga sendiri. Desa-desa yang dinilai layak untuk

diikutsertakan dalam proyek adalah desa-desa dengan persediaan air bersih yang minim, fasilitas sanitasi dasar yang terbatas, dan tingkat kemiskinan yang tinggi, serta jumlah kasus diare yang tinggi pada balita. Untuk bisa memperoleh dana proyek, warga harus mau memberikan sumbangan dan mengelola tahap pembuatan dan pemeliharaan sarana air bersih.¹⁴⁶ Begitu desa-desa proyek terpilih, para fasilitator proyek melibatkan semua warga dalam proses penilaian kebutuhan desa secara cermat; mereka juga meningkatkan kesadaran warga akan kebutuhan air bersih. Para fasilitator

menjelaskan dengan terperinci implikasi keuangan dan waktu dari keterlibatan warga dalam proyek ini. Setelah itu, desa-desa yang masih berminat berpartisipasi dalam proyek diminta untuk membuat rencana kerja masyarakat (RKM) dengan bantuan para fasilitator proyek. Di dalam RKM ini, diuraikan keinginan dan kebutuhan masyarakat, serta rencana tindakan mereka untuk mencapai tujuan tersebut. Para fasilitator kemudian memimpin diskusi-diskusi kelompok terfokus dan pertemuan-pertemuan (yang dihadiri paling sedikit 40-50 warga per pertemuan) untuk melaksanakan kegiatan pemetaan sosial yang sangat penting dalam menetapkan biaya pembangunan dan perawatan. Akhirnya, RKM dievaluasi oleh DPMU Pusat. Setelah RKM disetujui, warga sudah boleh mulai mengumpulkan sumbangan untuk pembangunan.

Keinginan warga desa untuk memanfaatkan air dengan lebih baik dan pengalaman-pengalaman positif desa-desa peserta awal proyek WSLIC-2, membuat desa-desa lain di Lumajang berpotensi untuk menjadi peserta proyek selanjutnya. Pada umumnya, semua orang memiliki keinginan dan kebutuhan untuk mandi, memasak, dan membersihkan rumah serta sekolah mereka dengan teratur; mereka tidak mau menggunakan sumber air yang tercemar. Keberhasilan proyek WSLIC-2 dalam menyediakan air bersih bagi rumah-rumah dan sekolah-sekolah di Desa Pakel, Purworejo, Kalisemut dan (sebagian) Desa Merakan telah membuat Desa Jatisari dan desa-desa lain di Lumajang jadi bersemangat untuk bergabung, Desa-desa tersebut tidak perlu diyakinkan lagi mengenai manfaat proyek.

Perubahan kebijakan nasional yang berkaitan dengan desentralisasi dan sektor air bersih dan sanitasi menciptakan lingkungan yang menunjang keberadaan WSLIC-2. Desentralisasi, yang mulai disosialisasikan pada tahun 1999 dan diberlakukan pertama kali pada tahun 2001, serta disusunnya Kebijakan Air bersih dan Sanitasi

146 Tim Konsultan untuk Persiapan Proyek WSLIC-2 dari Pemerintah Indonesia (Maret 2000) dan Dinas Kesehatan Kabupaten.

Pedesaan di tingkat nasional, yang menekankan (inter alia) pada desentralisasi prasarana pedesaan dari pusat ke tingkat daerah, telah membuka jalan bagi pengelolaan berbagai proyek, termasuk WSLIC-2, di tingkat desa.¹⁴⁷

Faktor-faktor Yang Menghambat Keberhasilan Proyek

Sejumlah warga tidak bisa menerima estimasi iuran pemeliharaan yang ternyata meleset, atau kenaikan jumlah iuran, juga iuran yang relatif mahal. Sekitar 30 rumah tangga di Desa Kalisemut, yang lokasinya paling jauh dari pusat desa, merasa bahwa iuran pemeliharaan terlalu mahal, sehingga mereka tidak mau menyumbang, mereka malah meneruskan mencari air dari sungai. Menurut kepala UPS, ke-30 rumah tangga ini sebenarnya bisa menyumbang tarif pemeliharaan saja dan tetap mendapatkan air tanpa perlu membayar iuran pembangunannya, tetapi mereka tidak mau karena merasa malu. Sedangkan di Purworejo, warga mula-mula dijanjikan oleh kepala desa bahwa tarif bulannya hanya Rp. 1.000. Ketika ada rencana penambahan tangki air untuk desa itu, iurannya terpaksa dinaikkan menjadi Rp. 3.000, dan warga di satu dusun menolak untuk membayar—meskipun mereka sudah membayar tarif yang cukup besar untuk pembangunan. Meskipun kepala desa membuat janji ini kepada semua dusun, khusus penduduk di dusun ini saja yang merasa kecewa atas kenaikan itu karena awalnya mereka adalah pendukung kepala desa tersebut, sebelum desa-desa lain mulai mendukung beliau, mereka membantu beliau meyakinkan warga di dusun-dusun lain mengenai proyek itu. Karena itu, mereka merasa dikhianati oleh kepala desa. Tiga bulan setelah mereka berhenti membayar iuran perawatan, petugas UPS menutup pipa-pipa mereka. UPS berharap jika musim kering tiba, warga dusun ini akan meneruskan pembayaran mereka.

Berbagi sumber air bisa menjadi ancaman terhadap kesinambungan proyek. Sumber-sumber air biasanya tidak sepenuhnya terletak di dalam batas satu desa bahkan banyak desa proyek yang harus menggunakan sumber-sumber air di luar batas desa mereka. Penduduk yang sudah lebih dulu tinggal dekat sumber-sumber ini dan lebih dulu memanfaatkannya menjadi merasa terancam oleh para pengguna baru dan konflik bisa timbul jika air di sumber-sumber ini menjadi berkurang drastis dengan semakin banyaknya orang yang menggunakan. Di Desa Merakan, UPS-nya tidak membuat peraturan untuk mengantisipasi dan menyelesaikan masalah jika timbul, sehingga warga desa-desa tetangga sekarang mencuri air dari sumber air Merakan. Hal tersebut, dibarengi dengan rendahnya komitmen UPS Merakan (lihat paragraf berikut), menyebabkan terlambatnya perbaikan, akibatnya terjadi kekurangan air, minat warga untuk membayar iuran pemeliharaan pun jadi sangat berkurang.

Di beberapa desa, dibuat peraturan, tetapi hanya oleh dusun-dusun yang menggunakan sistem air; sedangkan dusun dan desa yang dilalui pipa, atau yang merupakan lokasi sumber itu, tidak disertakan, sehingga mengurangi efektivitas peraturan itu.

UPS yang kurang termotivasi juga bisa menjadi ancaman bagi kesinambungan proyek. Para anggota UPS Merakan, meskipun berasal dari desa itu, bukan penduduk dusun proyek, mereka terpilih karena warga tidak bisa menemukan pemimpin yang cocok dari dusun-dusun itu, bahkan dengan bantuan para fasilitator proyek. Sehingga, meski pembayaran iuran pemeliharaan rendah, UPS disana tidak berusaha mengumpulkan iuran dengan lebih giat, dan warga pun masih tetap bisa menggunakan tangki proyek. Staf DPMU menyadari bahwa pengelolaan ditingkat

¹⁴⁷ Bank Dunia (Mei 2000), hlm. 4, 5, 124, 132.

lokal sangat penting untuk mendukung proyek, dan lebih lanjut mengakui bahwa “di Merakan kepemimpinan UPS tidak cukup kuat untuk mendukung WSLIC-2. Kami masih perlu belajar tentang kepemimpinan.”¹⁴⁸

Menjadi penduduk asli belum menjamin adanya komitmen. Beberapa anggota UPS tidak dibayar secara teratur, contohnya di Pakel, anggota-anggota hanya dibayar jika ada perbaikan sarana air; mereka tidak dibayar untuk pemeriksaan bulanan yang mereka lakukan.¹⁴⁹ Ketua UPS di Pakel diberi tugas ini untuk periode dua tahun; pada saat pembangunannya selesai merasa sangat senang dan bangga akan sarana air itu. Namun, sekarang beliau mengatakan, “Saya bosan melakukan pekerjaan ini.” Cerita-cerita yang ia dengar tentang anggota UPS di desa-desa lain yang mendapat bayaran semakin membuatnya enggan untuk melanjutkan. Beliau ingin berhenti jika masa tugasnya selesai, tetapi hal itu tergantung sampai kepala desa mengangkat ketua UPS berikutnya.

Di semua desa peserta WSLIC-2, banyak warga yang memiliki pengalaman buruk dengan proyek air bersih sebelumnya, sehingga sejumlah warga tidak percaya bahwa proyek ini akan berhasil, akhirnya, mereka tidak mau berpartisipasi. Di Merakan, sebelum pelaksanaan WSLIC-2, Program KDP membangun pompa air umum. Menurut warga dan pegawai Dinas Kesehatan, pemeliharaan yang buruk dan cara pemakaian pompa air KDP yang tidak benar, mengakibatkan keringnya aliran air, ditambah lagi enam bulan kemudian, pompa rusak. Karena warga tidak tahu cara memperbaikinya, mereka kembali menggunakan sungai. Ketika penyebab utama kegagalan WSLIC-2 di Desa Merakan disimpulkan adalah karena tidak efektifnya UPS, pengalaman warga sebelumnya dengan KDP justru semakin menambah pelik masalah.

Sekitar 360 keluarga di Purworejo dan 30 keluarga di wilayah terjauh Desa Kalisemut semula enggan untuk berpartisipasi dalam proyek ini, mereka tidak percaya bahwa sarana air bersih akan bekerja, hal ini antara lain karena pengalaman buruk mereka dengan proyek-proyek air bersih sebelumnya (faktor-faktor lain termasuk tersedianya air sungai dan kemampuan beberapa keluarga ini untuk membeli air dari para penjaja). Sehingga awalnya, mereka tidak mendukung proyek. Namun, pada bulan-bulan terakhir ini, banyak warga di dusun-dusun tersebut telah melihat keberhasilan proyek ini di dusun-dusun tetangga, dan mulai menabung untuk membayar iuran pembangunan, dengan tujuan memperluas jangkauan proyek ini sampai ke dusun mereka.

Pemanfaatan air dengan tidak efisien. Meski secara keseluruhan rancangan teknisnya bagus, penyediaan air bersih sebenarnya bisa lebih efisien, khususnya selama musim hujan. Kebocoran dan penggunaan air yang berlebihan di sekolah-sekolah adalah hal yang umum; padahal untuk meningkatkan manfaat proyek, sebenarnya kelebihan air tersebut bisa disimpan atau digunakan di kebun-kebun.

Kesulitan bahasa. Awalnya, bahasa menjadi penghalang bagi para fasilitator di Desa Merakan dan Kalisemut, karena di sana sebagian besar warganya menggunakan bahasa Madura. Para fasilitator masih baru dan tidak menguasai

¹⁴⁸ Unit Pengelola Proyek Kabupaten.

¹⁴⁹ Tidak jelas apakah demikian juga kasusnya di Merakan dan Kalisemut. Di Purworejo, anggota UPS dibayar bulanan apakah ada masalah atau tidak.

Madura dengan baik; namun, akhirnya di pilih seorang fasilitator tambahan yang bisa berbahasa Madura, dan karena kemudian fasilitator-fasilitator lain juga belajar untuk mengatasi kendala bahasa ini, maka sekarang bahasa tidak lagi menjadi masalah.

Mengefektifkan Pelayanan Air Bersih Dan Kesehatan Bagi Masyarakat Miskin

Kesinambungan dampak proyek setelah dukungan proyek terhenti bisa jadi terancam oleh ketergantungan yang besar terhadap fasilitator-fasilitator dari luar, dan bonus-bonus uang, untuk petugas kesehatan daerah dan petugas sekolah. Petugas proyek sedang bersiap-siap untuk menarik diri dari kabupaten ini pada tahun 2006. Agar bisa terus memberikan dukungan untuk kegiatan-kegiatan proyek, mereka ingin agar struktur-struktur pemerintah yang ada, seperti Dinas Kesehatan Kabupaten, Pemerintah Kecamatan, dan para kepala desa memberikan nasihat kepada warga sesuai dengan kebutuhan, berharap bahwa dukungan ini cukup, dan pihak-pihak ini akan bisa mendapat kepercayaan warga.

Rasio tangki terhadap rumah tangga yang cukup tinggi bisa berdampak negatif terhadap akses air bersih warga. Jumlah rumah tangga per tangki-umum cukup tinggi, antara 25 dan 43 KK di Desa Pakel, Merakan dan Kalisemut. Saat ini hanya ada 14 rumah tangga di Purworejo, tetapi jika semua rumah tangga sasaran sudah terjangkau, angka ini akan meningkat menjadi 31. Menurut teknisi proyek kabupaten, idealnya 1 tangki digunakan untuk kurang dari 28 rumah tangga. Dampak dari kurangnya tangki ini adalah tingginya persaingan untuk mendapat air di tangki-tangki yang ada, mungkin akan mempengaruhi lamanya waktu mengantri yang dihabiskan warga, biaya peluang selama waktu antri (anak-anak bisa bermain, belajar atau membantu pekerjaan rumah; ibu-ibu bisa beristirahat, mengasuh anak-anak, atau melakukan kegiatan yang menghasilkan pendapatan), dan jenis interaksi (ramah atau tegang) antarwarga desa ketika berebut air. Persaingan yang tinggi untuk mendapat air bisa juga mendorong warga menggunakan dana mereka yang terbatas untuk membeli air, atau keluarga yang tidak mampu membeli akan beralih ke sumber-sumber air yang tercemar.

Meski proyek berfokus pada desa yang miskin dan kekurangan, ternyata masih ada desa terpencil dan miskin yang tidak mendapat bantuan. Desa-desa proyek dipilih tidak hanya berdasarkan kebutuhan mereka, tetapi juga berdasarkan tingkat kesulitan dalam melaksanakan proyek, besarnya biaya, dan peluang perawatan sarana air bersih itu. Sehingga, kadang ada desa-desa yang letaknya berdekatan terpilih untuk mengurangi biaya proyek dan waktu petugas proyek; kemudian desa-desa yang padat penduduknya lebih diutamakan dari desa-desa yang jarak rumah-rumahnya berjauhan, ini untuk menjaga jarak antara tangki ke rumah yang lebih rendah (diasumsikan bahwa dengan hal ini akan meningkatkan kepemilikan, pemeliharaan, dan akhirnya kesinambungan). Karena itu, beberapa desa di Lumajang tidak berkesempatan untuk mendapat dukungan proyek meskipun kebutuhan mereka akan air bersih sama besarnya dengan desa-desa yang terpilih.

Kurangnya informasi dasar dan pemantauan, mempersulit penilaian dampak proyek terhadap kesehatan masyarakat dan segmen-segmen penting dalam populasi—yaitu perempuan dan anak-anak. Bagi para fasilitator, tampaknya kegiatan pengumpulan data memiliki tingkat kesulitan yang jauh lebih besar daripada pelaksanaan proyek. Data yang dikumpulkan tidak mewakili populasi, dan tidak ada evaluasi terhadap data tersebut. Selain itu, tidak ada data kesehatan yang cukup untuk memungkinkan pihak pengelola proyek menilai dampak proyek terhadap kesehatan masyarakat dan lingkungan di Lumajang.¹⁵⁰

Proyek-proyek air bersih selama ini memiliki potensi manfaat yang besar bagi perempuan dan anak-anak, sebagai anggota keluarga yang biasanya menanggung beban mengambil air. Sayangnya, sekali lagi, tidak adanya pengumpulan data yang berfokus pada perilaku dan kesejahteraan kedua kelompok ini (meskipun sering disebutkan dalam Dokumen Penilaian Proyek tentang perlunya pemantauan yang selektif berdasarkan gender)¹⁵¹ telah menyulitkan upaya menyimpulkan dampak proyek WSLIC-2. Namun, dengan Rapid Rural Appraisal (RRA); atau Participatory Rural Appraisal (PRA) yang dirancang, dilaksanakan, dan dianalisis dengan baik, masih tetap bisa dihasilkan kesimpulan yang mendalam walaupun tanpa adanya informasi dasar, indikator, dan pengumpulan data yang umumnya ada.

150 Dokumen Penilaian Proyek, misalnya, mengharuskan adanya pengumpulan data secara teratur mengenai tingkat penyakit yang berkaitan dengan air dan sanitasi dan mengenai waktu yang terbuang karena penyakit atau merawat yang sakit (Bank Dunia, Mei 2000, hlm. 30, 86-7).

151 Mis., Bank Dunia (Mei 2000), hlm. 20.

Daftar Pustaka

- Bank Dunia, *"Indonesia: Averting an Infrastructure Crisis: A Framework for Policy and Action"* (Juni 2004).
- Bank Dunia, *"Project Appraisal Document on WSLIC-2,"* Report No. 20132-IND, Jakarta (Mei 2000).
- Bank Dunia, *"Staff Appraisal Report, Republic of Indonesia, Second Village Infrastructure Project,"* Report No. 15467-IND (13 September 1996).
- Biro Pusat Statistik Kabupaten Lumajang Dalam Angka (2003).
- Biro Pusat Statistik, *"Village Potential Statistics Province of East Java,"* Jakarta (2003).
- Dinas Kesehatan Kabupaten Lumajang, *"Info WSLIC 2: Lumajang Kini dan Perkembangannya"* (2003).
- Departemen Dalam Negeri, Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Pedesaan, Sekretariat Nasional PPK dan Konsultan Manajemen Nasional, *"Final Report: Kecamatan Development Program 1998-2002"* (Juni 2002).
- "Kabupaten Lumajang Dalam Angka"* (2004).
- Tim Konsultan untuk Persiapan Proyek WSLIC-2 dari Pemerintah Indonesia, *"Project Implementation Plan"* (Maret 2000).
- TKM Desa Kalisemut, *"RKM Desa Kalisemut Lumajang Kecamatan Padang"* (2002).
- TKM Desa Merakan, *"RKM Desa Merakan Lumajang Kecamatan Merakan"* (2002).
- TKM Desa Pakel, *"RKM Desa Pakel Lumajang Kecamatan Gucialit"* (2003).
- "Warta Proyek WSLIC II"* (third ed.) (2004).

Studi Kasus 6:
Reformasi Jaminan Kesehatan
di Kabupaten Jembrana, Bali

Ringkasan

Program Jaminan Kesehatan Jembrana (JKJ) yang dimulai di Kabupaten Jembrana, Provinsi Bali pada bulan Maret 2003 menyediakan layanan kesehatan dasar gratis kepada seluruh anggotanya; layanan kesehatan sekunder dan tersier juga disediakan bagi anggota yang miskin. Program ini berhasil meningkatkan akses layanan kesehatan bagi warga miskin dan tidak miskin. Sebelum JKJ, hanya 17 persen warga Jembrana ikut bentuk-bentuk program jaminan kesehatan; sekarang menjadi 63 persen. Persentase orang sakit yang mencari pengobatan di Jembrana meningkat dua kali lipat lebih, dari 40 persen pada tahun 2003 menjadi 90 persen pada tahun 2004. Untuk warga miskin, terjadi peningkatan dari 29 menjadi 80 persen. Meluasnya akses layanan kesehatan bagi warga miskin terutama karena penyedia layanan swasta pun ikut serta dalam skema JKJ. Meski di atas kertas biaya layanan kesehatan yang harus dibayar warga miskin non-anggota meningkat tajam, pada praktiknya sebagian besar penyedia di sektor publik menyediakan layanan gratis bagi pasien miskin. Ini telah meningkatkan akses layanan kesehatan bagi warga miskin, tetapi juga membuat nasib orang miskin non-anggota-JKJ bergantung pada belas kasihan para penyedia layanan yang, secara resmi, memang berhak tidak memberikan pelayanan gratis. Sementara itu, persyaratan pendaftaran JKJ telah menghalangi keikutsertaan banyak warga miskin. JKJ, yang berupaya membiayai diri sendiri, baru-baru ini menerapkan sistem satu-kartu-anggota-per-orang (sebelumnya satu kartu per keluarga), dan kemungkinan besar menjadi sebab merosotnya keanggotaan warga miskin di JKJ dari 66 persen pada tahun 2004 menjadi 22 persen (yang telah mendaftar ulang dengan sistem yang baru) pada bulan Mei 2005, karena banyak keluarga miskin tidak sanggup mendaftarkan ulang semua anggota keluarganya. Dengan meningkatkan akses ke para penyedia swasta, JKJ meningkatkan persaingan antar-puskesmas dan praktik dokter swasta untuk mendapatkan pasien. JKJ juga telah meningkatkan mutu pelayanan kesehatan maupun kepuasan pasien. Kemungkinan besar, perbaikan kualitas ini terjadi karena JKJ menerapkan standar yang ketat dalam hal perlengkapan, perawatan, pengobatan, dan rujukan dokter. Namun, JKJ tampaknya tidak mampu berkelanjutan secara keuangan. Terjadi peningkatan pengeluaran daerah yang pesat, dan tidak dianggarkan, untuk JKJ. Ikut sertanya warga miskin dalam JKJ menyebabkan pengeluaran JKJ membubung — pada tahun 2004, 95 persen dari Rp. 9,5 miliar klaim JKJ adalah untuk pelayanan terhadap pasien non-miskin. Pelayanan bagi warga miskin non-anggota oleh para penyedia layanan, tetap mendapatkan reimbursement dari JKJ meskipun melayani non-anggota, juga meningkatkan pengeluaran JKJ. Akhirnya, investasi untuk administrasi JKJ sangat tidak memadai, dan dasar hukum JKJ terancam oleh pengesahan Undang-undang Sistem Jaminan Sosial Nasional (SJSN) pada 2004.

Studi kasus ini ditulis oleh Arya B. Gaduh, Bank Dunia (Indonesia) dan Laila Kuznezov, konsultan (A.S.), berdasarkan kunjungan lapangan ke Kabupaten Jembrana pada bulan Maret 2005. Referensi ke Steven Block, "Maternal Nutrition Knowledge and the Demand for Micronutrient-Rich Food: Evidence from Indonesia" dalam terbitan 40:6 dari The Journal of Development Studies (2004); Eko Prasajo, Teguh Kurniawan dan Azwar Hasan, Identifikasi dan Pemetaan Inovasi program Pemerintah kabupaten Jembrana, Universitas Indonesia: Jakarta (2004); I. Made Sudaarsena, "Jaminan Kesehatan Jembrana, Satu Inovasi Peningkatan Pelayanan Kesehatan di kabupaten Jembrana" (mimeo), (2003); dan ADB, Kebijakan untuk Sektor Kesehatan, Manila (1999). Anggota tim riset antara lain Laila Kuznezov, konsultan (A.S.), Janes Ginting, Bank Dunia (Indonesia) and Gregorius Kelik Agus Endarso, konsultan (Indonesia). Dukungan manajerial, analitis, dan editorial diberikan oleh Lina Marlioni, Menno Prasad Pradhan, dan Stefan Nachuk, semua dari Bank Dunia (Indonesia), dan Winthrop Carty, Ash Institute of Democratic Governance, Harvard University (A.S.). Bantuan analitis dan editorial diberikan oleh Susannah Leisher, konsultan (Australia).

Laporan studi kasus ini adalah hak cipta penulis, Ash Institute, dan World Bank; dan tidak boleh disebarluaskan atau digunakan tanpa izin mereka.

Pengantar

Sebagai bagian dari mandatnya untuk mengentaskan masyarakat miskin di Indonesia, Bank Dunia melakukan serangkaian studi kasus tentang upaya pengembangan pelayanan khususnya bagi masyarakat miskin dan tertinggal. Studi kasus dipilih dari banyak praktik inovatif yang dilakukan pemerintah daerah Indonesia pada tahun-tahun belakangan ini, melalui proses pelayanan menjangkau masyarakat (*outreach*) secara kompetitif yang dikelola oleh Bank Dunia. Para donor, lembaga swadaya masyarakat, dan staf pemerintah daerah dihubungi dan diajak untuk mengajukan proposal mengenai pekerjaan pemberian layanan inovatif yang mereka lakukan atau ketahui. Program reformasi asuransi Jaminan Kesehatan Jembrana (JKJ) di Kabupaten Jembrana, Bali, membahas tema yang sangat penting untuk membuat pelayanan lebih berpihak kepada masyarakat miskin, yaitu, pemanfaatan para penyedia swasta untuk memperluas cakupan pelayanan dan memperbaiki mutu dengan meningkatkan persaingan. Demikianlah alasannya mengapa program ini dipilih untuk studi kasus.

Lokasi penelitian: Kabupaten Jembrana

Kabupaten Jembrana di Provinsi Bali berpenduduk sekitar 250.000 jiwa (2004). Pendapatan per kapita tahunan Jembrana pada tahun 2002 adalah Rp. 5,83 juta, di bawah rata-rata provinsi, yaitu Rp. 6,46 juta. Tingkat kemiskinannya 9,0 persen pada tahun 2000, sedikit lebih tinggi daripada angka provinsi, 8,6 persen.¹⁵² Dalam hal penghasilan per kapita maupun angka kemiskinan, Jembrana berada di urutan kelima dari sembilan kabupaten/kota di Bali.¹⁵³ Terdapat empat kecamatan di Jembrana, termasuk ibu kotanya, Negara. Sebagian besar penduduk di luar ibu kota adalah petani yang bertanam padi, cengkeh, kakao, kelapa, dan bahan makanan lainnya. Sebagian besar dari penduduk miskin adalah buruh tani yang tidak memiliki keterampilan; ada juga yang bekerja sebagai nelayan, pedagang, dan petani. Beberapa daerah berbukit-bukit, dan tidak adanya angkutan umum membuat perjalanan dari desa ke Negara mahal dan memakan banyak waktu.

Perawatan kesehatan di Kabupaten Jembrana

Jembrana memiliki 12 klinik swasta, 5 Puskesmas, 49 Puskesmas pembantu (Pustu), 2 rumah sakit pemerintah dan 1 rumah sakit swasta. Perbandingan penduduk-dengan-klinik, 14.800:1, cukup bagus—setengah perbandingan tingkat provinsi — demikian pula perbandingan penduduk-dengan-rumah sakit, 84.000:1, dua pertiga perbandingan provinsi (2003). Terdapat 84 dokter (termasuk 8 spesialis dan 12 dokter gigi), 169 petugas paramedis, dan 113 bidan (2004), yang menghasilkan perbandingan penduduk-dengan-penyedia yang kurang lebih sama dengan perbandingan di tingkat provinsi (masing-masing 2.990:1, 1.470:1, dan 2.220:1). Lebih dari 70 persen dokter adalah pegawai negeri; tetapi, sebagian besar dari mereka juga memiliki praktik sendiri. Dengan diperkenalkannya JKJ, praktik dokter bersaing langsung dengan Puskesmas dan rumah sakit pemerintah dalam menyediakan layanan kesehatan dasar.

¹⁵² Biro Pusat Statistik. *Survei di kabupaten ini pada tahun 2002 mendapati angka yang lebih tinggi, 12,5 persen, tetapi data nasional dikutip di sini guna memungkinkan perbandingan antar kabupaten.*

¹⁵³ Secara teknis, ada 8 kabupaten dan satu kotamadya.

Pelayanan kesehatan di Jembrana dikelola oleh Dinas Kesehatan dan Kesejahteraan Sosial. Puskesmas adalah penyedia pelayanan kesehatan dasar (PPK I), yang mencakup pelayanan preventif dan kuratif dasar untuk penyakit umum, pendidikan dan peningkatan kesehatan, serta jasa kesehatan persalinan.¹⁵⁴ Staf Puskesmas terdiri dari para dokter umum dan petugas paramedis, yang mengelola Puskesmas tetapi juga semua Pustu di daerah itu (antara 9 dan 14 pustu desa per Puskesmas). Puskesmas, khususnya di daerah miskin dan terpencil, sering menghadapi kekurangan tenaga dokter. Pemerintah kabupaten mempekerjakan para dokter yang baru lulus sebagai pegawai tidak tetap (PTT). Untuk pelayanan lebih jauh, pasien dirujuk ke penyedia pelayanan kesehatan sekunder (PPK II), biasanya di rumah sakit kabupaten. Kasus-kasus yang lebih sulit yang memerlukan penanganan dokter spesialis dan dengan perlengkapan khusus diarahkan ke penyedia pelayanan kesehatan tersier (PPK III).

JKJ: Sejarah dan perkembangannya

Sebuah survei tahun 2001 yang diprakarsai oleh kabupaten dan yang berfokus pada mutu dan biaya pelayanan kesehatan yang diprakarsai oleh bupati yang baru terpilih mengungkapkan beberapa inefisiensi. Pertama, dengan 11 Puskesmas, perbandingan penduduk-dengan-puskesmas sekitar 20.000:1, setengahnya rata-rata nasional, 40.000:1, yang menunjukkan adanya kelebihan penyediaan layanan. Bupati menanggapi dengan menaikkan status Puskesmas menjadi rumah sakit di satu kecamatan, sembari menurunkan status lima Puskesmas lainnya menjadi Pustu. Kebijakan ini menghemat anggaran dengan memangkas struktur administratif, karena Pustu dikelola oleh Puskesmas. Kedua, angka pemanfaatan Puskesmas dan rumah sakit rendah. Pemerintah kabupaten merasa bahwa hal ini disebabkan oleh penggunaan subsidi kesehatan tidak efisien, dan memutuskan bahwa daripada memberikan subsidi langsung ke Puskesmas dan rumah sakit, lebih baik menyediakan layanan kesehatan dasar secara gratis kepada semua warga, serta layanan kesehatan tambahan gratis bagi warga miskin.

Langkah pertama untuk itu diambil pada Desember 2002 dengan dibentuknya Tim Persiapan JKJ. Tim ini bertanggung jawab atas desain, percobaan dan penyebarluasan program jaminan kesehatan fee-for-service pertama di Indonesia. Pada bulan Januari 2003, Badan Pelaksana (Bapel) JKJ dibentuk, dan pelaksanaan JKJ dimulai pada bulan Maret 2003. JKJ menanggung biaya layanan kesehatan primer, termasuk perawatan gigi, yang disediakan oleh penyedia layanan pemerintah maupun swasta yang berpartisipasi; untuk anggota yang miskin, layanan yang ditanggung termasuk pelayanan kesehatan sekunder dan tersier. Semua dokter umum, bidan, atau dokter gigi pemerintah atau swasta, bisa menandatangani kontrak layanan dengan JKJ dan mendapat penggantian sesuai standar JKJ; namun, kontrak ini tidak berlaku untuk paramedis. JKJ didasarkan pada keinginan memastikan bahwa seluruh warga Jembrana mendapatkan pelayanan kesehatan bermutu; sehingga, menjamin bahwa warga miskin mendapat manfaat bukanlah prioritas utamanya.

JKJ dikelola oleh Bapel JKJ, yang terdiri atas 14 orang staf, lima di antaranya dokter atau memiliki ijazah yang berkaitan dengan kedokteran. Tugas utama mereka, mengelola permintaan pembayaran oleh para penyedia pelayanan

¹⁵⁴ ADB (1999).

kesehatan, dengan pertama-tama membandingkannya dengan serangkaian standar perlengkapan, perawatan, pengobatan, yang ditetapkan untuk kendali mutu, dan kemudian melakukan pembayaran kepada penyedia berdasarkan tarif yang ditetapkan. Mereka juga memastikan bahwa sistem rujukan dokter diterapkan, sehingga para penyedia pelayanan kesehatan hanya dapat menyediakan layanan kesehatan sesuai izin mereka dan merujuk semua pelayanan lain ke para penyedia yang tepat.

Methodology

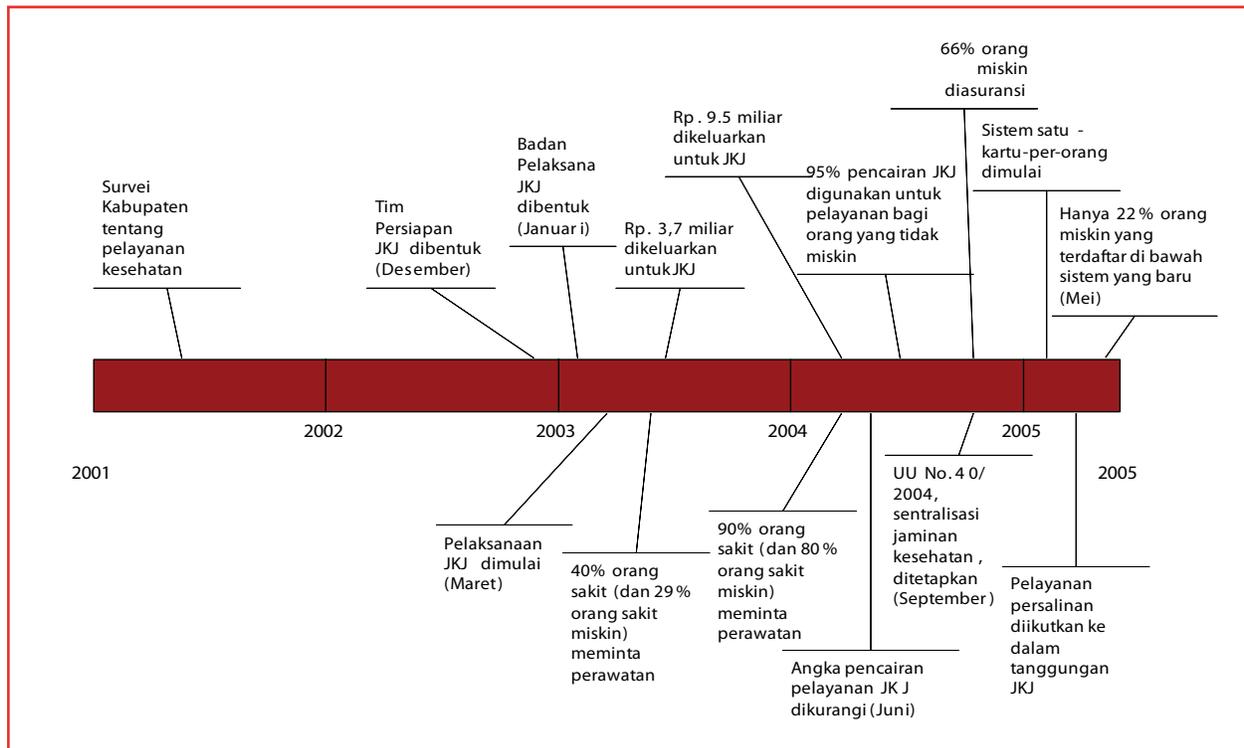
Studi lapangan dilakukan untuk membuktikan kelima hipotesis berikut ini:

1. JKJ telah meningkatkan akses warga miskin ke pelayanan kesehatan.
2. JKJ telah menjadikan Jembrana sebagai tempat yang lebih menarik untuk bekerja bagi semua lapisan profesional kesehatan.
3. JKJ telah meningkatkan persaingan para penyedia pelayanan kesehatan untuk mendapatkan pasien.
4. JKJ telah meningkatkan mutu pelayanan kesehatan dan kepuasan pasien.
5. JKJ tidak berkelanjutan.

Penelitian dilakukan di dua dari empat kecamatan di Jembrana: Melaya dan Negara. Pilihan tempat ini dibuat karena masing-masing memiliki Puskesmas yang melayani banyak keluarga miskin. Di tiap kecamatan, tim mengunjungi Puskesmas utama untuk berbicara dengan para direktur dan stafnya, juga Pustu yang berada di bawah pengelolaannya, dan kemudian memilih desa di dalam daerah cakupan Pustu tersebut atau di dekatnya untuk mengadakan diskusi dengan kelompok sampel warga miskin. Desa Manistutu di Melaya dan Desa Brangbang di Negara terpilih sebagai lokasi penelitian. Manistutu dipilih karena di desa ini tidak ada dokter yang bekerja sebelum JKJ dimulai di sana, tetapi pada saat penelitian desa tersebut sudah mempunyai dua dokter. Desa ini juga dianggap relatif terpencil (sekitar 45 menit dari ibu kota kabupaten dengan mobil). Tim juga mengunjungi sebuah banjar (dusun) di ujung desa. Brangbang dipilih karena jumlah keluarga miskin yang banyak, meski desa ini tidak dicakup oleh Pustu yang dikunjungi. Selain itu, tim secara acak mengunjungi dokter-dokter yang berpraktik di luar Negara, baik di dalam maupun di luar daerah cakupan dari Puskesmas yang dikunjungi.

Tim mengombinasikan wawancara semi-terstruktur, wawancara informal, dan diskusi kelompok terfokus (FGD). Di setiap desa, FGD diadakan dengan kelompok laki-laki dan perempuan. Tim juga berbicara dengan kepala desa dan kelian adat (kepala dusun), serta bidan dan dokter yang berpraktik di atau dekat daerah penelitian. Responden mencakup lebih dari 40 narasumber pelayanan kesehatan dan lebih dari 70 warga. Narasumber pelayanan kesehatan mencakup dokter, bidan, petugas paramedis, direktur dan staf Puskesmas, direktur rumah sakit pemerintah dan swasta, serta pejabat daerah, termasuk Bupati, Kepala Dinas Kesehatan dan Kesejahteraan Sosial, dan ketua serta staf Badan Pelaksana JKJ. Di awal dan akhir pekan, tim berbicara dengan pejabat daerah.

Dampak JKJ



Apakah JKJ meningkatkan akses orang miskin ke pelayanan kesehatan?

Angka penanggung jaminan kesehatan di Jembrana¹⁵⁵ (% penduduk)

Penyedia	2003	2004
Kartu Sehat (program pemerintah untuk keluarga miskin)	5.8	12.7
Askes (untuk pegawai negeri)	8.8	9.4
Astek/Jamsostek (untuk karyawan swasta)	0.6	0.8
Perusahaan/kantor (untuk karyawan swasta)	0.2	0.5
Dana Sehat (program tingkat desa)	1.9	0.1
JPKM (Jaminan Pemeliharaan Kesehatan Masyarakat) (Organisasi Pemeliharaan Kesehatan Pemerintah)	0.0	0.1
Lain-lain (termasuk JKJ)	0.2	45.6

Ya, karena orang miskin sekarang memiliki akses ke sebagian besar penyedia pelayanan kesehatan swasta (juga pemerintah) secara gratis.

Sebelum JKJ, hanya 17 persen warga yang memiliki asuransi kesehatan; dengan adanya JKJ, 63 persen memiliki asuransi. JKJ merupakan penyedia jaminan kesehatan yang terbesar di Jembrana, mencakup hampir setengah jumlah penduduk. Penyedia jaminan kesehatan

kedua terbesar, Kartu Sehat (program asuransi kesehatan pemerintah untuk orang miskin), dimiliki oleh 13 persen penduduk. Dengan penduduk miskin yang hanya 9 persen, semua orang miskin sudah ditanggung oleh Kartu Sehat, meski tidak ada data untuk memastikan hal ini. Walaupun ini berarti banyak orang miskin dijamin oleh dua penyedia

¹⁵⁵ SUSENAS (2003/2004). Sejumlah warga bisa jadi memiliki lebih dari satu penyedia sehingga tidak bisa didapat jumlah total pertahun, beberapa warga bahkan tidak menyadari bahwa selain merupakan penyandang kartu sehat, mereka juga mendapat fasilitas JKJ.

jaminan, keanggotaan JKJ memiliki keuntungan penting, karena keanggotaan JKJ membuka akses orang miskin akses ke penyedia layanan kesehatan swasta.

Pembayaran pelayanan kesehatan oleh orang miskin, pra- dan pasca-JKJ

Pelayanan	Biaya bagi orang miskin pra-JKJ	Biaya bagi anggota JKJ	Biaya bagi orang miskin non-anggota secara teori
Puskesmas (pelayanan I dan pra-persalinan)	gratis	gratis	Hingga Rp. 27,000
Rumah sakit pemerintah	gratis	gratis	Rp.10,000
Dokter praktik	Rp. 20,000	gratis	Rp. 20-30,000
Bidan (pelayanan pra-persalinan)	Rp.10,000	gratis	Rp.15,000
Bidan (persalinan) ¹⁵⁶	Rp. 50-150,000	gratis	Rp. 500-600,000

Dengan tersedianya layanan kesehatan gratis pada fasilitas swasta maupun pemerintah, JKJ meningkatkan penggunaan fasilitas pelayanan kesehatan oleh pasien miskin maupun tidak miskin. Sebelum JKJ, pelayanan kesehatan gratis untuk pasien miskin hanya bisa didapatkan di 11 puskesmas (juga pustu setempat). Dengan JKJ, selain pelayanan gratis di pustu, orang miskin mendapat akses bukan hanya ke lima puskesmas, melainkan juga ke lebih dari 20 dokter praktik swasta, 2 rumah sakit dengan pelayanan kesehatan sekunder dan tersiernya (yang bagi warga miskin, sekarang biayanya ditanggung oleh JKJ), serta ke lebih dari 40 dokter pegawai negeri yang menandatangani kontrak individual untuk praktik swasta mereka setelah jam kerja mereka di fasilitas pemerintah. Meningkatnya pilihan pelayanan kesehatan ini berlangsung secara dramatis. Menurut Survei Sosial-Ekonomi Nasional (SUSENAS), persentase penduduk di Jembrana yang menurut laporan mencari perawatan pada waktu mereka sakit telah meningkat dua kali lipat dari 40 persen pada tahun 2003 (pada awal JKJ) menjadi 90 persen pada tahun 2004.¹⁵⁷ Untuk warga miskin, peningkatannya adalah dari 29 persen menjadi 80 persen. Seperti dikatakan oleh seorang responden, "Sekarang kami bisa pergi ke dokter kapan saja dan gratis." Seorang ibu menyatakan, "Sekarang kami bisa sering-sering menerima pelayanan keluarga berencana gratis dari bidan."¹⁵⁸

Di atas kertas, biaya perawatan kesehatan meningkat tajam bagi orang miskin non-anggota JKJ, tetapi sebagian besar penyedia pelayanan kesehatan pemerintah masih menyediakan pelayanan gratis kepada pasien miskin. Puskesmas meningkatkan ongkos pelayanan mereka untuk yang bukan anggota JKJ dari Rp. 2.500 per kunjungan sebelum JKJ (ketika orang miskin tidak harus membayar) menjadi hingga Rp. 27.000 bagi non-anggota JKJ (miskin maupun tidak), lebih dari sepuluh kali ongkos pra-JKJ. Rumah sakit pemerintah yang tadinya tidak meminta bayaran, sekarang meminta Rp.10.000 untuk konsultasi gawat-darurat bagi non-anggota-JKJ. Tingginya ongkos pelayanan kesehatan bagi yang non-anggota dimaksudkan untuk mendorong orang-orang agar bergabung dengan program JKJ. Namun, daftar keluarga miskin (gakin) diberikan kepada semua penyedia

¹⁵⁶ Pelayanan persalinan baru ditambahkan pada tanggungan JKJ pada awal tahun 2005.

¹⁵⁷ Perhitungan penulis berdasarkan SUSENAS 2003/2004.

¹⁵⁸ Wawancara dengan warga Desa Brangbang.

kesehatan pemerintah (dan tersedia juga bagi penyedia swasta). Pasien miskin yang namanya terdaftar hampir selalu akan mendapatkan pelayanan gratis dari puskesmas dan rumah sakit pemerintah, tanpa mempersoalkan keanggotaan JKJ, dan Bapel JKJ selalu menanggung biaya pengobatan ini. Kepala Puskesmas Kaliakah mengatakan, "Kami selalu menyediakan pengobatan gratis bagi orang miskin. Umumnya, sebagian besar mereka memiliki kartu JKJ atau terdaftar sebagai gakin." Selain itu, kecil kemungkinan ada orang miskin yang tidak terdaftar di buku gakin karena pendaftaran gakin dilakukan setahun sekali dan secara cermat di tingkat dasar.¹⁵⁹ Kesiapan memberikan pelayanan gratis kepada non-anggota disebabkan oleh rasa kewajiban sosial puskesmas atau mungkin keinginan mempertahankan reputasi di tengah-tengah persaingan sengit antar-penyedia layanan kesehatan. Aturan tidak tertulis ini, meskipun meningkatkan akses warga miskin ke pelayanan kesehatan, membuat nasib warga miskin non-anggota tergantung pada belas kasihan penyedia layanan. Seorang dokter menyatakan, "Saya tidak akan menerima pasien yang hanya membawa kartu gakin; jika si pasien miskin tidak memiliki kartu JKJ, mereka tetap harus membayar. Namun, [pasien seperti itu] jarang."

Peningkatan akses orang miskin ke pelayanan kesehatan tergantung pada status keanggotaan JKJ-nya, dan syarat-syarat pendaftaran JKJ menghambat keikutsertaan banyak orang miskin. Jumlah orang miskin yang berobat naik dari 24 persen ke 64 persen bagi mereka yang tidak memiliki asuransi kesehatan, dan naik dari 46 persen ke 95 persen untuk yang memiliki asuransi kesehatan.¹⁶⁰ Meskipun kenaikan ini lebih tinggi bagi mereka yang tidak memiliki asuransi (2,6 kali) daripada yang memiliki asuransi (2,0 kali), warga miskin yang memiliki asuransi lebih cenderung untuk berobat. Seluruh warga Jembrana berhak berpartisipasi dalam JKJ. Namun, untuk menjadi anggota, seorang warga harus menunjukkan kartu tanda pengenal (KTP) Jembrana. Meski untuk membuat KTP tidak dipungut biaya, pembuatan KTP membutuhkan "kartu keluarga" – dan karena tidak semua warga memiliki kartu keluarga, tidak semua bisa mendapatkan KTP untuk mendaftar JKJ.¹⁶¹ Selain itu, kartu anggota JKJ harus dibeli dan diperbarui tiap tahun. Awalnya, setiap keluarga hanya membutuhkan satu kartu dengan biaya Rp. 10.000 untuk keluarga tidak miskin dan Rp. 5.000 untuk keluarga miskin. Bapel JKJ menyatakan bahwa semua keluarga miskin terdaftar melalui pengaturan ini, tetapi data SUSENAS menunjukkan bahwa hanya 66 persen dari orang miskin di Jembrana yang memiliki asuransi kesehatan pada tahun 2004. Seandainya pun selisih ini disebabkan perbedaan kriteria orang miskin antara SUSENAS dan Pemerintah Daerah (Pemda) Jembrana, perbedaan kriteria tidak dapat sepenuhnya menjelaskan selisih yang amat besar ini.

Pada bulan Februari 2005, dengan alasan untuk "memperkenalkan konsep premi kepada warga" tetapi kemungkinan lebih untuk maksud menggalang dana yang sangat dibutuhkan, pemda mewajibkan satu kartu per anggota alih-alih satu per keluarga. Biaya untuk membeli kartu itu sama dengan kartu keluarga. Pada bulan Mei 2005, hanya sekitar 22 persen dari warga miskin yang telah didaftarkan ulang dengan sistem yang baru ini.¹⁶² Meskipun biaya pembuatan kartu cukup rendah, Rp. 5.000 per kartu, banyak keluarga miskin harus meminjam uang agar bisa mendaftar ke JKJ,

159 Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten.

160 Sebelum Pemberlakuan JKJ, sejumlah warga miskin mendapat jaminan melalui skema yang lain. Survei SUSENAS (2003, 2004)

161 Misalnya, beberapa keluarga yang pindah ke daerah ini untuk sementara tidak mau repot-repot membuat kartu keluarga.

162 Badan Pelaksana JKJ.

dari arisan, atau teman, dan keluarga. Para kepala keluarga miskin mengatakan bahwa mereka memilih untuk lebih dulu mendaftarkan istri dan anak mereka, meskipun mereka semua berencana untuk mendaftar juga nantinya. Mengingat eratnya kaitan antara keanggotaan asuransi kesehatan dan upaya mencari pelayanan kesehatan, sistem pendaftaran baru ini bisa jadi telah mengurangi akses orang miskin terhadap pelayanan kesehatan.¹⁶³

Apakah JKJ membuat Jembrana lebih menarik bagi para pekerja kesehatan?

JKJ mungkin telah menjadikan Jembrana menarik bagi para bidan, tetapi berdampak kecil, atau negatif, terhadap dokter, dokter gigi, paramedis, dan spesialis. Menurut Dinas Kesehatan dan Kesejahteraan Sosial Kabupaten Jembrana, peningkatan persentase jumlah dokter yang bekerja di Jembrana kurang lebih sama dari tahun 2002 ke 2003 (sebelum JKJ) dan dari tahun 2003 ke 2004 (setelah JKJ mulai) — tetapi peningkatan tersebut sedikit menurun.

Jumlah paramedis tidak berubah antara tahun 2003 dan 2004 setelah sedikit menurun antara tahun 2002 dan 2003. Jumlah spesialis juga tidak berubah antara tahun 2003 dan 2004, walaupun meningkat sepertiga pada tahun sebelum JKJ. Secara absolut, jumlah peningkatan dokter gigi setelah JKJ mulai sama dengan setahun sebelumnya, tetapi dengan persentase tahunan yang jauh lebih kecil: 50 persen antara tahun 2003 dan 2004 (setelah JKJ diperkenalkan), turun dari kenaikan 100 persen antara tahun 2002 dan 2003.

Perubahan jumlah pekerja pelayanan kesehatan, 2002-2004					
	2002	2003	% peningkatan 2002-2003	2004	% peningkatan 2003-2004
dokter umum	52	58	12%	64	10%
spesialis	6	8	33%	8	0%
dokter gigi	4	8	100%	12	50%
bidan	81	83	2%	113	36%
paramedis	171	169	-1%	169	0%

Di pihak lain, jumlah bidan meningkat setelah JKJ diperkenalkan —setidaknya menurut Dinas Kesehatan dan Kesejahteraan Sosial Kabupaten. Pada tahun 2003, ada 83 bidan di kabupaten ini, peningkatan 2 persen saja dari tahun sebelumnya, tetapi pada tahun 2004 jumlahnya telah meningkat menjadi 113 — peningkatan tahunan sebesar 36 persen.¹⁶⁴ Meskipun aturan rujukan yang ketat tidak lagi mengizinkan mereka memberikan pelayanan kesehatan primer, yang sebelumnya merupakan sumber pemasukan penting bagi mereka, pembayaran JKJ untuk pelayanan pra-persalinan dan persalinan cukup tinggi untuk menarik para bidan.

Jumlah spesialis tidak bertambah setelah adanya JKJ karena pembayaran JKJ terlalu rendah untuk menarik mereka. Selain itu, satu-satunya tempat kerja bagi para spesialis di Jembrana adalah rumah sakit pemerintah Jembrana

¹⁶³ Dokter gigi, staf Bapel, dan kepala dinas kesehatan kabupaten.

¹⁶⁴ Namun, kepala dinas kesehatan kabupaten mengatakan bahwa peningkatan tahunan hanya 7-8 bidan.

(satu-satunya penyedia pelayanan kesehatan sekunder dan tersier yang telah menandatangani kontrak JKJ). Jumlah paramedis tidak terpengaruh oleh JKJ karena pelayanan oleh paramedis tidak ditanggung oleh JKJ; kalangan paramedis tidak dapat menandatangani kontrak-kontrak JKJ individual untuk menyediakan layanan kesehatan. Sesungguhnya, turunnya jumlah paramedis bisa diperkirakan sebelumnya, mengingat bahwa sebelum JKJ, paramedis (juga bidan) sering kali memberikan pelayanan kesehatan primer di luar jam kerja, meski secara teori itu ilegal. Dengan aturan rujukan yang ketat, hal ini tidak lagi bisa dilakukan, sehingga sangat mengurangi penghasilan potensial paramedis.¹⁶⁵

Apakah JKJ meningkatkan persaingan penyedia untuk mendapatkan pasien?

Ya. Dengan meningkatkan akses ke penyedia swasta, JKJ meningkatkan persaingan antara puskesmas dan klinik swasta untuk mendapatkan pasien. Sekarang, atas tanggungan JKJ, orang miskin pun bisa berobat ke para dokter swasta, sementara sebelumnya, untuk setiap kunjungan ke dokter swasta, dibutuhkan Rp. 20.000.¹⁶⁶ Peningkatan jumlah dokter yang dapat diakses orang miskin (semuanya dengan biaya yang sama) meningkatkan persaingan. Sebelum JKJ, warga miskin hanya punya satu pilihan berobat: puskesmas. JKJ telah monopoli puskesmas atas pasien miskin. Ini menghasilkan penurunan jumlah pasien di puskesmas lokal, khususnya di daerah yang dekat dengan tempat praktik dokter, karena warga miskin sekarang umumnya memilih PPK atas dasar kenyamanan. Misalnya, jumlah pasien di Pustu Manistutu (klinik desa) menurun drastis sejak dibukanya sebuah klinik swasta pada jam operasi yang sama sekitar 100 m dari situ. Kepala Puskesmas Melaya dan Kaliakah sepakat bahwa sejak JKJ mulai, jumlah pasien puskesmas menurun sepertiganya, hingga cuma 20 pasien per hari.

Di ibu kota kabupaten, persaingan antara penyedia di sektor publik dan swasta untuk mendapatkan pasien lebih sengit dibandingkan di desa, karena jumlah penyedia yang lebih banyak. Meski hingga taraf tertentu persaingan mendorong rumah sakit kabupaten untuk meningkatkan mutu pelayanan, respons utamanya terhadap persaingan ini adalah dengan memfokuskan pelayanan pada pelayanan kesehatan sekunder dan tersier, serta pada pasien non-JKJ yang membayar, yang dapat dikenakan biaya sesuai keinginan pihak rumah sakit. Para direktur puskesmas mengatakan bahwa mereka juga ingin meningkatkan jumlah pasien yang membayar. Sejauh ini, pilihan rumah sakit untuk mencari pasien yang membayar tidak berdampak negatif terhadap akses orang miskin, karena rumah sakit masih memiliki angka penggunaan tempat tidur (bed occupancy rate, atau BOR) yang rendah. Namun, di masa depan, jika JKJ memutuskan untuk menanggung biaya pelayanan kesehatan tersier dan sekunder untuk anggota yang tidak miskin, dan jika rumah sakit terus menargetkan pasien non-JKJ yang membayar, anggota JKJ miskin bisa tersingkir.

¹⁶⁵ Ada warga desa yang masih pergi ke paramedis dalam keadaan darurat, atau sewaktu dokter tidak ada.

¹⁶⁶ Sekitar 30 persen dokter Jembrana adalah dokter swasta.

Apakah JKJ meningkatkan mutu pelayanan kesehatan dan kepuasan pasien?

Tindakan antikorupsi. Pada September 2004, setelah melihat adanya kejanggalaan klaim, Bapel menyelidiki praktik swasta di rumah dr. S. dan istrinya, seorang bidan, di Desa Brangbang. Sekitar 80 persen pelayanan keluarga berencana (KB) dilakukan oleh dr. S, sementara istrinya hanya 20 persen. Ini mencurigakan karena pelayanan KB dilakukan oleh bidan. Sebuah tim memeriksa tanda tangan kartu JKJ salah seorang pasien: walaupun di kartu tertera tanda tangan dr. S., pasien menyatakan bahwa sebetulnya sang bidan lah yang memeriksa. Karena dokter mendapatkan ongkos pelayanan yang lebih tinggi (sekitar Rp. 8.000/pasien) daripada bidan (sekitar Rp. 5.000/pasien), rata-rata 10 pasien per hari memberikan keuntungan yang besar dari kecurangan itu. Meski sang pasien belakangan menyatakan bahwa ia diperiksa oleh sang dokter, tim, yang mempercayai pernyataannya yang pertama, memanggil dr. S. Penyidikan terhadap 11 pasien lain mengungkapkan kisah yang sama. Dengan bukti kuat tersebut, Bapel membatalkan kontrak dengan dr. S yang masih bersisa 6 bulan lagi. Meski masih bisa berpraktik, dia kemungkinan besar tidak akan memperoleh banyak pasien, karena pelayanannya tidak lagi gratis.¹⁶⁷

Ya, agaknya standar yang diterapkan oleh JKJ untuk perlengkapan, perawatan, dan pengobatan, dan sanksi atas para pihak yang melanggar standar, telah meningkatkan mutu pelayanan, meskipun tidak ada data pendukung. Standar JKJ diadaptasi oleh Tim Persiapan JKJ dari standar Ikatan Dokter Indonesia (IDI). Tim memastikan kepatuhan kepada standar dengan datang berkunjung ke ruang praktik dokter, meninjau pelbagai catatan seperti daftar persediaan obat dan catatan resep obat, dan dengan mewawancarai pasien. Investigasi juga diadakan berdasarkan keluhan pasien, seperti keluhan tentang perlunya biaya tambahan untuk obat-obat non-generik. Pelanggar dijatuhi sanksi sampai setahun skors dari kontrak JKJ mereka, walaupun belum ada penyedia yang secara permanen dilarang atau diajukan ke pengadilan.

Secara kuantitatif, mutu pelayanan kesehatan untuk orang miskin tampaknya membaik. Meskipun angka kematian di Jembrana sedikit meningkat dari 29,17 persen pada tahun 2003 menjadi 29,49 persen pada tahun 2004, angka kematian orang miskin menurun hampir 6 poin persentase dalam periode yang sama, menjadi 28,53 persen.

Data kualitatif yang ada menunjukkan bahwa mutu pelayanan kesehatan maupun kepuasan pasien meningkat. Ketika diminta mendefinisikan pelayanan bermutu, para penyedia mencantumkan penjelasan yang lebih baik untuk obat, kemasan obat generik yang lebih baik, dan "pelayanan dengan senyum",¹⁶⁸ juga antrian yang lebih pendek. Dalam merespons persaingan untuk mendapatkan pasien, puskesmas dengan cermat berupaya meningkatkan mutu pelayanan dan kepuasan pasien dengan:

- Mengirimkan puskesmas keliling dan dokter ke daerah terpencil sedikitnya sebulan sekali (bukan hanya untuk penyuluhan kesehatan, seperti sebelum JKJ);
- Memperbaiki kemasan obat; dan
- Meningkatkan keramahan sewaktu menerima pasien, sebelumnya tidak pernah dilakukan.

Fokus pada mutu-sebagai-kepuasan-pasien terutama karena tidak adanya biaya yang ditanggung pasien dan ketatnya standar kendali mutu untuk perawatan, pengobatan dan perlengkapan, yang mengurangi potensi untuk timbulnya variasi di antara para penyedia.

¹⁶⁷ Mantan anggota tim penyelidik Bapel.

¹⁶⁸ Direktur dan staf Puskesmas Melaya

Pasien juga merasa bahwa kemasan obat generik yang lebih baik merupakan ukuran dari pelayanan bermutu tinggi. Sebelum persaingan yang dipicu JKJ, obat generik tidak dikemas dalam kantong plastik transparan, tetapi — meski obatnya sama saja — dengan kemasan baru yang menarik, pasien merasa bahwa obatnya sekarang lebih baik. Pasien juga mendefinisikan bahwa pelayanan yang bermutu adalah yang menyembuhkan. Menurut definisi ini, pelayanan kesehatan dinilai bermutu tinggi ketika pasien hampir selalu merasa sembuh setelah berobat ke klinik tersebut.

Dokter yang sangat bereputasi pun diselidiki oleh Bapel. Antara bulan Oktober 2003 dan Oktober 2004, sejumlah total 40 teguran dan skors diberikan kepada 197 penyedia pelayanan kesehatan¹⁷⁰. Dari jumlah itu, 13 penyedia, atau sekitar 7 persen, menerima skors kontrak antara satu dan enam bulan.

Sistem rujukan yang ketat dimaksudkan untuk memelihara standar mutu, namun mengurangi jenis pelayanan yang tersedia dari penyedia tertentu; meningkatnya jumlah penyedia dan jam kerja yang lebih panjang mempertahankan persediaan pelayanan

perawatan kesehatan tetap memadai. JKJ juga kemungkinan besar telah meningkatkan mutu pelayanan kesehatan dengan menerapkan sistem rujuk yang ketat guna memastikan bahwa penyedia hanya menyediakan pelayanan dalam keahlian mereka. Misalnya, Bapel menolak klaim perawatan gigi dari dokter umum karena perawatan gigi harus diberikan oleh dokter gigi. Demikian pula, Bapel menolak klaim pelayanan pra-persalinan dari dokter umum yang seharusnya ditangani oleh bidan. Meskipun demikian, sistem rujukan ini mungkin mengurangi akses orang miskin ke perawatan kesehatan dengan mengurangi pilihan penyedia kesehatan; yang terpenting, karena para bidan tidak bisa menyediakan pelayanan kesehatan primer dan paramedis tidak berhak menjadi penyedia JKJ; kedua jenis pekerja kesehatan yang dulunya menjadi pemberi pelayanan kesehatan primer bagi banyak orang miskin pedesaan. Sejak JKJ, jumlah bidan menjadi lebih banyak, tetapi standar rujukan membatasi pelayanan yang dapat mereka berikan, sehingga calon pasien beralih ke pelayanan dokter. Hanya sejumlah kecil bidan terus menyediakan ragam pelayanan tradisional. Seiring dengan berpindahannya para pasien ke dokter dan bukannya ke bidan, dan insentif untuk meningkatkan pemasukan, dokter cenderung memperpanjang jam kerja. Tetapi, menurut para pasien, ini tidak mengurangi mutu pelayanan.¹⁷⁰ Lagi pula, perbandingan penduduk dengan dokter masih jauh lebih baik di Jembrana (2.840:1) dibandingkan di tingkat nasional (4.000:1). Dampak negatif standar perujukan yang lebih ketat agaknya diimbangi meningkatnya jumlah dokter dan bidan yang terjadi serentak di kabupaten.

Keterlambatan pembayaran bisa mempengaruhi kinerja penyedia. Pada saat penelitian (awal Maret 2005), dokter JKJ mengalami penundaan pembayaran klaim selama tiga bulan. Hal ini secara langsung mempengaruhi arus kas penyedia pelayanan, dan bisa berdampak negatif terhadap kualitas pelayanan, khususnya dokter swasta yang tidak menerima penghasilan pegawai negeri. Puskesmas juga merealokasi sumber daya untuk menutupi kekurangan kas. Tetapi, kekurangan tersebut mungkin lebih disebabkan keterlambatan akhir-tahun pemerintah pusat daripada kesalahan administratif JKJ.

169 Angka tahun 2004; beberapa penyedia ditegur lebih dari sekali, atau ditegur sekaligus diskors, sehingga jumlah total penyedia yang didisiplin kurang dari 40.

170 Menurut seorang dokter, faktor-faktor ini juga telah menurunkan panjangnya waktu konsultasi, yang biasanya 5-6 menit menjadi 2-3 menit sekarang setelah JKJ.

Penyuluhan kesehatan tersingkir? Puskesmas adalah penyedia utama penyuluhan kesehatan bagi orang miskin, yang merupakan penerima manfaat utama, tetapi insentif JKJ adalah untuk mendorong penyediaan pelayanan kuratif. Kegiatan penyuluhan kesehatan – mencakup kampanye pendidikan kesehatan masyarakat dan langkah-langkah preventif lainnya – yang tidak mendapat dukungan keuangan menjadi tersisih. Pada saat yang sama, meski Dinas Kesehatan Kabupaten menyatakan bahwa anggaran penyuluhan kesehatan sebenarnya meningkat, setidaknya satu puskesmas tidak menerima uang ini. Karena itu, sebagian dari keuntungan puskesmas harus disisihkan untuk setiap penyuluhan kesehatan.

Dengan demikian insentif untuk tidak melakukan penyuluhan kesehatan menjadi berganda: meningkatnya opportunity cost atas waktu untuk penyuluhan kesehatan, dan berkurangnya dana untuk penyuluhan. Sedikitnya satu direktur puskesmas telah melihat kecenderungan berkurangnya penyediaan penyuluhan kesehatan.¹⁷¹

Apakah JKJ berkelanjutan?

Tidak. Pengeluaran kabupaten untuk JKJ meningkat pesat. Seiring meningkatnya pemanfaatan pelayanan kesehatan, biaya untuk JKJ tentunya meningkat karena tidak ada batas atas jumlah pelayanan yang boleh diterima setiap warga. Pada 2003, Jembrana membelanjakan Rp. 3,7 miliar untuk JKJ, tidak sampai 2 persen total anggaran daerah. Pada tahun 2004, belanja JKJ yang dilaporkan untuk klaim penggantian pengeluaran meningkat dua setengah kali lipatnya, menjadi Rp. 9,5 miliar.¹⁷² Tim peneliti memperkirakan bahwa pengeluaran ini mencapai setidaknya 4 persen dari total anggaran kabupaten,¹⁷³ jauh lebih tinggi daripada anggaran kesehatan tingkat nasional (2,9 persen dari total pengeluaran tahun 2003).¹⁷⁴ Rencana untuk meningkatkan tanggungan JKJ bagi anggota non-miskin untuk mencakup pelayanan kesehatan sekunder dan tersier akan meningkatkan pengeluaran kabupaten untuk program ini meskipun sejumlah biaya yang ditanggung bersama oleh anggota melalui premi.

Skema JKJ dibiayai oleh dana dari pelbagai sumber, mayoritas dari pendapatan daerah kabupaten, yang mencakup 80 persen total dana JKJ pada tahun 2003 dan 2004. Sisanya berasal dari subsidi pemerintah pusat dan provinsi, serta PT Askes, sebuah BUMN asuransi. Sebelumnya, masing-masing sumber dana ini mendukung sebagian dari sistem kesehatan di Jembrana. Mengingat sumber pendanaan JKJ lainnya kemungkinan besar tidak akan naik secara signifikan, peningkatan pengeluaran JKJ akan harus ditanggung kabupaten. Namun, pada tahun 2004, pendapatan Jembrana sendiri menurun dari Rp. 11,1 miliar (2003) menjadi Rp. 9,8 miliar (US\$1 juta), penurunan sebanyak 12 persen, sementara belanja JKJ meningkat drastis—salah satu alasan mengapa para pejabat kabupaten menjadi sangat berminat untuk mengeksplorasi berbagai pilihan pendanaan mandiri.

171 *Direktur, Puskesmas Melaya.*

172 *Data tentang pengeluaran administrasi, pengelolaan, dan biaya non-klaim lainnya tidak tersedia, padahal semua biaya ini pasti meningkatkan total pengeluaran JKJ hingga lebih dari Rp. 9,5 miliar.*

173 *Rp. 982 juta dari sumber non-kabupaten dimasukkan ke dalam anggaran JKJ tahun 2004. Dengan mengurangi angka ini dari pengeluaran JKJ tahun 2004, didapatkan jumlah sekitar Rp. 8,5 miliar; tim berkesimpulan bahwa Jembrana harus membayar sendiri jumlah ini—kurang lebih 4 persen dari pengeluaran total distrik.*

174 *Total pengeluaran Jembrana untuk kesehatan, termasuk pendidikan kesehatan, JKJ, dan biaya lain, hampir mencapai 5 persen dari total pengeluaran kabupaten.*

Seperti semua program baru, pemerintah harus mencari sumber pendanaan baru, atau kalau tidak, merealokasikan dana dari pos lain. Pada tahun pertama pelaksanaan, pengeluaran baru sebesar Rp. 3 miliar untuk JKJ berasal dari pemotongan jumlah dinas pemerintah sebagai bagian dari upaya restrukturisasi lebih luas, tetapi tidak jelas benar pos yang harus dikorbankan untuk mendanai JKJ pada tahun 2004 (data anggaran kabupaten 2004 belum ada pada waktu penulisan).

Karena biaya JKJ tinggi dan terus meningkat pesat, para pejabat mengeksplorasi berbagai cara untuk membuat program ini swadana. Digantikannya kartu anggota keluarga dengan kartu anggota individu adalah langkah pertama. Selain itu, ongkos perpanjangan kartu telah mulai diberlakukan—pada dasarnya sama dengan membeli kartu baru setiap tahun, karena ongkosnya sama: Rp.10.000 untuk anggota non-miskin, dan Rp. 5.000 untuk anggota miskin. Jika jika seluruh warga Jembrana terdaftar, premi ini hanya akan menghasilkan Rp. 2,4 miliar—kurang dari sepertiga anggaran JKJ tahun 2004.¹⁷⁵ Rencana untuk menanggung pelayanan kesehatan primer dan sekunder bagi warga non-miskin mencakup pembayaran premi guna lebih meningkatkan pendapatan JKJ.

Fleksibilitas program mengancam keberlanjutan keuangan. Kesiediaan para penyedia untuk melayani orang-orang miskin yang bukan anggota secara gratis bila nama mereka tercantum pada daftar gakin (atau sekalipun tidak tercantum), merupakan aspek informal pada sistem ini yang diteguhkan oleh kerelaan Bapel untuk mengganti pengeluaran para penyedia tersebut. Ini memang membantu menjamin akses orang miskin ke perawatan kesehatan dalam jangka pendek. Namun, hal itu membuat orang miskin kurang terdorong untuk mendaftar: hanya 66 persen orang miskin yang terdaftar di JKJ pada tahun 2004, dan pada Mei 2005, hanya 22 persen (di bawah sistem baru satu-kartu-per-orang). Manfaat jangka pendek bagi orang miskin ini mengancam keberlanjutan keuangan untuk program ini dan manfaat jangka panjang bagi orang miskin.

Diikutsertakannya pasien non-miskin ke dalam program ini akan sangat meningkatkan biaya. 95 persen dari Rp. 9,5 miliar klaim JKJ tahun 2004 adalah dari warga non-miskin, yang kebanyakan sebenarnya bisa membayar sendiri pelayanan kesehatan dasar. Namun JKJ mungkin perlu mengundang para warga yang mampu membayar premi ini sebagai bagian dari rencana perluasan tanggungan JKJ di masa depan.

Pembayaran JKJ terhadap penyedia pelayanan kesehatan. Untuk pelayanan kesehatan dasar dan perawatan pra-persalinan, dokter umum dan bidan dibayar hingga Rp. 27.000 tiap kali kunjungan, dan bidan dibayar hingga Rp. 250.000 untuk persalinan, termasuk dua hari "opname".¹⁷⁶ Penyedia JKJ tidak diperbolehkan meminta co-payment, asalkan pengobatan dan perawatan yang disetujui digunakan, biaya per kunjungan tidak akan melebihi batasnya. Jika melebihi, penyedia akan menanggung biaya tambahan tersebut. Dari survei yang dilakukan, Bapel JKJ menemukan bahwa biaya rata-rata kunjungan ke dokter umum hanyalah Rp.17.000.¹⁷⁷

Penyedia pelayanan kesehatan pemerintah sedang beradaptasi dengan situasi pendanaan yang sama sekali baru. Dengan skema JKJ ini, puskesmas dan rumah sakit pemerintah tidak lagi mendapatkan subsidi langsung dari pemerintah pusat, provinsi, atau kabupaten untuk sebagian besar biaya

175 Atas dasar asumsi populasi 253.000 dengan angka kemiskinan 12 persen.

176 Jika seorang bidan menyediakan perawatan pra-persalinan, opname sebenarnya adalah tinggal selama dua hari di rumahnya.

177 Penilaian oleh Dinas Kesehatan dan Kesejahteraan Masyarakat serta Bapel JKJ.

operasi (gaji pegawai negeri masih dibayar oleh pemerintah pusat). Puskesmas masih menerima sejumlah kecil dana langsung dari pemerintah pusat dan Dinas Kesehatan dan Kesejahteraan Sosial untuk program-program seperti penyuluhan imunisasi. Pembayaran klaim JKJ sekarang cukup untuk sebagian besar biaya dan bonus bagi staf: kelima direktur puskesmas di Jembrana sekarang menggunakan 25 persen pembayaran klaim JKJ untuk insentif staf dan meningkatkan mutu pelayanan dengan cara ini. Puskesmas berpotensi mengalami penurunan pendapatan dari berkurangnya pasien akibat persaingan, dan berpotensi terjebak dalam lingkaran setan: merosotnya pendapatan membuat mereka sulit mengambil langkah-langkah peningkatan mutu untuk menarik pasien dan memperoleh pendapatan yang lebih besar.

Investasi yang tidak memadai dalam mengembangkan kerangka kerja administratif mengancam keberlanjutan dampak JKJ. Saat ini, tim verifikasi hanya terdiri dari tiga anggota tanpa pelatihan khusus, yang masing-masing bertanggung jawab untuk memverifikasi lebih dari 500 klaim sehari,¹⁷⁸ dan menyelesaikan klaim-klaim sepanjang dua minggu dalam waktu seminggu. Selain itu, staf harus melakukan verifikasi klaim di lapangan dan mendaftarkan anggota baru — suatu tugas yang sangat berat mengingat sistem satu-kartu-per-orang yang dimulai pada tahun 2005. Selain gaji pegawai negeri, para anggota tim verifikasi juga mendapat honorarium tetap, namun mereka masih menganggapnya terlalu kecil dibandingkan beban kerja mereka. Pendanaan untuk staf yang memadai sangat penting untuk mekanisme kendali mutu yang efektif, yang selanjutnya sangat penting untuk keberhasilan JKJ jangka panjang dalam meningkatkan manfaat-manfaat kesehatan.

Proyeksi anggaran JKJ yang sangat tidak akurat mencerminkan perencanaan keuangan yang buruk. Meski pengeluaran tahun 2003 untuk JKJ selaras dengan proyeksi anggaran, realisasi pengeluaran untuk JKJ pada tahun 2004 hampir dua kali lipatnya jumlah yang dianggarkan, yakni Rp. 5.5 miliar. Secara resmi, Jembrana melaporkan pengeluaran kesehatan total pada tahun 2004 sejumlah Rp. 13,7 miliar, yang Rp. 7,9 miliar-nya digunakan untuk pengeluaran non-personel seperti JKJ. Tetapi, mengingat klaim JKJ yang dibayarkan pada tahun 2004 adalah Rp. 9,5 miliar (US\$1 juta), angka resmi tadi jelas terlalu rendah. Dengan waktu, pengumpulan data yang lebih baik, dan transparansi yang lebih besar, proyeksi anggaran mungkin bisa menjadi lebih akurat, tetapi dengan perencanaan keuangan yang tidak akurat sekarang ini, kemajuan ke arah keberlanjutan keuangan lebih sulit direalisasikan.

Dasar hukum yang tidak pasti menjadi tantangan atas keberlanjutan JKJ. Saat ini, dasar hukum JKJ agak lemah, yaitu Surat Keputusan (SK) Bupati. SK ini memberikan pemerintah kabupaten keleluasaan untuk bereksperimen dengan program ini untuk mencari dampak positif yang yang maksimum; tetapi, jika bupati yang sekarang diganti oleh seseorang yang tidak mendukung program ini, dia bisa saja mengubah, atau bahkan meniadakan, JKJ. Mengingat popularitas program ini, kemungkinan besar upaya mengganti sistem ini oleh bupati baru akan menghadapi penolakan keras dari rakyat. Ketika sekelompok perempuan ditanya dalam kelompok diskusi terfokus tentang pendapat mereka jika seorang bupati baru menghentikan JKJ, mereka serempak berseru, "Jangan, jangan dihentikan!"

178 Atas dasar asumsi 26 hari kerja per bulan dan 8 jam kerja per hari. Staf verifikasi Bapel.

Penetapan UU No. 40/2004 tentang Jaminan Sosial pada bulan September 2004 menghadirkan tantangan yang jauh lebih berat untuk JKJ. Dengan UU ini kewenangan penyediaan jaminan kesehatan dipusatkan sehingga hanya boleh dilaksanakan oleh BUMN yang ditunjuk pemerintah pusat, PT Askes. Beberapa kabupaten yang memiliki sistem asuransi sendiri telah memprotes UU tersebut, dan UU ini sekarang sedang diperbedatkan di Mahkamah Konstitusi. Namun, sebelum Peraturan Pemerintah untuk UU tersebut diterbitkan, JKJ akan dapat terus berfungsi seperti biasa.

Faktor sukses

JKJ memberikan kepada orang miskin akses ke penyedia pelayanan kesehatan swasta maupun pemerintah.

Orang miskin sudah memiliki akses ke dokter pemerintah sebelum JKJ; tetapi yang membuat akses orang miskin ke pelayanan kesehatan meningkat secara signifikan adalah partisipasi sebagian besar dokter dan klinik swasta dalam program JKJ. Selain itu, partisipasi penyedia swasta dalam program ini menghadirkan persaingan antara klinik pemerintah dan swasta, yang menghasilkan peningkatan mutu pelayanan bagi semua orang, karena penyedia memberi perhatian terhadap kepuasan pasien.

Dukungan kuat dan visi kreatif bupati. JKJ menciptakan perubahan besar dalam pendanaan pelayanan kesehatan, sehingga sangat membebani anggaran kabupaten. Meski ada keberatan dari pemerintah pusat, pemerintah kabupaten ini menggunakan pembayaran ke PT Askes, perusahaan asuransi resmi pemerintah pusat, untuk mendukung program tersebut. Selain itu, Bupati merampingkan pemerintahan kabupaten dengan mengubah klinik dan mereorganisasi struktur pemerintah kabupaten, sehingga menghasilkan Rp. 2-3 miliar penghematan setiap tahun, dan mengurangi 48 orang di Dinas Kesehatan dan Kesejahteraan Sosial saja. JKJ juga memberikan kepada beberapa pegawai negeri, khususnya staf fasilitas kesehatan pemerintah, tekanan yang lebih besar dengan beberapa keuntungan tambahan. Di bawah kepemimpinan yang berbeda, semua perubahan ini bisa menjadi masalah di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), tetapi sang bupati, yang juga adalah seorang dokter, dengan kepemimpinan yang kuat mendukung reformasi, mengkampanyekannya, menggalang dukungan di DPRD, dengan melibatkan diri secara pribadi dalam pengambilan-keputusan bersama para pejabat puncak yang direkrut secara pribadi, dan memilih para direktur puskesmas yang percaya pada visi itu dan adalah manajer yang cakap.

Keluwesannya rancangan. JKJ memperoleh kesuksesan awal yang besar dalam meningkatkan persentase jumlah penduduk yang mencari pelayanan kesehatan sewaktu sakit. Meski ada berbagai tantangan besar terhadap keberlanjutan dampak positif ini, keluwesan program tersebut telah memungkinkan dilakukannya perubahan pelaksanaan, dan dapat mendukung lebih banyak perubahan lagi. Misalnya, pelayanan persalinan akhirnya dimasukkan ke dalam tanggungan JKJ mulai awal tahun 2005; contoh lain, angka pembayaran pelayanan dikurangi pada bulan Juni 2004 dari Rp.10.000 menjadi Rp.8.000 untuk dokter, dan dari Rp.6.000 hingga Rp.4.000 untuk bidan,¹⁷⁹

¹⁷⁹ Biaya pembayaran Rp. 27.000 mencakup Rp. 10.000 untuk pelayanan dan hingga Rp. 17.000 untuk obat. Tingkat pembayaran obat tidak berubah.

dalam upaya untuk memajukan keberlanjutan keuangan.¹⁸⁰ Keluwesan ini dimungkinkan dengan adanya dasar hukum JKJ, yaitu SK Bupati, dan bukannya Perda yang menuntut adanya persetujuan dari DPRD.

Insentif yang besar bagi para penyedia untuk melayani pasien dalam jumlah besar. Batas harga dari JKJ telah menghapuskan variasi harga untuk anggota, sementara standar pelayanan primer JKJ yang ketat nyaris meniadakan variasi objektif mutu. Maka, para penyedia terutama berupaya meningkatkan jumlah pasien. Pasien sudah senang bertemu dokter, karena sekarang pengobatan di sebagian besar puskesmas maupun klinik swasta gratis, tetapi para penyedia masih termotivasi untuk meningkatkan pelayanan kesehatan dari segi subjektif (“melayani dengan senyum”, kemasan obat yang lebih baik, dll.) guna meningkatkan jumlah pasien.

Meningkatnya pengeluaran pemerintah untuk bidan. Kondisi yang diciptakan oleh JKJ bagi para bidan—tingkat penggantian pengeluaran yang memadai, dan penyesuaian-penyesuaian yang mencakup persalinan dan perawatan pra-persalinan—kemungkinan besar menjadi penyebab meningkatnya jumlah bidan di Jembrana.¹⁸¹

Kerangka peraturan yang jelas dan ditegakkan. Persaingan yang diciptakan JKJ atas kuantitas pasien membuat penyedia tergoda untuk curang. Penyimpangan ini termasuk penggelembungan jumlah pasien, penggelembungan pembayaran obat, meminta pembayaran sebagian dari pasien, dan mengklaim pengobatan di luar kewenangan penyedia. JKJ menerapkan standar peraturan yang ketat untuk jenis-jenis pengobatan yang boleh digunakan, ongkos yang boleh dikenakan, pelayanan mana yang boleh disediakan oleh penyedia mana, dan variabel lainnya. Tak diragukan, Bapel, yang mengatur dan melaksanakan JKJ, merupakan kunci di balik keberhasilan JKJ. Verifikasi yang dilakukan oleh Bapel melindungi kabupaten dari penyimpangan penyedia yang bisa menggelembungkan biaya dan hilangnya mutu; pemberlakuan standar ini dan kendali biaya telah menghasilkan mutu pelayanan yang lebih baik, dan akhirnya pasti akan menghasilkan keberlanjutan biaya dan kesehatan yang lebih baik bagi penduduk kabupaten.

Hal-hal yang membatasi dampak positif JKJ

Penyebaran informasi yang tidak memadai turut mengakibatkan rendahnya jumlah anggota. Tidak ada bahan tertulis yang diberikan kepada calon anggota atau penyedia tentang program JKJ. Sebaliknya, informasi disebarkan melalui rapat dan kunjungan ke desa-desa oleh tim kampanye. Warga desa bergantung pada kepala desa sehubungan dengan informasi tentang program ini, dan sampai sekarang warga mendapatkan pemahaman yang salah tentang program ini, misalnya dipercaya bahwa pasien harus membayar jika ongkos pelayanan melebihi batas penggantian pengeluaran sebesar Rp. 27.000 per kunjungan. Ada orang miskin yang tidak tahu bahwa keanggotaan mencakup pelayanan kesehatan primer dan sekunder secara gratis, sehingga mungkin tidak memanfaatkannya.

¹⁸⁰ Ada kemungkinan bahwa pengurangan tingkat pembayaran membuat beberapa penyedia memusatkan perhatian pada pasien non-anggota yang membayar, dan meningkatkan harga non-anggota, sehingga merugikan orang miskin. Di pihak lain, pemotongan ongkos dapat, dengan mengurangi opportunity cost para dokter, mendorong dokter untuk melayani anggota JKJ maupun memotong ongkos untuk pasien non-anggota, ongkos JKJ yang lebih rendah berfungsi sebagai “jangkar” guna mengurangi ongkos untuk pasien yang membayar. Tim tidak mengumpulkan data guna mendukung atau menolak kedua kemungkinan ini.

¹⁸¹ Data tentang seberapa tinggi sebenarnya peningkatan jumlah bidan masih simpang siur.

Rintangan yang semakin kuat terhadap keanggotaan telah membatasi dampak positif potensial terhadap orang miskin. Sistem pendaftaran yang baru menuntut lebih banyak biaya dari keluarga dibanding dengan sistem satu-kartu-per-keluarga, padahal itu sendiri sudah terlalu mahal bagi beberapa keluarga miskin. Bahkan, keluarga-keluarga yang merasa bahwa mereka bisa membayar biaya yang lebih tinggi ini bisa jadi tetap tidak dapat mendaftar karena tidak bisa memenuhi persyaratan identifikasi, atau tidak punya waktu untuk menghadiri masa pendaftaran yang waktunya terlampau singkat.¹⁸²

Tidak tersedianya insentif secara tidak disengaja mungkin mengurangi kegiatan penyuluhan preventif yang secara khusus bermanfaat bagi orang miskin. JKJ sebetulnya memberikan insentif kepada puskesmas yang memperbanyak jumlah pasien. Karena tidak memberikan imbalan keuangan, penyuluhan kesehatan kemungkinan besar akan tersisih dari kegiatan puskesmas.

Perencanaan keuangan yang buruk mungkin mendorong para pejabat JKJ untuk mencoba swadana tanpa perhatian yang cukup terhadap dampaknya bagi orang miskin. Proyeksi anggaran JKJ untuk tahun 2004 jauh lebih rendah daripada pengeluaran tahun 2004 yang sesungguhnya. Dalam menanggapi tinggi dan melonjaknya pengeluaran, para pejabat JKJ mulai menerapkan mekanisme swadana seperti sistem satu-kartu-per-orang yang telah membuat jumlah anggota miskin tetap rendah.

Karena JKJ menyediakan manfaat yang hampir sama bagi anggota miskin maupun non-miskin, JKJ menyalurkan pengeluaran pemerintah yang signifikan bagi anggota non-miskin. Meskipun angka kemiskinan di Jembrana hanya 9 persen, jika JKJ menanggung semua warga miskin, persentase klaim pelayanan untuk orang miskin seharusnya di atas 9 persen,¹⁸³ namun pada tahun 2004 angka ini hanyalah 5 persen.¹⁸⁴ Jumlah ini mencerminkan bahwa program JKJ tidak menggunakan uang pemerintah dengan cara yang paling efisien jika tujuannya adalah perawatan kesehatan gratis dan manfaat kesehatan yang lebih baik bagi orang miskin.

Membuatnya dapat direplikasi

Puskesmas akan perlu meningkatkan pendapatan guna memperbaiki mutu dan menarik lebih banyak pasien. Puskesmas telah melaporkan bahwa upaya mereka demi kepuasan pasien dimaksudkan untuk mengubah persepsi bahwa puskesmas adalah penyedia bermutu rendah karena puskesmas terutama menerima para pasien miskin. Bila puskesmas tidak mampu bersaing untuk mendapatkan pasien yang tidak miskin yang mampu membayar, maka mungkin hanya orang miskin saja yang akan menjadi pasien di puskesmas yang telah mendapat citra kurang baik sebagai fasilitas "bermutu rendah". Puskesmas ingin menyediakan beberapa pelayanan sekunder tertentu untuk pendapatan tambahan dari pasien yang membayar, tetapi sementara ini tidak diperbolehkan.

¹⁸² Karena keterbatasan sumber daya tim pengelola, sering kali pendaftaran dilakukan dalam jangka waktu yang sangat pendek.

¹⁸³ Jika keanggotaan JKJ tidak mencakup seluruh warga Jembrana, namun mencakup seluruh warga miskinnya, proporsi warga miskin dalam populasi anggota JKJ seharusnya lebih tinggi daripada proporsi warga miskin dalam populasi masyarakat Jembrana. Dengan asumsi bahwa perilaku warga miskin dan non-miskin serupa, seharusnya proporsi klaim pelayanan warga miskin lebih besar daripada proporsi warga miskin dalam populasi kabupaten Jembrana.

¹⁸⁴ Sisanya adalah klaim pelayanan untuk anggota non-miskin atau yang dijamin oleh Askes.

Pertimbangkan dampak program ini terhadap non-anggota, khususnya yang miskin. Para penyedia di sektor publik terus menyediakan pelayanan kesehatan gratis kepada orang miskin non-anggota, sebagian karena kewajiban sosial, dan sebagian lagi karena mereka tetap dibayar oleh JKJ untuk itu. Namun sebagai non-anggota, para pasien ini tergantung pada kebijaksanaan penyedia, yang tidak memiliki kewajiban hukum untuk melayani mereka secara gratis; lagi pula, mereka tidak dapat menggunakan mekanisme pengaduan yang disediakan oleh Bapel. Konsekuensi sosial dari hubungan penyedia-pasien demikian kemungkinan besar setidaknya berdampak negatif terhadap pasien miskin. Pelayanan gratis bagi pasien non-anggota tidak akan menolong mereka dalam jangka panjang. Misalnya, pelayanan gratis bagi pasien non-anggota meningkatkan biaya program ini, yang bebannya akan dialihkan ke anggota, termasuk yang miskin. Ini adalah lingkaran setan, karena biaya yang lebih tinggi akan menghalangi warga miskin non-anggota untuk mendaftar, sehingga mengurangi pemasukan tetapi meningkatkan biaya program.

Lakukan pengumpulan dan analisis data secara rutin guna menyediakan dasar yang kuat bagi peningkatan program. Tampaknya tidak ada pengumpulan dan analisis data rutin dalam topik-topik kunci seperti: berapa jumlah orang miskin yang sebenarnya terdaftar; berapa jumlah bidan yang sebenarnya menanggapi JKJ; dampak yang sebenarnya terhadap orang miskin setelah paramedis ditiadakan dari program JKJ, dan setelah adanya persyaratan rujukan yang ketat; mutu pelayanan yang objektif dan subjektif; statistik kesehatan kuantitatif; dari mana pendanaan JKJ berasal; realisasi pengeluaran JKJ; dan dampak keuangan jangka panjang terhadap puskesmas. Jelaslah, upaya untuk meningkatkan kinerja program yang berkaitan dengan salah satu dari topik di atas menuntut adanya data kualitatif dan atau kuantitatif yang akurat dan dianalisis dengan baik.

Antisipasi penggunaan pelayanan secara berlebihan yang terjadi seiring dengan adanya pelayanan kesehatan tersubsidi, dan merancang programnya sesuai dengan itu. Problem yang biasanya terjadi pada program *fee-for-service* adalah bahwa sistem yang disubsidi penuh mendorong pasien dan penyedia menjadi kurang hemat dalam menggunakan dan menyediakan perawatan kesehatan. Pasien menjadi lebih sering mengunjungi para penyedia pelayanan kesehatan, bahkan ketika tidak benar-benar perlu. Penyedia menjadi tidak efisien dalam menggunakan sumber daya. Suatu program dapat dirancang guna mengantisipasi dan menghindari masalah ini dengan, misalnya, menerapkan penggunaan metode pembayaran yang berbeda, seperti sistem *co-payments*. Namun, dalam kasus JKJ, tidak ada motivasi politik yang besar untuk mengantisipasi biaya jangka panjang yang berat, karena sang bupati memperoleh keuntungan politik jangka pendek dari program pelayanan dan pendidikan kesehatan "gratis"-nya ini. Dinas-dinas pelaksana, yang terbiasa mengikuti dan bukannya memeriksa dan mempertanyakan kebijakan bupati, serta para staf yang terdiri dari pekerja kesehatan alih-alih ahli kebijakan kesehatan, tidak siap dan tidak sanggup mengajukan rancangan alternatif untuk program ini, meski diskusi internal tak resmi tentang efektivitas JKJ sudah dilakukan.

Berinvestasilah dalam pengelolaan. Saat ini, staf Bapel yang hanya sedikit itu bekerja banting tulang untuk satu per satu memverifikasi ribuan klaim dari para penyedia setiap bulannya, serta bertanggung jawab untuk mendaftarkan dan mendaftarkan ulang ribuan anggotanya. Kemungkinan besar mereka tidak mempunyai waktu untuk meningkatkan kemampuan pengelolaan mereka. Beban kerja yang berlebihan demikian menyebabkan

keterlambatan pembayaran klaim, yang bisa berdampak pada mutu pelayanan; akumulasi persentase penyedia yang harus diselidiki (dan tahu bahwa tim sedang kewalahan); dan jumlah anggota yang masih rendah, setidaknya jumlah anggota miskin. Keuntungan potensial dari meningkatkan jumlah staf dan berinvestasi dalam pembinaan kemampuan mereka sangat tinggi.

Program tidak secara sengaja berpihak pada warga miskin harus menghindari risiko menjadi program anti-warga miskin. Program-program jaminan kesehatan yang tidak dikhususkan bagi warga miskin seperti JKJ, yang berupaya untuk menanggung semua warga, miskin maupun non-miskin, berisiko menjadi program yang melakukan transfer dana pemerintah ke warga non-miskin. Pada tahun 2004, 95 persen dari pembayaran JKJ adalah untuk klaim anggota non-miskin; hanya 22 persen orang miskin yang menjadi anggota JKJ di bawah sistem satu-kartu-per-orang. Persyaratan keanggotaan yang dihadapi warga miskin, meningkatnya ongkos kesehatan bagi non-anggota (yang jumlahnya secara tidak proporsional mencakup orang miskin), dan melonjaknya biaya yang dikenakan secara tidak langsung kepada pasien anggota maupun non-anggota, semuanya telah menjadi beberapa dari efek samping program JKJ yang tidak secara khusus menargetkan orang miskin – yang sering kali harus menjadi beban yang harus ditanggung warga miskin.

*Studi Kasus 7:
Program Community Block Grant
di Kota Blitar, Jawa Timur*

Ringkasan

Program *Community Block Grant* (CBG) yang dilaksanakan di Kota Blitar sejak tahun 2002 merupakan program pendanaan bagi proyek pembangunan di dua puluh kelurahan yang ada di Blitar. Karena program ini menekankan partisipasi masyarakat sebagai unsur utamanya masyarakat sudah sangat dilibatkan, sejak proses seleksi proyek. Keterlibatan masyarakat secara langsung terutama melalui mekanisme Musrenbang (Musyawarah Perencanaan Pembangunan), yaitu pertemuan antar pelaku (multi-stakeholders) yang diselenggarakan oleh pemerintah kota dengan tujuan menyerap masukan dari masyarakat, untuk digunakan dalam penyusunan rencana pembangunan kota. Lebih menariknya lagi, Blitar juga, mengadakan “pra-Musrenbang” yaitu Musrenbang pada tingkat RW. Baik dalam Musrenbang maupun pra-Musrenbang masyarakat diharapkan untuk berperan serta secara aktif — ini merupakan hal yang sangat jarang terjadi di Indonesia. Sedangkan dari pihak masyarakat, besarnya dana partisipasi masyarakat untuk membiayai proposal yang di setujui, baik berupa uang dan non-uang berkisar 13 hingga 22 persen dari jumlah total anggaran tahunan program (yang juga meningkat dari Rp. 3,62 miliar atau US\$380.000 pada tahun 2002 menjadi Rp. 6,14 miliar atau US\$646.000 pada tahun 2004). Dari data mengenai proyek-proyek yang didanai, memang terlihat kecenderungan masyarakat untuk mengajukan proyek dibidang infrastruktur, tetapi saat ini pemerintah kota sudah menekankan pentingnya proyek-proyek non-fisik yang (menurut pemerintah) hasilnya lebih efisien, seperti misalnya program pelatihan. Sejak tahun 2005, dana program CBG yang bisa digunakan untuk proyek infrastruktur tidak akan melebihi 60 persen dari jumlah total anggaran. Dalam program CBG ini Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan (LPMK) memainkan peranan penting dalam menggerakkan masyarakat, namun pada prakteknya masyarakat tetap tidak dapat berpartisipasi dalam proses monitoring dan umumnya tidak mengetahui isu-isu seputar anggaran. Meskipun program ini pada awalnya tidak secara eksplisit menargetkan masyarakat miskin, ternyata masih terjadi bias pendanaan bagi masyarakat miskin di dua dari tiga kecamatan yang ada di Blitar, hal ini kemungkinan besar karena adanya kriteria baru dalam pemilihan proyek (mulai tahun 2003), yaitu, “jumlah warga miskin penerima manfaat”. Pada program renovasi pemukiman kumuh, pemerintah kota melihat bahwa program ini telah memberikan manfaat yang sangat langsung bagi warga miskin, sehingga segera setelah mengetahui hal ini, pemerintah kota memberikan mandat bahwa mulai tahun 2005 dan seterusnya, 13 persen dari dana CBG dialokasikan untuk program sejenis. Tampaknya program (CBG) ini secara institusional, finansial,

Studi kasus ini ditulis oleh Laila Kuznezov, konsultan (AS) dan Janes Imanuel Ginting, Bank Dunia (Indonesia), berdasarkan kunjungan lapangan ke kota Blitar pada bulan Maret sampai April 2005. Referensi mencakup: “Blitar dalam Angka” (2004); “PDB Daerah Blitar” (2003); “Keputusan Presiden No. 49/2001” (tentang penataan Lembaga Ketahanan Masyarakat Kelurahan); Pemerintah Kota Blitar, “Pedoman Umum Program Block Grant Kecamatan Tahun 2004 and 2005;” Dharmawan, L. et al, “Driving District Reform: Case Studies on the Local Level Reform Experience in Indonesia,” World Bank: Indonesia (2005); Hidayat, Mayor D. S., “Good Practices of Blitar CBG Programs” (presentasi, 2005); <http://djpkpd.go.id/data/CBG/> (situs Departemen Keuangan); Badan Pusat Statistik, “Potensi Kelurahan” (2000); Perdana, A. and Maxwell, J., “Poverty Targeting in Indonesia: Programs, Problems, and Lessons Learned,” Rangkaian Makalah Kerja Ekonomi CSIS No. 0833 (www.csis.or.id/papers/wpe083, 2004). Anggota tim peneliti antara lain Gregorius Kelik Agus Endarso dari Yayasan Pradipta Paramitha (Indonesia). Dukungan manajerial, editorial, dan analitis diberikan oleh Winthrop Carty dari Ash Institute of Democratic Governance, Harvard University (U.S.A.), Menno Pradhan juga Stefan Nachuk dari Bank Dunia (Indonesia). Dukungan analitis dan editorial juga diberikan oleh Susannah Hopkins Leisher, konsultan (Australia).

Laporan studi kasus ini adalah hak cipta penulis, Ash Institute, dan World Bank; dan tidak boleh disebarluaskan atau digunakan tanpa izin mereka.

teknis, dan kemasyarakatan, akan tetap berkelanjutan. Apalagi program ini tidak menghabiskan banyak biaya, hanya menghabiskan kurang dari 2 persen anggaran tahunan pemerintah kota Blitar. Selain itu, tindakan walikota yang membiarkan masyarakat “belajar dari kesalahan” justru akan semakin meningkatkan peluang kelanjutan program ini, tidak hanya karena program ini akan mampu berkembang berdasarkan pelajaran yang didapat dari pelaksanaan selama ini, melainkan juga karena masyarakat kemudian akan belajar untuk melaksanakan program dengan penuh rasa memiliki. Hambatan utama yang mungkin akan dihadapi program ini adalah tidak tersedianya dasar hukum yang cukup kuat, kurangnya akuntabilitas dari para pemain utama, dan kurangnya transparansi anggaran.

Pendahuluan

Lokasi penelitian: Kota Blitar

Kota Blitar terkenal sebagai tempat peristirahatan terakhir Sukarno, Presiden pertama Republik Indonesia, dan terdapat pula bangunan candi Panataran. Kedua objek tersebut menjadikan Blitar sebagai salah satu daerah tujuan wisata. Kota ini merupakan kota kedua terkecil di Jawa Timur, karena hanya memiliki tiga kecamatan dengan luas keseluruhannya 33 km². Sebagian besar dari 123.000 penduduk Blitar (populasi tahun 2001) beretnis Jawa dan bekerja di industri rumah makan, perhotelan, dan industri jasa lainnya.¹⁸⁵ Tingkat kemiskinan di Blitar mencapai 27 persen, sedikit lebih kecil daripada angka kemiskinan provinsi yang sebesar 29 persen, tetapi lebih tinggi daripada angka kemiskinan nasional, yaitu 19 persen.¹⁸⁶

Program Community Block Grant Blitar

Program *Community Block Grant* (CBG) adalah program pendanaan proyek pembangunan yang diajukan oleh pemerintah kecamatan. Walaupun banyak terdapat program CBG di Indonesia, namun semua program tersebut bukan merupakan bagian dari program nasional dan tidak diatur oleh pemerintah pusat. Program-program ini memiliki tujuan yang sama yaitu: memberdayakan pemerintah daerah serta mengembalikan fokus pemerintah kabupaten terhadap perencanaan dan pelaksanaan pelayanan publik juga pembangunan di wilayah kabupaten kota, namun sayangnya, banyak program *block grant* belum mencapai hasil yang diinginkan. Hal tersebut antara lain disebabkan oleh masalah dana yang tidak memadai, pembagian wewenang yang tidak jelas, pendekatan yang lebih bersifat top-down, kelompok sasaran yang tidak sepenuhnya terakomodir, dan terjadinya kebocoran-kebocoran dana.¹⁸⁷ Program *Community Block Grant* (CBG) Blitar berbeda dengan program-program *Block Grant* lain di Indonesia, karena program ini memberikan kewenangan yang besar kepada pemerintah kecamatan dalam pembuatan keputusan berkenaan dengan proyek pembangunan; memberdayakan aparat pemerintah daerah yang ada serta tokoh masyarakat setempat; mengintegrasikan perencanaan Program CBG dengan proses formal perencanaan pembangunan (musrenbang) yang sudah dijalankan selama ini, dan juga sangat menekankan partisipasi masyarakat dalam pelaksanaannya.

¹⁸⁵ PDB Daerah Blitar (2003).

¹⁸⁶ Potensi Kelurahan, Biro Pusat Statistik (2000). Berdasarkan populasi 118.783 penduduk.

¹⁸⁷ Dharmawan (2005).

Program CBG Blitar, yang digagas dan dirancang oleh pemerintah kota Blitar dan dilaksanakan sejak tahun 2002, merupakan bantuan dana pembangunan yang diberikan oleh Pemerintah Kota Blitar kepada seluruh kecamatan untuk membiayai pembangunan di 20 kelurahan yang ada di Blitar. CBG Blitar bertujuan untuk:

1. Memberdayakan kecamatan dan kelurahan untuk mendekatkan pelayanan publik kepada masyarakat.
2. Meningkatkan efisiensi, efektivitas, transparansi, dan akuntabilitas program pembangunan;
3. Mewujudkan kepemilikan masyarakat atas fasilitas umum dan proyek pembangunan;
4. Meningkatkan kapasitas pemerintah kecamatan dan kelurahan agar dapat memenuhi kebutuhan infrastruktur mereka sendiri;
5. Memfasilitasi perubahan pola pikir di kalangan pejabat daerah, sehingga menjadi lebih berorientasi kepada pelayanan publik;
6. Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam kegiatan pembangunan; dan
7. Menciptakan lapangan kerja di tingkat kelurahan.¹⁸⁸

Tingkatan pemerintah daerah.¹⁸⁹

- RT atau Rukun Tetangga
- RW atau Rukun Warga
- Kelurahan, dikepalai oleh Lurah
- Kecamatan, dikepalai oleh Camat
- Kabupaten/Kota

Di tingkat kota, walikota beserta DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) berfungsi sebagai penyelia Program CBG, tetapi sesungguhnya pemain inti dari program ini adalah Tim Pembina Block Grant Kota yang dipimpin oleh Bappeda (Badan Perencana Pembangunan Daerah) yang beranggotakan antara lain Dinas Pekerjaan Umum, Bagian Keuangan, dan—jika dirasa perlu—Dinas Kesejahteraan Sosial dan Tenaga Kerja, Dinas Industri dan Perdagangan,

Dinas koperasi, dan Dinas Pertanian. Tim ini berfungsi untuk menetapkan alokasi dana program ke tiap-tiap kecamatan, mengoordinasikannya dengan renstra kota, serta melakukan supervisi langsung terhadap pelaksanaan program.

Di tingkat kecamatan, pelaksanaan program menjadi tanggung jawab Tim pembina Block Grant Kecamatan, yang terdiri dari Camat dan bendahara kecamatan. Tim ini bekerja sama dengan para Kepala Unit Kerja yang bertanggung jawab atas administrasi dan koordinasi dengan semua tim pelaksana proyek di tingkat kelurahan. Sedangkan para konsultan teknis berfungsi untuk menyediakan bantuan teknis. Pemantauan program secara keseluruhan merupakan tanggung jawab Tim Pengawas Resmi Kecamatan, yang beranggotakan antara lain petugas seksi ekonomi, seksi pembangunan dan perencanaan kecamatan. Pemantauan juga dilakukan oleh Tim Pengawas Independen Kecamatan yang baru-baru ini dibentuk. Tim ini beranggotakan para tokoh masyarakat dan kalangan LSM. Secara rutin, tim-tim independen melakukan konsultasi dengan Tim Pembina Block Grant Kota untuk menyempurnakan protap (prosedur tetap) program.

¹⁸⁸ Diambil dari "Pedoman Umum Program Block Grant (2005)".

¹⁸⁹ Pemerintah kecamatan dan kelurahan adalah perpanjangan tangan dari birokrasi resmi di daerah, dan bertanggung jawab terhadap pemerintah di tingkat lebih tinggi. Sebelum peralihan ke otonomi daerah, para birokrat yang bekerja di tingkat ini adalah pegawai negeri, mereka hanya sekedar diwajibkan untuk melaksanakan program berdasarkan prioritas dan pengarahannya pemerintah pusat. Sebaliknya, LPMK, ketua RW dan RT merupakan wakil langsung dari masyarakat setempat.

Sedangkan untuk tingkat kelurahan dan RW, pemantauan program secara keseluruhan merupakan tanggung jawab Tim pembina Kelurahan, yang terdiri dari Lurah dan bendahara kelurahan. Tanggung jawab atas pengawasan operasional dan administratif proyek diserahkan kepada para pemimpin bagian kegiatan. Sedangkan LPMK (Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Kelurahan), suatu badan ditingkat kelurahan yang anggotanya merupakan perwakilan dari tiap RW, dan dipilih secara langsung oleh masyarakat, pada proyek ini bertindak sebagai wakil masyarakat. Lembaga ini bertanggung jawab untuk memimpin pelaksanaan proyek, dan berkoordinasi dengan para konsultan teknis, selain itu juga dengan Dinas Pekerjaan Umum, dan instansi lain yang terkait.¹⁹⁰ Peraturan daerah No. 8/2000 telah menetapkan peran LPMK sebagai pelaksana Program CBG.

Pertanyaan penelitian dan Metodologi

Hipotesis berikut ini telah diuji selama kunjungan lapangan:

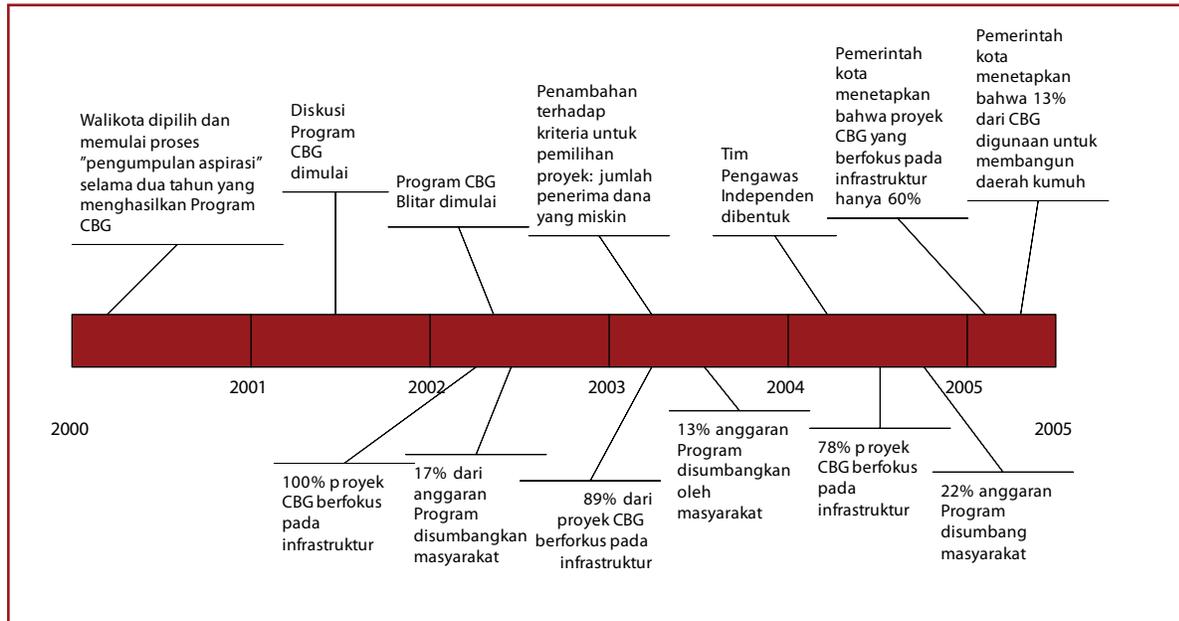
1. Partisipasi masyarakat adalah salah satu unsur efektif dan sangat menentukan dalam Program CBG.
2. Program CBG memberikan manfaat kepada masyarakat miskin.
3. Program CBG akan tetap berkelanjutan.
4. LPMK memainkan peranan penting dalam keberhasilan proyek CBG.

Tim peneliti mengunjungi Blitar selama delapan hari pada akhir Maret sampai awal April 2005, mengadakan wawancara semi terstruktur (SSI) dengan 61 orang, termasuk dengan Walikota, kepala Bappeda dan Dinas Pekerjaan Umum, sejumlah anggota DPRD, seorang Camat beserta 7 orang Lurah, dan seorang konsultan teknis. Selain itu mereka juga menyelenggarakan lima Diskusi Kelompok Terfokus (FGD) bersama sejumlah Lurah, ketua RT dan Ketua RW, sejumlah pegawai kantor kecamatan dan kelurahan, beberapa keluarga miskin, aktifis masyarakat, anggota dan mantan anggota LPMK, beberapa warga penerima manfaat proyek, dan 8 orang anggota FORMAK (sebuah LSM lokal). Tim peneliti juga mengamati pelaksanaan tiga pertemuan publik yang dihadiri oleh lebih dari 100 orang (pertemuan gabungan Tim-Tim pengawas independen kecamatan, kemudian satu Musrenbang, dan satu pra-Musrenbang di Kelurahan Kepanjen Kidul).

Kelurahan Sukorejo di kecamatan Sukorejo dan kelurahan Ngadirejo di kecamatan Kepanjen Kidul dipilih menjadi lokasi kunjungan lapangan karena pelaksanaan program di sana tergolong sukses, ataupun karena partisipasi masyarakat di sana cukup tinggi.

¹⁹⁰ LPMK dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden No. 49/2001, yang meniadakan Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa dan menggantinya dengan LPMK.

Hasil Temuan



Apakah partisipasi masyarakat merupakan Salah Satu unsur efektif dan sangat menentukan dari program CBG?

Ya. Masyarakat sangat berperan dalam proses seleksi proyek, meski keputusan akhir ada ditangan pemerintah kota. Sejak program ini mulai dilaksanakan pada tahun 2002, masyarakat ke-20 kelurahan yang ada di Blitar telah terlibat hingga taraf tertentu dalam pelaksanaan program. Program dan proyek pembangunan diajukan dan disusun prioritasnya oleh warga dalam sebuah proses perencanaan (musrenbang) di tiap tingkat, mulai dari kelurahan, kecamatan, hingga akhirnya sampai di Musrenbang tingkat Kota. Musrenbang adalah serangkaian pertemuan tahunan yang diadakan oleh pemerintah kota. Musrenbang, yang dilaksanakan sejak tahun 1982, diadakan mulai dari tingkat kelurahan sampai dengan tingkat nasional. Tujuannya adalah menyerap masukan dari warga masyarakat untuk kemudian digunakan dalam perencanaan pembangunan dan perencanaan anggaran. Namun pada prakteknya, peserta musrenbang biasanya dipilih oleh pemerintah, dan jarang mengikut sertakan warga miskin, selain itu peserta yang hadir pun diminta hanya untuk menyetujui proposal yang disusun dan diajukan oleh pemerintah. Proposal tersebut biasanya bukan merupakan prioritas pilihan warga, melainkan kepentingan para pemimpin setempat dan kelompok elite lokal lainnya. Jarang sekali terjadi perdebatan antara anggota masyarakat dengan pemerintah di pertemuan tersebut. Sehingga dapat disimpulkan bahwa selama ini Musrenbang belum melibatkan masyarakat sebagaimana awalnya dimaksudkan. Namun, Musrenbang di Blitar yang diamati oleh tim peneliti sangat berbeda. Pertama, pertemuan ini dihadiri oleh sebagian besar warga masyarakat, termasuk sejumlah besar warga miskin. Kedua, banyak peserta yang sudah berani bicara dan mengajukan usulan kegiatan pembangunan untuk wilayah mereka bahkan kadang-kadang mendebat proposal yang diajukan oleh warga dari wilayah lain.

Pra-Musrenbang di Blitar juga sangat berbeda. Pra-Musrenbang, yang pada dasarnya adalah Musrenbang di tingkat RW, sebenarnya dianjurkan bagi pemerintah daerah di seluruh Indonesia tetapi jarang dilaksanakan, karena jika harus dilaksanakan di wilayah yang luas akan menghabiskan banyak waktu dan biaya. Sedangkan di Blitar, pemerintah daerah justru menganjurkan agar para peserta pra-Musrenbang berpartisipasi aktif.

Pemenuhan kebutuhan lokal. Pada tahun 2004, di Kelurahan Kepanjen Kidul, misalnya, dari 106 proposal yang diajukan oleh ke-14 RW, hanya 28 darinya disetujui (yang berarti 27 persen dari jumlah keseluruhan).

Baik di tingkat RW maupun kelurahan, perdebatan untuk memperjuangkan proposal masing-masing berlangsung dengan seru, karena hanya sebagian kecil proposal yang akan diteruskan ke tingkat selanjutnya (kelurahan, lalu kecamatan). Pada musrenbang

tingkat kelurahan, semua ketua RW dan RT diundang untuk mempresentasikan proposal yang mereka ajukan. Setelah itu semua peserta pertemuan memilih proyek-proyek dari berbagai RW untuk dipertimbangkan lebih lanjut; sedangkan Lurah hanya bertindak sebagai fasilitator. Meski keputusan akhir tentang proyek apa yang akan didanai tetap dibuat oleh Camat dan Bappeda di tingkat kota, namun proses partisipatif yang dilaksanakan pada setiap tingkat pemerintahan ini setidaknya menjamin bahwa semua proyek yang dipilih adalah berdasarkan masukan dan kebutuhan masyarakat, karena daftar akhir proyek disusun dari berbagai proposal yang awalnya diajukan di tingkat pra-Musrenbang dan kemudian diseleksi lagi pada musrenbang tingkat RT dan RW.¹⁹¹

Masukan masyarakat setempat dalam proses seleksi proyek

Kegiatan	Peserta	Output
Pertemuan RT	15-20 peserta dari tiap RT	Proposal-proposal proyek RT
Pertemuan RW (pra-Musrenbang)	30 peserta dari tingkat RT (perwakilan organisasi perempuan dan pemuda, para pemuka agama); petugas kelurahan; LPMK	Proposal-proposal proyek RW
Musrenbang (di tingkat kelurahan)	50 peserta: perwakilan-perwakilan RW, LPMK, Lurah, Camat	Proposal-proposal proyek kelurahan
Musrenbang (di tingkat kecamatan)	50-60 peserta: Camat and pegawai kantor kecamatan, Lurah dan pegawai kelurahan, LPMK	Proposal-proposal proyek Kecamatan
Pengumuman Community Block Grant	Bappeda, diputuskan oleh Camat bersama tim kabupaten dan LPMK	Daftar proyek yang didanai

Partisipasi masyarakat secara efektif telah menghasilkan masyarakat lokal yang lebih berdaya. Sekarang setelah masyarakat menyaksikan terwujudnya proyek-proyek yang diajukan, mereka menyadari bahwa mereka sebenarnya bisa berpartisipasi secara efektif dalam proses pemerintahan daerah, dan melihat bahwa pemerintah sedikit banyak sudah bisa memenuhi kebutuhan mereka. Masyarakatpun jadi lebih tertarik untuk mengetahui peran yang dimainkan pemerintah dalam penyediaan pelayanan. Seorang warga perempuan menyatakan

¹⁹¹ Dharmawan (Juni 2005).

kepada tim peneliti, “Ya, orang-orang kelihatannya berubah—sekarang kami tidak meragukan diri kami; kami tidak takut mengajukan pertanyaan kepada pemerintah.” Kehadiran masyarakat pada pertemuan-pertemuan CBG, mencerminkan keyakinan mereka bahwa kehadiran mereka bisa menghasilkan perubahan. Pada pertemuan di tingkat RT dan RW, “peserta membludak sampai keluar pintu, bahkan banyak yang berdiri di luar”.¹⁹² Sebagian besar masyarakat memberikan tanggapan positif ketika mereka ditanya apakah masyarakat menganggap proyek-proyek ini sebagai “milik mereka”.

Pembentukan Tim Pengawas Independen telah meningkatkan partisipasi masyarakat. Untuk menanggapi kritik dan rekomendasi, pada tahun 2004 Walikota membentuk sejumlah Tim Pengawas Independen, yang berfungsi sebagai sarana untuk menyalurkan komentar negatif menjadi saran yang produktif, hal ini memungkinkan partisipasi lebih lanjut dari para aktifis dan para tokoh masyarakat.

Apa yang membuat proyek CBG Blitar berbeda dari proyek lain yang sejenis ?

- Masyarakat benar-benar mengetahui program apa yang sedang dilaksanakan.
- Masyarakatlah yang melaksanakan program itu.
- Sebelumnya dalam program *Jaring Pengaman Sosial*, masyarakat hanya menerima pelaksanaan program, dengan adanya CBG, masyarakat jadi punya rasa memiliki. Meskipun mereka tidak selalu menyediakan uang, mereka menyediakan makanan sederhana dan juga tenaga.
- Dalam program [pemerintah] sebelumnya, petugas hanya datang dan kemudian melaksanakan proyek; pendapat masyarakat tidak pernah ditanya.
- Sebelumnya, semua proyek fisik dikelola oleh Dinas Pekerjaan Umum, sehingga masyarakat kurang merasa peduli. Sekarang, karena masyarakat harus mengelola sendiri proyek-proyek itu, mereka jadi ingin berpartisipasi.¹⁹³

Besarnya dana partisipasi masyarakat mewakili tingkat kepemilikan dan partisipasi masyarakat. Sekitar 17 persen dana Program CBG tahun 2002 berasal dari dana partisipasi masyarakat, pada tahun 2003 turun menjadi 13 persen tetapi naik lagi menjadi 22 persen pada tahun 2004. Beberapa kelompok masyarakat menambah jumlah sumbangan mereka untuk meningkatkan skala proyek agar bisa mencakup wilayah yang lebih luas. Salah

satu bentuk keterlibatan masyarakat yang juga penting adalah sumbangan non-uang seperti tenaga manusia; rokok untuk para pekerja; bahan bangunan yang ada di wilayah tersebut; bahkan sumbangan lahan secara sukarela,¹⁹⁴ sumbangan ini kadang-kadang nilainya mencapai 5 hingga 10 persen dari nilai total proyek.¹⁹⁵

¹⁹² Musrenbang.

¹⁹³ Diskusi Kelompok Terfokus (FGD) dengan Camat Kepanjen Kidul dan 7 Lurah.

¹⁹⁴ Dalam beberapa kasus, warga kelurahan menyumbangkan sebidang kecil tanah mereka untuk proyek irigasi atau jalan yang menguntungkan semua keluarga di daerah itu. Sebelumnya, mereka kesal jika pemerintah meminta lahan untuk proyek yang tidak dibicarakan dulu dengan masyarakat. Lebih parah lagi, tidak ada laporan mengenai tindakan pemerasan ini

¹⁹⁵ Kepala Dinas Pekerjaan Umum.

Masyarakat membayar guna mendapatkan hasil yang lebih besar. Pada tahun 2003, Kelurahan Kepanjen Kidul menerima Rp. 18 juta (US\$1.900) dari Program CBG untuk membangun saluran pembuangan limbah rumah tangga sepanjang 150 m. Sebelumnya, di daerah itu tidak ada saluran pembuangan, sehingga masyarakat terpaksa menggali lubang di tanah untuk menampung limbah rumah tangga. Dalam proses pengerjaannya, 30 keluarga diluar jalur saluran meminta untuk diikutsertakan dalam proyek ini. Warga kelurahan kemudian mengadakan rapat dengan LPMK dan memutuskan untuk memperpanjang saluran tersebut sampai 25 meter untuk mencapai rumah-rumah ke-30 keluarga tersebut. Untuk penambahan ini, warga menyumbang sebesar Rp. 2,5 juta (US\$260); besarnya sumbangan perkeluarga bervariasi dari Rp. 10.000 atau US\$1 (untuk keluarga miskin) hingga Rp. 400.000 atau US\$40 (untuk keluarga yang lebih berkecukupan).¹⁹⁶

Proyek yang didanai mencerminkan bahwa masyarakat lebih memilih infrastruktur daripada pelatihan. Sebagian besar dana CBG telah digunakan untuk membiayai proyek infrastruktur atau "proyek fisik", termasuk renovasi atau pembangunan kantor pemerintah, mesjid, parit, jalan, trotoar, pematang, taman kanak-kanak, sekolah dasar, toilet umum, gerbang pekuburan, puskesmas, poskamling, balai kelurahan, gedung PKK, jembatan kecil, rumah bagi warga miskin, serta

pengadaan tong sampah beserta perlengkapan untuk taman kanak-kanak, fasilitas olahraga umum, mesjid, dan gereja. Hal ini mungkin karena masyarakat merasa bahwa sebelum adanya program CBG, proyek infrastruktur kecil-kecilan jarang dikerjakan, dan walaupun dikerjakan, tidak didasarkan pada proses konsultasi apa pun dengan masyarakat setempat. Bahkan sebaliknya, "kadang-kadang mereka datang dan membangun sesuatu, yang kami tidak tahu menahu."¹⁹⁷

Selama tahun pertama pelaksanaan program CBG (2002), 100 persen proyek yang didanai, cenderung menitikberatkan bidang infrastruktur. Persentase ini menurun menjadi 89 persen pada tahun 2003 dan terus menurun hingga 78 persen pada tahun 2004,¹⁹⁸ dan sisa dari dana program digunakan untuk proyek-proyek seperti pelatihan mengemudi lalu subsidi pembuatan Surat Izin Mengemudi (SIM), juga pelatihan menjahit dan menyablon. Mulai tahun 2005, pemerintah kota menetapkan bahwa dana Program CBG yang dialokasikan bagi proyek infrastruktur tidak boleh lebih dari 60 persen (dengan beberapa pengecualian, seperti perumahan bagi warga miskin) dari keseluruhan anggaran. Penurunan persentase proyek infrastruktur yang didanai ini tidak hanya mencerminkan hasil dari upaya pemerintah kota dalam merubah pemikiran masyarakat, melainkan juga (menurut beberapa pejabat) merupakan hasil dari kesadaran masyarakat dan pemerintah daerah yang mulai tumbuh, bahwa pemakaian dana untuk kegiatan non-fisik, seperti pelatihan, akan memberi hasil yang lebih produktif untuk jangka panjang dibanding proyek infrastruktur.¹⁹⁹ Menariknya, dalam tahun pertama, dana CBG masih boleh digunakan untuk merenovasi kantor pemerintah daerah. Kegiatan ini memang kemudian berhenti pada tahun-tahun berikutnya, karena proyek ini tidak memberikan manfaat yang langsung bagi masyarakat. Namun demikian, Walikota berpendapat bahwa, program ini terutama merupakan pembelajaran bagi para pejabat setempat untuk mengubah pola pikir dari "yang dilayani" menjadi "yang melayani". Dengan membiarkan pejabat pemerintah daerah mengendalikan dana sepenuhnya, mereka akan terdorong untuk belajar memanfaatkan sumber daya agar dapat memberi keuntungan maksimal bagi masyarakat, mereka juga akan belajar cara mengelola seluruh proses perencanaan dan pelaksanaan pembangunan.

¹⁹⁶ Wawancara di Kelurahan Kepanjen Kidul.

¹⁹⁷ Seorang responden perempuan di Kelurahan Ngadirejo.

¹⁹⁸ Hidayat (2005).

¹⁹⁹ Diskusi Kelompok Terfokus di Sukorejo dan presentasi Walikota tentang CBG Blitar. Rehabilitasi Posyandu, penyediaan perlengkapan mesjid dan gereja, serta renovasi perumahan kumuh dikategorikan sebagai proyek non-fisik.

Perempuan juga berani tampil. Tiga dari enam ketua RT dan dua anggota LPMK di Kelurahan Ngadirejo adalah perempuan; para perempuan lain memimpin Unit Pemberdayaan Perempuan di LPMK dan sebuah kelompok kerja perempuan yang mengelola unit usaha kecil. Biasanya, perempuan hanya sekadar hadir tanpa berbicara apa pun, tetapi di Ngadirejo berbeda. Tim peneliti melihat tingginya tingkat kesibukan ketua RT-ketuaRT perempuan dalam pertemuan Musrenbang, khususnya untuk proyek CBG yang berkaitan dengan bidang pendidikan dan usaha kecil. Sebagai hasil dari masukan mereka, menurut ketua kelompok kerja perempuan, dana CBG untuk usaha rumah tangga (seperti produksi keripik singkong untuk dijual) bisa meningkat tiap tahun.

Partisipasi masyarakat tidak mencapai bidang anggaran atau pemantauan.

Dalam pelaksanaan CBG, Camat bertanggung jawab untuk menerima dan mencairkan dana proyek dari pemerintah kota agar LPMK bisa melaksanakan proyek. Sedangkan masyarakat setempat biasanya tidak tahu menahu isu seputar anggaran, seperti: besarnya biaya yang dihabiskan untuk proyek, atau apakah LPMK menggunakan seluruh dana yang dialokasikan untuk proyek-proyek CBG. "Kami memang dimintai pendapat ...tapi [kami] tidak tahu berapa jumlah dana

yang pada akhirnya disediakan oleh kabupaten untuk proyek di kelurahan kami," kata salah seorang responden; kemudian yang lainnya berkomentar, "Walaupun sekarang kami tahu berapa banyak dana yang diterima kelurahan kami [untuk proyek CBG] pun, data [keuangan] di akhir proyeknya tetap tidak tersedia."²⁰⁰ Para anggota LPMK dan warga kelurahan menyatakan bahwa memang tidak seorang pun pernah meminta LPMK melaporkan pengeluaran proyek. Hal ini bisa memberi peluang bagi LPMK, baik itu peluang untuk "menabung" sisanya, menghemat dana dengan mengabaikan kualitas proyek, ataupun peluang untuk mengantongi selisihnya. Beberapa anggota LPMK mengakui bahwa mereka memang menyimpan selisihnya tetapi kemudian menyatakan lebih lanjut bahwa sisa dana tersebut digunakan untuk menutupi pengeluaran LPMK atau proyek lain. Beberapa warga kelurahan kemudian mulai memikirkan hal ini; salah seorang menyarankan, "Bagusnya mereka menempelkan informasi anggaran di tempat umum, jadi kita bisa tahu."

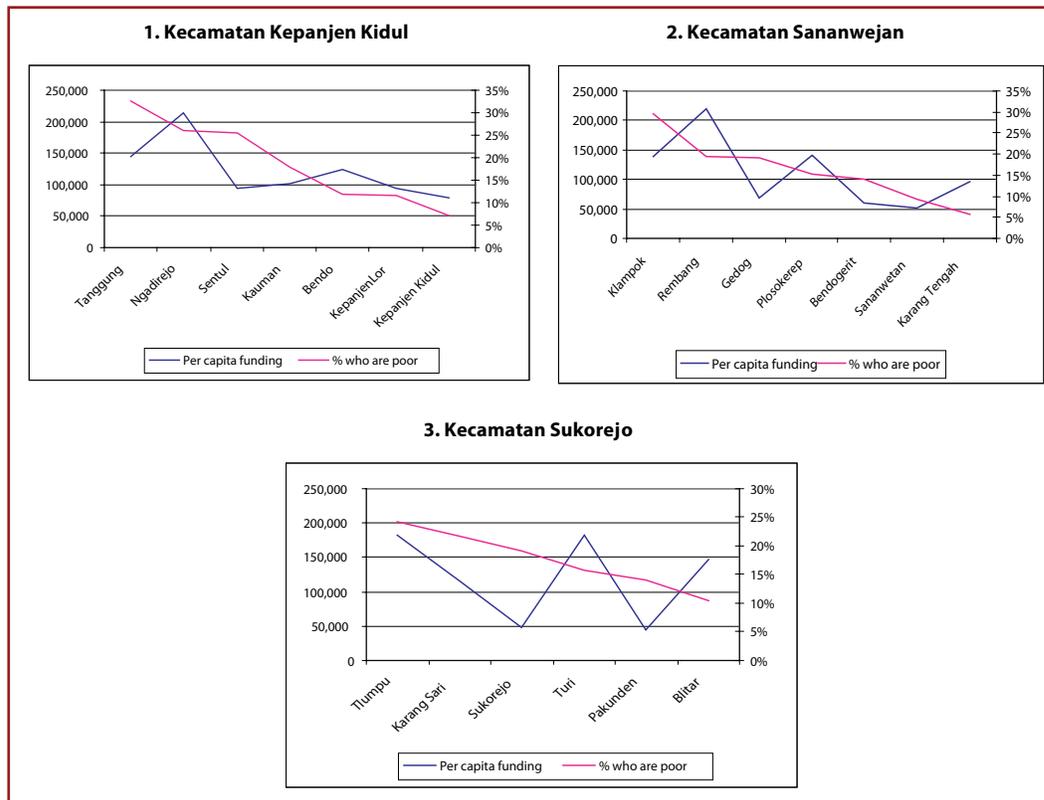
Apakah program CBG bermanfaat bagi masyarakat miskin?

Terlepas dari fakta bahwa masyarakat miskin bukanlah kelompok sasaran langsung dari Program CBG Blitar, masih terdapat bias pendanaan pro-poor di dua dari tiga kecamatan yang ada di sana. Selama pelaksanaan program sampai saat ini, pendanaan Program CBG per kapita di kecamatan Kepanjen Kidul dan Sananwejan cenderung lebih tinggi di kelurahan-kelurahan yang lebih miskin (lihat tabel 1-3). Hal ini menunjukkan fakta bahwa salah satu dari lima kriteria pemilihan proyek adalah besarnya presentase warga miskin dari jumlah total penerima manfaat.²⁰¹ (Sayangnya tidak terdapat cukup data untuk menjelaskan mengapa kecenderungan serupa tidak terlihat di Sukorejo.) Namun, data yang tersediapun tidak menunjukkan apakah dana per kapita lebih tinggi yang dialokasikan di kelurahan-kelurahan yang lebih miskin tersebut memang menguntungkan masyarakat yang miskin. Sejumlah proyek yang kemungkinan besar bisa memberi manfaat lebih bagi masyarakat miskin (misalnya, pelatihan ketrampilan yang bisa menghasilkan pendapatan tambahan) memiliki biaya per kapita yang rendah, sementara beberapa proyek yang tidak terlalu membantu masyarakat miskin (seperti renovasi gedung kantor) biaya per kapitanya malah tinggi, hal ini menunjukkan bahwa pengeluaran per kapita tidak selalu berkorelasi dengan manfaat yang dituju. Sehingga pengeluaran per kapita yang lebih tinggi di kelurahan yang lebih miskin tidak selalu menghasilkan pengurangan tingkat kemiskinan di wilayah itu.

200 Diskusi Kelompok Terfokus dengan keluarga-keluarga miskin di kelurahan Sukorejo dan Ngadirejo.

201 Wawancara lewat telepon dengan Camat Kepanjen Kidul.

Figures 1-3: Pengeluaran CBG dan tingkat kemiskinan, 2002-2004



Dari semua proyek CBG, proyek renovasi perumahan kumuh merupakan proyek yang memberikan manfaat paling langsung bagi warga miskin.²⁰² Hingga tahun 2005, pemerintah kota hanya sekedar “menganjurkan” kecamatan untuk mengalokasikan dana mereka bagi renovasi perumahan kumuh.²⁰³ Namun, baru setelah pemerintah melihat manfaat langsung dari proyek uji coba ini bagi warga miskin, pemerintah kota kemudian menetapkan bahwa mulai dari tahun 2005 hingga seterusnya, Rp. 200 juta (US\$21.000) dari dana CBG di tiap kecamatan harus dialokasikan untuk proyek renovasi perumahan kumuh.

202 Camat Kapanjen Kidul dan Sananwetan.

203 Anjurannya adalah bahwa tiap kecamatan menggunakan 10 persen dari anggaran CBG untuk tujuan ini.

Renovasi perumahan kumuh bagi warga miskin. Pada tahun 2003, Dinas Kesejahteraan Sosial dan Tenaga Kerja Blitar membiayai renovasi 52 rumah kumuh, tetapi menurut LSM setempat, FORMAK, proyek ini kurang efektif karena masyarakat tidak diikuti sertakan dan pelaksanaannya juga kurang fleksibel. Kemudian pada tahun 2004, Kelurahan Pakunden membiayai renovasi 11 rumah kumuh. Kali ini, pelaksanaannya adalah LPMK, tetapi permasalahan yang timbul tetap sama dengan proyek yang dikerjakan oleh Dinas Sosnaker. Maka FORMAK akhirnya memprakarsai penggalangan dana dari donor lokal untuk merenovasi lebih banyak rumah kumuh di kelurahan Pakunden, dengan jalan mengerjakan dan mengelola proyek itu bersama sebuah tim yang terdiri dari para tokoh lokal dan masyarakat penerima manfaat. FORMAK menyatakan bahwa meskipun jumlah uang yang diperoleh masing-masing keluarga penerima manfaat lebih sedikit daripada jumlah yang diperoleh dari proyek pemerintah, proyek ini tetap berhasil karena adanya partisipasi masyarakat

Advokasi dari FORMAK sedikit banyak telah berhasil membuat pemerintah Blitar memutuskan untuk mengalokasikan sejumlah dana CBG bagi renovasi perumahan kumuh mulai tahun 2005. Pada saat yang sama, Dinas Sosnaker juga tetap melanjutkan proyek renovasi perumahan kumuhnya. Kepala Bappeda menjelaskan bahwa proyek renovasi pemukiman kumuh dengan dana CBG dimaksudkan sebagai proyek uji coba; pemerintah kota Blitar ingin melihat apakah renovasi perumahan kumuh lebih efektif jika dilaksanakan oleh masyarakat (melalui CBG) atau oleh pemerintah (melalui Dinas Sosnaker).²⁰⁴

Tidak tersedia cukup data untuk menunjukkan apakah lapangan kerja yang diciptakan oleh proyek infrastruktur CBG telah memberikan manfaat yang signifikan bagi masyarakat miskin. Karena proyek-proyek ini dilaksanakan secara lokal dan, menurut Pedoman Pelaksanaan Program CBG, proyek yang biayanya kurang dari Rp. 50 juta (US\$5.300) tidak boleh dikerjakan oleh kontraktor, maka sebagian besar, bahkan bisa dibilang semua, proyek infrastruktur CBG menjadi lapangan kerja sementara untuk masyarakat setempat. Namun, karena terbatasnya kualitas SDM dari kebanyakan warga kelurahan, mereka hanya bisa melakukan pekerjaan di tingkat yang tidak terlalu tinggi dan belum bisa mendapat penghasilan yang besar.

Apakah Program CBG akan tetap berkelanjutan?

Ya. Secara Institusional, Finansial, Teknis dan kemasyarakatan, Program CBG Blitar tampaknya akan tetap berkelanjutan. Secara teknis, masyarakat merasa bahwa pelaksanaan proyek infrastruktur CBG lebih efisien daripada proyek yang dikerjakan pemerintah, selain itu mutu proyek juga lebih tinggi dan pemilihan proyek lebih tepat. Kepala Dinas Pekerjaan Umum menyetujui hal tersebut, menurut beliau: proyek-proyek CBG berskala kecil (yang biasanya nilainya tidak lebih dari Rp. 50 juta) memiliki rancangan yang sederhana, sehingga masyarakat bisa mengerjakannya dengan mudah.²⁰⁵ Meskipun masih ada beberapa masalah teknis yang harus dipecahkan oleh LPMK dan masyarakat, seperti penghitungan bahan bangunan yang akurat juga masalah rancangan konstruksi, namun dengan bantuan dari para konsultan teknis program dan Dinas Pekerjaan Umum, masyarakat sekarang sudah bisa menangani beberapa masalah tersebut. Karena masyarakat sudah bisa mengelola anggaran proyek dan bahan bangunan dengan lebih baik, perkiraan biaya proyek yang diberikan sewaktu Musrenbang pun bisa menjadi lebih akurat, sehingga dana yang dialokasikan kemungkinan sudah bisa membiayai proyek secara keseluruhan.²⁰⁶ Meningkatnya rasa kepemilikan masyarakat juga mempengaruhi kelanjutan proyek. Seorang perempuan di Kelurahan Ngadirejo menjelaskan, "Sebelumnya, kanal irigasi di sepanjang sawah kami [yang dibangun oleh Dinas Pekerjaan Umum] sering rusak. Namun sekarang kami menjadi lebih berhati-hati karena proyek yang sekarang ini adalah hasil kerja warga kelurahan kami sendiri."

²⁰⁴ Camat Sananwetan dan Kepanjen Kidul; Laporan FORMAK, Susilo–FORMAK (2005); wawancara dengan kepala Bappeda.

²⁰⁵ Wawancara melalui telepon dengan kepala Dinas Pekerjaan Umum.

²⁰⁶ Wawancara dengan konsultan perencanaan, para anggota LPMK.

Secara kelembagaan, Program CBG juga tampaknya berkelanjutan, hal tersebut antara lain karena program ini dipadukan dengan proses formal Musrenbang, yang menuntut adanya kerja sama yang lebih erat antara para pejabat kecamatan dan kelurahan dan badan-badan kemasyarakatan (LPMK, dan ketua RW dan RT), serta menghindari pembentukan lembaga baru yang berlebihan (tidak diperlukan).

Selain itu, keberhasilan yang ditunjukkan oleh program CBG telah membuat program ini lebih bisa diterima di kalangan pemerintah daerah, dan di saat yang sama, meningkatkan kapasitas pegawai pemerintah daerah dalam menanggapi kebutuhan yang disuarakan oleh masyarakat. Sewaktu diskusi CBG dimulai pada awal tahun 2001, permasalahan besar yang harus dihadapi Walikota dan para reformis lainnya adalah mengubah pola pikir para birokrat, sebagaimana dikatakan sang Walikota, "dari yang dilayani, menjadi yang melayani". Walikota memandang Program CBG sebagai kesempatan bagi pemerintah daerah untuk menerapkan otonomi yang baru diberlakukan. Pola pikir para pejabat di tingkat kecamatan dan kelurahan mulai berubah seiring dengan semakin seringnya para pejabat mendapat pengalaman mengelola dan melaksanakan proyek-proyek yang sesuai dengan kebutuhan dan prioritas yang disampaikan oleh masyarakat sendiri. CBG telah berperan sebagai "pilot" yang mendorong para pejabat pemerintah daerah untuk meningkatkan kapasitas organisasi dan administratif mereka dalam era desentralisasi dan otonomi yang baru ini. Kapasitas organisasi dan teknis dari para RW, RT, LPMK, Lurah, dan Camat memang meningkat karena semua pihak mendapat pembelajaran dari pelaksanaan program ini. Kepala Bappeda mengatakan, "Camat, sekarang bisa memfasilitasi perencanaan pembangunan dengan lebih baik karena mereka sudah terbiasa memimpin Musrenbang di wilayah mereka. Ini merupakan kemajuan karena mereka sekarang jadi bisa memadukan rencana pembangunan kecamatan mereka dengan Renstra (Rencana Strategi [biasanya untuk jangka lima tahun]) kabupaten." Camat, Lurah, LPMK, dan para ketua RW dan RT juga mendapat pengalaman mengelola dana pelaksanaan proyek secara mandiri; sebelumnya mereka hanya menghabiskan dana proyek sesuai dengan pengaturan dari pusat yang disampaikan baik melalui pemerintah pusat ataupun pemerintah provinsi.

Pengeluaran Program CBG, Tahun 2002-2005²⁰⁷

2002	total anggaran CBG (juta Rp.)	% sumbangan masyarakat
Kecamatan Sukorejo	1.03	3%
Kecamatan Kepanjen Kidul	1.23	19%
Kecamatan Sananwetan	1.36	27%
Total	3.62	17%
2003		
Kecamatan Sukorejo	1.38	4%
Kecamatan Kepanjen Kidul	1.65	12%
Kecamatan Sananwetan	1.87	21%
Total	4.90	13%
2004		
Kecamatan Sukorejo	1.62	7%

207 Pedoman Umum; wawancara dengan kepala Bappeda; kecamatan Sukorejo.

2002	total anggaran CBG (juta Rp.)	% sumbangan masyarakat
Kecamatan Kapanjen Kidul	1.93	14%
Kecamatan Sananwetan	2.58	38%
Total	6.14	22%
2005		
Kecamatan Sukorejo	1.50 ²⁰⁸	n/a
Kecamatan Kapanjen Kidul	1.50	n/a
Kecamatan Sananwetan	1.50	n/a
Total	4.50	n/a

Beberapa dinas pemerintah pada awalnya khawatir bahwa program ini akan melanggar kewenangan mereka. Misalnya, pegawai Dinas Pekerjaan Umum khawatir bahwa pendanaan CBG untuk proyek-proyek infrastruktur skala kecil akan membatasi kendali mereka atas proyek-proyek tersebut. Kemudian, para kontraktor yang tadinya bisa memenangkan kontrak untuk proyek-proyek ini juga merasa sangat tidak senang. Namun, dengan berjalannya program CBG, kedua pihak tersebut kemudian menyadari bahwa proyek-proyek kecil ini ternyata tidak efisien bagi mereka, karena membutuhkan lebih banyak waktu, pengelolaan, dan energi, lalu margin keuntungannya pun relatif kecil. Dinas Pekerjaan Umum telah "menyadari bahwa akan lebih efisien jika masyarakatlah yang mengerjakan proyek-proyek kecil ini".²⁰⁹ Dengan begitu, Dinas Pekerjaan Umum bisa lebih mencurahkan perhatian pada proyek-proyek lain yang lebih besar dan strategis seperti pasar kota dan irigasi skala besar. Para pejabat pemerintah lainnya menyetujui partisipasi masyarakat dalam program CBG. Bahkan ada yang mengatakan, "Saya melihat beberapa kemajuan dalam Program CBG: program ini mengumpulkan aspirasi rakyat bahkan mulai dari tingkat RW, lalu menyusunnya menjadi prioritas untuk diajukan ketingkat yang lebih tinggi."²¹⁰

Terlepas dari peningkatan dana CBG tiap tahun, secara keuangan, program ini merupakan program biaya rendah. Program ini dibiayai dari APBD (Anggaran Pendapatan Belanja Daerah), yang DAU-nya (Dana Alokasi Umum dari pemerintah pusat) mencapai sekitar 70 persen.²¹¹ Program CBG hanya membutuhkan kurang dari 2 persen dari seluruh anggaran pemerintah kota per tahun.

Karena reformasi birokrasi yang dilakukan telah berhasil meningkatkan pendapatan daerah, yang berdampak pada kenaikan APBD sampai sebesar 20 persen sejak tahun 2002 hingga 2004;²¹² dan juga karena program ini hanya membutuhkan sejumlah kecil dana dari anggaran tersebut,²¹³ maka baik pejabat eksekutif maupun DPRD tidak memandang program ini sebagai beban yang berat bagi anggaran kota.

Program ini juga berkelanjutan apabila dilihat dari segi kemasyarakatan, karena tingginya keterlibatan masyarakat

208 Termasuk Rp. 200 juta per kecamatan bagi renovasi perumahan kumuh; tidak termasuk sumbangan masyarakat karena belum ditetapkan.

209 Kepala Dinas Pekerjaan Umum.

210 Perwakilan dari Partai PDIP dan PKB; Sekretariat DPRD.

211 APBD 2004.

212 APBD 2002 adalah Rp. 316,5 miliar, APBD 2003 Rp. 344,0 miliar, dan APBD 2004 Rp. 38,6 miliar. Departemen Keuangan (www.depkeu.go.id).

213 Anggota DPRD.

dalam program ini, khususnya dalam tahap perencanaan dan pelaksanaan, serta meningkatnya dana partisipasi masyarakat, baik uang maupun non-uang, hal tersebut menunjukkan rasa kepemilikan dan komitmen masyarakat terhadap program ini.

Kebijakan Walikota untuk membiarkan masyarakat “belajar dari kesalahan” dalam pelaksanaan proyek menjadikan program ini memiliki peluang kelanjutan yang lebih besar. Kecenderungan jenis proyek sedang mengalami pergeseran. Walikota mengatakan, “Sejauh ini salah satu tantangan terbesar dalam pelaksanaan CBG adalah sikap masyarakat yang masih lebih tertarik kepada proyek ‘instan’, yang mereka anggap akan lebih mudah untuk dikerjakan; itulah sebabnya mereka cenderung memilih [terutama] proyek-proyek infrastruktur.” Namun beliau berpendapat bahwa sangatlah penting untuk membiarkan masyarakat dan pemerintah daerah mengetahui dengan sendirinya bahwa proyek infrastruktur bukanlah pemakaian dana CBG yang paling produktif karena dengan membiarkan mereka mengetahui dari pengalaman akan menjadi suatu proses “pembelajaran sosial”.²¹⁴ Beliau juga berpendapat bahwa “Inti dari program CBG adalah “pembelajaran sosial”, bukan kesempurnaan pelaksanaan; masyarakat masih boleh melakukan kesalahan untuk kemudian mengambil pelajaran agar bisa bangkit dan memperbaiki diri.” Menanggapi pernyataan ini ada sejumlah pejabat pemerintah lain ada yang ragu bahwa “pembelajaran sosial” akan cukup sepadan dengan sumber daya yang terbuang. Misalnya seperti yang diungkapkan oleh Camat Sukorejo bahwa terkadang masih sulit bagi masyarakat untuk membedakan antara “keinginan” dan “kebutuhan”, sehingga menurutnya peraturan program yang baru bahwa 40 persen dana program harus digunakan untuk proyek non-infrastruktur, masih tetap dibutuhkan, karena peraturan ini akan mencegah masyarakat memilih proyek yang mereka “inginkan” tapi sebenarnya belum tentu mereka “butuhkan”. Walaupun kemungkinan besar masyarakat akan lebih dapat menerima peraturan tersebut apabila mereka sudah mempelajari cara menggunakan dana dengan efektif, sehingga jika mengalami kegagalan mereka akan cenderung untuk terus berpartisipasi dalam proses, bukannya malah merasa tidak suka atau bahkan tidak mau lagi berpartisipasi dalam proses ini.

Satu-satunya ancaman terhadap kelanjutan Program CBG Blitar tampaknya adalah dasar hukumnya yang kurang kuat. Program ini hanya diatur dalam Surat Keputusan Walikota, bukan Peraturan Daerah (Perda), artinya program ini secara hukum bisa saja dihapuskan oleh walikota yang baru. Walaupun hal tersebut akan menjadi tindakan dengan risiko politis besar, mengingat masyarakat sangat menyukai program ini.

²¹⁴ Wawancara dengan Walikota.

Apakah LPMK memainkan peran penting dalam keberhasilan proyek-proyek CBG?

LSM lokal dapat memainkan peran penting dalam pengawasan LPMK. LPMK Kepanjen Kidul terkenal dengan kinerjanya yang buruk dan korup. LPMK ini telah “mengelembungkan” banyak dana proyek CBG, seperti proyek kamar mandi umum yang sebenarnya hanya menelan biaya Rp. 7 juta tetapi pada laporannya tertera Rp. 15 juta. Akibatnya, jumlah kamar mandi yang dibangun menjadi lebih sedikit daripada jumlah dana yang dialokasikan. Menanggapi hal ini, FORMAK (Forum Anti Korupsi), sebuah LSM yang para anggotanya tinggal di Kepanjen Kidul, menggerakkan masyarakat untuk tidak lagi memilih semua anggota LPMK dalam pemilihan mendatang. Upaya LSM ini berhasil ketika pada pemilihan berikutnya, tahun 2004, semua anggota baru LPMK dipilih sendiri oleh masyarakat.²¹⁵

Bukti anekdot yang ada menunjukkan bahwa LPMK memainkan peranan penting dalam menggerakkan masyarakat untuk berpartisipasi dalam program ini. Para camat, setelah sedikit didesak, mengungkapkan penilaian mereka bahwa memang 45 persen dari semua LPMK tingkat kelurahan sangat efektif, namun sisanya biasa-biasa saja atau bahkan tidak efektif.²¹⁶ Karakteristik inti dari kelompok LPMK yang efektif adalah bahwa mereka bisa mewujudkan aspirasi dan kebutuhan warganya menjadi sebuah proposal proyek yang nyata, mereka juga berkoordinasi dengan dinas pemerintah untuk mengumpulkan dana, serta mendorong masyarakat untuk berpartisipasi. Sebagian besar anggota

LPMK dari kelompok ini adalah orang-orang yang dihormati, bukan hanya dari segi usia, tetapi juga dari segi peran mereka di masyarakat. Sebaliknya, para anggota kelompok LPMK yang tidak efektif dikenal bersikap pasif dan cenderung mementingkan diri sendiri. “Salah satu penghambat pelaksanaan proyek adalah kurangnya komunikasi antara beberapa LPMK dengan masyarakatnya,” kata salah seorang konsultan teknis program. Sayangnya, data yang ada belum cukup untuk menunjukkan apakah ada kaitan antara keefektifan sebuah LPMK dengan keberhasilan proyek CBG di kelurahan dimana LPMK tersebut berada.

Ironisnya, disaat peran aktif anggota LPMK dibutuhkan dalam Program CBG, ternyata hal ini bisa membuat bidang pekerjaan mereka yang lain terabaikan. Tiap LPMK memiliki 9 unit yang meliputi bidang-bidang seperti keamanan dan ketertiban, pengembangan ekonomi lokal, bidang lingkungan, pemberdayaan perempuan, dan kesejahteraan masyarakat. Kinerja unit-unit ini bisa melambat atau berhenti karena fokus anggota-anggota LPMK pada program CBG.

Faktor Keberhasilan

Para konsultan teknis program telah cukup efektif dalam membantu masyarakat melaksanakan proyek dan meningkatkan kemampuan teknis mereka. Pemerintah kota menyewa para konsultan teknis untuk membantu pelaksanaan Program CBG. Sebagian besar anggota masyarakat mengakui bahwa para konsultan teknis tersebut memang sangat membantu dalam merancang proposal, khususnya untuk menghitung anggaran, tenaga kerja, dan kebutuhan bahan baku. Namun, karena para konsultan teknis baru mulai terlibat tepat sebelum tahap pelaksanaan proyek (yaitu setelah proyek diputuskan dan dana proyek sudah dialokasikan), keterlibatan mereka sering dianggap sebagai “kesalahan”, dan tidak semua orang menyetujui keterlibatan mereka; beberapa orang mengkhawatirkan besarnya biaya untuk membayar mereka, sementara beberapa orang yang lain merasa bahwa para sebagian warga

215 FORMAK, kepala Bappeda, kepala Dinas Pekerjaan Umum.

216 5 dari 7 LPMK di Kecamatan Kepanjen Kidul, 2 dari 7 di Sananwetan, dan 2 dari 6 di Sukorejo.

sudah memiliki keahlian yang sama dengan para konsultan tersebut. Jasa konsultan teknis juga dirasa akan lebih efektif apabila digunakan lebih awal, yaitu selama tahap pencalonan, penyusunan prioritas, dan pemilihan proyek. Jika tidak demikian, penghitungan anggaran proyek yang dilakukan masyarakat kemungkinan besar bisa berbeda dari biaya pelaksanaan yang sebenarnya. Akibat dari selisih perhitungan ini, volume proyek bisa jadi terpaksa dikurangi jika ternyata biaya yang dianggarkan tidak cukup untuk membiayai seluruh pengeluaran proyek.

Pelaksanaan program telah dipadukan dengan proses Musrenbang dan LPMK. Program CBG sejak awal diharapkan akan menjadi kesempatan yang sangat baik untuk menerapkan otonomi daerah yang baru saja diberikan, karena program ini menciptakan kesempatan bagi pemerintah daerah (khususnya pada tingkat kecamatan dan kelurahan) untuk belajar berpikir secara strategis dan juga memadukan perencanaan pembangunan lokal dengan proses perencanaan yang lebih tinggi tingkatannya (seperti Renstra). Memang kapasitas pengelolaan dan administratif daerah jadi meningkat.²¹⁷ Kemudian, karena Walikota memahami pentingnya pemanfaatan lembaga berbasis masyarakat yang sudah ada (seperti LPMK) untuk melaksanakan program, maka para birokrat lokal di tingkat kecamatan dan kelurahan juga para tokoh yang dipilih langsung oleh masyarakat pun akhirnya belajar untuk bekerja sama.

Fleksibilitas Rancangan program memungkinkan adanya peningkatan pelaksanaan, pengawasan, dan pendanaan proyek. Pada tahun 2003, Revisi Tahunan Pedoman Pelaksanaan Program menambahkan kriteria baru dalam memilih proyek: jumlah warga miskin penerima manfaat. Kriteria baru ini (yang disarankan dalam sebuah forum LPMK) kemungkinan besar adalah penyebab timbulnya bias pendanaan program sehingga menjadi lebih memihak warga miskin, hal ini merupakan suatu kemajuan. Selain itu, dibentuknya tim pengawas independen tingkat kecamatan pada tahun 2004, dan ketetapan bahwa mulai tahun 2005 sampai seterusnya, 13 persen dari dana CBG harus dialokasikan untuk renovasi perumahan kumuh, juga semakin meningkatkan kesediaan masyarakat untuk berpartisipasi dan berkontribusi terhadap pelaksanaan program. Hal hal tersebut jelas meningkatkan peluang kelanjutan program.

Visi, kepemimpinan, dan keyakinan Walikota beserta sejumlah reformis inti terhadap partisipasi dan pembelajaran sosial, telah menciptakan suatu landasan yang berpihak pada partisipasi masyarakat bagi pelaksanaan Program CBG. Sebelum Program CBG dilaksanakan, semua LPMK di Blitar sudah dipilih secara langsung oleh warga, bukan melalui penunjukkan dari atas sebagaimana yang terjadi di wilayah lain di Indonesia, selain itu, mekanisme pra-Musrenbang juga sudah diselenggarakan di seluruh wilayah kota Blitar. Hal ini dilaksanakan oleh pemerintah kota karena mereka menyadari pentingnya menghimpun masukan dari masyarakat. Maka, kondisi lingkungan pada saat itupun sebenarnya sudah cukup menguntungkan bagi pelaksanaan program pembangunan masyarakat partisipatif ini.

Pada tahun 1999, sebuah kelompok yang terdiri dari lima pejabat tinggi Blitar, bersama dengan empat anggota DPRD kota Blitar, mulai bekerja sama membuat rencana strategis (Renstra) lima tahun kota Blitar untuk memanfaatkan

217 Wawancara dengan Walikota, kepala Bappeda, dan Camat Kepanjen Kidul.

otonomi daerah yang saat itu baru diberlakukan. Pada tahun berikutnya, seorang mantan dosen administrasi publik yang terpilih menjadi walikota, bertekad untuk melaksanakan renstra tersebut. Reformasi yang dilakukan segera setelah walikota terpilih antara lain diangkatnya para pegawai pemkot yang masih muda dan cerdas menjadi Camat. Kemudian, antara tahun 2000 dan 2002, sebuah proses “penjaringan aspirasi masyarakat” (jaring asmara) dilaksanakan oleh Walikota dan pejabat lainnya. Penjaringan aspirasi tersebut lalu digunakan oleh para pejabat pemkot yang baru terpilih ini, untuk mengetahui keinginan dan kebutuhan masyarakat setempat. Pada tahun 2001, sudah ada pembicaraan mengenai pembuatan program *community block grant* yang bertujuan untuk memberdayakan pemerintah daerah dan masyarakat, program ini sejalan dengan upaya nasional untuk mendanai proyek masyarakat dengan skala kecil. Program yang dimaksudkan sebagai program uji coba ini, diprakarsai dan dikembangkan oleh pemerintah kota Blitar tanpa bantuan lembaga internasional atau pun LSM, tidak seperti program *block grant* yang ada di kebanyakan kabupaten lain di Indonesia.²¹⁸

Walikota sangat memahami bahwa akan timbul banyak masalah yang harus diatasi oleh Program CBG: misalnya, para birokrat yang belum terbiasa untuk mengambil inisiatif, juga melakukan pendekatan pembangunan yang bersifat *bottom-up*; tingkat kepercayaan masyarakat yang rendah terhadap pemerintah; minimnya kapasitas camat untuk mengelola proyek CBG; potensi pertentangan yang mungkin muncul di antara berbagai dinas pemkot; dan kemungkinan bahwa proposal dari masyarakat lebih merupakan “keinginan” daripada “kebutuhan”. Namun, kemampuan Walikota untuk melihat masalah-masalah ini sebagai hal yang lumrah dan merupakan pembelajaran yang sangat berguna, justru semakin memperkuat pendekatan partisipatif program CBG ini. Walikota memandang Program CBG bukan hanya sebagai pemberi manfaat langsung bagi masyarakat—“alasan politis” yang biasa diberikan untuk program ini—melainkan juga sebagai cara yang paling efektif untuk memberikan pengalaman kepada para birokrat lokal. Sehingga mereka bisa menerapkan pola pikir yang baru bahwa mereka sebagai pelayan masyarakat, bukan sebagai pejabat, sesuai dengan semangat desentralisasi dan peningkatan otonomi daerah di Indonesia.

Desentralisasi dan dukungan pemerintah pusat serta pendanaan bagi otonomi pemerintah daerah memberikan landasan yang penting bagi program yang menitik beratkan partisipasi masyarakat, seperti CBG. Sebagian besar Program CBG di biayai dari Dana Alokasi Umum yang diberikan oleh pemerintah pusat.

Faktor penghambat

Keberhasilan partisipasi masyarakat dalam program ini bergantung pada tingkat kepadatan masyarakat, yang cenderung lebih lemah di daerah-daerah urban. Sukorejo adalah kecamatan yang paling bersifat urban di Kota Blitar ; sebagian besar penduduknya adalah pedagang, pegawai negeri, atau bergerak di industri jasa. Masyarakat di sana juga cukup heterogen. Dua faktor inilah yang bisa menghambat kepadatan, dan tentunya, partisipasi masyarakat.²¹⁹ Bahkan, persentase dana partisipasi masyarakat Sukorejo terhadap program CBG di wilayahnya, adalah yang terendah di antara ketiga kecamatan di Blitar.

218 Wawancara dengan Walikota; Buku Reformasi Birokrasi Pemerintah Kota Blitar (2004).

219 Camat Sukorejo.

Kurangnya akuntabilitas baik LPMK maupun Tim Pengawas Independen. Peran LPMK sebagai pelaksana proyek menguntungkan posisi mereka sebagai pengawas proyek. Peran ganda ini telah menuai beberapa kritik, khususnya dari Tim Pengawas Independen yang baru dibentuk. LPMK dilihat tidak obyektif dalam melakukan pengawasan karena mereka juga merupakan bagian dari struktur pelaksana program; sementara itu, belum ada mekanisme resmi untuk mengawasi dan mengevaluasi LPMK sendiri, sehingga terbukalah kesempatan untuk korupsi. Meskipun masyarakat, untuk kasus yang ekstrem, bisa memberhentikan anggota LPMK yang terlibat korupsi, namun karena tidak ada laporan atau evaluasi dari LPMK yang disampaikan kepada masyarakat, maka sulit untuk mengungkap seandainya ada tindak korupsi. Masyarakat juga belum pernah meminta transparansi pertanggungjawaban keuangan dari LPMK, baik dana yang diterima maupun yang dibelanjakan untuk proyek.

Tim Pengawas Independen, yang dibentuk untuk memperkuat pengawasan program, tidak punya kewenangan untuk menjatuhkan sanksi terhadap LPMK jika mereka menemukan kasus korupsi. Tim Pengawas Independen hanya bisa melaporkan temuan mereka kepada Camat. Tim Pengawas Independen juga secara rutin dikonsultasi oleh Bappeda untuk revisi protap CBG. Namun, apa yang sebenarnya dilakukan Camat dan Bappeda dengan tim tersebut, tidak pernah jelas. Lebih lanjut lagi, banyak anggota Tim Pengawas Independen adalah mantan kepala LPMK, atau kontraktor swasta dan staf LSM yang tadinya mendapat dana untuk proyek skala kecil tapi mungkin akhirnya kehilangan dana ini karena program CBG kemudian sangat menekankan pelaksanaan oleh masyarakat. Hal tersebut semakin mengurangi akuntabilitas baik tim pengawas maupun LPMK, meskipun pada saat yang sama dapat meningkatkan kredibilitas rekomendasi-rekomendasi yang diberikan oleh Tim Pengawas Independen.

Jika konsultan teknis tidak diikutsertakan dalam perencanaan proyek, kadang-kadang bisa timbul perselisihan dengan masyarakat. Peran para konsultan teknis adalah menyediakan bantuan teknis dalam pelaksanaan, sehingga mereka tidak ikut serta dalam proses pencalonan dan penetapan prioritas proyek. Salah satu konsekuensi ketidakhadiran mereka selama tahap-tahap ini adalah bahwa sering kali perkiraan anggaran yang dibuat masyarakat sangat rendah. Jika perhitungan anggaran dilakukan oleh konsultan teknis terhadap proyek-proyek yang akan dikerjakan ternyata lebih tinggi, pemerintah biasanya menanggapi dengan menurunkan skala proyek, yang pada akhirnya bisa menjadi sumber perselisihan di masyarakat.

Kurangnya transparansi anggaran mengurangi rasa kepemilikan terhadap proyek. Meskipun anggaran proyek tersedia di kantor Camat, informasi tersebut tidak dipasang di lokasi pekerjaan atau disebarkan ke masyarakat. Sehingga pengetahuan warga kelurahan terhadap informasi anggaran bisa dikatakan tidak ada, meskipun mereka pada umumnya berminat untuk mengawasi pengeluaran LPMK. Baik LPMK maupun warga sendiri belum pernah menengarai minat masyarakat untuk memeriksa anggaran proyek. Namun, hal ini mungkin akan berubah; karena setelah sebuah pertemuan warga, seorang pria menggamit salah seorang peneliti lalu berbisik, "Bagus juga sih kalau anggarannya bisa ditempatkan di lokasi proyek."

Masyarakat tidak bisa Mengetahui proyek yang pada akhirnya akan disetujui. Sebagaimana disebutkan sebelumnya, peran masyarakat dalam pemilihan proyek sangat terbatas pada pengajuan proyek. Penetapan prioritas

dilakukan pada pertemuan di tingkat yang lebih tinggi (tingkat kelurahan), pertemuan ini pada umumnya dihadiri oleh anggota masyarakat yang lebih aktif, seperti ketua RT dan RW; anggota LSM dan Tim Pengawas Independen; juga anggota dan mantan anggota LPMK. Walaupun para ketua RW dan RT serta anggota LPMK sudah dianggap mewakili "suara" warga, bertanggung jawab terhadap warga, dan sering bertemu dengan warga daerahnya. Namun, warga masih tetap tidak mengetahui proyek mana yang akan dibiayai, karena alokasi dana akhir hanya dilakukan melalui negosiasi di tingkat Camat dan Bappeda.

Peluang Replikasi program

LSM setempat harus Diikutsertakan dalam pengawasan program untuk memastikan adanya akuntabilitas dan transparansi. Pengawasan oleh LSM lokal dapat meningkatkan transparansi dan akuntabilitas. Banyak tim pengawas independen yang dipilih dari kalangan LSM ataupun tokoh masyarakat, dan pemerintah mau mendengarkan mereka, terlepas dari risiko konflik kepentingan yang bisa terjadi. Melibatkan LSM untuk berperan sebagai pengawas independen di luar hierarki program akan turut menjamin bahwa mereka dapat sepenuhnya melaporkan kasus korupsi yang mereka temukan dan mereka juga bisa meneliti opini masyarakat tanpa bias pendapat.

Para pemain inti harus dipastikan berperan seefektif mungkin dalam pelaksanaan program. Terjadi banyak pertentangan mengenai efektivitas peran berbagai aktor program CBG, khususnya LPMK, Tim Pengawas Independen, dan para konsultan teknis.

Banyak terjadi perdebatan seputar peran LPMK, RW, dan RT dalam pengawasan dan pelaksanaan program. Selama ini, memang LPMK-lah yang melakukan sebagian besar pengerjaan proyek ; tetapi, beberapa orang beranggapan bahwa peran pelaksana proyek akan lebih sesuai jika dimainkan oleh tim RW dan RT, karena hal ini akan memperkuat kapasitas lokal sekaligus meningkatkan efektivitas pelaksanaan program. Menurut pendapat mereka, LPMK sebaiknya berperan sebagai pengawas tim RT dan RW dalam pelaksanaan program. Pada beberapa program, hal ini memang sudah dilakukan, tetapi pada tahun 2005, LPMK masih tetap mengerjakan sebagian besar proyek, dengan sedikit akuntabilitas terhadap masyarakat, pejabat kelurahan dan kecamatan, atau bahkan Tim Pengawas Independen.

Tim Pengawas Independen berfungsi untuk memantau kinerja LPMK, tetapi mereka tidak berwenang untuk memberikan sanksi jika ternyata ditemukan adanya penyimpangan. Dengan memberikan status formal kepada Tim Pengawas Independen terhadap LPMK melalui penambahan fungsi audit, misalnya, mungkin akan bisa menghasilkan suatu mekanisme yang dapat meningkatkan akuntabilitas dan transparansi.

Kemudian yang terakhir, beberapa warga ingin agar konsultan teknis diikutsertakan pada tahap perencanaan program ataupun proyek, tetapi para pengelola program khawatir jika ternyata biayanya terlalu mahal. Untuk itu Pemerintah harus meninjau kembali peran masing-masing pemain inti, terutama ekspektasi masyarakat dari tiap pemain tersebut.

Pengumpulan data harus dilakukan secara rutin dan cermat untuk memaksimalkan dampak positif dari revisi rancangan program. Seperti halnya yang terjadi pada program-program lain, pengumpulan data dalam Program CBG tampaknya tidak memadai untuk menunjukkan dampak proyek tersebut, sehingga dengan demikian tidak bisa berfungsi sebagai dasar yang cukup kuat bagi upaya peningkatan program. Misalnya jika salah satu tujuan dari program ini adalah meningkatkan partisipasi masyarakat dalam kegiatan pembangunan, maka dalam proses pemantauan rutin harus mengumpulkan data mengenai klasifikasi jenis kelompok (perempuan, warga miskin, manula, anak-anak, pemilik usaha kecil, kelompok elit lokal, dan lain-lain) yang berpartisipasi; tahap partisipasi (pengusulan, perencanaan, pemilihan, pelaksanaan, pendanaan, pengawasan, pengelolaan); wilayah partisipan (dari daerah yang lebih memiliki ciri perkotaan, atau dari daerah yang lebih memiliki ciri pedesaan); cara berpartisipasi (berbicara di rapat, berbicara kepada pejabat setempat, menghadiri pertemuan); dan seberapa sering (sesekali, rutin, pada malam hari, dan lain-lain). Revisi rancangan program, untuk meningkatkan efektivitasnya, hanya akan berhasil jika data mengenai topik-topik yang relevan dengan tujuan proyek sudah cukup akurat dan bisa dianalisa dengan baik.

Studi Kasus 8:
Proses Perencanaan Partisipatif
di Kabupaten Maros, Sulawesi Selatan

Ringkasan

Sejak tahun 2001 sampai 2005, Badan Pembangunan Internasional Amerika Serikat (USAID—*United States Agency for International Development*) melaksanakan proyek PERFORM (*Performance-Oriented Regional Management*, atau Pengelolaan Daerah Berorientasi Kinerja) untuk membantu 80 pemerintah kabupaten di Indonesia menerapkan proses perencanaan partisipatif dalam penyusunan rencana pembangunan daerah. *Forum Warga*, sebuah organisasi masyarakat lokal, berperan sebagai mitra strategis proyek *Perform* di Kabupaten Maros, Provinsi Sulawesi Selatan. Pada tahun 2002, Forum Warga bersama staf *Perform* memulai Program Dasar Pembangunan Partisipatif (PDPP) yang bertujuan untuk meningkatkan partisipasi warga dalam perencanaan pembangunan. Pada tahun 2003, mereka berhasil membuat pemerintah mengesahkan sebuah perda yang mewajibkan adanya proses perencanaan partisipatif di kabupaten Maros. Ketika laporan ini ditulis, hanya 20 desa di Maros (19 persen dari jumlah total desa yang ada) yang telah berhasil menyusun RPJMD Desa (rencana pembangunan jangka menengah desa untuk periode lima tahun), dengan proses partisipatif, sesuai dengan prinsip PDPP. Di beberapa desa, proses perencanaan yang baru ini memang telah meningkatkan keterlibatan warga dibanding proses perencanaan biasa. Namun, di dua desa yang dikunjungi tim peneliti, kesadaran dan keterlibatan warga desa dalam proses PDPP ternyata masih belum tumbuh. Bahkan di desa-desa yang partisipasi warganya sudah meningkatpun, partisipasi kaum perempuan masih terbatas, terlepas dari adanya upaya untuk meningkatkan peran perempuan. Bukan itu saja, tim peneliti juga menemukan bahwa ternyata tidak ada warga desa yang terlibat dalam proses penyusunan anggaran. Padahal, salah satu sasaran PDPP adalah memastikan bahwa proposal pembangunan dari tingkat desa akan bisa mempengaruhi alokasi anggaran kabupaten. Pada tahun 2004, pemerintah kabupaten menyatakan hanya bersedia menyokong 38 persen proposal tingkat desa (dihitung dari jumlah Rupiah), walaupun pada akhirnya memang pemerintah melipatgandakan dukungannya hingga mencapai 67 persen dari total proposal, hal ini ternyata bukan merupakan hasil dari PDPP, melainkan karena adanya advokasi dari *Forum Warga*. Karena kurangnya data, sangat sulit dikatakan apakah dengan berlalunya waktu telah terjadi perubahan baik jenis maupun jumlah alokasi anggaran untuk proposal pembangunan desa, meskipun di salah satu desa, PDPP dikatakan telah membantu menggalang dana untuk dua proposal, padahal sebelum adanya PDPP, di desa ini belum pernah ada proposal yang didanai. Terlepas dari keberhasilan kecil tadi, warga desa masih pesimis terhadap kemampuan mereka untuk mempengaruhi baik rancangan, maupun APBD itu sendiri, dan mereka pun terus melobi para pejabat pemerintah secara langsung, karena cara inilah yang dianggap paling efektif untuk mendapat dana. Tidak diketahui berapa banyak hasil perencanaan

*Studi kasus ini ditulis oleh Stefan Nachuk dari Bank Dunia (Indonesia) dan Susannah Hopkins Leisher, konsultan (Australia) berdasarkan kunjungan lapangan ke Maros pada bulan Maret 2005. Para anggota tim peneliti antara lain: Arya B. Gaduh, Bank Dunia (Indonesia); Nunik Yunarti dan Maulina Cahyaningrum, konsultan (Indonesia); dan Luis Fujiwara, Ford Foundation International Innovations Liaison Program (Brazil). Resensi yang digunakan antara lain: Green, Ian, *Perform Lessons Learned Study, Culpin Planning, Jakarta (January 2005)*; *Ten Steps for Implementing PDPP in Districts and Towns (dokumen Proyek Perform)*; *PDPP Handbook (dokumen Proyek Perform)*; dan *Local Governance Fact Sheet: Maros Regency (dokumen Proyek Perform)*. Dukungan manajerial, analitis, dan editorial diberikan oleh Menno Prasad Pradhan, Bank Dunia (Indonesia), dan Winthrop Carty, Ash Institute of Democratic Governance, Harvard University (AS).*

Laporan studi kasus ini adalah hak cipta penulis, Ash Institute, dan World Bank; dan tidak boleh disebarluaskan atau digunakan tanpa izin mereka.

pertisipatif tingkat desa yang sebenarnya digunakan dalam proses perencanaan dan penyusunan APBD. Namun, *Forum Warga* menegaskan bahwa sekitar dua pertiga kepala desa yang melaksanakan PDPP, menggunakan RPJM (Rencana Pembangunan Jangka Menengah) sebagai acuan program yang dibahas pada musrenbang tingkat desa. Kelanjutan finansial dari perencanaan partisipatif di Maros masih sulit diperkirakan, selain karena kurangnya data, juga karena terbatasnya komitmen finansial dari pemerintah kabupaten, walaupun masalah finansial tampaknya bukan merupakan faktor penghambat. Selain itu, pelaksanaan PDPP menjadi sangat tergantung pada peran penggerak utama, yaitu *Forum Warga*, dimana keterbatasan yang dimiliki anggotanya untuk aktif secara intensif di forum pada akhirnya akan mengurangi peluang kelanjutan PDPP secara institusi. Kemudian yang terakhir, keterlibatan warga desa yang terbatas dalam pelaksanaan PDPP dapat mengurangi peluang terciptanya kelanjutan sosial dari perencanaan partisipatif.

Pendahuluan

Sebagai bagian dari mandatnya untuk mengentaskan masyarakat miskin di Indonesia, Bank Dunia melakukan sembilan studi kasus tentang upaya pengembangan pelayanan, khususnya bagi masyarakat miskin dan tertinggal. Kasus-kasus dipilih melalui suatu proses penelaahan kompetitif yang dikelola oleh Bank Dunia terhadap praktek-praktek inovatif yang sedang berlangsung dalam pemerintahan daerah selama beberapa tahun terakhir. Para donor, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan pegawai pemerintah daerah pun diundang dan diminta untuk mengajukan proposal sehubungan dengan kegiatan pelayanan masyarakat yang inovatif dan pro-masyarakat miskin, baik yang sedang mereka jalankan atau sekedar mereka ketahui. Reformasi di Maros, yang berupaya meningkatkan partisipasi warga dalam perencanaan pembangunan daerah, merupakan reformasi yang menyangkut salah satu tema inti yang sangat penting untuk membuat pelayanan menjadi lebih efektif bagi masyarakat miskin, yaitu: pemberdayaan masyarakat sebagai klien.

Lokasi Penelitian: Kabupaten Maros

Kabupaten Maros, yang terletak di bagian barat provinsi Sulawesi Selatan, dan berjarak sekitar 30 kilometer sebelah utara Makassar; pada tahun 2001 memiliki populasi sebanyak 278.300 jiwa, yang tersebar di 14 kecamatan yang ada di Kabupaten itu. Angka kemiskinan di kabupaten Maros pada tahun 2004 berada sedikit di bawah 21 persen, lebih tinggi dari angka nasional tahun 2004, yang mencapai hampir 17 persen. Perekonomian utamanya adalah sektor pertanian. Penduduk Maros terdiri dari beragam kelompok etnis, namun etnis Bugis dan Makasar merupakan kelompok yang dominant di kabupaten tersebut.

Proyek Perform dan Forum Warga

Sejak tahun 2001 hingga 2005, Badan Pembangunan Internasional Amerika Serikat (USAID) melaksanakan proyek "Perform" (*Performance-Orientated Regional Management*, atau Pengelolaan Daerah Berorientasi Kinerja) yang berupaya menerapkan sistem "perencanaan partisipatif, untuk membantu 80 pemerintah daerah [kabupaten] menyusun rencana pembangunan daerah". Maros merupakan salah satu dari 80 kabupaten ini.

Strategi proyek Perform:

1. Meningkatkan mutu kebijakan fiskal daerah dengan menyediakan bantuan teknis kepada Departemen Keuangan;
2. Meningkatkan mutu kebijakan administratif daerah dengan menyediakan bantuan teknis kepada Departemen Dalam Negeri; dan
3. Meningkatkan mutu kebijakan perencanaan daerah.

Perhatian utama proyek *Perform* ditingkat daerah, adalah untuk menyediakan bantuan teknis bagi desa-desa, kabupaten, dan organisasi masyarakat sipil yang menjadi mitra strategisnya (khususnya bantuan berbentuk pelatihan dan fasilitasi) dalam menerapkan metode perencanaan partisipatif

untuk meyakini rencana pembangunan jangka menengah. Hasil akhir yang diharapkan adalah, agar masyarakat bisa mempengaruhi proses penyusunan APBD. Sebelum menyediakan bantuan, *Perform* meminta komitmen penuh dari pemerintah daerah yang berminat mengikuti program ini, untuk sepenuhnya melibatkan para stakeholder dalam proses perencanaan pembangunan dan untuk mengalokasikan dana yang memadai bagi pelaksanaan proyek.

Forum Warga (FWSM, atau *Forum Warga Salewangang Maros*, dalam bahasa setempat Salewangang artinya "sejahtera atau makmur") adalah mitra strategis *Perform* di Maros.²²⁰ *Forum Warga* merupakan sebuah konsorsium LSM, warga, dan para pemimpin daerah. Visinya adalah menjadikan Maros "masyarakat yang makmur" melalui partisipasi masyarakat yang lebih besar dengan cara:

1. Melembagakan partisipasi warga dalam pembuatan kebijakan;
2. Membantu memastikan disetujuinya proposal pembangunan dari desa, baik pada tahap perencanaan tingkat kabupaten maupun pada penyusunan APBD; dan
3. Mendorong badan eksekutif dan legislatif untuk mendengarkan dan mempertimbangkan suara warga.

Dukungan finansial untuk *Forum Warga* disediakan oleh dua pertiga dari 55 organisasi masyarakat sipil yang ada di kabupaten Maros, serta sumbangan non-uang dari masyarakat²²¹

Pada tahun 2002, *Perform* dan *Forum Warga* memulai Program Dasar Pembangunan Partisipatif (PDPP) yang bertujuan untuk meningkatkan partisipasi warga desa dalam perencanaan pembangunan. Para fasilitator kabupaten dan desa yang dilatih oleh proyek ini bertanggung jawab untuk:

- Mengumpulkan data;
- Membuat rencana pembangunan tingkat dusun;
- Mengorganisir rapat desa, pada rapat itu para pemimpin desa dan fasilitator kabupaten bekerja sama dengan warga desa untuk mengidentifikasi dan menyusun prioritas kebutuhan wilayah mereka;
- Membuat rencana pembangunan jangka menengah (RPJMD) desa; dan
- Membawa rencana pembangunan tersebut ke tingkat yang lebih tinggi yaitu, kecamatan, Bappeda (Badan Perencanaan Pembangunan Daerah), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

²²⁰ Para anggota *Forum Warga* mengatakan bahwa mereka mendirikan kelompok ini secara independen. Tetapi, staf *Perform* memainkan peranan kunci dalam membantu kelompok ini berkembang dengan, misalnya, membantu mereka mengorganisir pertemuan dan bekerja sama dengan para pejabat pemerintah kabupaten.

²²¹ Para anggota dan Sekretaris Jenderal *Forum Warga*.

Rencana lima tahun ini selain digunakan desa sebagai dasar untuk membuat rencana strategis pembangunan, digunakan juga sebagai proposal yang mewakili desa tersebut dalam musrenbang kecamatan, dan juga dalam musrenbang bersama Bappeda di tingkat kabupaten untuk menginformasikan alokasi dana.²²² Dari 14 kecamatan di Maros, masing-masing menghasilkan 20-25 proposal proyek, sehingga akan ada 280-350 proposal harus dibahas dalam setiap rapat tingkat kabupaten. Setelah proposal dipertimbangkan dan dinilai sesuai dengan program-program dari dinas terkait, dan anggaran kabupaten saat itu, peserta rapat kemudian menilai masing-masing proposal berdasarkan lima kriteria berikut: ketersediaan peluang pasar; peluangnya menciptakan lapangan kerja; kelanjutan program; potensinya untuk meningkatkan pendapatan warga desa; dan tingkat kebutuhannya.²²³ Kemudian akhirnya, Bappeda membuat draft RAPBD lalu mengajukannya ke DPRD, untuk dibahas dan disahkan sebagai bagian dari APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) untuk tahun yang baru.²²⁴

Sepuluh langkah peraturan daerah, menuju partisipasi warga.

1. *Publikasi rancangan dan perencanaan perda.*
2. *Sosialisasi rancangan perda tersebut.*
3. *Pengorganisasian masyarakat.*
4. *Tanggapan masyarakat terhadap perda.*
5. *Feedback dari pemerintah kepada masyarakat.*
6. *Perumusan akhir perda.*
7. *Penyampaian tanggapan/keluhan resmi oleh warga.*
8. *Pembahasan komentar masyarakat oleh DPRD.*
9. *Penetapan perda oleh DPRD.*
10. *Penyebaran perda/kebijakan yang baru ini kepada publik.*

Pada tahun 2003, *Forum Warga* dan staf *Perform* berhasil melobi pemerintah daerah untuk mengeluarkan peraturan daerah (perda) tentang perencanaan partisipatif,²²⁵ meskipun aturan pelaksanaan perda tersebut belum ditetapkan. Menurut perda ini, Mekanisme wajib untuk melaksanakan perencanaan pembangunan partisipatif di Maros adalah dengan Perencanaan Pembangunan Daerah Berbasis Partisipasi Masyarakat/Perencanaan Pembangunan Berbasis

Masyarakat (P2DBPM/P2BM), meskipun mekanisme ini sebenarnya lebih bersifat melengkapi daripada mengganti mekanisme perencanaan yang sebelumnya. Peraturan daerah yang baru ini menetapkan bahwa warga harus terlibat dalam perencanaan pembangunan jangka pendek, menengah, dan panjang di tingkat desa, kecamatan, dan kabupaten, warga juga harus terlibat dalam proses penyusunan APBD, dan dalam perumusan kebijakan di berbagai bidang, termasuk kesehatan, pendidikan, dan lingkungan. Lebih jauh lagi, peraturan ini juga menuntut adanya transparansi penuh dari berbagai pihak dan memberi hak kepada warga untuk mengajukan keluhan.

Metodologi Dan Pertanyaan Penelitian

Kunjungan lapangan dilakukan untuk menguji tiga hipotesis:

- Perda yang baru dan Program Dasar Pembangunan Partisipatif (PDPP) telah meningkatkan peran warga dalam perencanaan pembangunan dan penyusunan anggaran.
- Perda yang baru dan Program Dasar Pembangunan Partisipatif (PDPP) belum membuat anggaran dan rencana pembangunan kabupaten menjadi lebih mencerminkan prioritas warga.

222 *Sekretaris salah seorang camat di Maros.*

223 *Pengelola PDPP, Bappeda.*

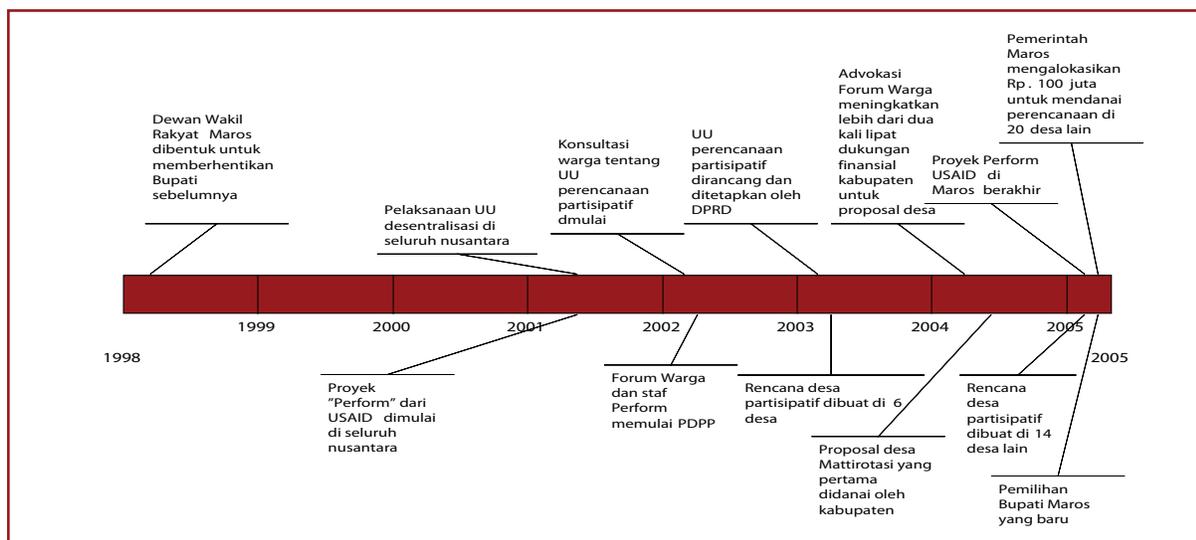
224 *Pengelola PDPP di Bappeda dan Sekretaris Jenderal Forum Warga.*

225 *PERDA No. 13/2003 tentang Perencanaan Pembangunan Daerah Berbasis Partisipasi Masyarakat.*

- Dampak perda yang baru dan Program Dasar Pembangunan Partisipatif tidak berkelanjutan.

Tim peneliti menghabiskan 10 hari di kabupaten Maros, dan mengunjungi 3 kecamatan: Mandai, Maros Baru, dan Lau. Di Mandai, tim mengunjungi desa Pattontongan dan Hasanuddin; di Maros Baru, desa Mattirotasi; dan di Lau, desa Soreang. PDPP belum dilaksanakan di Soreang, tetapi tiga desa lainnya yang dikunjungi merupakan bagian dari fase pertama PDPP. Tim peneliti melakukan diskusi kelompok terfokus dan wawancara semi-terstruktur dengan 92 orang, termasuk 6 anggota Forum Warga, 2 anggota Bappeda, 3 anggota DPRD, 2 staf Perform, 1 camat, 3 anggota staf kecamatan, 3 lurah, 37 tokoh desa, and 35 warga desa.

Hasil Temuan



Apakah Perda yang baru dan Program Dasar Pembangunan Partisipatif (PDPP) meningkatkan peran warga dalam perencanaan pembangunan dan penyusunan anggaran?

Dari 103 desa di Maros, baru dua puluh desa—hanya 19 persen dari keseluruhan—telah menyusun rencana pembangunan desa secara partisipatif dengan bimbingan PDPP. Dengan bantuan *Perform*, enam proposal tingkat desa diselesaikan pada tahun 2003, dan pemerintah kabupaten mendanai serta memfasilitasi proses perencanaan pembangunan di 14 desa lagi pada awal tahun 2005 (penundaan dari tahun 2004 karena keterbatasan anggaran). Kabupaten ini berencana untuk memperluas jangkauan kegiatan PDPP ke 40 desa lain pada tahun 2005, namun belakangan diturunkan menjadi 20 desa karena keterbatasan anggaran. Ternyata pada akhirnya, tidak ada pelatihan atau perencanaan partisipatif yang dilakukan di ke-20 desa ini, dan baru 20 persen dari Rp. 100 juta yang dialokasikan untuk proses ini, yang sudah dicairkan untuk Bappeda.

Dari dua puluh desa ini, beberapa diantaranya telah menerapkan proses perencanaan pembangunan yang baru, dan ternyata bisa melibatkan lebih banyak warga dan membuat warga memberikan lebih banyak

waktu untuk berpartisipasi dibandingkan proses perencanaan sebelumnya. Misalnya, di desa Mattirotasi, sebagian besar warga desa tidak hanya mengetahui tentang proses perencanaan PDPP tetapi juga berpartisipasi di dalamnya. Seorang warga mengatakan bahwa masyarakat desa sekarang lebih percaya diri untuk berbicara. Warga lain menyatakan bahwa orang yang berbicara di rapat-rapat perencanaan PDD jumlahnya meningkat. Konsensusnya adalah bahwa mutu dari diskusi tentang proses ini, maupun tingkat kepuasannya, sangat tinggi.²²⁶

Sedangkan beberapa desa PDPP bahkan belum pernah mengadakan musyawarah perencanaan pembangunan yang lama, yaitu Musbangdes yang dulu digunakan sebelum diperkenalkannya proses perencanaan yang baru ini; proposal pembangunan desa selama itu ditulis sendiri oleh para lurah, untuk kemudian diajukan dalam rapat tingkat kecamatan. Kemungkinan besar di desa-desa inilah PDPP akhirnya berhasil meningkatkan partisipasi warga dalam perencanaan pembangunan.

	Proses lama (musbangdes atau Musrenbang tingkat desa)	Proses PDPP (musrenbang desa partisipatif)
Jenis partisipan	Kebanyakan kaum elit	Kaum elit, pria dan wanita, kaya dan miskin, tua dan muda, para pemimpin informal
Jumlah partisipan	5-20 orang	30-50 orang
Waktu yang dibutuhkan	2 jam	2 hari
Pembuat proposal	Individu	Kelompok kecil
Peserta diskusi	Hanya kaum elit yang berbicara	Proses yang terfasilitasi menggugah semua partisipan untuk berbicara
Fasilitator	Lurah	Fasilitator kabupaten dan desa
Keluaran	Rencana Pembangunan Desa Tahunan	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa untuk periode Lima Tahun

Sumber: Para Warga di Desa Mattirotasi.

Namun, pada dua desa yang dikunjungi, warga desa sama sekali tidak mengetahui dan terlibat dalam proses perencanaan pembangunan yang baru ini. Misalnya, di desa Hasanuddin, sangat sedikit warga desa yang tahu adanya PDPP. Lurah (yang baru) dan pegawainya tidak tahu apakah perencanaan PDPP telah dilaksanakan di desa mereka pada tahun 2003 (meski menurut *Perform* sudah), dan fasilitator desanya sudah pindah. Para tokoh desa tidak ingat tentang PDPP, bahkan setelah dijelaskan, mereka tetap skeptis apakah partisipasi mereka akan ada gunanya, bahkan dalam mekanisme yang lama (musbangdes) sekalipun. Menurut warga, mereka tidak pernah diberi cukup waktu untuk berkonsultasi dengan warga desa terlebih dahulu. Banyak orang menganggap musrenbang "sama saja dengan rapat yang dulu", karena proposal yang dibuat tidak pernah ada kelanjutannya. Seorang tokoh informal mengatakan, "Keinginan saya untuk menghadiri rapat [tahun ini] hanya 10 persen, karena saya takut ini sama saja dengan tahun lalu."

226 Wawancara dengan warga desa.

Di desa Pattontongan, warga dan pemimpin desa juga tidak mengetahui adanya PDPP, meskipun menurut *Perform*, PDPP sudah dilaksanakan. Namun, setidaknya di sini, warga menyatakan warga memiliki keterlibatan dalam proses perencanaan, walaupun secara tak resmi; menurut warga, mereka biasanya melakukan diskusi informal seputar masalah pembangunan mereka dan kemudian mengajukan gagasan mereka kepada ketua RT, yang kemudian membawanya ke musbangdes.

Bahkan di desa-desa yang secara keseluruhan tingkat partisipasinya telah meningkat, partisipasi perempuan masih terbatas. PDPP mengharuskan musrenbang dihadiri setidaknya 30 persen peserta perempuan, sedangkan jumlah peserta perempuan yang ada selama ini tidak selalu memenuhi kuota. Bahkan sempat ada pernyataan bahwa kalau ada partisipasi perempuan pun, terkesan dipaksakan; fasilitator harus mengajukan pertanyaan secara langsung kepada kelompok perempuan untuk membuat mereka bicara. Meski kuota jumlah peserta biasanya berhasil terpenuhi pada hari pertama dari dua hari rapat, ketua Forum Warga memperkirakan bahwa pada hari kedua, hanya setengah dari peserta perempuan yang datang kembali, alasan yang sering dikemukakan adalah, sibuk mengurus rumah.

Para warga desa yang mendapat bimbingan PDPP masih belum terlibat dalam penyusunan anggaran. Secara langsung maupun tidak langsung, tim peneliti tidak menemukan adanya bukti bahwa keterlibatan warga, yang sangat terbatas dalam perencanaan pembangunan ini, berlanjut sampai ke tingkat pengalokasian anggaran di tingkat kabupaten.

Apakah Perda yang baru dan Program Dasar Pembangunan Partisipatif (PDPP) membuat anggaran atau rencana pembangunan kabupaten menjadi lebih mencerminkan prioritas warga?

Terdapat peningkatan besar dalam pendanaan kabupaten yang sudah direncanakan untuk proposal desa tahun 2004. Namun, masih diperdebatkan sejauh mana atau sampai taraf mana peranan perda yang baru dan PDPP dalam hal ini. Karena penyebab langsung dari peningkatan ini adalah advokasi dari *Forum Warga*, padahal salah satu tujuan proyek *Perform* adalah advokasi yang sukses dari kelompok lokal terhadap proses penyusunan anggaran kabupaten yang lebih baik.

Pada awalnya, pemerintah kabupaten hanya setuju untuk mendanai 38 persen dari proposal desa tahun 2004 (dihitung dalam jumlah Rp.). *Forum Warga* sangat kecewa, sehingga kemudian mengadakan pertemuan dengan beberapa anggota DPRD dan Bappeda untuk membicarakan situasi ini, sambil mengemukakan bahwa beberapa pengeluaran pemerintah yang telah disetujui, seperti pembelian mobil untuk pegawai negeri, terasa kurang tepat, sementara kegiatan pembangunan untuk masyarakat yang sah justru tidak mendapat persetujuan. Setelah tiga pertemuan, jumlah dana untuk proposal desa meningkat jauh, hingga 67 persen (sekitar Rp. 133 juta) dari total permintaan, artinya 70 persen dari keseluruhan anggaran pembangunan tahunan untuk desa maupun dinas kabupaten.²²⁷ Pada saat yang sama, menurut situs *Perform*, proposal kabupaten untuk membeli kendaraan, alokasi

227 Artikel yang ditulis oleh pengelola *Perform* setempat di *Berita Perencanaan Partisipatif*.

diskresi untuk Bupati, dan dukungan untuk organisasi profesional dipangkas. Mengingat besarnya wewenang pemda terhadap APBD, hal ini bisa dibilang sebagai prestasi yang cukup substansial.²²⁸

Karena kurangnya data, sangat sulit untuk mengetahui apakah dengan berlalunya waktu telah terjadi perubahan dalam jenis atau jumlah alokasi anggaran desa. Masalah terbesar yang masih mengusik para warga Mattirotasi adalah bahwa Bappeda belum menanggapi proses perencanaan mereka yang partisipatif, dengan memberikan peningkatan dana pembangunan yang signifikan. Namun, baik Bappeda maupun pengelola Perform tidak bisa menyediakan data anggaran di tingkat kabupaten atau tingkat pemerintahan dibawahnya, untuk mengkonfirmasi atau menyangkal pernyataan ini.

Untuk desa Mattirotasi, PDPP jelas telah membantu mendapatkan dana dari kabupaten untuk beberapa proposal desa yang baru. Lurah desa ini menyatakan bahwa sebelum adanya PDPP, proposal desa tidak pernah didanai, sedangkan setelah itu, dua dari proposal mereka didanai (setelah diubah):

- pembangunan jalan aspal pada tahun 2004. Desa meminta pendanaan untuk 1.500 m di 3 dusun, tetapi kabupaten hanya mendanai 150 m di satu dusun—dusun yang ada sekolah dasarnya.
- pembangunan toilet pada tahun 2005. Desa meminta toilet untuk setiap rumah tetapi kabupaten hanya mendanai toilet umum.

Rencana Jangka Menengah Desa Mattirotasi 2003-2007

Activities	2003	2004	2005	2006	2007	Cost (Rp.)
Analisis kegiatan masyarakat						- 230
Penanaman bakau						-
Perluasan saluran irigasi						-
Penyelesaian pembangunan kantor lurah						-
Pembangunan jalan semen dari Kanjitonang ke Bawalangi						750,000,000
Dana bergulir						40,000,000
Pelatihan produksi kerupuk udang						-
Pembangunan bak air bersih						-
Pembangunan toilet untuk tiap rumah						105,000,000
Pembangunan jalan aspal di daerah kumuh						-
Pembangunan jembatan						-
Perbaikan jalan						700,000,000
Pembangunan jalan semen dari Kanjitonang ke Bawalangi						750,000,000

Meskipun sudah ada keberhasilan ini, warga masih pesimis bahwa mereka bisa mempengaruhi rencana pembangunan dan anggaran kabupaten, sehingga mereka terus melobi pemerintah secara langsung

228 Perkiraan dari kepala bidang ekonomi dan pembangunan di Bappeda (tim peneliti tidak bisa mendapatkan dokumen yang asli) dan RAPBD (Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang ditetapkan sebagai APBD).

229 Menurut kepala desa, dana kegiatan ini dan kegiatan lainnya tidak tercantum dalam tabel karena warga tidak mampu memperkirakannya.

karena merasa ini adalah cara paling efektif untuk mendapat dana. Meski berada di desa yang PDPP-nya tampaknya memiliki dampak terbesar, warga Mattirotasi masih merasa “putus asa dan pesimis”²³⁰ karena jumlah proposal desa yang didanai oleh kabupaten masih rendah. Warga mengatakan bahwa melobi pejabat pemerintah seperti Bupati dan kepala Bappeda masih tetap menjadi kunci untuk membiayai sebagian proposal mereka, seperti pada proyek kantor desa dan jalan desa.²³¹ Salah satu contoh yang menunjukkan keyakinan warga bahwa pendekatan langsung dengan pejabat akan lebih efektif misalnya, ketika mereka mengatakan bahwa mereka merasa bahwa dana untuk membiayai proyek jalan akan diperoleh sebentar lagi karena mereka telah langsung memintanya dari Bupati sewaktu beliau melakukan kunjungan.²³² Lurah desa Hasanuddin juga telah mengirim proposal langsung kepada Bupati, serta berupaya mendapat dukungan dari seorang kerabat dari istri ketua RT Padangala yang adalah anggota DPRD.²³³ Kabarnya, RT Padangala telah menerima dana untuk lampu jalan, renovasi sekolah, dan perbaikan jalan setapak.²³⁴ Banyak warga mengatakan bahwa “memiliki teman di DPRD atau Bappeda” adalah cara terbaik untuk mendapat pendanaan.

Tidak diketahui jumlah pasti proposal-proposal desa yang digunakan dalam rapat perencanaan tingkat kabupaten dan dalam penyusunan APBD. Lurah desa Mattirotasi, misalnya, yakin bahwa proposal desanya dibahas di tingkat kabupaten, karena beliau waktu itu datang ke kabupaten dan menyaksikan bahwa proposal itu ada dan dibahas. Sementara di Hasanuddin, tak seorang pun di desa itu bisa menunjukkan rencana pembangunan jangka menengah baru yang telah dibuat. Di Pattontongan, seorang fasilitator desa memang memiliki rencana lima tahun yang hampir selesai dibuat, tetapi tidak yakin apa yang akan dilakukan dengan rencana tersebut. Menurutnya, ia telah bertanya kepada para pengelola Perform tentang hal itu, tetapi sampai sekarang ia belum mendapatkan jawaban yang jelas.²³⁵

Menurut seorang pegawai Bappeda yang merangkap sebagai pengelola PDPP setempat, Bappeda memegang ke-20 rencana jangka menengah desa yang telah selesai dibuat, tetapi pengelola Perform setempat meminjam semuanya dan tidak bersedia atau mungkin tidak bisa memperlihatkannya kepada tim peneliti.

Meskipun tampaknya pada tingkat kabupaten pengaruhnya kurang, para pemimpin Forum Warga menyatakan bahwa sekitar dua pertiga lurah dari desa yang mendapat bimbingan PDPP menggunakan RPJM desa sebagai acuan untuk perencanaan pembangunan tahunan tingkat desa. Sayangnya, hanya kepala desa Mattirotasi yang bisa mengkonfirmasi hal ini.²³⁶ **Forum Warga juga menyatakan bahwa mereka sudah memastikan bahwa proposal dari tingkat desa diajukan ke musrenbang (musyawarah perencanaan pembangunan) di tingkat kabupaten,²³⁷ tetapi tidak ada bukti bahwa proposal dari tingkat desa digunakan pada tingkat ini.**

230 Wawancara dengan para warga Mattirotasi.

231 Desa Hasanuddin.

232 Wawancara dengan para warga Mattirotasi.

233 Wawancara informal dengan kepala desa Hasanuddin.

234 Wawancara dengan masyarakat di RT termiskin desa Hasanuddin.

235 Menurut Sekretaris Jenderal Forum Warga.

236 Pengelola PDPP/pegawai Bappeda.

237 Forum Warga.

Apakah dampak dari perda yang baru dan Program Dasar Perencanaan Pembangunan tidak berkelanjutan?

Kelanjutan finansial dari perencanaan partisipatif tidak pasti, selain karena kurangnya data, juga karena kurangnya komitmen finansial kabupaten, walaupun masalah finansial tampaknya bukan merupakan faktor penghambat. Penyandang dana utama (USAID) telah menghentikan pendanaannya; meski penyandang dana lainnya (pemerintah kabupaten) masih mendanai proses PDPP, pada kenyataannya selama dua tahun ini bantuan itu jauh lebih sedikit dari yang dijanjikan. Pada tahun 2004, kabupaten awalnya berencana untuk memberikan Rp. 250 juta (sekitar US\$25.000) untuk perencanaan partisipatif di 14 desa, tetapi kemudian memotongnya hingga Rp. 50 juta. Akhirnya, jumlah ini pun tidak dicairkan sampai tahun 2005, karena adanya kekurangan anggaran pada tahun 2004. Pada tahun 2005, kabupaten mengalokasikan Rp. 100 juta ke 20 desa lain, tetapi hingga hari ini baru mencairkan 20 persennya saja. Sedangkan untuk 63 desa lainnya, kabupaten tidak menyatakan komitmen apa pun untuk mendanai perencanaan partisipatif.

Pendanaan PDPP

Anggaran Kabupaten	Anggaran Perform	Kapan dilaksanakan	Jumlah Desa
Rp. 50 juta (US\$5,000)	Rp. 200 juta (US\$20,000) ²³⁸	Pertengahan 2003	6
Rp. 50 juta (US\$5,000)	Data tidak tersedia, meski diketahui bahwa Perform membiayai sebagian biaya proyek tahun ini	Januari-Februari 2005	14
Rp. 100 juta (US\$10,000)	0	Tanggal tidak direncanakan	20

Source: PDPP manager/Bappeda staff.

Tim peneliti tidak dapat memperoleh data keuangan dari Perform untuk jumlah pengeluaran PDPP tahun 2004. Tanpa adanya data ini, mustahil untuk menghitung biaya pelaksanaan PDPP hingga hari ini secara akurat, sehingga sulit untuk memperkirakan biaya pelaksanaan di 63 desa sisanya. Namun dengan memperhitungkan bahwa Rp. 400 juta telah digunakan atau dialokasikan untuk proses ini di 40 desa, maka bias diperkirakan bahwa 63 desa sisanya setidaknya membutuhkan biaya sekitar Rp. 630 juta lagi dengan biaya rata-rata Rp.10 juta per desa. Angka ini hanya merupakan kurang dari 5 persen dari APBD Maros tahun 2005, yang artinya keterbatasan anggaran mungkin bukan penyebab dari lambatnya pelaksanaan PDPP di kabupaten ini.

Pelaksanaan PDPP sangat tergantung pada keterlibatan penggerak utama, Forum Warga, dimana keterbatasan yang dimiliki anggotanya untuk aktif secara intensif di forum pada akhirnya akan mengurangi peluang kelanjutan PDPP secara institusi. Forum ini telah secara aktif mendorong pelaksanaan perencanaan partisipatif. Forum berupaya memastikan bahwa proposal dari desa benar-benar digunakan dalam penyusunan

²³⁸ Perhitungan pengelola PDPP berdasarkan pembagian biaya yang telah disepakati antara kabupaten (20 persen) dan Perform (80 persen); data anggaran yang mendukung tidak tersedia.

rencana pembangunan dan anggaran kabupaten, dengan menghadirkan stafnya dan terlibat aktif dalam rapat-rapat di tiap dinas teknis dan juga di tingkat kabupaten. Forum juga telah membantu memfasilitasi perencanaan partisipatif di 20 desa. Namun perlu dipertimbangkan bahwa Forum memiliki sumber daya finansial dan keterampilan teknis yang terbatas, sehingga kesanggupannya untuk mempertahankan tingkat keterlibatannya, jika PDPP diperluas ke 63 desa lainnya, masih belum terjamin. Sayangnya, belum ada alternatif riil terhadap kepemimpinan Forum saat ini.

Terbatasnya keterlibatan warga dalam PDPP dapat mengurangi kesempatan untuk memperoleh kelanjutan secara sosial. Staf *Perform* pada awalnya melatih 20 orang pelatih: 10 orang dari pemerintah daerah dan 10 orang dari organisasi masyarakat sipil, termasuk Forum Warga. Kedua puluh orang ini kemudian melatih para fasilitator untuk 6 desa pertama yang diikuti dalam PDPP. Para fasilitator desa, termasuk 3 pemimpin dari tiap desa, akan memimpin proses perencanaan partisipatif di desa-desa ini. Namun, di 14 desa berikutnya, tidak ada fasilitator desa yang dilatih dan digunakan; sebaliknya, yang digunakan adalah para pengelola *Perform* dan para pelatih kabupaten (termasuk staf *Forum Warga*). Memang, menggunakan warga desa sebagai fasilitator mungkin tidak cukup efektif untuk membangun kelanjutan sosial: di Mattirotasi, misalnya, kepala desanya malah tidak tahu bahwa ada fasilitator desa. Sewaktu dijelaskan kepadanya apa saja tanggung jawab fasilitator desa, ia menyimpulkan bahwa ia pastilah fasilitator juga! Tetapi ia tidak ingat pernah mengikuti pelatihan yang berkaitan. Para fasilitator desa juga tidak pernah dibayar untuk melakukan pekerjaan mereka, berbeda dengan para fasilitator kabupaten dan *Forum Warga*. Hal ini mungkin akan mengurangi kepercayaan mereka terhadap program partisipatif ini. (Menurut *Bappeda*, penyebabnya karena kebanyakan fasilitator adalah para pemimpin desa yang salah satu tugasnya memang memfasilitasi rapat desa.) Selain itu, Forum Warga—terutama ketua PDPP lokal—meskipun mendukung aspirasi warga desa, mereka terisolir dari warga desa akibat statusnya yang elit. Meski *Forum Warga* memiliki hubungan resmi dengan banyak LSM di desa-desa, Forum Warga tidak memiliki dukungan masyarakat lokal yang kuat. Banyak warga desa bahkan belum pernah mendengar tentang organisasi ini. Hal ini mungkin mengakibatkan kurangnya rasa memiliki warga desa terhadap proses perencanaan partisipatif.

Faktor kunci dari dampak positif perencanaan partisipatif

Proses perencanaan partisipatif baru saja dimulai, jadi tidaklah mengherankan jika dampak positifnya sejauh ini masih agak terbatas. Dampak yang sudah terlihat sejauh ini yaitu; pertama, sekarang lebih banyak warga desa yang terlibat dalam perencanaan tahunan di tingkat desa daripada sebelumnya, dan mereka merasa lebih percaya diri untuk melibatkan diri; kedua, di beberapa desa, RPJMD yang dihasilkan dari proses ini benar-benar digunakan sebagai dasar bagi perencanaan desa tahunan, dan diajukan ke musrenbang kecamatan dengan harapan dapat mempengaruhi perencanaan di tingkat yang lebih tinggi. Peningkatan pada tahun 2004 dalam hal pendanaan bagi proposal desa pastilah merupakan hasil lain dari PDPP, meski tidak secara langsung.

Perubahan politik di tingkat kabupaten dan nasional. Setelah krisis ekonomi dan sosial pada tahun 1997 dan 1998, Bupati yang menjabat saat itu dicopot dari jabatannya dan akhirnya dipenjarakan karena kasus korupsi; dalam perjalanan sejarah Maros, ini adalah pertama kalinya warga menunjukkan kekuatan sebesar itu. peristiwa tersebut sejalan dengan perubahan yang terjadi di seluruh negeri. Perjalanan untuk memecat Bupati telah menghasilkan

terbentuknya Dewan Perwakilan Maros, sebuah organisasi warga ditingkat akar rumput, yang seolah memberi petunjuk kepada warga Maros bahwa mereka berpotensi untuk mempengaruhi jalannya pemerintahan.

Sementara itu, di tingkat nasional, sebuah UU desentralisasi disahkan, memberikan kepada sekitar 420 kabupaten di Indonesia wewenang yang lebih besar terhadap perencanaan pembangunan dan penyusunan anggaran daerah.²³⁹ Para politisi daerah, warga, dan donor asing mulai menampakkan minat yang lebih besar untuk mendukung terwujudnya pemerintahan yang baik, dan proses partisipatif di tingkat lokal. Undang-undang yang mulai dilaksanakan pada tahun 2001 ini, memungkinkan masuknya proyek Perform dan terbentuknya Forum Warga pada tahun berikutnya.

Pembentukan Perform di kabupaten bertepatan dengan terjadinya pergolakan politik yang dipimpin oleh para mahasiswa lokal. Pada bulan Mei 2002, staf Perform dan mahasiswa lokal mengorganisir pertemuan dengan para pemimpin lokal dan LSM untuk membahas cara meningkatkan partisipasi warga dalam proses perencanaan pembangunan. Pegawai pemerintah bersedia datang karena mereka paham bahwa para donor akan mulai meminta proses partisipatif. Unsur-unsur reformis dalam pemerintah kabupaten menyambut prakarsa ini, karena mengetahui bahwa mereka akan diuntungkan dengan meningkatnya partisipasi, karena mereka akan bisa menanggapi tuntutan rakyat dengan lebih efektif, dan dalam prosesnya akan meningkatkan popularitas mereka di mata para konstituen.²⁴⁰

Pertemuan ini menghasilkan sebuah proposal untuk membentuk sebuah tim yang terdiri dari 15 orang (40% dari pemerintah dan 60% dari LSM) untuk merancang Perda yang akan mewajibkan warga untuk berpartisipasi dalam perencanaan pembangunan. Setelah empat kali mengadakan konsultasi (antara tahun 2002 sampai 2003) yang diikuti oleh pemerintah, LSM, dan warga, termasuk sebuah lokakarya tentang perencanaan partisipatif dan sebuah seminar tentang perancangan Perda, lalu membuat tiga rancangan, tim menyelesaikan Perda yang telah disepakati tersebut. Akhirnya, pada tahun 2003, DPRD mengesahkan Peraturan Daerah Nomor 13 tentang Perencanaan Pembangunan Daerah Berbasis Partisipasi Masyarakat (P2DBM/P2BM).²⁴¹

Ditetapkannya perda tentang perencanaan partisipatif.

Proses kolaborasi yang melibatkan pemerintah, LSM, dan staf Perform— untuk merancang dan menetapkan perda tersebut—telah memobilisir dukungan dan komitmen kepada satu tujuan utama, yaitu partisipasi warga. Perda tersebut memuat “hal-hal yang berkenaan dengan partisipasi”— suatu perubahan besar dibandingkan masa sebelumnya, ketika proses partisipatif tidak diinginkan atau diperlukan.²⁴² Perda ini juga menyediakan dasar hukum bagi PDPP. Perform telah berupaya menjalankan Perda ini di 79 kabupaten lainnya yang ada dalam program, tetapi hanya berhasil di enam

kabupaten. Hal ini menunjukkan bahwa penetapan Perda tersebut di Maros memang merupakan suatu keberhasilan besar. Adanya proses konsultasi dan dukungan serta kepemimpinan Bupati serta para reformis lainnya di DPRD, membuat Maros memiliki kondisi yang sesuai untuk Perda partisipatif.

Kesediaan para pegawai pemerintah daerah untuk “mengubah aturan main”. Bappeda adalah institusi yang bertanggungjawab untuk meninjau, menetapkan prioritas, dan mengalokasikan dana pembangunan,

239 UU 22/1999 tentang Desentralisasi dan Otonomi Daerah menghasilkan kerangka kerja bagi proses desentralisasi di Indonesia, sementara UU 25/1999 mengklarifikasi hubungan fiskal di antara pemerintah pusat dan daerah.

240 Wawancara dengan anggota DPRD dan Ketua Komisi Kepemerintahan.

241 Perencanaan Pembangunan Berbasis Partisipasi Masyarakat (P2BM).

242 Sebelumnya, menurut teori, ada mekanisme perencanaan bottom up yang dilaksanakan di seluruh Indonesia, tetapi pada kenyataannya, kebanyakan kepala desa merancang rencana sendiri, dan sangat jarang proposal desa disetujui dan didanai (Keputusan Menteri Dalam Negeri No.9 tahun 1982 tentang Pedoman Penyusunan Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan di Daerah).

termasuk semua proposal desa. Pegawai Bappeda telah terlibat sejak rapat awal yang pada akhirnya menghasilkan pengesahan Perda partisipasi, mereka juga telah memberikan dukungan yang cukup kepada *Forum Warga* dan staf proyek *Perform*. Meski ada anggota-anggota DPRD yang mengkhawatirkan implikasi dari melembagakan partisipasi, banyak anggota lainnya, khususnya yang berhubungan dengan *Forum Warga*, memainkan peran aktif dalam perancangan dan akhirnya pengesahan Perda tersebut. Reformasi hukum tidak akan bisa tercapai seandainya ada penolakan politis yang kuat. Fakta bahwa para pejabat kunci pemerintah daerah—Bupati, anggota DPRD, dan Bappeda—aktif berpartisipasi dalam diskusi dengan kelompok masyarakat sipil dan staf *Perform* pada awal tahun 2002 tentang Perda yang baru tersebut menunjukkan adanya keterbukaan sejak awal untuk mengubah hubungan tradisional dari atas ke bawah antara pemerintah dan rakyat. Biaya pelaksanaan PDPP per desa yang tampaknya rendah kemungkinan besar juga turut memungkinkan para pendukung PDPP mengupayakan setidaknya sejumlah dana pemerintah untuk proses ini tiap tahun.

Proyek Perform. Staf proyek *Perform* adalah para fasilitator dan pendukung kunci dalam proses perencanaan partisipatif. Selain menyediakan dukungan terhadap pembentukan *Forum Warga*, mereka juga memainkan peranan penting dalam bekerja sama dengan Forum dan pemerintah kabupaten untuk mengesahkan Perda partisipasi, dan mendukung proses perencanaan pembangunan partisipatif ditingkat desa via pendanaan dan fasilitasi. Dukungan penting lainnya yang diberikan yaitu, permintaan spesifik yang diajukan oleh proyek ini, untuk melibatkan lebih banyak warga dalam rapat perencanaan pembangunan dan mendorong warga untuk berbicara.

Komitmen dan kepemimpinan Forum Warga terhadap proses perencanaan partisipatif. Forum warga menyediakan status organisasi lokal yang resmi, untuk wadah berkumpul para pendukung proses perencanaan partisipatif. Kemampuan Forum warga untuk membawa perubahan terhadap PDPP kemungkinan besar disebabkan oleh, jaringan yang dimilikinya di kalangan pemerintahan dan adanya dukungan institusional dari *Perform*.

Kepemimpinan sejumlah lurah dan camat. Beberapa camat dan lurah yang aktif telah membantu mewujudkan proses perencanaan partisipatif. Dari desa-desa yang dikunjungi oleh tim peneliti, hal ini hanya terjadi di Mattirotasi, tetapi Forum Warga menegaskan bahwa lebih dari dua pertiga kepala desa PDPP sekarang memahami dan menerapkan metode perencanaan partisipatif. Mereka memainkan peranan kunci dalam memastikan bahwa warga desa memahami hak-hak mereka sesuai dengan Perda yang baru, kemudian bahwa proses perencanaan daerah dilakukan sesuai jadwal dan dengan kualitas yang bagus, dan bahwa para warga desa memahami proses setelah penyusunan prioritas dan pengalokasian anggaran di tingkat kabupaten dan kecamatan. Menurut sekretaris jenderal Forum Warga, contohnya kepala desa Mattirotasi, "ia benar-benar memahami cara mendapatkan partisipasi masyarakat". Ia memiliki hubungan yang dekat dengan banyak anggota Forum, dan memiliki latar belakang sebagai aktifis kabupaten. Pada tahun 1998, ia bergabung dengan para aktifis lainnya untuk membentuk Majelis Amanat Rakyat Maros yang memberhentikan Bupati Maros sebelumnya.

Warga dan kepala desa masih terus melakukan lobi secara pribadi sebagai cara agar proposal desa mereka disetujui oleh pemerintah kabupaten.

Apa yang membatasi dampak positif inovasi ini?

Terbatasnya keterlibatan para warga desa dalam PDPP. Para fasilitator Perform dan Forum Warga bertemu dengan para lurah dari ke-20 desa PDPP untuk memastikan bahwa warga desa yang representatif diundang ke rapat perencanaan pembangunan selama dua hari. Namun, tidak ada tindak lanjut atau pengawasan setelah proses tersebut; tanggung jawab untuk menyebar undangan dan memublikasikan rapat diserahkan kepada para kepala desa. Di desa Mattirotasi, lebih dari 50 orang hadir, tingkat representasi mereka untuk populasi desa itu masih tetap belum diketahui, meski orang-orang yang diwawancarai mengatakan bahwa semua stakeholders telah dilibatkan.²⁴³ Peraturan PDPP mengharuskan dilaksanakannya rapat persiapan ditingkat dusun, tetapi di sedikitnya satu desa (Pattontongan), warganya menyatakan bahwa rapat demikian tidak ada di 4 dusun termiskin, dan hal ini mengurangi kemampuan mereka untuk menyusun proposal dan menyumbangkan pemikiran mereka. Namun, fasilitator desa berkata bahwa rapat tingkat dusun diadakan di ke-4 dusun. Strategi untuk meningkatkan peran perempuan dalam perencanaan partisipatif sejauh ini juga belum efektif. Salah satu alasannya adalah karena tanggung jawab perempuan terhadap keluarga dan ketersediaan waktu mereka kurang dipikirkan.

Hanya di enam desa diupayakan penggunaan fasilitator desa, bahkan di desa-desa ini pun, keterlibatan warga masih agak lemah. Malah, seorang "fasilitator desa" tidak tahu-menahu soal pelatihan yang seharusnya ia ikuti.

Kurangnya peningkatan signifikan dalam hal alokasi anggaran bagi desa PDPP. Warga desa jarang atau tidak pernah merasakan adanya keterkaitan antara tindakan mereka (mengikuti rapat perencanaan pembangunan) dan hasil yang dicapai (pendanaan proyek desa). Potensi dukungan masyarakat lokal ini cenderung semakin diperlemah oleh keberadaan dan keefektifan yang dirasakan warga dari "proses bayangan"—lobi tidak resmi.

Lemahnya dukungan pemerintah terhadap PDPP. Bupati yang sebelumnya dikenal karena kepemimpinan finansialnya yang buruk. Beliau kerap kali membuat komitmen finansial di luar anggaran daerah kepada desa-desa, sehingga mengacaukan alokasi APBD yang telah ditetapkan (mungkin inilah sebabnya dukungan finansial kabupaten untuk PDPP dikurangi secara drastis pada tahun 2004). Selain itu, tidak ada rencana kelanjutan finansial jangka panjang untuk perencanaan partisipatif. Meski perencanaan ini sendiri tidak begitu mahal, biaya yang sering muncul adalah yang berkaitan dengan pelatihan fasilitator dan pemantauan perkembangan desa, ditambah biaya ekspansi program ke desa-desa lain, yang justru meningkatkan biaya total kegiatan ini untuk tahun-tahun mendatang. Dukungan finansial yang tidak konstan dari kabupaten terhadap perencanaan partisipatif hingga hari ini mencerminkan adanya perbedaan internal mengenai manfaat program ini.

²⁴³ Di Desa Hasanudin, tidak tersedia informasi yang dapat diandalkan karena fasilitator desa sudah pindah ke luar desa, kepala desanya baru, dan warga tidak ingat prosesnya. Di Desa Pattontongan, warga melaporkan bahwa proses perencanaan belum diselesaikan.

Jadwal Perform untuk pelaksanaan PDPP:

Tahun 1: Para stakeholders lokal mempersiapkan dokumen RPJM Desa;

Tahun 2: Para stakeholders lokal memulai rencana perpindahan (roll-over);

Tahun 3: Pemerintah daerah menyatakan siap untuk meneruskan prosesnya sendiri, atau mencari bantuan dari konsultan yang dilatih Perform.

Akhir dari dukungan Perform yang tidak direncanakan dengan matang.

Proyek ini berakhir lebih karena batas waktu, bukannya ditentukan oleh hasil yang dicapai. Perform menghentikan bantuannya untuk program perencanaan partisipatif yang terfasilitasi aktif di 6 dari 103 desa di Maros,²⁴⁴ tanpa meninggalkan para kader yang cukup kuat untuk melanjutkan proses ini, atau pun tanpa memastikan tersedianya dana yang diperlukan.

Ketergantungan pada satu penggerak lokal. Meski PDPP diikuti oleh banyak stakeholder, diluar Forum Warga dan para mitranya seperti kepala desa Mattirotasi, ternyata PDPP kurang mendapat dukungan masyarakat lokal. Forum Warga memang memiliki akar yang luas di kalangan masyarakat Maros, tapi sayangnya tidak tertancap dengan dalam, karena hanya tertanam dikalangan tertentu. Kebanyakan warga setempat tidak banyak tahu tentang Forum Warga atau apa yang dilakukan Forum Warga.

Proses musyawarah perencanaan pembangunan yang terlalu singkat di beberapa desa. Di 6 desa pertama, PDPP dilaksanakan sebagaimana seharusnya, dengan proses yang berlangsung selama 5 hari tanpa terburu-buru, tetapi di 14 desa berikutnya, akibat terbatasnya dana, proses tersebut hanya berlangsung selama 2 hari.²⁴⁵ Sebagian besar peserta berpendapat bahwa proses intensif 2 hari terlalu singkat bagi masyarakat untuk bersama-sama menakar kebutuhan dan merancang proposal program dengan efektif.

Keterbatasan Perda. Perda Perencanaan Partisipatif merupakan pencapaian yang signifikan di Maros. Tetapi, Perda ini memiliki banyak keterbatasan yang kemungkinan besar menimbulkan masalah keuangan bagi proses perencanaan partisipatif dan masalah dalam menjalankan proposal yang telah dihasilkan pada proses perencanaan dan penyusunan anggaran di tingkat kabupaten. Misalnya, Perda tersebut tidak mengklarifikasi masalah:

- aturan pelaksanaan di tingkat kecamatan dan kelurahan;
- pendanaan proses perencanaan partisipatif;
- apa yang dimaksud dengan "partisipasi";²⁴⁶
- peran dan tanggung jawab pemerintah di tiap level dalam pelaksanaannya; dan
- mekanisme untuk mengaitkan proposal dari tingkat desa dengan penyusunan APBD.

Perda ini juga tidak memuat ketentuan tentang komisi untuk menangani keluhan warga atau sanksi bagi pegawai pemerintah yang dalam menjalankan tugasnya tidak sesuai dengan prinsip partisipatif.²⁴⁷ (Keduanya dihilangkan tepat sebelum penetapan perda tersebut.)

²⁴⁴ Forum Warga memfasilitasi proses ini di 14 desa lain, sementara Perform mengakhiri kegiatannya di Maros.

²⁴⁵ Wawancara dengan sekretaris jenderal Forum Warga.

²⁴⁶ Perda ini hanya menyatakan bahwa "partisipasi adalah suatu bentuk keterlibatan masyarakat yang aktif, secara langsung dan tidak langsung bertanggung jawab menyediakan masukan bagi semua pembuatan dan pengesahan kebijakan, dan bagi semua kegiatan pemerintahan, sehingga mereka dapat lebih akomodatif, transparan, dan akuntabel!"

²⁴⁷ Ketua DPRD bagian Pemerintahan.

Tidak tersedianya aturan pelaksanaan untuk Perda tersebut. Saat laporan ini dibuat, aturan pelaksanaan sudah hampir selesai, dan diharapkan ini akan segera disahkan. Diharapkan bahwa aturan pelaksanaan ini akan banyak mengklarifikasi kebingungan seputar perencanaan partisipatif, karena aturan pelaksanaan ini akan mengklarifikasi berbagai tanggung jawab para stakeholder dan turut memastikan adanya akuntabilitas.

Perubahan politik daerah. Kemungkinan besar, pergantian Bupati dan ketua Bappeda pada akhir tahun 2005 merupakan salah satu penyebab keterlambatan pencairan dana yang dialokasikan untuk proses perencanaan partisipatif di 20 desa berikutnya dan juga penundaan pelaksanaan aturan pelaksanaan Perda partisipatif.²⁴⁸

Lemahnya pemahaman warga terhadap hak dan kewajiban mereka yang tercantum di Perda partisipasi. Sebagian besar warga masyarakat tidak tahu tentang Perda yang baru ini, dan bahkan lebih sedikit warga yang bisa mengutip ketentuan spesifik tentang partisipasi mereka dalam proses perencanaan pembangunan, sehingga "tuntutan" mereka untuk "pelayanan" yang partisipatif pun berkurang.

Sangat terbatasnya data yang tersedia tentang anggaran belanja PDPP, pendanaan proposal desa, serta pembuatan dan pembahasan proposal desa. Karena data yang ada tentang topik-topik kunci ini tidak memadai, mustahil untuk mengukur keberhasilan PDPP hingga hari ini secara akurat, sehingga sulit untuk merencanakan pelaksanaan yang lebih efektif di masa yang akan datang.

Replikasi dan Kelanjutan

Pertimbangkan untuk menerapkan sistem "block grant" lokal. Sistem yang menyediakan sejumlah dana dalam jumlah yang sudah ditetapkan sebelumnya, untuk membiayai proposal program pembangunan desa yang diajukan melalui proses partisipatif. Diharapkan akan bisa memberikan dorongan langsung, serta merta, dan bisa cukup ampuh agar warga desa bersedia untuk lebih terlibat dalam membuat rencana jangka menengah yang berkualitas.

Diseminasikan secara luas informasi tentang hak dan kewajiban warga dalam proses perencanaan partisipatif. Warga akan cenderung tidak berpartisipasi dengan efektif dalam kegiatan perencanaan pembangunan jika mereka tidak tahu bahwa dalam hal ini, Perda mendukung keterlibatan mereka. Hingga saat ini, banyak warga yang masih berpikir bahwa perencanaan pembangunan merupakan tanggung jawab para pemimpin.

Investasikan sebagian besar dana proyek untuk proses pelatihan dan menyokong fasilitator tingkat desa. Jika perencanaan pembangunan tingkat desa menghasilkan proposal yang kurang berkualitas, hampir dapat dipastikan bahwa proposal tersebut tidak akan bisa digunakan pada tingkat kabupaten. Terdapat bukti yang memperlihatkan bahwa fasilitator desa yang jumlahnya hanya sedikit, hingga sejauh ini belum menerima pelatihan yang memadai dan dukungan yang diperlukan untuk membantu desa-desa membuat proposal program yang berkualitas. Namun karena mereka memiliki latar belakang di bidang kemasyarakatan desa dan politik setempat, mereka adalah fasilitator yang paling potensial untuk bekerja secara efektif di tingkat desa.

248 Pengelola PDPP/pegawai Bappeda dan Sekretaris Jenderal Forum Warga.

Lembaga luar seperti proyek Perform USAID sebaiknya melaksanakan program yang “result-based”. Terlepas dari niat awal Perform untuk memastikan adanya suatu struktur dan jaminan finansial; saat *Perform* menghentikan dukungan mereka di Maros, terlihat jelas bahwa perencanaan partisipatif belum terstruktur dengan baik dan secara finansial juga belum terjamin. Tujuan yang mendasar seperti itu harus diwujudkan ke dalam struktur perencanaan dan pembuatan keputusan, untuk mengarahkan pelaksanaan proyek. Kelanjutan secara finansial sangat berkaitan dengan kelanjutan sosial: untuk melaksanakan proses partisipatif, dibutuhkan kepercayaan dari pihak warga bahwa keterlibatan mereka hari ini akan memberikan hasil yang sesuai.

Membantu dinas pemerintah (dalam hal ini, Bappeda) meningkatkan kemampuan mereka untuk mengaitkan proposal dari tingkat desa dengan APBD. Walaupun untuk menghadapi “ego” berbagai dinas kabupaten dan menghadapi pengaruh partai politik, tidak cukup hanya dengan dukungan teknis saja, tetapi hal itu tetap merupakan salah satu faktor penting yang menunjang pelaksanaan program.

Organisasi masyarakat sipil seperti Forum Warga harus mendapatkan dukungan yang kuat, agar dapat berfungsi secara efektif sebagai lembaga yang menyuarakan perencanaan partisipatif. Sebagian besar warga hanya memiliki pengetahuan yang samar tentang Forum Warga saat ini, sehingga Forum Warga belum dapat memainkan peran yang diembannya, yaitu memfasilitasi dan mengorganisir partisipasi warga di bidang penyusunan anggaran dan perencanaan pembangunan kabupaten.

*Studi kasus 9:
Reformasi Pegawai Negeri
di Kabupaten Boalemo, Gorontalo*

Ringkasan

Sejak tahun 2002, Bupati Boalemo di Provinsi Gorontalo, Indonesia, memelopori reformasi pegawai negeri di kabupaten tersebut. Reformasi utama mencakup disahkannya peraturan daerah (perda) tentang transparansi, diperkenalkannya tender pengadaan yang kompetitif serta diperkenalkannya sistem penggajian baru yang sembari menaikkan gaji secara signifikan, mengenakan denda guna meningkatkan disiplin. Namun hingga kini keberhasilan reformasi tersebut masih sangat terbatas. Jika kinerja didefinisikan sempit sebagai kehadiran, ada kesan terjadi peningkatan kinerja – walaupun dengan tidak adanya data absensi, pernyataan ini sulit dibuktikan. Selain itu, sejak reformasi ini diterapkan, belum ada pegawai negeri yang terkena sanksi karena kualitas pelayanan yang buruk – kemungkinan karena pelanggaran seperti itu memang tidak diselidiki atau dilaporkan. Sementara, reformasi menghapus “tunjangan operasional” – yang selama ini terutama digunakan membiayai perjalanan dinas lapangan – ternyata berdampak negatif terhadap kinerja petugas lapangan yang, karena reformasi itu, sebagiannya sekarang bergantung pada tunjangan dari pihak yang seharusnya mereka awasi. Reformasi pengadaan tampaknya hanya meningkatkan transparansi pengadaan proyek-proyek kecil. Praktik kolusi tetap terjadi untuk proyek-proyek besar (yang biasanya dikerjakan perusahaan non-lokal) dan agaknya mencakup cukup besar nilai anggaran pembangunan kabupaten. Reformasi ini berhasil membuat pegawai negeri menjadi lebih bertanggung jawab kepada publik karena warga yang tinggal dekat ibu kota kabupaten sekarang memiliki lebih banyak kesempatan (dan memang menjadi lebih sering) menyampaikan keluhan/ pengaduan. Bahkan, pada satu kasus, pengaduan masyarakat menyebabkan dipecatnya oknum pejabat yang korup. Keberhasilan reformasi terutama didukung oleh kuatnya komitmen dan kepemimpinan bupati serta janji dana dan dukungan teknis yang ditawarkan oleh Proyek Prakarsa Pembangunan Tata Pemerintahan Daerah (P2TPD) yang didanai Bank Dunia. Namun banyak faktor lain membatasi efektivitas reformasi, antara lain reformasi sistem insentif yang tidak dirancang dengan baik (ketiadaan denda untuk pelanggaran yang menyangkut kualitas pelayanan, sistem pemantauan pelanggaran yang tidak praktis, dan keputusan yang kurang bijaksana untuk menghapus “tunjangan operasional”), ketergantungan pada bupati, marginalisasi penduduk daerah yang miskin yang jauh dari ibukota kabupaten, lemahnya masyarakat sipil, dan komitmen pendanaan yang tidak dipenuhi P2TPD.

Studi kasus ini ditulis oleh Arya B. Gaduh, Bank Dunia (Indonesia) berdasarkan kunjungan lapangan ke Boalemo pada bulan April 2005. Referensi dibuat untuk Pemberantasan Korupsi di Indonesia: Meningkatkan Akuntabilitas dan Pembangunan, Bank Dunia (2004). Di antara para anggota tim peneliti termasuk Arya B. Gaduh, Bank Dunia (Indonesia), dan Nunik Yunarti dan Maulina Cahyaningrum, konsultan (Indonesia). Dukungan manajerial, analitis dan editorial diberikan oleh Menno Pradhan dan Stefan Nachuk dari Bank Dunia (Indonesia) juga Winthrop Carty, Ash Institute of Democratic Governance, Harvard University (U.S.A.). Dukungan editorial dan analitis juga diberikan oleh Susannah Hopkins Leisher, konsultan (Australia).

Laporan Studi Kasus ini adalah hak cipta penulis, Ash Institute, dan World Bank; dan tidak boleh disebarluaskan atau digunakan tanpa izin mereka.

Sebagai bagian dari mandatnya untuk mengentaskan masyarakat miskin di Indonesia, Bank Dunia melakukan serangkaian studi kasus tentang upaya pengembangan pelayanan khususnya bagi masyarakat miskin dan tertinggal. Studi kasus dipilih melalui sebuah proses penyaringan kompetitif yang dilaksanakan oleh Bank Dunia terhadap praktik-praktik inovatif yang diamati di dalam pemerintah daerah selama beberapa tahun terakhir. Para donor, lembaga swadaya masyarakat (LSM) dan pegawai pemerintah daerah dihubungi dan diminta untuk mengajukan proposal sehubungan dengan kegiatan pelayanan masyarakat yang inovatif dan pro-masyarakat-miskin, baik yang sedang mereka jalankan atau mereka ketahui. Reformasi yang sedang dilaksanakan di Kabupaten Boalemo, Provinsi Gorontalo, mengambil tema yang sangat mendasar untuk membuat pelayanan lebih pro-masyarakat-miskin: yaitu reformasi pada pegawai negeri. Atas dasar itulah Boalemo dipilih menjadi salah satu lokasi studi kasus.

Lokasi Penelitian: Kabupaten Boalemo

Kabupaten Boalemo dibentuk pada bulan Oktober 1999 menyusul keputusan pemerintah pusat melaksanakan desentralisasi, diikuti pembentukan pemerintahan kabupaten pada tahun 2000. Tak lama kemudian, timbul perselisihan berlarut-larut mengenai lokasi ibu kota kabupaten, memaksa pemerintah kabupaten tersebut untuk membangun fasilitas pemerintahan di dua kota. Perselisihan tersebut selesai pada akhir tahun 2002 dengan dipecahnya Boalemo menjadi dua kabupaten baru yaitu Boalemo dan Pohuwato. Pada tahun 2003 jumlah penduduk Kabupaten Boalemo baru adalah 106.440 jiwa.²⁴⁹

Masyarakat di Boalemo miskin. Menurut survai kemiskinan Badan Pusat Statistik (BPS) pada tahun 2000, tingkat kemiskinan di Boalemo adalah 39% , jauh lebih tinggi daripada rata-rata nasional 19 %. Pada tahun 2003 Produk Domestik Bruto (PDB) Boalemo adalah Rp. 280 miliar atau hanya Rp.2,6 juta per kapita. Kabupaten ini bergantung pada sektor pertanian dan perikanan; pada tahun 2003, tiga perempat dari angkatan kerjanya bekerja pada sektor-sektor tersebut, dan menghasilkan sekitar sepertiga dari PDB kabupaten.

Dari segi budaya Boalemo tergolong homogen: Sebagian besar penduduknya berasal dari Gorontalo dan sebagian besar penduduk, terutama yang sudah tua, tidak dapat berbahasa Indonesia. Sembilan puluh enam persen penduduknya beragama Islam. Agama memainkan peranan penting dalam kehidupan sehari-hari di Boalemo, tercermin dalam motto daerah "Boalemo Bertasbih".²⁵⁰

²⁴⁹ Boalemo Dalam Angka 2003, Badan Pusat Statistik (2004).

²⁵⁰ Secara resmi, "bertasbih" adalah singkatan dari Beriman, Takwa, Aman, Sehat, Bersih, Indah, Harmonis.

Pegawai Negeri Di Boalemo

Ada dua jenis pegawai pemerintah di Boalemo. Yang pertama adalah para pegawai negeri yang menerima gaji pokok dari dan hanya dapat diberhentikan oleh pemerintah pusat – walaupun pemerintah daerah tetap menentukan tanggung jawab mereka. Pada tahun 2004 Boalemo mempekerjakan 1.320 pegawai negeri penuh.²⁵¹

Visi dan Misi Boalemo mengenai Tata Pemerintahan

Visi: Kemandirian dalam tata pemerintahan: kemampuan untuk merencanakan, merumuskan, melaksanakan dan mengendalikan seluruh kegiatan pemerintahan sesuai kondisi daerah guna pelayanan kepada masyarakat.

Misi:

1. *Penyiapan aparatur pemerintahan yang berkualitas;*
2. *Penyerapan sistem reward dan punishment;*
3. *Pengembangan organisasi pemerintahan sesuai kebutuhan;*
4. *Pengelolaan administrasi pemerintahan secara komputersasi;*
5. *Pengembangan wilayah;*
6. *Pertemuan berkala dengan lembaga legislatif;*
7. *Perumusan standar pelayanan prima*

Jenis kedua adalah pegawai yang dikontrak oleh kabupaten (honor daerah atau honda) yang tidak mendapatkan gaji atau hak istimewa²⁵² pegawai negeri penuh, namun juga tidak terikat aturan pemerintah pusat (yang bahkan mengatur masalah pribadi seperti perkawinan). Gaji honda sepenuhnya dibayar oleh pemerintah daerah, dan pemerintah daerah dapat merekrut atau memberhentikan mereka. Perpecahan Kabupaten Boalemo pada tahun 2002 mengurangi secara drastis jumlah pegawai negeri penuh di masing-masing kabupaten. Dengan dikeluarkannya keputusan pemerintah pusat pada tahun 2003 untuk tidak merekrut pegawai negeri baru, terjadinya kekurangan pegawai negeri di Boalemo. Oleh karena itu

pemerintah kabupaten amat bergantung pada para honda. Menurut seorang staf Bagian Keuangan Kabupaten, pada tahun 2004 terdapat 1.476 honda di Boalemo.²⁵³

Reformasi

Latar Belakang Reformasi

Reformasi di bidang tata pemerintahan telah menjadi bagian dari misi pemerintah daerah sejak tahun 2000 ketika Kabupaten Boalemo dibentuk. Sejak tahun 2002 sampai dengan

tahun 2004, pemerintah kabupaten telah melaksanakan serangkaian reformasi pada pegawai negeri untuk mencapai misi tersebut. Sementara itu pada Oktober 2002, Prakarsa Pembangunan Tata Pemerintahan Daerah (P2TPD) yang didanai oleh Bank Dunia mulai dijalankan di 22 kabupaten di Indonesia termasuk Boalemo. Tujuan proyek tersebut adalah untuk mendukung pemerintah kabupaten dalam meningkatkan transparansi (secara khusus: untuk mengeluarkan peraturan daerah tentang transparansi), akuntabilitas dan partisipasi publik serta untuk melaksanakan reformasi di bidang manajemen keuangan dan reformasi di bidang pengadaan.²⁵⁴

Tiga fokus reformasi pegawai negeri di Boalemo digambarkan di bawah ini.

²⁵¹ Wawancara dengan anggota staf Bagian Keuangan Daerah

²⁵² Hak-hak istimewa pegawai negeri penuh dapat mencakup tunjangan struktural, tunjangan istri dan anak, dan beras catu setiap bulan.

²⁵³ Honda tidak dapat mengisi posisi "struktural": Umumnya mereka adalah pekerja, guru dan pegawai lapangan bukan sebagai manajer, kepala sekolah atau kepala dinas.

²⁵⁴ Dokumen Penilaian Proyek P2TPD.

Fokus Reformasi #1: Meningkatkan Transparansi

Badan Pengawas Daerah atau Bawasda bertanggung jawab untuk memantau pemerintah kabupaten dan melaksanakan rencana pembangunan daerah. Pada praktiknya Bawasda lebih sering melakukan audit keuangan. Ketua Bawasda bertanggung jawab kepada bupati.

Tak lama setelah terpilih pada tahun 2001, Bupati Boalemo memerintahkan pembongkaran pagar di sekitar rumahnya untuk memudahkan masyarakat bertemu dia. Tahun berikutnya Bupati memulai tradisi “*morning coffee*”: masyarakat diundang ke rumahnya pada pagi hari untuk menyampaikan keluhan mereka secara langsung. Sebagai tambahan, dia juga menjamin bahwa masyarakat bisa mengajukan pengaduan secara langsung ke Badan Pengawas Daerah (Bawasda). Pada tahun 2003 Proyek P2TPD mulai dilaksanakan di Boalemo. Dalam pelaksanaannya fasilitator P2TPD bekerja sama dengan pemerintah kabupaten dan masyarakat umum untuk merancang sebuah peraturan daerah atau perda guna memperkuat dasar hukum transparansi tata pemerintahan.²⁵⁵ Pada akhir tahun 2004, Peraturan Daerah No. 6/2004 mengenai “Transparansi Pelayanan Publik dalam Tata Pemerintahan” ditetapkan oleh DPRD. Perda tersebut mulai berlaku pada bulan Januari 2006.²⁵⁶ Di atas kertas peraturan tersebut sangat progresif. Peraturan tersebut jelas mewajibkan lembaga-lembaga publik untuk memberikan hampir semua jenis informasi kepada publik, kecuali informasi yang berkaitan dengan kepolisian dan intelijen pertahanan nasional serta perlindungan hak properti intelektual dan persaingan. Peraturan tersebut juga secara gamblang menyatakan lembaga yang bertanggung jawab terhadap pelaksanaannya (yaitu Komisi Transparansi), serta menetapkan sanksi administratif dan pidana bagi yang tidak mematuhi.

Sebagai tindak lanjut dari penetapan perda yang inovatif ini, bupati meneruskan upaya-upaya lainnya untuk meningkatkan transparansi. Pada tahun 2005, bupati meminta dengan tegas kepada semua pejabat tinggi untuk mulai menempelkan jumlah gaji resmi mereka di depan pintu ruangan kantor masing-masing. Bupati juga meminta semua dinas untuk mengumumkan kemajuan pencapaian target tahunan pendapatan asli daerah oleh dinas bersangkutan, baik untuk tujuan transparansi maupun akuntabilitas. Dia juga memberitahukan nomor telepon selular dia dan para sekretaris bupati kepada publik sehingga masyarakat dapat menelepon dia secara langsung atau mengirim pesan singkat untuk memberikan laporan mengenai kinerja para pegawai pemda.

Fokus Reformasi #2: Mengurangi Korupsi Pengadaan

Proses pengadaan pemerintah adalah salah satu sumber “kebocoran” keuangan yang terutama di Indonesia.²⁵⁷ Dengan sistem penunjukan langsung – dan bukannya tender kompetitif – sebagai metode favorit, para politisi kerap menggunakan pengadaan proyek pemerintah sebagai sarana balas jasa kroni mereka. Namun, pemerintah daerah menganggap penunjukan langsung tersebut tidak selalu buruk: sistem ini mendukung tumbuhnya bisnis lokal terutama sektor konstruksi. Namun Keputusan Presiden No. 80/2003 mengenai tender kompetitif mewajibkan

²⁵⁵ Lihat <http://www.p2tpd.or.id>.

²⁵⁶ Pelaksanaan setiap peraturan memerlukan sebuah keputusan pelaksana dan biasanya dibutuhkan waktu satu tahun untuk menerbitkannya. Peraturan Daerah No. 6/2004 dikeluarkan pada akhir tahun 2004.

²⁵⁷ Bank Dunia (2004).

sebagian besar proses pembelian barang dan jasa dilakukan melalui tender kompetitif. Baik pemerintah daerah maupun pengusaha lokal dengan berat hati melaksanakan aturan baru tersebut.

Walaupun mendapat protes dari banyak pengusaha dan politisi daerah, pada tahun 2004 bupati mulai menerapkan metode pengadaan kompetitif di Boalemo — dengan beberapa corak baru. Bupati menggunakan agama untuk mencegah para anggota panitia Pengadaan melakukan tindakan korupsi: Sekarang semua anggota panitia disumpah dalam sebuah upacara keagamaan di hadapan publik.²⁵⁸ Selain itu, bupati menangani sendiri proses pengadaan melalui dua tim. Yang pertama adalah “Tim Verifikasi” (yang mengikutsertakan sekretaris daerah, perwakilan dinas-dinas teknis serta Bagian Keuangan) yang berfungsi melakukan verifikasi keakuratan dokumen teknis para peserta tender dan mencairkan dana proyek. Yang kedua adalah “Tim Advokasi Hukum” (termasuk di dalamnya kepala dan staf kantor kejaksaan, kepala polisi, kepala dan staf Bawasda, dan kepala Bagian Hukum) untuk memberikan nasihat hukum mengenai kontraktor, memantau kinerja Panitia Pengadaan, memantau proyek yang rentan terhadap korupsi, dan memberi masukan kepada bupati tentang langkah-langkah mencegah korupsi.²⁵⁹

Fokus Reformasi #3: Merestrukturisasi Insentif Untuk Meningkatkan Kinerja

Pada tahun 2004, bupati mulai menerapkan sistem *reward-and-punishment* untuk meningkatkan kinerja pegawai negeri (kinerja disini didefinisikan secara sempit sebagai disiplin).²⁶⁰ Penghargaan yang dia gunakan adalah tunjangan yang, di sebagian besar kabupaten di Indonesia, berfungsi sebagai suplemen untuk gaji pegawai negeri. Di Boalemo, tunjangan ini disebut tunjangan operasional kinerja daerah atau TOKD. Sebelum reformasi TOKD tidak dipakai di Boalemo. Bupati lah yang memelopori penggunaannya, meningkatkan gaji sebagian besar pegawai negeri penuh hingga sebesar 80 persen (jumlah persisnya tergantung pada golongan pegawai negeri, lihat tabel Gaji Pegawai Negeri). Sedangkan bagi para honorer, TOKD adalah gaji mereka (berkisar antara Rp. 450.000 sampai Rp. 800.000, tergantung kualifikasi). Sistem TOKD baru ini “dilengkapi” dengan sistem penalti untuk pelanggaran yang dilakukan. Penalti tersebut memotong TOKD sebesar persentase yang sudah ditentukan sesuai pelanggaran. Sebagian besar pelanggaran menyangkut perilaku; dan hanya sedikit yang menyangkut kualitas pelayanan. Dalam pelaksanaannya, bupati menerapkan sistem pengawasan yang mewajibkan pegawai negeri untuk menandatangani daftar absen setiap jam (bukan absen harian seperti yang biasanya dilakukan).

258 Panitia Pengadaan adalah badan khusus pegawai negeri dari lembaga pelaksana proyek (biasanya dinas pemerintah) yang dibentuk selama masa pengadaan untuk memilih kontraktor proyek. Teks pengambilan sumpah Panitia Pengadaan memasukkan ancaman Murka Allah bagi yang dengan sengaja berbuat curang dalam proses tersebut.

259 Keputusan Bupati No. 65/2003.

260 “Disiplin yang baik” biasanya diartikan datang ke dan pulang dari kantor tepat waktu, waktu istirahat sesuai dengan batas waktu yang diperbolehkan, menghadiri berbagai upacara pelayanan publik dan mengikuti instruksi atasan.

Gaji Pegawai Negeri penuh, pasca-reformasi (Rp.)²⁶¹

	dari pemerintah pusat, 2003			dari pemerintah kabupaten, 2004		
	Gaji pokok		Tunjangan struktural	TOKD	Persentase TOKD dari porsi pemerintah pusat	
	minimum	maksimum			minimum	maksimum
Golongan 1	575,000	879,000	0	350,000	40%	61%
Golongan 2	726,000	1,186,000	0	450,000	38%	62%
Golongan 3	905,000	1,463,000	²⁶²	650,000	44% ²⁶³	72%
Golongan 4	1,069,000	1,800,000	210-2,500,000	1-3,500,000	78% ²⁶⁴	81%

Sumber: Keputusan Bupati No. 55/2004

RANGKUMAN REFORMASI PEGAWAI NEGERI DI BOALEMO**TRANSPARANSI**

- Meningkatkan akses ke bupati dan Badan Pengawas Daerah
- Diterimanya peraturan daerah mengenai transparansi
- Pengumuman gaji pegawai dan nomor telepon dan perkembangan setiap dinas dalam mencapai target

PENGADAAN

- Penerapan sistem tender kompetitif dengan pengambilan sumpah dalam upacara keagamaan bagi Panitia Pengadaan, serta manajemen mikro dalam proses pengadaan barang melalui Tim Verifikasi dan Tim Advokasi hukum

INSENTIF

- Diterapkannya sistem TOKD dengan denda dan pengawasan, sehingga meningkatkan gaji pegawai negeri secara signifikan
- Penghapusan sebagian besar tunjangan operasional

Bupati juga menghapuskan sebagian besar “tunjangan operasional” yang, bagi pegawai dinas-dinas tertentu, bisa merupakan persentase yang signifikan dari gaji mereka. Tunjangan–tunjangan untuk perjalanan, proyek, dan kepanitiaan,²⁶⁵ selama ini rentan terhadap penyalahgunaan dan selalu menciptakan “kelas-kelas” di antara berbagai dinas: dinas dengan jumlah proyek yang banyak akan mendapatkan tunjangan operasional tertinggi. Oleh bupati, TOKD diharapkan

Pelanggaran	Denda (% dari TOKD)
1. Absen dari absensi per jam tanpa penjelasan.	0,625
2. Terlambat tiba di kantor.	1,25
3. Meninggalkan kantor lebih awal.	1,25
4. Absen tanpa penjelasan.	4,00
5. Dilaporkan oleh masyarakat atas penyediaan layanan yang buruk.	10,00
6. Tidak pernah memberikan pelayanan publik.	5,00
7. Tidak menghadiri rapat atau acara lain yang diwajibkan.	10,00
8. Tidak mematuhi kebijakan atasan (contohnya tentang pakaian agama, latihan atau ceramah).	20,00
9. Tidak membuat laporan.	5-10
10. Melanggar Peraturan Pemerintah Pusat No. 30/1980 tentang Pegawai Negeri.	30-100

261 Keputusan Bupati Boalemo No. 55A/2004 dan Peraturan Pemerintah No. 11/2003 mengenai gaji pegawai negeri

262 Pegawai negeri Golongan 3 kadang menerima tunjangan struktural.

263 Tidak termasuk tunjangan non-operasional

264 Dengan Asumsi pegawai dengan gaji terendah mendapat TOKD terkecil, dan pegawai dengan gaji tertinggi mendapat TOKD terbesar

265 Pegawai negeri sering menggelembungkan tagihan untuk tunjangan–tunjangan ini terutama pada akhir tahun fiskal, pada waktu dinas berupaya menghabiskan seluruh anggaran mereka.

menggantikan tunjangan-tunjangan operasional, menghapuskan kemungkinan penyelewengan dan terciptanya kesenjangan antar-dinas.²⁶⁶

Hipotesis Dan Metodologi

Penelitian ini bertujuan menelaah tiga hipotesis berikut:

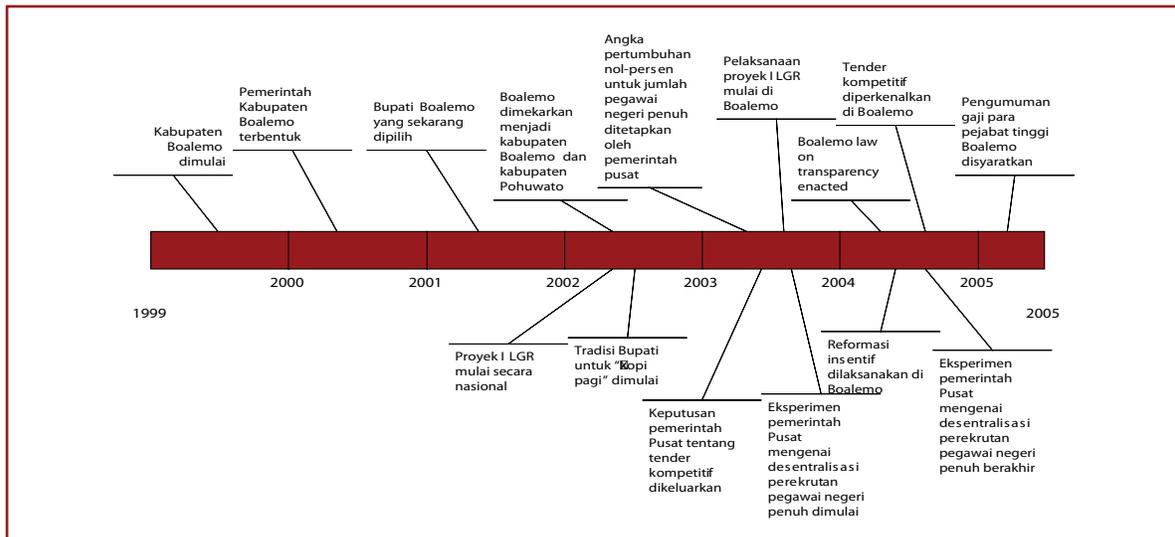
1. Reformasi pegawai negeri telah berhasil meningkatkan mutu kinerja pegawai negeri.
2. Reformasi pegawai negeri telah berhasil meningkatkan transparansi dalam proses pengadaan.
3. Reformasi pegawai negeri telah berhasil membuat pegawai pemda menjadi lebih bertanggung jawab kepada publik.

Tim peneliti menghabiskan waktu enam hari di Tilamuta (ibukota kabupaten) dan dua hari di Kota Gorontalo. Wawancara semi-terstruktur dilakukan terhadap para pejabat tinggi daerah (Bupati, Kepala Bappeda, Kepala Badan Pengawas Daerah, Dinas Pekerjaan Umum dan Badan Kepegawaian Daerah, Dinas Kesehatan dan Kepala Bagian Hukum), para pegawai pemda, fasilitator Proyek P2TPD, beberapa aktivis organisasi masyarakat sipil, staf klinik kesehatan di kecamatan Dulupi dan Tilamuta, serta seorang kontraktor yang telah memenangi beberapa proyek pembangunan di Boalemo. Sebagai tambahan diadakan juga dua diskusi kelompok terfokus (FGD), salah satu diskusi tersebut dilakukan dengan 14 aktivis organisasi masyarakat sipil yang mewakili 8 organisasi, kemudian diskusi lainnya dengan 12 anggota legislatif. Tidak ada wawancara dengan warga, antara lain karena adanya masalah bahasa: Anggota tim memilih untuk tidak menggunakan bantuan staf pemerintah daerah sebagai penerjemah, karena dikhawatirkan akan menyebabkan bias dalam jawaban-jawaban yang diberikan.

Dampak reformasi tata pemerintahan sulit untuk diukur, antara lain karena pekanya subyektif. Studi kasus ini hanya menyentuh permukaan dari permasalahan yang rumit ini; oleh karena itu sebaiknya studi ini dianggap sekadar potret dari sebuah cerita reformasi tata pemerintahan di Boalemo.

266 Ada peningkatan gaji semua pegawai negeri untuk menutup kerugian dari penghapusan tunjangan operasional, namun besar kenaikannya tidak diketahui.

Dampak Reformasi



Apakah Reformasi Pegawai Negeri Berhasil Meningkatkan Kinerja Pegawai Negeri?

Barangkali memang terjadi peningkatan "kinerja pegawai negeri", apabila kinerja dipandang sempit sebagai kehadiran pegawai. Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) menyatakan bahwa penalti atas TOKD mengurangi jumlah ketidakhadiran pegawai dan dia juga mengamati bahwa berkurangnya ketidakhadiran dan timbulnya rasa "lebih antusias bekerja" tampak lebih menonjol di kalangan honorer dibandingkan dengan pegawai negeri di instansinya. Kepala Pusat Kesehatan Masyarakat (puskesmas) di ibukota kabupaten Talamuta juga melihat fenomena serupa.

Sebaliknya Kepala Dinas Pekerjaan Umum berpendapat bahwa fluktuasi beban pekerjaan menimbulkan lebih berpengaruh terhadap kehadiran daripada penalti TOKD. Tim peneliti tidak berhasil memperoleh catatan kehadiran untuk mendukung pernyataan-pernyataan ini.

Pelanggaran yang berkaitan dengan kualitas pelayanan

#5: Dilaporkan karena memberikan pelayanan yang buruk oleh masyarakat.

#6: Tidak pernah memberikan pelayanan publik.

#9: Tidak dapat membuat laporan yang layak atau benar

Belum pernah ada penalti TOKD atas kualitas pelayanan yang buruk. Staf Bagian Keuangan Daerah yang bertanggung jawab atas pembagian (dan pemotongan) TOKD menyatakan bahwa hampir semua penalti hanya berkaitan dengan pelanggaran-pelanggaran paling sederhana seperti yang berkaitan dengan masalah ketidakhadiran. Ada dua kemungkinan penyebab tiadanya sanksi atas

kualitas pelayanan: entah pelanggaran seputar mutu tidak pernah terjadi, atau memang tidak pernah dicatat. Mengingat banyaknya keluhan/ pengaduan tentang pegawai negeri yang disampaikan baik kepada Bupati, Pengawas Daerah atau badan legislatif, maka kemungkinan besar pelanggaran tersebut memang tidak dicatat.

Reformasi insentif memberikan beban keuangan pada staf. Kepala Dinas Pekerjaan Umum harus pergi ke propinsi 4 atau 5 kali sebulan dan setiap kali membawa 4 atau 5 anggota staf. Sebelum reformasi, tunjangan perjalanan menutupi biaya perjalanannya. Namun sekarang hanya bensin yang dibayar (dari anggaran proyek) dan sering kali dia harus membayar sendiri uang makan staf, pengeluaran yang biasanya melebihi TOKDnya.

Penghapusan “tunjangan operasional” menimbulkan masalah bagi pegawai yang menghabiskan sebagian besar berada di lapangan. Dengan memisahkan tunjangan dari aktivitas proyek atau lapangan, bupati memang mengurangi “kebocoran” anggaran. Namun hal ini ternyata juga menimbulkan dampak negatif pada kinerja petugas lapangan. Kepala Dinas Pekerjaan Umum mengeluh bahwa sekarang dia secara pribadi harus membayari biaya makan staf selama perjalanan lapangan TOKD yang ada tidak mencukupi.

Tanpa anggaran operasional, para pengawas proyek yang melaksanakan pengawasan lapangan sekarang sering kali terpaksa menerima dana dari kontraktor yang seharusnya mereka awasi, dengan implikasi negatif terhadap akuntabilitasnya. Demikian juga pegawai klinik kesehatan mengeluh bahwa mereka harus membayar sendiri bensin untuk kunjungan lapangan ke desa-desa. Menanggapi akibat-akibat yang tidak terduga ini, bupati mengizinkan “tunjangan khusus” bagi pengawas proyek maupun untuk klinik kesehatan— yang berarti sedikit banyak kembali lagi ke sistem “tunjangan operasional”.

Apakah Reformasi Pegawai Negeri Berhasil Meningkatkan Transparansi Pengadaan?

Reformasi tampaknya telah berhasil meningkatkan transparansi pengadaan pada proyek-proyek kecil.²⁶⁷

Seorang pejabat Dinas Pekerjaan Umum — dinas yang bertanggung jawab terhadap proyek infrastruktur dan sering dianggap sebagai salah satu sarang korupsi — menyatakan bahwa proses tender kompetitif mengurangi “komisi” yang diterima dari kontraktor karena konon margin keuntungan mereka menjadi tipis. Menurut dia, beberapa kontraktor lokal bahkan merugi karena taksiran biaya proyek semasa proses tender terlalu rendah.

Menurut bupati dan kepala Dinas Pekerjaan Umum, sebagian besar atau bahkan semua perusahaan yang terlibat tampaknya telah melihat manfaat dari proses baru tersebut: tidak ada keluhan atau tuduhan serius di media massa akan adanya kecurangan dalam pelbagai pengadaan di tahun 2004 selesai dilaksanakan. Memang ada keluhan dari tiga atau empat peserta tender karena ditolaknya penawaran mereka, namun menurut kepala Dinas mereka puas dengan keterangan yang diberikan.

Namun kolusi tetap terjadi dalam proyek besar. Informan sektor swasta dari salah satu perusahaan besar menyatakan bahwa diterapkannya proses tender kompetitif tidak banyak mengubah proses tender untuk proyek-proyek besar. Perjanjian tersembunyi antara perusahaan besar dengan para pejabat pemerintah dan Panitia Pengadaan untuk berbagi proyek besar tetap berlanjut. “Biaya komisi” yang biasanya dibayarkan kepada para pejabat tinggi umumnya tidak berubah. Selain itu, perusahaan yang tidak mendapat kontrak di tingkat kabupaten, melalui proses kompetitif yang baru ini masih tetap bisa dikontrak untuk proyek yang didanai pemerintah provinsi atau pemerintah pusat.

²⁶⁷ Proyek “kecil” adalah proyek-proyek yang dapat dikelola oleh kontraktor lokal (Boalemo). Proyek “besar” adalah proyek-proyek yang harus ditangani oleh kontraktor tingkat propinsi. Akan tetapi, ada pengecualian untuk proyek dengan anggaran kurang dari Rp. 50 juta, proyek tersebut tidak harus menjalani proses tender kompetitif.

Lima puluh enam persen dari total jumlah proyek yang dikerjakan oleh Dinas Pekerjaan Umum Boalemo pada tahun 2004 dimenangkan oleh kontraktor lokal yang cenderung mengerjakan proyek-proyek kecil; sedangkan nilai proyek proyek yang dikerjakan oleh perusahaan besar non-lokal hampir mencapai dua kali lipat dari proyek kecil yang dikerjakan secara lokal. Korupsi yang tetap berlangsung pada proyek-proyek besar ini cenderung melibatkan jumlah uang yang sangat besar.²⁶⁸

Apakah Reformasi Pegawai Negeri Berhasil Membuat Pegawai Negeri Lebih Bertanggung Jawab Kepada Publik?

Kekuasaan rakyat beraksi. Pada tahun 2004, Badan Pengawas menerima pengaduan dari beberapa penduduk tentang retribusi angkutan yang mencurigakan dari Dinas perhubungan. Kantor Badan Pengawas memeriksa Dinas Keuangan Daerah untuk melihat apakah uang retribusi telah dimasukkan ke dalam pendapatan daerah. Setelah dipastikan bahwa retribusi tidak ditambahkan, maka kantor Badan Pengawas mengumpulkan bukti yang perlu untuk menunjukkan kecurangan — termasuk fakta bahwa beberapa pegawai departemen tersebut telah mencetak kwitansi palsu untuk mengumpulkan lebih banyak retribusi. Badan Pengawas melaporkan insiden tersebut kepada bupati. Karena ke-10 petugas yang terlibat adalah pegawai honda, maka pemerintah daerah dapat memecat mereka dengan segera.

Penduduk yang tinggal di dekat ibukota memiliki lebih banyak kesempatan untuk mengajukan keluhan dan memang menjadi lebih sering melakukannya. Setidaknya ada satu kasus pengaduan masyarakat yang menyebabkan dipecatnya pejabat-pejabat yang korup. Kesediaan bupati membuka rumahnya telah memungkinkan penduduk untuk mengadu secara langsung kepada dia. Keterbukaan yang sama juga terdapat di badan legislatif dan kantor-kantor pengawas daerah. Baik pejabat pemda, anggota legislatif maupun masyarakat sipil sama-sama berpendapat bahwa kesempatan-kesempatan ini memang telah digunakan oleh warga untuk menyampaikan keluhan mengenai para pejabat dan pelayanan publik,²⁶⁹ juga terdapat kesan secara umum bahwa sebagian

besar pengaduan ditangani secara efektif. Pihak-pihak yang menyampaikan pengaduan berasal dari pelbagai kalangan, mulai dari guru yang memprotes pemotongan gaji sampai dengan kelompok masyarakat yang melaporkan penyalahgunaan dana bantuan yang dilakukan oleh para pejabat desa.

Pelajaran Dari Reformasi

Apa Yang Memungkinkan Terjadinya Reformasi?

Komitmen dan kepemimpinan bupati. Pelaksanaan reformasi sangat dibantu oleh keterlibatan bupati secara pribadi, khususnya dalam antusiasme dia membuka rumahnya dan kesedian dia mendengar mereka. Hal lain yang juga penting untuk dicatat adalah bahwa dia mengambil inisiatif pertama mengurangi tunjangan perjalanannya menyusul reformasi. Selain itu keahlian bupati menghadapi tantangan yang seringkali timbul sebagai akibat dari reformasi-reformasi dia yang kadang kontroversial juga merupakan kunci keberhasilan proses ini; dia sering menggunakan dukungan yang kuat dari bawah untuk menghadapi perlawanan di tingkat atas. Keberhasilannya mempercepat pelaksanaan sistem TOKD dengan penalti, antara lain ditunjang adanya dukungan dari pegawai negeri

268 Data dari Bagian Keuangan Kabupaten dan Bappeda (2004).

269 Wawancara dengan bupati, Ketua Bawasda, dan DPRD.

di segenap lapisan (gaji sebagian besar pegawai negeri meningkat karena adanya reformasi tersebut), meskipun ada beberapa birokrat tingkat tinggi dan badan legislatif yang tidak setuju.

Insentif anggaran dan dukungan teknis untuk reformasi dari Proyek P2TPD. Proyek P2TPD yang mulai dilaksanakan pada tahun 2002 di Boalemo menjanjikan pinjaman investasi atau dana hibah untuk membiayai pelaksanaan strategi pengentasan orang miskin dengan beberapa syarat pencairan, yaitu:

- Pengundangan Peraturan Daerah mengenai Transparansi;
- Praktik manajemen keuangan daerah yang transparan sesuai pedoman Bank Dunia;
- Implementasi pengadaan yang transparan sesuai Keputusan Presiden No. 80/2003; dan
- Pembuatan Dokumen Strategi Pengentasan Orang Miskin.

Janji dana investasi (yang belum terpenuhi) merupakan insentif kuat untuk melakukan reformasi.

Ketetapan nasional tentang reformasi di bidang pengadaan. Ketetapan ini memberikan landasan kokoh untuk memancarkan “tonggak” reformasi di bidang pengadaan pada tingkat kabupaten; ketetapan tersebut digunakan baik oleh bupati maupun fasilitator P2TPD untuk mendorong laju reformasi di tengah penolakan pelbagai pihak.

Insentif keuangan yang besar untuk meningkatkan kinerja pegawai negeri. Bagi para *honda* yang seluruh gajinya berasal dari TOKD, ancaman penalti tampaknya efektif karena penalti tersebut bisa mengurangi sebagian besar gaji mereka.

Kategori pelanggaran yang mudah dipahami, diukur dan dipantau. Lima dari sepuluh pelanggaran TOKD berhubungan dengan kehadiran pegawai, sebuah variabel yang mudah dipahami dan dipantau.

Jumlah peserta tender untuk proyek-proyek kecil yang cenderung lebih banyak. Lebih banyak perusahaan yang mampu mengerjakan proyek kecil dibandingkan proyek besar. Semakin besar jumlah peserta tender potensial, semakin sulit bagi mereka untuk berkolusi untuk keuntungan tambahan. Oleh karena itu, sistem tender kompetitif tidak hanya lebih dapat diterima untuk proyek-proyek kecil, namun juga lebih berpotensi mengurangi celah untuk korupsi.

Apa Yang Membatasi Dampak Positif Reformasi?

Jumlah peserta tender untuk proyek-proyek besar yang cenderung lebih sedikit. Tidak banyak kontraktor lokal maupun non-lokal yang dapat mengerjakan proyek besar karena tingginya biaya untuk peralatan yang dibutuhkan. Karena itu, hanya sedikit peserta tender potensial untuk proyek-proyek besar, sehingga lebih mudah bagi peserta tender untuk berkolusi dengan pejabat tinggi daerah dalam mengatur harga penawaran. Dengan hampir tidak adanya kontraktor lokal yang ikut menawar proyek-proyek besar, wajar saja jika tidak ada keluhan yang terdengar di kabupaten tentang kolusi-kolusi tersebut.

Tidak adanya penalti untuk masalah kualitas pelayanan publik. Separuh dari jenis-jenis pelanggaran berkaitan

dengan masalah kehadiran; hanya tiga yang berkaitan dengan kualitas pelayanan dan itu pun tidak terlalu jelas. Memang tidak mudah untuk mendefinisikan kualitas pelayanan, apalagi untuk mengukurnya; namun dengan upaya-upaya seksama, indikator-indikator utama kualitas pelayanan dapat diidentifikasi. Dikesampingkannya masalah kualitas pelayanan publik dari reformasi kinerja pegawai negeri di Boalemo membatasi sempit definisi “kinerja” pada hal-hal non-kualitas.

Tidak praktisnya sistem pemantauan pelanggaran. Sistem penalti TOKD berhasil hanya bila para pelanggar tertangkap, sehingga sukses penerapan sistem ditentukan oleh kualitas sistem pemantauannya. Namun pada kenyataannya, selama ini pemantauan sulit diandalkan dan tidak memadai karena kurangnya SDM untuk itu, serta kurangnya dukungan dari banyak pejabat tinggi daerah. Hasil lapangan menunjukkan bahwa pemantauan hanya dapat efektif bagi kantor-kantor dinas atau institusi-institusi pemerintah yang dekat ke ibukota. Kantor Bappeda, Dinas Pekerjaan Umum, dan Puskesmas Tilamuta, semuanya berada dekat kantor bupati dan Bawasda, sehingga inspeksi dapat sering dilakukan. Dengan demikian, ancaman penalti menjadi menakutkan, sehingga sistem penalti bisa berdampak positif terhadap kehadiran pegawai. Namun, kunjungan tim peneliti ke klinik umum di Dulupi, satu jam perjalanan dari ibukota kabupaten, menemukan bahwa sistem ini tidak efektif di kantor-kantor yang jauh dari kantor bupati dan Bawasda. Baik Bawasda maupun bupati tidak pernah melakukan inspeksi mendadak ke klinik ini. Direktur klinik tidak ada ketika tim tiba dan harus dipanggil dari rumahnya untuk bertemu mereka. Klinik tersebut tidak melaksanakan absensi per jam karena stafnya menghabiskan sebagian besar waktu mereka di lapangan, sehingga mereka menganggap sistem tersebut merepotkan, namun mereka tidak didenda ini karena pelanggaran ini memang tidak dilaporkan.

“Reformasi tunjangan” yang tidak dirancang dengan baik. Penghapusan “tunjangan operasional” menimbulkan dampak negatif sekaligus positif — dampak negatifnya sebenarnya sudah bisa diperkirakan para pegawai yang terkena sebelum peraturan ini diterapkan. Tampaknya reformasi tunjangan ini memang tidak dirancang secara sistematis dan tidak melalui proses partisipatif. Tanggapan pemerintah terhadap keluhan dari petugas lapangan— dengan pemberlakuan lagi sejumlah tunjangan—sepertinya hanya meneruskan gaya sporadis pemberlakuan reformasi.

Ketergantungan pada satu orang— Sang Bupati. Banyak pengaduan masyarakat disampaikan secara langsung ke bupati. Ini berarti masyarakat harus secara fisik menempuh perjalanan ke rumah bupati guna mengajukan pengaduan. Akan tetapi ketidakpastian waktu pertemuan menjadi hambatan untuk melaporkan pelayanan publik yang buruk. Selain itu, pertemuan yang sudah diatur pun dapat dibatalkan secara sepihak oleh bupati. Contohnya, pada saat penelitian berlangsung, sebuah pertemuan terpaksa dibatalkan karena bupati baru saja kembali dari inspeksi lapangan. Ketidakpastian jadwal pertemuan bisa membuat beberapa orang enggan untuk datang dan mengajukan pengaduan. Beberapa reformasi lainnya, seperti pemantauan pelanggaran, juga amat tergantung pada bupati sendiri. Puskesmas di dekat kantor bupati melihat adanya perubahan yang positif dalam kehadiran pegawai/ petugas sebagai hasil dari pemantauan yang sering dilakukan, namun tidak demikian pada klinik yang berada satu jam perjalanan. Seorang fasilitator P2TPD menyatakan bahwa ketika bupati mengambil cuti satu bulan,

disiplin para pegawai cenderung berkurang, terutama pada dinas yang letaknya dekat dengan kantor bupati. Ini tentu saja berakibat buruk pada kehadiran pegawai negeri.

Kurangnya insentif politik untuk mengatasi korupsi di proyek-proyek besar. Korupsi yang mungkin ada pada proses pengadaan di proyek-proyek besar jarang melibatkan perusahaan lokal. Mungkin inilah salah satu alasan mengapa tidak ada laporan daerah mengenai hal tersebut.

Insentif keuangan untuk meningkatkan kinerja sepertinya kurang efektif bagi pegawai negeri dibanding bagi para honda. Perbedaan tersebut mungkin disebabkan oleh kenyataan bahwa porsi gaji yang dikenakan denda — TOKD — hanya merupakan sebagian dari gaji pegawai negeri namun bagi para honda, TOKD *adalah* gaji mereka.

Hambatan jarak bagi warga, terutama warga miskin, yang ingin melaporkan pelayanan publik yang buruk. Karena semua kantor untuk menyampaikan pengaduan berada di Tilamuta, ibukota kabupaten, penduduk dari luar ibukota tidak memiliki kesempatan yang sama untuk mengajukan pengaduan. Hal ini membatasi potensi peningkatan akuntabilitas pegawai negeri. Wilayah-wilayah yang lebih miskin cenderung tidak dapat menyampaikan pengaduan – seperti Paguyaman Pantai, kecamatan yang paling miskin, yang berjarak lebih dari satu jam perjalanan naik mobil dari ibukota, melewati kawasan pegunungan yang sulit ditempuh, dengan jalan yang berkualitas buruk, atau Dulupi, kecamatan termiskin kedua, 45 menit perjalanan naik mobil. Memang sulit, atau bahkan tidak mungkin, bagi rakyat miskin di dua kecamatan ini untuk meluangkan waktu dan uang transportasi untuk menyampaikan pengaduan ke ibukota. Kadang kala bupati, Bawasda atau anggota DPRD mengunjungi kawasan-kawasan ini untuk mendapatkan tanggapan, namun kunjungan ini tidak sering dilakukan.

Masyarakat sipil yang lemah. Peningkatan transparansi di daerah, seharusnya memberikan lebih banyak peluang bagi lembaga-lembaga swadaya masyarakat (LSM) untuk menuntut pelayanan yang lebih baik dan mengurangi korupsi. Namun sayangnya organisasi masyarakat sipil di Boalemo masih belum maksimal memanfaatkan kesempatan yang ada. Sebaliknya, reputasi LSM justru sempat tercemar oleh kejadian yang menyeret beberapa tokoh LSM ke pengadilan atas tuduhan penyalahgunaan dana pengentasan orang miskin.

Komitmen keuangan yang tidak terpenuhi. Pemda Boalemo telah memenuhi semua persyaratan untuk pendanaan P2TPD dan sekarang berhak menerima pencairan dana secara langsung. Berharap pada pencairan dana ini, sejak tahun 2002 sampai dengan 2004 kabupaten telah menghabiskan sekitar Rp.150 juta anggaran daerah untuk melaksanakan reformasi — namun sampai saat ini mereka masih belum mendapatkan dana P2TPD. Dewan legislatif pernah hampir menolak mengesahkan perda transparansi karena pencairan dana yang terus tertunda.²⁷⁰ Bupati pun mengaku dikritik karena bersikeras melaksanakan reformasi meskipun dana tak kunjung tiba. Sebenarnya ada tiga hal yang menyebabkan penundaan tersebut: pertama, sikap plin-plan pemerintah pusat tentang hak pemerintah daerah menerima pinjaman dari donor asing secara langsung. Kedua, ketika itu terjadi

²⁷⁰ Wawancara dengan fasilitator P2TPD.

penolakan akan pinjaman Bank Dunia, yang dimotori salah seorang menteri (yang sekarang sudah tidak lagi menjadi menteri). Ketiga, keterlambatan Bank Dunia mencairkan dana tersebut. Namun berdasarkan perjanjian yang terakhir, akhirnya disetujui bahwa dana P2TPD akan dicairkan per tahun selama 3 tahun mulai tahun 2006, di mana Boalemo dijadwalkan akan menerima Rp. 4.5 miliar pada tahun pertama (secara teknis pemerintah pusat lah yang meminjam, bukan pemerintah daerah), kemudian dana dalam jumlah yang sama akan dicairkan dalam bentuk pinjaman setiap tahun dalam 2 tahun berikutnya.

Mendorong Maju Reformasi

Laksanakan undang-undang transparansi. Di atas kertas undang-undang tersebut memang terlihat sangat progresif, namun proses pelaksanaannya yang akan menentukan apakah undang-undang ini benar-benar dapat meningkatkan akuntabilitas pemerintah.

Ciptakan mekanisme pemantauan kualitas pelayanan publik oleh pihak ketiga. Pengalaman di Boalemo menunjukkan bahwa selama ada kemudahan menyampaikan pengaduan, para warga akan datang. Namun, rasa setia kawan antar-sesama pegawai negeri membatasi efektivitas mekanisme internal dalam memantau kinerja pegawai pemda; oleh karena itu perlu adanya pemantau eksternal untuk meningkatkan kualitas pegawai negeri. Misalnya, sistem “rapor kualitas pelayanan” memungkinkan organisasi independen seperti LSM untuk melakukan survei atas pengguna pelayanan. Hasil survei ini akan dapat digunakan untuk mendesak kantor-kantor dinas untuk meningkatkan kualitas pelayanan. Sistem pengawasan penggunaan anggaran publik (melibatkan masyarakat untuk mengawasi pelaksanaan proyek, karena informasi mengenai jumlah dana yang dialokasikan untuk proyek tersebut diketahui oleh masyarakat) yang dikombinasikan dengan perda transparansi dapat melengkapi proses pengadaan kompetitif dalam menghadapi korupsi.

Masyarakat sipil dan politik di Boalemo. Lembaga swadaya masyarakat (LSM) di Boalemo tampaknya kurang bisa mempertahankan kemandirian mereka. Mengutip ungkapan seorang aktivis veteran: “Pendirian [para aktivis LSM] dapat digoyahkan oleh uang.” Lebih lagi, LSM kelihatannya memiliki hubungan yang terlalu erat dengan pusat kekuasaan daerah—bupati dan DPRD. Hal ini ditangkap dengan baik melalui komentar-komentar seorang fasilitator P2TPD: “Di daerah lain, saya tidak pernah melihat sedemikian banyak aktivis LSM di kantor pejabat pemda atau legislatif, kecuali jika ada keperluan. Di sini, banyak aktivis LSM kumpul-kumpul di kantor-kantor tersebut (tanpa alasan yang jelas).”

Pupuk masyarakat sipil yang mandiri lewat pengentasan orang miskin di daerah. Salah satu unsur penting yang tampaknya kurang dalam proses reformasi tata pemerintahan di Boalemo adalah masyarakat sipil yang mandiri dan aktif. Sebagian besar organisasi masyarakat sipil di Boalemo tidak akan dapat hidup dari penghasilan yang mereka dapat dari advokasi saja. Karenanya, banyak aktivis muda yang tergoda untuk mengubah haluan mereka dan masuk ke sektor swasta atau menjadi pegawai negeri atau politisi. Maka, kesuksesan reformasi jadi hanya tergantung pada pimpinan politik daerah. Bantuan langsung dari para donor ke organisasi masyarakat

sipil mungkin membantu, tapi dapat menimbulkan ketergantungan pada proyek donor. Pendekatan lain yang mungkin lebih efektif untuk memupuk masyarakat sipil yang mandiri adalah dengan mengatasi masalah utama Boalemo: kemiskinan.

Percepat reformasi dengan menghilangkan ketidak-konsistenan dukungan pemerintah pusat pada desentralisasi. Pada tahun 2003, pemerintah pusat memutuskan untuk memperbolehkan pemerintah daerah merekrut pegawai negeri mereka sendiri. Bupati Boalemo mendukung gerakan ini dengan antusias dan berupaya keras menjamin proses rekrutmen yang setransparan mungkin. Beliau bahkan menggunakan anggota polisi dan petugas kejaksaan untuk mengawasi ujian. Beliau menekankan bahwa ujian akan diperiksa secara transparan: seorang pengawas membacakan jawaban akhir setiap pertanyaan dan pengawas lainnya menilai jawaban setiap calon pegawai negeri sipil (CPNS) dan memberikan nilai akhir secara terbuka di depan masyarakat. Sebagian besar menganggap proses rekrutment tersebut adil. Sayangnya, pada tahun berikutnya pemerintah pusat menghentikan “percobaan” tersebut. Banyak daerah menerjemahkan tindakan ini sebagai cerminan ketidakseriusan pemerintah pusat menerapkan desentralisasi. Kejadian ini menggambarkan permasalahan yang dihadapi oleh banyak kabupaten dalam memulai reformasi pelayanan publik: kadangkala reformasi mengalami kemunduran karena keputusan (atau, sering kali, sikap plin-plan) pemerintah pusat. Sangat penting bagi proses reformasi untuk memiliki kerangka peraturan atau perundang-undangan yang pasti.

Lihatlah reformasi sebagai proses jangka panjang. Reformasi tata pemerintahan tidak akan segera menunjukkan hasil. Dalam jangka pendek, reformasi tata pemerintahan justru cenderung mengucilkan elit berkuasa, memaksa mereka merubah perilaku dan menjadi lebih akuntabel kepada publik – dan oleh karenanya, akan cenderung mereka tentang. Karena itulah, butuh waktu sebelum reformasi menunjukkan hasilnya.

