

The Evaluation of Sustainable Capacity Building for Decentralization (SCBD) Project in Banjarnegara Regency

Widjonarko¹, Brotosunaryo²

ABSTRACT

The Sustainable Capacity Building for Decentralization (SCBD) project funded by the Asian Development Bank (ADB) aimed to strengthen the capacity of local governments in Indonesia. Banjarnegara Regency was selected by the ministry of internal affairs for the implementation of the project. The SCBD Project in Banjarnegara consists of five components including framework of capacity building, institutional capacity building, human resources management, human resources development and sustainable financial and budgeting. This project will be held in five years using two funding schemes phases, donor funded the first 3 years (2009-2011), then continued by the local government of Banjarnegara. During the 2009-2011 period, the project has finished all five components, PMU then conducted evaluation to ensure achievement of the SCBD's main goal: strengthening local governance for delivering good public services. The ex-post evaluation method used to evaluate the SCBD Project for short term outcomes found that the project hasn't directly improved the public services performance even having completed all five components of the project. Most people in Banjarnegara Regency felt no significant improvement of public services provided by the government. The ineffectiveness of public services can be understood, because not all of the components of the SCBD project had been thoroughly implemented at local government level. Moreover, many activities of the project tend to overlap implying lack of coordination among the project implementation units.

Key words: evaluation, SCBD

PENDAHULUAN

Fenomena baru bidang tata pemerintahan di Indonesia telah mempercepat terlaksananya desentralisasi sebagai suatu sistem pemerintahan yang tepat di era reformasi. Tuntutan desentralisasi kepada sektor Pemerintahan (*public sector*) baik di tingkat Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah, adalah menata kembali manajemen pemerintahannya, sehingga tercipta suatu sistem pelayanan kepada masyarakat yang efisien, optimal, berdaya-guna, dan berhasil-guna. Sehubungan dengan hal tersebut, Pemerintah melalui persetujuan DPR telah membuat Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, yang mengamanatkan pemberian otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada Pemerintah Kabupaten/Kota untuk memberdayakan seluruh potensi yang ada guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Di samping itu, melalui otonomi yang demikian, Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dan mampu meningkatkan efisiensi dan efektifitas dalam menjalankan roda pemerintahannya. Untuk itu Pemerintah Kabupaten/Kota dituntut untuk memiliki kemampuan yang cukup dalam mengelola tata

¹ **Widjonarko** adalah Dosen Jurusan Perencanaan Wilayah dan Kota, Universitas Diponegoro, Semarang, Jawa Tengah

² **Brotosunaryo** adalah Dosen Jurusan Perencanaan Wilayah dan Kota, Universitas Diponegoro, Semarang, Jawa Tengah

pemerintahannya dan memberdayakan serta mengolah potensi sumber-sumber yang dimilikinya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Sejalan dengan upaya untuk memperkuat pelaksanaan otonomi daerah, Pemerintah Kabupaten Banjarnegara pada tahun 2009 telah dipercaya untuk menangani Proyek Peningkatan Kapasitas Berkelanjutan untuk Desentralisasi (*Sustainable Capacity Building for Decentralization Project*) - ADB Loan 1964-INO, yang bertujuan untuk meningkatkan kapasitasnya dalam ber-desentralisasi yang berkelanjutan, baik dalam kapasitas kelembagaan, sumber daya manusia, maupun kapasitas tata kelola pemerintahannya. Guna mendukung upaya peningkatan kapasitas yang telah dilakukan sebelumnya, Pemerintah Kabupaten Banjarnegara melalui Rencana Tindak Peningkatan Kapasitas (*Capacity Building Action Plan/CBAP*), telah melaksanakan 78 kegiatan yang kesemuanya mendukung *core activity* peningkatan kapasitas, belum termasuk di dalamnya 3 (tiga) kegiatan survei mandatori yang dilaksanakan mengakhiri kegiatan proyek (PMU CBAP-SCBD Banjarnegara, 2011). CBAP - SCBD yang dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Banjarnegara selama 3 (tiga) tahun terakhir ini, yang berdasarkan komponen kegiatannya terdiri dari 6 (enam) komponen (5 komponen utama dan 1 komponen tambahan), yakni (i) komponen Kerangka Strategi Peningkatan Kapasitas, (ii) Perkuatan Kelembagaan, (iii) Manajemen SDM, (iv) Pengembangan SDM, (v) Pembiayaan, dan (vi) Provisional Sum, yang kesemuanya bermuara pada upaya untuk meningkatkan:

- (a) Pelayanan publik yang efisien dan efektif sesuai dengan Standar Pelayanan Minimum
- (b) Pengarusutamaan gender
- (c) Pemeliharaan dan pengembangan Fasilitas Umum
- (d) Pembangunan ekonomi yang merata dan berkeadilan
- (e) Pengentasan kemiskinan

Melalui pelaksanaan kegiatan rencana tindak (*action plan*) SCBD di atas, diharapkan dapat mendukung upaya mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), bersih, transparan dan akuntabel sebagaimana yang dituntut oleh masyarakatnya. Pelaksanaan program Peningkatan Kapasitas Berkelanjutan di Kabupaten Banjarnegara sering dihadapkan pada beberapa kendala dan limitasi, sehingga hasilnya seringkali kurang sesuai dengan tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Untuk itu, perlu kiranya dilakukan kegiatan evaluasi pelaksanaan program tersebut sebagai langkah strategis untuk *feedback* penyempurnaan pelaksanaan kegiatan SCBD yang belum terlaksana dan kegiatan SCBD 2 (dua) tahun ke depan.

KERANGKA KERJA EVALUASI PROYEK SCBD

Kerangka kerja Monitoring dan Evaluasi (Monev) CBAP-SCBD bertujuan untuk menyediakan sebuah basis konsepsi dan metodologi yang akan digunakan dalam pelaksanaan Monitoring dan Evaluasi Proyek CBAP-SCBD di Kabupaten Banjarnegara, sehingga melalui kerangka kerja ini dapat dijelaskan tujuan kegiatan, indikator keberhasilan yang dilihat berdasarkan pada *output*, *outcome*, maupun *impact* dalam jangka panjang, serta alat-alat tertentu yang akan digunakan untuk memfasilitasi pengumpulan data dan informasi terkait indikator keberhasilan, analisis data, serta pelaporan (UNDP, 2002; IFAD, 2002; Kusek and Ray C. Rist, 2004; UNDP, 2009). Oleh karena itu, kerangka kerja monev diharapkan dapat bermanfaat bagi PIU dalam proses manajemen kegiatan lanjutan secara efektif dan efisien, di samping bermanfaat pula bagi Pemerintah Pusat dan Donor (ADB) dalam mengembangkan proyek yang berkelanjutan. Kerangka kerja monev berfokus pada penilaian hasil dan dampak, dengan menekankan pada hasil, efektifitas, dan kesuksesan dari proyek dan rancangannya, serta melakukan penilaian prestasi PIU dalam pengelolaan proyek.

Di samping itu kerangka kerja monev juga mampu menyelidiki hal-hal yang berhubungan dengan perkembangan proyek, efisiensi, efektifitas, hasil, dan dampak. Kerangka kerja monev dengan jelas mengartikulasikan pengukuran dari kesuksesan, serta menunjukkan sebuah pemahaman yang lebih jelas mengenai rancangan yang menjadi sifat strategis dan rasional dari proyek yang menunjukkan indikator-indikator prestasi terhadap maksud dan tujuan dilaksanakannya suatu kegiatan. Garis besar dari kerangka kerja kegiatan evaluasi program CBAP-SCBD Kabupaten Banjarnegara dapat diikuti pada Tabel 1 berikut.

TABEL 1
KERANGKA KERJA EVALUASI PROGRAM CBAP-SCBD KABUPATEN BANJARNEGARA

Urutan dari Sebab dan Dampak	Indikator fokus M&E	Metode (kuantitatif dan kualitatif) yang diperlukan untuk jenis indikator
Tujuan Proyek	Tujuan sebagaimana tercantum dalam <i>Term of Reference</i> (TOR) Pekerjaan	-
Keluaran	Kesesuaian antara TOR dengan keluaran proyek	Telaah dokumen, wawancara dengan pemangku kepentingan, observasi lapang untuk kegiatan fisik
Outcome	Manfaat langsung yang diterima oleh pemangku kepentingan berkaitan dengan proyek yang dijalankan	Wawancara, observasi lapang untuk kegiatan fisik
Dampak	Manfaat jangka panjang dari proyek yang dijalankan	Wawancara dengan pemangku kepentingan, observasi lapang untuk kegiatan fisik

Sumber: Rumusan Penulis, 2011

Fokus Kegiatan Evaluasi

Program SCBD merupakan salah satu program nasional yang pelaksanaannya di Indonesia dikoordinasikan oleh Kementerian Dalam Negeri, yang tujuan programnya adalah Peningkatan Kapasitas Pemerintah Daerah yang Berkelanjutan. Program ini kegiatannya disusun melalui mekanisme perencanaan dari bawah (*bottom up planning*) yang dilaksanakan selama 5 (lima) tahun, dengan rincian:

- (a) 3 (tiga) tahun pertama didanai dari ADB Loan 1964-INO sebesar 80% nya dan sisanya 20% didanai dari APBD sebagai dana pendamping.
- (b) 2 tahun terusnya didanai dan dilaksanakan secara swakelola oleh Pemerintah Daerah, sebagai upaya pengembangan dan keberlanjutannya.

Melalui pelaksanaan program ini diharapkan *outcome* nya dapat meningkatkan kinerja Pemerintah Daerah dan *impact* nya akan tercipta tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif, efisien, dan memiliki daya saing tinggi, sehingga masyarakat merasakan kepuasan terhadap pelayanan yang diberikan oleh Pemerintah Daerah.

Pelaksanaan kegiatan peningkatan kapasitas (*capacity building*) program SCBD Kabupaten Banjarnegara dimulai pada pertengahan bulan Mei 2009, dan hampir selama 3 (tiga) tahun terakhir ini (Oktober 2011) telah dilaksanakan 81 kegiatan, dengan tingkat keberhasilan pelaksanaan yang cukup signifikan. Kegiatan pelaksanaan SCBD Kabupaten Banjarnegara menekankan pada 5 (lima) komponen utama dan 1 komponen Provisional-Sum/Sistem Informasi Manajemen dalam peningkatan kapasitas secara berkelanjutan, yaitu:

1. Kerangka peningkatan kapasitas, yang dimaksudkan sebagai upaya meletakkan dasar-dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah yang mengedepankan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik, mencakup kebijakan peningkatan kapasitas, perencanaan program, dan strategi peningkatan kapasitas dan peningkatan kinerja.
2. Penguatan kelembagaan, sebagai langkah strategis peningkatan/penguatan fungsi kelembagaan pemerintahan untuk mendukung upaya penyelenggaraan tata kelola pemerintahan yang baik dalam upaya peningkatan pelayanan publik.
3. Manajemen SDM, merupakan sebuah upaya membangun sistem pengelolaan sumber daya aparatur daerah melalui penyiapan sistem kepegawaian, perencanaan karir, sistem penghargaan dan sanksi, penajaman tupoksi dengan didukung oleh perangkat keras dan perangkat lunak yang memadai
4. Peningkatan kapasitas SDM sebagai langkah taktis dalam rangka peningkatan kompetensi sumber daya aparatur penyelenggara pemerintahan daerah di Kabupaten Banjarnegara.
5. Pembiayaan dan penganggaran untuk program keberlanjutan sebagai kerangka legal dalam mewujudkan kepastian keberlanjutan program peningkatan kapasitas di Kabupaten Banjarnegara.
6. Pembangunan/pengembangan Sistem Informasi Manajemen, merupakan upaya untuk merubah sistem dan budaya kerja yang bersifat manual konvensional menuju budaya kerja yang sistematis berbasis teknologi informasi.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Mengingat bahwa belum semua komponen yang dibangun melalui SCBD diimplementasikan secara tuntas dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Kabupaten Banjarnegara, maka evaluasi pelaksanaan Program SBCD Kabupaten Banjarnegara tidak dapat sepenuhnya menggambarkan keberhasilan/kegagalan dari kegiatan SCBD. Penekanan kegiatan evaluasi lebih banyak dalam aspek penyelenggaraan dan kesesuaian antara output yang ditetapkan dengan realisasinya. Aspek kemanfaatan belum dapat sepenuhnya menggambarkan dampak dari kegiatan SCBD, karena rentang waktu yang relatif pendek antara pelaksanaan SCBD dengan pelaksanaan Monev. Monitoring dan Evaluasi akan menghasilkan keluaran seperti yang diharapkan, apabila seluruh komponen terimplementasi dan ada jeda waktu antara implementasi kegiatan dengan kegiatan monev. Namun demikian, tim penyusun berusaha menyajikan hasil Monev seobjektif mungkin dalam mengevaluasi kegiatan SCBD Kabupaten Banjarnegara yang dilihat berdasarkan pada aspek konsistensi antara TOR dengan output kegiatan, aspek kemanfaatan, dan aspek efektivitas biaya.

Aspek Konsistensi Program

1. Aspek Kerangka Peningkatan Kapasitas
Dari sisi pelaksanaan kegiatan, hampir semua kegiatan dalam kerangka CBAP-SCBD berhasil diselesaikan, hanya saja tingkat ketepatan penyelesaian pekerjaan masih kurang tepat waktu sesuai jadwal awal, sehingga hampir pada tiap kegiatan ada tambahan-tambahan waktu penyelesaian (PMU-SCBD, 2011). Kondisi ini tidak terlepas dari besarnya beban pekerjaan yang kurang terantisipasi dengan baik dan juga dinamika proyek yang begitu padat. Karena jika kita melihat hampir setiap *stakeholder* kunci dapat terlibat pada lebih dari satu kegiatan, sehingga konsentrasinya terpecah atau kurang fokus. Meskipun demikian para *stakeholder* kunci tetap memegang komitmen untuk menyelesaikan kegiatan sesuai dengan ekstensi waktu yang ditetapkan. Sehingga seluruh komponen kegiatan dapat terselesaikan pada tiap akhir tahun anggaran.

Dari sisi substansi, secara umum materi yang ada pada masing-masing kegiatan cukup sesuai dengan KAK, dan akan lebih baik jika dilakukan penajaman lebih lanjut sesuai tuntutan TOR, terutama pada aspek rancangan Perda Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bersih, sistem pelayanan publik, dan strategi peningkatan kapasitas.

2. Aspek Penguatan Kelembagaan

Pada komponen kedua, terlihat pada setiap kegiatan terjadi deviasi waktu pelaksanaan. Seluruh kegiatan pada komponen kedua ini membutuhkan waktu tambahan untuk pelaksanaannya. Satu faktor penyebab yang dapat dievaluasi kemungkinannya adalah pada KAK yang kurang melihat beban pekerjaan dalam pengalokasian waktunya. Di samping itu, keterlibatan pemangku kepentingan yang *overlapping* sebagaimana pada kegiatan-kegiatan lain juga diindikasikan menjadi sebab molornya waktu penyelesaian pekerjaan pada masing-masing kegiatan. Jika dibandingkan dengan output yang terdapat dalam KAK, dapat disimpulkan bahwa hampir semua kegiatan pada komponen 2 menghasilkan keluaran yang sesuai dengan yang digariskan dalam KAK dengan penyesuaian-penyesuaian di sana-sini.

3. Aspek Manajemen Sumber Daya Manusia (SDM)

Hampir sama dengan kegiatan yang lain, pada komponen ketiga ini juga terjadi deviasi antara jadwal yang dialokasikan dengan realisasi. Sedangkan dari sisi materi terdapat cukup banyak kegiatan yang sebenarnya dapat terintegrasi dengan kegiatan pada komponen 2. Selain itu terdapat juga kegiatan yang belum 100% mencapai output yang digariskan dalam KAK. Kondisi ini tidak terlepas dari kapasitas pelaksana kegiatan yang terlalu besar volume kegiatan yang harus ditanganinya.

4. Aspek Peningkatan Kapasitas SDM (Diklat)

Pelaksanaan kegiatan peningkatan kapasitas melalui kegiatan Diklat dilaksanakan dalam kurun waktu 3 tahun mulai tahun 2009 hingga tahun 2011. Secara umum, pelaksanaan berjalan dengan lancar dan tingkat partisipasi peserta dalam pelaksanaan mencapai angka 95%. Permasalahan yang timbul adalah pengendapan materi oleh peserta diklat yang tingkat penyerapannya kurang menggembirakan. Indikasi awal yang dapat diidentifikasi oleh tim Monev, adalah terkait dengan kesiapan penyelenggaraan diklat. Kegiatan diklat terlihat kurang memperhatikan *entry behavior* dari peserta, sehingga komponen substansi dan metode penyampaian juga menyulitkan bagi para peserta diklat.

Secara prosedural sebenarnya sebelum kegiatan diklat dilakukan, terlebih dahulu dilaksanakan satu analisa kompetensi dan analisis instruksional pada masing-masing kegiatan diklat. Kemudian dilanjutkan dengan pembuatan GBPP, SAP, dan materi modul pelatihan bagi orang dewasa. Sayangnya catatan mengenai hal tersebut tidak dapat ditemukan, sehingga dapat disimpulkan bahwa ketidakefektifan penyerapan materi dapat disebabkan kekurangsiapan penyelenggaraan pelatihan mulai dari tahap persiapan hingga pelaksanaan modul. Terkesan juga bahwa orientasi pelatihan lebih mengejar pada target peserta, sehingga sistem seleksi terhadap peserta pelatihan juga kurang terlihat dalam dokumentasi kegiatan penyelenggaraan pelatihan.

Sebagai akibat dari kurang matangnya seleksi peserta, menyebabkan kurang optimalnya pelaksanaan diklat. Berdasarkan pada fakta dari hasil penyelenggaraan diklat ternyata tidak sedikit dari para peserta yang hanya datang pada awal dan menjelang kegiatan diklat berakhir. Kurang disiplinnya para peserta pelatihan mungkin menjadi salah satu sebab tidak sempurnanya penyerapan materi oleh para peserta diklat. Dan ketidakdisiplinan ini tidak sepenuhnya merupakan kesalahan peserta, tidak adanya sistem penilaian hasil pelatihan, serta kurang tegasnya sanksi terhadap para peserta juga merupakan satu permasalahan yang sering dihadapi oleh penyelenggara pelatihan. Para peserta masih harus memikirkan tugas pokok yang diemban disela-sela kegiatan pelatihan, yang tentu saja menyita konsentrasi para peserta pelatihan dalam menyerap materi yang diajarkan.

Dari sisi hasil, sebagaimana dijelaskan pada bagian awal, bahwa latar belakang peserta kurang diperhatikan dalam proses seleksi dan penyelenggaraan pelatihan menjadikan kurang efektifnya penyelenggaraan pelatihan (meskipun ada faktor nonteknis lainnya yaitu masalah disiplin peserta). Kurang efektifnya penyelenggaraan pelatihan yang paling mudah diukur adalah tingkat penyerapan materi oleh peserta. Biasanya suatu penyelenggaraan kegiatan pendidikan dikatakan sukses apabila terjadi peningkatan kemampuan peserta didik hingga pada tingkat ketuntasan 75% dari materi yang diajarkan dikuasai dengan baik oleh peserta didik. Dalam artian peserta didik mampu menjelaskan, membandingkan, dan menerapkan hasil pengajaran dalam realita kehidupannya. Asumsi ini digunakan juga untuk melihat seberapa efektif penyerapan materi oleh peserta diklat. Sebagaimana tujuan dari diklat, maka diharapkan setelah mengikuti kegiatan diklat para peserta diklat akan mampu menjelaskan materi diklat dan menerapkannya dalam penyelenggaraan tupoksi kedinasan dari para peserta pelatihan.

Aspek Kemanfaatan

Jika dilihat sampai seberapa jauh kemanfaatan proyek SCBD dalam upaya peningkatan kapasitas pelayanan publik yang berhasil dicapai oleh Pemerintah Kabupaten Banjarnegara, maka hal ini akan sangat kurang fair posisinya. Menilai kemanfaatan kegiatan SCBD tidak dapat dilihat hanya dalam hitungan hari, bulan, atau setahun - dua tahun, tetapi harus dilihat secara integral dalam dimensi waktu yang cukup panjang. Barangkali saat survei untuk menilai kepuasan masyarakat terhadap pelayanan publik, objek penilaian masih dalam suasana hangat mendalami proyek SCBD sehingga mungkin terlihat ada indikasi dampak signifikan dari proyek ini. Pertanyaan yang muncul adalah bagaimana dengan 5 tahun kedepan atau 10 tahun mendatang, apakah kegiatan SCBD mampu memberikan fondasi yang kuat bagi kegiatan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Kabupaten Banjarnegara yang berorientasi kepada pelayanan publik dan kesetaraan ?

Pertanyaan ini muncul dan harus dipahami bersama oleh para pemangku kepentingan di Kabupaten Banjarnegara, mengingat hampir seluruh kerangka legalitas sebagai payung hukum dalam mendukung penyelenggaraan upaya peningkatan kapasitas masih belum disahkan dan diimplementasikan dalam kegiatan nyata penyelenggara Pemerintahan Daerah. Apabila ada deviasi yang cukup besar antara harapan dan kenyataan sangat mungkin terjadi, dan hal ini tidak boleh menimbulkan pesimistis dari para pemangku kepentingan di Kabupaten Banjarnegara.

1. Kemanfaatan SCBD Dalam Peningkatan Kinerja Aparatur Daerah

Salah satu tujuan dari proyek SCBD Kabupaten Banjarnegara adalah meningkatkan kinerja Aparatur Daerah yang dilakukan melalui kegiatan kerangka Peningkatan Kapasitas dan manajemen sumber daya manusia. Sebagaimana disebutkan pada bagian pengantar, bahwa penilaian secara objektif sangat sulit dilakukan mengingat ada keterbatasan jeda waktu antara pelaksanaan proyek dengan kegiatan monev, namun demikian penilaian terhadap Peningkatan Kapasitas Aparatur Daerah akan tetap dilakukan.

Penilaian keterkaitan antara SCBD dengan peningkatan kinerja aparatur akan dilakukan secara internal terhadap masing-masing SKPD dan secara eksternal dari masyarakat baik secara individu maupun masyarakat bisnis. Penilaian internal tentang kemanfaatan program SCBD terkait dengan peningkatan kinerja aparatur cukup menjadi satu bahan renungan dan pelecut semangat agar program ini memiliki hasil yang lebih nyata di masa mendatang. Berdasarkan pada hasil interview dengan pejabat terkait pada masing-masing SKPD terlihat bahwa ada rasa optimisme yang cukup kuat tentang kemanfaatan program ini. Hampir sebagian besar responden SKPD (62,50%) yang diwawancarai menyatakan bahwa mereka cukup memiliki keyakinan bahwa melalui kegiatan SCBD akan ada peningkatan yang signifikan terhadap peningkatan kinerja aparatur. Salah satu alasan yang

dikemukakan adalah adanya indikasi perubahan pola pikir dan pola kerja aparatur penyelenggara Pemerintahan Daerah di Kabupaten Banjarnegara, walaupun masih sangat kecil perubahannya. Selain itu, rasa optimisme ini didukung pula dengan fakta bahwa perubahan pola pikir dan pola kerja aparatur adalah pada para PNS muda (eselon IV dan III) yang telah mengikuti program Diklat SCBD.

Meskipun demikian masih ada 37,50% dari para pejabat SKPD yang sedikit pesimis terhadap kegiatan ini. Alasannya adalah para PNS di lingkungan kerja mereka masih bekerja seperti biasa, tidak ada perubahan signifikan dalam pola pikir maupun etos kerja. Kondisi ini didukung pula oleh pernyataan bahwa para Aparatur Pemerintah Daerah Banjarnegara belum paham secara utuh *grand design* dari kegiatan SCBD ini. Implikasi dari para peserta yang mengikuti Diklat SCBD hanya sebatas untuk menggugurkan kewajiban karena ditugaskan oleh atasan untuk terlibat dalam kegiatan SCBD. Imbas langsung dari kondisi ini adalah masih lemahnya pelayanan kepada masyarakat, sebagaimana hasil dari survei kepuasan yang dilakukan pada saat awal SCBD maupun menjelang berakhirnya kegiatan SCBD.

Berdasarkan pada hasil survei Audit, kepuasan pelanggan terlihat jelas meskipun sudah ada upaya untuk peningkatan pelayanan publik, namun masih terlihat angka kepuasan individu terkait aspek pelayanan masih belum ada peningkatan signifikan. Dari hasil survei terhadap responden individu (masyarakat umum) pada aspek administrasi dasar (perijinan dan lisensi), lebih dari 50% responden masih enggan untuk bersinggungan dengan Pemerintah Daerah untuk mendapatkan layanan administrasi. Sebagai contoh untuk administrasi kependudukan (KTP dan Akta Kelahiran) 50,10% responden enggan untuk mengurus dikarenakan masalah kelambanan, biaya, dan akses informasi mengenai prosedur pengurusan yang tidak dapat diperoleh dengan mudah. Sedangkan dari penduduk yang mengurus KTP dan akta kelahiran 20,00% masih memanfaatkan jasa perantara dengan alasan yang kurang lebih sama yaitu kelambanan dan prosedur yang kompleks. Untuk itu, pada masa mendatang perlu ada satu perubahan pendekatan dalam pelaksanaan program sejenis pada masa mendatang. Pelibatan secara aktif para pemangku kepentingan perlu dipertimbangkan sebelum peluncuran kegiatan-kegiatannya. Harapan yang ada dengan perubahan pendekatan ini adalah rasa memiliki dari para pemangku kepentingan menjadi lebih tinggi, sehingga dapat dipastikan ada motivasi yang kuat untuk menjalankan kegiatan dengan sungguh-sungguh.

2. Kemanfaatan SCBD dalam Pengarusutamaan Gender

Berdasarkan pada hasil wawancara dengan pemangku kepentingan terkait, dapat disimpulkan bahwa kontribusi kegiatan SCBD dalam upaya pengarusutamaan gender tidak begitu signifikan. Kondisi ini dapat dilihat dari sebagian besar pemangku kepentingan yang menyatakan bahwa upaya pengarusutamaan gender sudah ada sebelum kegiatan SCBD ini. Selain itu mereka menyatakan bahwa kegiatan SCBD belum terlihat peran dari upaya pengarusutamaan gender dalam pembangunan, yang salah satu upayanya adalah pengentasan kemiskinan.

Elaborasi peran gender masih dibatasi pada distribusi jabatan struktural pada SKPD dan ditumpukan pada SKPD terkait pemberdayaan perempuan. Padahal lebih jauh dari itu sebenarnya SCBD ingin lebih memperkuat peranan SKPD dalam memberdayakan seluruh sumber daya perempuan dalam kegiatan pembangunan dan tidak sebatas pada distribusi jabatan struktural pada SKPD, tetapi memberdayakan seluruh potensi gender yang ada baik di dalam struktur pemerintahan maupun non pemerintahan untuk terlibat lebih mendalam dalam kegiatan pembangunan.

Selain itu, instrumen untuk mendukung pengarusutamaan gender dalam pembangunan melalui pembuatan Raperda pengarusutamaan gender juga terlihat masih belum memberikan satu tuntunan yang jelas bagi para pemangku kepentingan dalam

mengimplementasikan kebijakan pengarusutamaan gender dalam pembangunan. Kondisi ini juga didukung pemahaman dari pemangku kepentingan yang masih melihat permasalahan pengarusutamaan gender adalah redistribusi jabatan bagi para perempuan. Pada masa mendatang melalui kegiatan sejenis perlu ada satu upaya untuk merubah pola pikir tentang pengarusutamaan gender terlebih dahulu, sebelum merumuskan kerangka legal dalam pengarusutamaan gender. Harapannya dengan adanya pemahaman yang lebih mendalam tentang gender maka penguatan peran gender dalam pembangunan dapat semakin dipertajam.

3. **Kemanfaatan SCBD dalam Penguatan Kelembagaan dan Efektivitas Pelayanan Publik**
 Sebagaimana diuraikan pada bagian awal pada point ke 2 di atas, meskipun ada keyakinan bahwa kegiatan SCBD meningkatkan kinerja Aparatur Pemerintahan Daerah, tetapi kondisi ini tidak sepenuhnya menggambarkan kinerja kelembagaan dalam efektivitas pelayanan publik. Kondisi ini tergambarkan bahwa 50,00% responden SKPD yang notabene adalah pejabat eselon III menyatakan, mereka tidak sepenuhnya yakin kegiatan SCBD akan mampu memperkuat peran kelembagaan dan peningkatan pelayanan publik. Fakta ini tergambarkan jelas dari berbagai indikator yang mencuat pada hasil survei kepuasan pelanggan. Dari 10 (sepuluh) indikator yang digunakan untuk menilai kinerja pelayanan publik, meliputi 1) Administrasi Umum, 2) Manajemen Keuangan, 3) Audit, 4) Hukum, 5) Organisasi, 6) Pengelolaan dan Pengembangan Sumber Daya Manusia, 7) Informasi dan Komunikasi, 8) Perencanaan Pembangunan, 9) Manajemen Proyek, Monitoring, dan Evaluasi, dan 10) Pengadaan Barang dan Jasa, terlihat jelas bahwa hasil kepuasan publik menunjukkan tidak ada peningkatan yang signifikan antara kondisi sebelum dan sesudah SCBD.
 Sebagai contoh kepuasan pelanggan terkait pengurusan perijinan bangunan sebagaimana hasil survei kepuasan publik, hampir 90,00% responden menyatakan bahwa mereka tidak mengurus IMB dengan alasan kelambanan dalam pelayanan dan prosedur yang berbelit. Hasil yang sama juga terlihat pada hasil survei kepuasan pelanggan setelah berjalannya kegiatan SCBD salah satu contoh adalah pengurusan IMB dan sertifikat tanah, dimana 84,00% responden masih enggan untuk mengurus IMB maupun sertifikat tanah dengan alasan yang sama (PMU, 2009 dan 2011). Meskipun demikian tidak memunafikan bahwa latar belakang responden juga mempengaruhi persepsi tentang pelayanan publik (77,00% responden adalah berpendidikan SMA ke bawah) yang tentu saja kepekaan mereka terhadap prosedur perijinan masih rendah, sehingga apabila kondisi yang mereka alami dan mereka dengar dari sesama pengurus akan membangun stigma yang sama dengan apa yang mereka dengar. Kondisi ini tentu akan mempengaruhi minat dalam melakukan pengurusan-pengurusan perijinan yang mereka butuhkan. Bahkan tidak sedikit dari responden yang masih mengandalkan perantara dalam mengurus berbagai kepentingan, terkait pelayanan perijinan oleh Pemerintah Kabupaten Banjarnegara.

Aspek Efektivitas Biaya

Jika dilihat dari efektifitas biaya, penilaian terhadap keberhasilan dari program CBAP juga tidak dapat sepenuhnya dilaksanakan. Besaran biaya yang dikeluarkan untuk kegiatan ini sebagian besar merupakan investasi yang baru bisa dilihat dan dirasakan pada 2-5 tahun mendatang. Pendapat ini dibuat dengan dasar bahwa komponen-komponen utama kegiatan CBAP baru dilaksanakan pada tahun keempat atau setelah program usai, misalnya program legalisasi untuk produk hukum yang dihasilkan oleh kegiatan pada komponen 1 baru akan dilaksanakan pada tahun 2012, artinya 1 tahun setelah kegiatan CBAP selesai.

Padahal kegiatan-kegiatan pada komponen 1 merupakan kerangka dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Banjarnegara, sehingga apabila masing-masing Raperda belum dapat ditetapkan menjadi perda maka akan sangat sulit sekali mengukur efektifitas biaya penyelenggaraan CBAP. Sebagai gambaran apabila terjadi efisiensi

penyelenggaraan pemerintahan daerah maka akan terjadi penurunan biaya-biaya yang biasanya harus dikeluarkan oleh masyarakat dalam mengurus berbagai hal terkait pelayanan publik di Kabupaten Banjarnegara. Jika komponen tersebut dapat dikuantifikasikan maka akan sangat mudah menghitung efektivitas biaya program dibandingkan dengan manfaat yang diperoleh oleh masyarakat. Biasanya digunakan pendekatan *cost effectiveness analysis* untuk mengetahui efektivitas biaya dari sebuah program. Tetapi kalau pertimbangan dasar dalam menilai efektivitas program terkait dengan kemampuan penyerapan anggaran dan besaran fisik kegiatan, maka dapat dikatakan bahwa penyelenggaraan kegiatan ini sudah mampu memberikan efektivitas dari sisi biaya. Terbukti dari hasil laporan keuangan yang masih menyisakan surplus (walaupun kecil) dari 3 tahun kegiatan CBAP.

KESIMPULAN

Berdasarkan pada hasil evaluasi dapat disimpulkan program CBAP-SCBD walaupun dalam pelaksanaannya mengalami banyak hambatan, tetapi secara umum memberikan secercah harapan untuk meningkatkan kapasitas pemerintah daerah dalam penerapan otonomi daerah dalam upaya mewujudkan pelayanan publik yang lebih baik. Kendala-kendala utama pelaksanaan CBAP-SCBD di Kabupaten Banjarnegara disebabkan oleh:

1. Kurangnya sosialisasi, koordinasi, dan sinkronisasi dalam perumusan kegiatan-kegiatan yang ada pada masing-masing komponen di dalam proyek SCBD. Kondisi ini dapat dilihat dari realisasi antara rencana alokasi waktu dengan realisasi pelaksanaan kegiatan. Selain itu, terdapat beberapa kegiatan yang sebenarnya dapat disatukan dalam satu payung kegiatan, khususnya pada kegiatan komponen 2 dan 3 terkait dengan kepegawaian. Sehingga terlihat indikasi berdasarkan pada laporan yang ada output dari kegiatan-kegiatan pada komponen ketiga terlihat kurang optimal.
2. Belum terlihat satu skenario besar/*grand design* dari kegiatan SCBD yang dapat dipahami oleh para pemangku kepentingan, sehingga para pemangku kepentingan yang terlibat dalam kegiatan ini hanya melihat SCBD sebagai sebuah proyek yang jika selesai maka selesai juga kewajibannya. Kondisi ini cukup mengkhawatirkan pada masa mendatang, karena investasi yang begitu besar dikhawatirkan tidak dapat meningkatkan kinerja Aparatur Daerah di Kabupaten Banjarnegara.
3. Kurang efektifnya tenaga ahli pelaksana kegiatan SCBD dalam membantu Pemerintah Kabupaten Banjarnegara dalam menjalankan kegiatan-kegiatan di masing-masing komponen pada program SCBD. Fakta ini terlihat dari berbagai laporan yang kurang sesuai antara output sebagaimana digariskan dalam KAK dengan output yang dihasilkan sebagaimana tertuang dalam laporan akhir maupun lampiran-lampiran pendukungnya.

DAFTAR PUSTAKA

- IFAD. 2002. *Managing for Impact in Rural Development; A Guide for Project Monitoring and Evaluation*. Available on www.ifad.org.
- Kusek, Jody Zall and Ray C. Rist. 2004. *Ten Steps to a Results Based Monitoring and Evaluation System*. New York: World Bank.
- Laporan Akhir Pelaksanaan Program SCBD Kabupaten Banjarnegara 2009-2011*. PMU SCBD Banjarnegara, 2011.
- Laporan Akhir Survai Kepuasan Publik*. PMU SCBD Kabupaten Banjarnegara, 2011.
- Laporan Akhir Survai Kepuasan Publik*. PMU SCBD Kabupaten Banjarnegara, 2009.

- UNDP. 2009. *Handbook on Planning, Monitoring and Evaluating for Development Results*. Available on Handbook Website: <http://www.undp.org/eo/handbook>.
- UNDP. 2002. *Handbook on Monitoring and Evaluating for Results*. New York: Evaluation Office UNDP.
- Wholey, Joseph S, Harry P. Hatry, Kathryn E Newcomer. 2004. *Handbook of Practical Program Evaluation*. San Fransisco: John Wiley & Sons, Inc.