

## Tema Lintas Sektoral

- Gender ■ Pemantauan & Evaluasi ■ Dampak Penilaian
  - Lingkungan & Kestinambungan ■ Manajemen Risiko
- 

### ISI

#### ■ Peran Pemantauan & Evaluasi yang Semakin Berkembang

*Seiring dengan anggaran yang semakin meningkat dan tuntutan akan akuntabilitas semakin tinggi, para ahli Pemantauan & Evaluasi...h.3*

#### ■ Perempuan, Laki-laki, dan Pembangunan Infrastruktur

*Perempuan dan laki-laki dapat memiliki kebutuhan infrastruktur, serta tingkat keterlibatan yang berbeda dalam hal pengambilan keputusan...h.10*

#### ■ Uji Acak Terkendali: Standar Unggulan dalam Evaluasi Dampak

*Uji Acak Terkendali, terutama jika digabungkan dengan alat lain, merupakan alat bantu kuat untuk memperoleh bukti nyata dari dampak program pembangunan...h.18*

#### ■ Manajemen Risiko dalam Infrastruktur: Sebuah Pengantar

*Prinsip kehati-hatian dalam mengelola risiko sangat penting dalam pembangunan infrastruktur mengingat taruhannya cukup tinggi...h.24*

#### ■ Pertimbangan Rumit: Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup dalam Pembangunan Infrastruktur

*Baik Pemerintah Indonesia maupun Australia menawarkan kerangka kerja legislasi untuk memandu pembangunan infrastruktur yang berkelanjutan...h.30*

#### ■ Angkutan Umum yang Aman dan Nyaman untuk Semua: Sebuah Upaya Pencapaian

*Hukum Indonesia menegaskan hak perempuan dan kelompok rentan lainnya untuk bisa mengakses angkutan umum...h.37*

■ Pesan Editor: **hal. 2**

■ Infrastruktur dalam Angka: **hal. 2**

■ Sebuah Sistem yang Dapat  
Menyelamatkan Nyawa: **hal. 42**

■ Pandangan Para Ahli: **hal. 46**

■ Hasil: **hal. 50**

■ Prakarsa Edisi Mendatang: **hal. 50**

Jurnal triwulanan ini diterbitkan oleh Prakarsa Infrastruktur Indonesia, sebuah proyek yang didanai Pemerintah Australia untuk mendukung pertumbuhan ekonomi Indonesia dengan meningkatkan relevansi, mutu, dan jumlah investasi di bidang infrastruktur. Pandangan yang dikemukakan belum tentu mencerminkan pandangan Kemitraan Australia Indonesia maupun Pemerintah Australia. Apabila ada tanggapan atau pertanyaan mohon disampaikan kepada Tim Komunikasi IndII melalui telepon nomor +62 (21) 7278-0538, fax +62 (21) 7278-0539, atau e-mail [enquiries@indii.co.id](mailto:enquiries@indii.co.id). Alamat situs web kami adalah [www.indii.co.id](http://www.indii.co.id)

## Pesan Editor

“Lintas sektoral” adalah istilah populer di kalangan mereka yang bekerja dalam bidang pembangunan, tetapi tidak ada daftar kesepakatan universal yang mendefinisikan tema lintas sektoral paling penting untuk semua organisasi. Kebijakan lintas sektoral AusAID meliputi pengelolaan lingkungan hidup; perlindungan anak; pembangunan yang inklusif bagi penyandang cacat; pemindahan dan perpindahan tempat tinggal; serta kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan. Berbagai tema yang telah diakui oleh Pemerintah Indonesia dalam berbagai program meliputi gender, pengentasan kemiskinan, dan pembangunan kapasitas. Lembaga-lembaga lain mengidentifikasi beragam topik seperti HIV/AIDS, pencegahan konflik, akuntabilitas, dan teknologi informasi sebagai tema penting lintas sektoral mereka.

Tanpa daftar topik yang telah ditentukan sebelumnya, kami memiliki cukup keleluasaan untuk memutuskan subyek apa yang akan disertakan dalam edisi *Prakarsa* “tema lintas sektoral” ini. Edisi ini membahas empat tema di antaranya, yaitu: gender, lingkungan hidup, Pemantauan & Evaluasi, serta manajemen risiko. Mengapa memilih berbagai topik tersebut? Tema ini meskipun terasa jauh dari hal-hal yang biasa kita liput, tapi setiap tema yang dibahas ini justru menjelaskan dengan sangat baik tentang tantangan yang melekat dalam sebagian besar pekerjaan infrastruktur. Karakteristik yang membedakan berbagai kegiatan di sektor-sektor seperti air minum dan sanitasi atau transportasi adalah ukurannya: ruang lingkup yang luas, biaya yang signifikan, jumlah orang yang mendapatkan manfaat cukup banyak.

Tema-tema lintas sektoral yang dibahas dalam edisi ini mengungkapkan urgensi tertentu dalam kondisi tersebut. Sebuah pro-gram pengelolaan limbah yang baru akan menyebabkan perubahan permanen di lingkungan setempat. Kesempatan untuk memperbaiki kehidupan perempuan sangat besar saat puluhan ribu keluarga bisa mendapatkan akses air minum. Tuntutan adanya bukti tentang hasil yang sukses dan kekhawatiran terhadap risiko, sangat menekan terutama karena investasi yang dibuat diukur dalam jutaan dolar atau milyaran rupiah.

Tetapi sementara kegiatan infrastruktur berskala besar memiliki alasan kuat untuk kami tampilkan dalam tema lintas sektoral kali ini, tidak dijelaskan mengapa topik lintas sektoral penting lainnya tidak dibahas. (Dan agar cukup adil, ukuran bukanlah satu-satunya penentu apakah prakarsa dalam infrastruktur atau sektor lain menjadi penting). Namun tak perlu dirisaukan, karena isu lintas sektoral dapat dibahas setiap saat, tidak hanya dalam edisi ini saja. Bahkan pada edisi Oktober 2012 akan sepenuhnya membahas isu lintas sektoral pada bantuan berbasis hasil. Dengan kata lain, pembahasan isu lintas sektoral yang penting dalam edisi ini bukanlah yang pertama ataupun yang terakhir sebagai tema jurnal *Prakarsa*. • CSW

## Infrastruktur dalam Angka

### .505

“Indeks ketidaksetaraan gender” di Indonesia sebagaimana diukur oleh UNDP. Ini merupakan ukuran gabungan yang mencerminkan ketidaksetaraan dalam pencapaian antara perempuan dan laki-laki dalam tiga dimensi: kesehatan reproduktif, pemberdayaan dan pasar tenaga kerja. Angka 0 adalah kesetaraan sepenuhnya; 1 adalah ketidaksetaraan sepenuhnya. Indonesia telah mencatat kemajuan yang kecil tapi mantap sejak indeks ini diperkenalkan tahun 1995.

### 80%

Persentase seluruh emisi di sektor angkutan yang berasal dari angkutan jalan.

### 6

Sejumlah langkah yang diperlukan untuk mengembangkan rencana Pemantauan & Evaluasi (*Monitoring & Evaluation, M&E*) sesuai dengan Dana Internasional untuk Pembangunan Pertanian (*International Fund for Agricultural Development*). Langkah-langkah tersebut adalah: menetapkan tujuan dan ruang lingkup; mengidentifikasi pertanyaan-pertanyaan tentang kinerja, kebutuhan akan informasi dan indikator; merencanakan pengumpulan dan pengelolaan informasi; merencanakan proses dan acara refleksi kritis yang penting; merencanakan komunikasi dan pelaporan yang bermutu; merencanakan kondisi dan kapasitas yang diperlukan.

### 334

Sejumlah/beberapa Uji Acak Terkendali, yang mengkaji dampak program pembangunan tentang [pengentasan] kemiskinan dalam basis data J-PAL (Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab) mulai Juni 2012.

### Level 2

Tahap kesiapan aparat pemerintah di Indonesia untuk menjalankan manajemen risiko yang efektif dalam mengembangkan Kemitraan Publik dan Swasta untuk infrastruktur sesuai dengan kajian “Menilai Kesiapan Manajemen Risiko Sektor Publik bagi Kemitraan Pemerintah dan Swasta dalam Pembangunan Infrastruktur di Indonesia” (*Assessing Readiness of Public Sector Risk Management for PPP in Infrastructure Development in Indonesia*). Tahap ini dipresentasikan pada konferensi internasional tahun 2010.

Tahap 1 adalah ad-hoc, tahap 2 permulaan, tahap 3 kompeten, dan tahap 4 baik sekali.

## PERAN PEMANTAUAN & EVALUASI YANG SEMAKIN BERKEMBANG: PENGALAMAN INDII

*Seiring dengan anggaran yang semakin meningkat dan tuntutan akan akuntabilitas semakin tinggi, para ahli Pemantauan & Evaluasi memainkan peranan yang semakin penting dalam menilai keberhasilan program.* • Oleh Ty Morrissey



Unsur yang penting dari Pemantauan & Evaluasi kualitatif adalah berbicara langsung dengan orang yang kehidupannya terkena dampak langsung oleh intervensi program.

*Atas perkenan CIFOR*

Seiring dengan terus berkembangnya cakupan, kompleksitas, dan biaya program pembangunan internasional, peran Pemantauan & Evaluasi (*monitoring & evaluation*, M&E) menjadi semakin penting. Lembaga-lembaga donor dan pemerintah penerima bantuan mengawasi program secara ketat, menuntut adanya akuntabilitas dan transparansi. Proses-proses M&E mendapat tekanan untuk menyediakan data yang terukur, apakah dan bagaimana program memenuhi tujuan dan memberikan hasil yang diinginkan.

M&E untuk Indonesia Infrastructure Initiative (IndII) tidak lepas dari kecenderungan ini. Bahkan, komponen M&E IndII menghadapi tantangan khusus mengingat besarnya jumlah dana dan penting serta mendesaknya kegiatan infrastruktur yang didanai Pemerintah Australia bekerja sama dengan Pemerintah Indonesia.

Pada tingkatan yang paling dasar, M&E terdiri atas dua unsur. Yang pertama adalah unsur pemantauan, yaitu *penelusuran rutin atas unsur-unsur utama kinerja program/kegiatan (biasanya berupa masukan dan keluaran) melalui pemeriksaan reguler dan pelaporan*. Yang kedua adalah evaluasi, yaitu *penyelidikan yang sistematis dan sporadis atas nilai, arti penting atau makna dari sesuatu atau seseorang, sepanjang suatu kerangka kerja tertentu (misalnya program)*.

Penggunaan pendekatan kuantitatif maupun kualitatif telah berkembang dengan pesat selama beberapa dekade terakhir dalam bidang M&E. Hasilnya adalah berbagai macam teknik yang saat ini tersedia bagi para ahli M&E untuk mengawasi dan menilai kegiatan, program, dan intervensi.

Di sisi kualitatif, tujuan penggunaan teknik-teknik tersebut adalah untuk membuat suatu penjelasan non-numerik tentang pengalaman, karakteristik, kinerja, dan dimensi lainnya dari suatu kegiatan. Hal ini dapat dilakukan dengan melaksanakan observasi lapangan, wawancara, dan kelompok terfokus, serta dengan mengembangkan kisah sukses (*performance stories*).<sup>1</sup> Tiap-tiap teknik tersebut bertujuan untuk mendapatkan pemahaman yang terperinci tentang penyebab, perilaku, dan motivasi yang merangsang perubahan tersebut. Pendekatan kualitatif menekankan pada pemahaman tentang pengalaman masyarakat dalam konteks terkait, dan bagaimana intervensi mengubah pengalaman-pengalaman tersebut.

Sebaliknya, pendekatan kuantitatif berfokus pada kemampuan untuk mengumpulkan data numerik, khususnya dengan berjalannya waktu, sehingga perubahan dapat diukur. Perangkat statistik dapat diterapkan pada data numerik dan hasilnya dapat diprediksikan terhadap masyarakat luas.

Baik pendekatan kualitatif maupun kuantitatif memiliki nilai dalam konteks IndII dan keduanya digunakan. Dengan menggunakan kedua pendekatan tersebut, IndII dapat membuat rangkaian data dan informasi yang besar untuk diinterpretasikan dan dianalisis. Tantangan bagi para ahli M&E adalah menciptakan keseimbangan, dalam setiap kegiatan yang dipantau dan dinilai, antara pendekatan kuantitatif dan kualitatif.

### **Poin-Poin Utama**

Seiring dengan terus berkembangnya cakupan, kompleksitas, dan biaya program pembangunan internasional, peran Pemantauan & Evaluasi (M&E) menjadi semakin penting. M&E untuk Prakarsa Infrastruktur Indonesia (IndII) menghadapi tantangan yang unik karena besarnya pendanaan dan penting serta mendesaknya proyek infrastruktur yang didanai Pemerintah Australia melalui kemitraan dengan Pemerintah Indonesia.

*“Pemantauan” adalah penelusuran rutin atas unsur-unsur utama dari pelaksanaan program/kegiatan (biasanya berupa masukan dan keluaran) melalui pemeriksaan reguler dan pelaporan. “Evaluasi” adalah penyelidikan yang sistematis dan sporadis atas nilai, arti penting, atau makna dari sesuatu atau seseorang sepanjang suatu kerangka kerja tertentu (misalnya program).*

Penggunaan pendekatan kualitatif dan kuantitatif telah berkembang pesat selama beberapa dekade lalu dalam bidang M&E. Di sisi kualitatif, tujuan dari penggunaan teknik-teknik tersebut adalah untuk membuat suatu penjelasan non-numerik tentang pengalaman, karakteristik, kinerja, dan dimensi lainnya dari suatu kegiatan. Pendekatan kuantitatif berfokus pada kemampuan untuk mengumpulkan data numerik, khususnya selama waktu tertentu sehingga perubahan dapat diukur.

Pendekatan kualitatif maupun kuantitatif dipergunakan di IndII. Dalam Revisi Rencana M&E untuk Tahap 2 program IndII, perubahan besar dalam pendekatan adalah penekanan pada penggunaan M&E sebagai alat manajemen dan perencanaan, bukan memandangnya sebagai persyaratan pelaporan atau kontrak semata. Sebagai bagian dari perubahan ini, data baseline yang berkualitas dikumpulkan dan hasil serta metodologi ditentukan secara eksplisit.

IndII baru-baru ini mengembangkan Revisi Rencana M&E untuk Tahap 2 program IndII. Perubahan besar dibandingkan dengan pendekatan Tahap 1 adalah penekanan pada penggunaan M&E sebagai alat manajemen dan perencanaan, bukan memandangnya sebagai persyaratan pelaporan atau kontrak semata. Sebagai bagian dari perubahan ini, data *baseline* yang berkualitas dikumpulkan dan hasil yang diharapkan ditentukan secara jelas di tahap awal perencanaan program. Metodologi (kualitatif dan kuantitatif) yang akan digunakan untuk menentukan pencapaian hasil tersebut juga ditetapkan secara eksplisit.

Sepanjang tahun lalu tim M&E IndII bekerja sama dengan staf teknis untuk mengembangkan kerangka kerja logis<sup>2</sup> untuk sektor transportasi serta sektor air minum dan sanitasi. Model tersebut memberikan kerangka kerja untuk strategi perencanaan dan komunikasi serta hasil yang diinginkan. Kerangka kerja logis menentukan apa yang ingin dicapai dengan suatu intervensi dan langkah-langkah yang saling terkait untuk mencapai hasil yang diharapkan. Kerangka kerja tersebut bukan hanya alat untuk tujuan evaluasi, namun juga untuk menimbulkan minat dan dukungan dari pemangku kepentingan tentang ukuran dan laporan apa yang dinilai penting. Pada dasarnya, kerangka kerja logis adalah alat yang penting, bukan saja untuk M&E tetapi juga untuk perencanaan, desain, pelaksanaan, dan pengelolaan.

Rancangan M&E IndII tetap memakai pendekatan yang sederhana, fleksibel, dan responsif, tetapi juga menekankan pada ketepatan dalam penerapan pendekatan kualitatif maupun kuantitatif. Secara khusus, IndII akan menerapkan lebih banyak metode kuantitatif dengan penggunaan *Randomised Control Trials* (RCT) serta kajian dampak yang terkait untuk memberikan bukti yang

### Lebih dari Sekadar Pelaporan

Pendekatan M&E yang baik dapat mengungkapkan kekuatan maupun kelemahan program yang dinilai, sehingga para manajer dapat mengambil tindakan yang sesuai. Contoh kekuatan adalah evaluasi atas program Hibah Air Minum IndII. Program Hibah IndII di Tahap 1 menggunakan mekanisme hibah berbasis keluaran untuk mendorong pemerintah daerah berinvestasi pada sarana penyediaan air minum. Evaluasi eksternal menunjukkan efektivitas pendekatan ini, sehingga program itu diperluas dan program hibah serupa dicoba juga di sektor lain.

Di sisi lain, kajian M&E internal atas program IndII untuk mendukung Organisasi Berbasis Masyarakat (CBO) dalam meningkatkan layanan air bersih dengan dukungan sektor swasta menemukan bahwa program ini tidak mencapai hasil dan sasaran yang diinginkan. Tujuan awalnya adalah:

- Mengaitkan 25 CBO dengan pembiayaan kredit melalui bank umum (pembiayaan mikro).
- Menerapkan perjanjian kewajiban layanan antara pemda dan CBO dengan pengawasan terkait melalui *benchmarking*.

Program itu gagal mencapai tujuannya; pengawasan yang berkelanjutan memperjelas masalah apa saja yang ada. (Karena tidak ada peraturan yang mewajibkan mereka untuk bekerja sama dengan CBO, bank tidak mau mendukung program tersebut, dan CBO mengalami kekecewaan serta keterbatasan kapasitas.) Diperlukan penyempurnaan program dan perubahan arah; Tim M&E merekomendasikan untuk mengembangkan peraturan yang sesuai dan memberikan sumber daya tambahan untuk upaya sosialisasi dan pelatihan bersama antara CBO dan bank. Penyusunan program baru telah dirancang berdasarkan rekomendasi itu; kajian lanjutan direncanakan untuk menentukan keberhasilan perubahan tersebut.

kuat tentang perubahan dan dampak yang dapat secara langsung dikaitkan dengan intervensi dan investasi yang diberikan melalui IndII. (Untuk informasi lebih lengkap tentang RCT, baca “Uji Acak Terkendali: Standard Unggulan dalam Evaluasi Dampak” di hal. 18.) Untuk meningkatkan keandalan dan kredibilitas, tim eksternal akan melakukan sebagian besar kajian dan evaluasi tersebut sehingga hasilnya dapat diverifikasi dan diperiksa.

Secara kualitatif, IndII juga akan melakukan serangkaian evaluasi internal dan studi kasus yang bertujuan mengumpulkan data dan informasi yang menekankan perubahan pada praktik individual dan organisasi. Misalnya, IndII akan melakukan tindak lanjut bersama auditor profesional dari Inspektorat Jenderal Kementerian PU yang berpartisipasi dalam pelatihan Audit Internal Berbasis Risiko. Tindak lanjut itu akan menilai perubahan pada perilaku mereka dan memperjelas bagaimana pelatihan yang didanai IndII berhasil mengembangkan kapasitas profesional dan teknis. Contoh lain adalah penilaian dampak peningkatan air bersih dan sanitasi pada kehidupan masyarakat. IndII akan memeriksa bagaimana akses terhadap air bersih yang dikombinasikan dengan pelatihan tersebut meningkatkan perubahan pada kondisi kebersihan dan kesehatan umum.

Peningkatan minat pada M&E telah memberikan reputasi yang lebih tinggi dan peran yang lebih besar bagi M&E dalam penentuan program, yang membuka peluang untuk keterlibatan dan dukungan nyata.

Penggunaan penilaian internal dan eksternal serta pendekatan kualitatif dan kuantitatif menjadikan M&E sebagai bidang yang berguna dan menarik. Tantangannya adalah mempertahankan relevansi dengan berjalannya waktu, mengomunikasikan hasilnya secara jelas, serta memastikan bahwa pembuatan keputusan manajemen dipengaruhi oleh hasil dan data yang muncul. ■

#### CATATAN

1. Kisah sukses (*performance stories*) adalah laporan singkat yang berupaya menjelaskan mekanisme yang digunakan agar kegiatan program mencapai hasil yang diinginkan.
2. Kerangka kerja logis adalah representasi grafis, seringkali dalam bentuk bagan, yang menunjukkan langkah demi langkah bagaimana input program dan kegiatan diharapkan mencapai hasil yang diinginkan.

Tentang penulis:

**Ty Morrissey** adalah Ahli Pemantauan & Evaluasi (M&E). Ia memiliki pengalaman selama 15 tahun dalam hal desain program dan M&E. Ia telah mendesain berbagai sistem dan kerangka kerja M&E untuk program-program AusAID berskala besar di Papua Nugini, China, Afghanistan, dan Indonesia. Ty memiliki gelar sarjana dalam bidang studi pembangunan dan gelar Master dalam bidang Administrasi Bisnis. Ia saat ini sedang menyelesaikan pendidikan Master kedua dalam bidang Evaluasi.



---

---

## LEBIH DEKAT DENGAN PENULIS

*Selain menulis artikel untuk **Prakarsa**, ahli M&E Ty Morrissey sempat berbicara selama beberapa menit dengan **Prakarsa** tentang minatnya terhadap M&E. Berikut kutipannya.*

### **Prakarsa: Seperti apa arah pendekatan M&E terkait dengan investasi infrastruktur di Indonesia?**

*Morrissey:* M&E telah menjadi bidang yang sangat menarik selama beberapa tahun terakhir, khususnya terkait dengan infrastruktur Indonesia, terutama karena adanya peningkatan anggaran untuk bantuan pembangunan dari luar negeri, khususnya untuk investasi infrastruktur. Namun, ini bukan hanya terkait donor asing; Pemerintah Indonesia mau menyediakan lebih banyak anggaran untuk meningkatkan jumlah dan kualitas infrastruktur. Peningkatan anggaran dan belanja ini menimbulkan tuntutan akan akuntabilitas yang lebih besar dan hasil yang nyata, khususnya di sisi kuantitatif, baik dalam hal panjang jalan yang dibangun maupun jumlah sambungan air minum dan saluran pembuangan air kotor rumah tangga. Dengan M&E, kami mencoba menunjukkan korelasi antara jumlah uang yang dikeluarkan dan hasil yang dicapai.

Di sisi kualitatif dari M&E, kami menyampaikan cerita dari masyarakat, memeriksa persepsi mereka, dan melihat apakah perilaku dan pemahaman mereka telah berubah. Secara kuantitatif, kami melakukan pengumpulan data dan analisis statistik. Baru-baru ini, terjadi peralihan ke arah penekanan yang lebih kuantitatif dan statistik. Masih terdapat perdebatan tentang apakah hal itu adalah bagian yang paling penting dari M&E. Karena tidak ada salahnya menyediakan statistik tentang hasil investasi dan sebagainya, kita tidak boleh menyepelekan sisi naratifnya. Apa yang kami coba lakukan di IndII adalah tidak hanya mendapatkan data nyata, tetapi juga mengungkap kisah personal itu, dalam arti mengetahui bagaimana sebenarnya dampak infrastruktur pada kehidupan masyarakat. Kami selalu berupaya menjaga keseimbangan antara kuantitatif dan kualitatif.

### **Apakah mungkin mengukur dampak yang sulit diungkapkan dengan angka, seperti peningkatan “kualitas hidup” karena jalan lebih banyak atau lebih baik?**

Saya rasa itu mungkin. Kita hanya perlu berhati-hati tentang cara kita mendefinisikan keberhasilan, dan tidak berasumsi bahwa semua perubahan pada masyarakat pasti merupakan hasil dari intervensi tertentu. Misalnya, hanya karena kita membangun jalan, kita tidak dapat secara otomatis berasumsi bahwa perubahan pada layanan kesehatan atau akses terhadap pendidikan secara khusus terkait dengan infrastruktur itu. Namun, kita dapat, jika kita mendefinisikannya dengan benar, melihat beberapa dampak langsung yang akan bermanfaat bagi masyarakat yang menggunakan infrastruktur itu. Jadi, agar riset kualitatif menjadi relevan dan sesuai, kita perlu terlebih dulu menentukan perubahan apa yang kita inginkan, dan bagaimana kita mengaitkan aspek kualitatif dengan ukuran kuantitatif. Jadi, kita dapat mengukur hal-hal seperti peningkatan kualitas hidup, tetapi kita perlu bersikap realistis dan memastikan M&E relevan dengan intervensi praktis yang dilakukan, bukan mencoba membuat pernyataan yang berlebihan dan mengaitkan semua perubahan jangka panjang itu dengan intervensi kita.

### **Bagaimana filosofi itu memengaruhi cara Anda menyusun rencana M&E?**

Rencana M&E IndII untuk Tahap 2 telah disetujui oleh AusAID dan saat ini sedang diterapkan. Kami menemukan bahwa ketika kami mendesain revisi rencana itu, kami semakin tahu bagaimana M&E merupakan alat perencanaan dan manajemen yang penting, dan bagaimana kami perlu terlebih dulu menentukan hasil yang diinginkan dan alat ukurnya. Berarti, sekarang kita terlibat secara lebih langsung dengan tim teknis untuk memetakan secara pasti apa yang diharapkan untuk dicapai oleh intervensi dan juga target dan indikator yang harus ditentukan, serta metodologi apa yang ingin kita gunakan. Lalu kita tentukan hasil jangka pendek, menengah, dan jangka panjang. Sekarang kita punya akuntabilitas yang lebih besar. Dan temuan kita dapat digunakan sebagai bagian dari strategi komunikasi, untuk menjelaskan kepada pihak luar bagaimana suatu kegiatan dilakukan dengan berhasil.

### **Bagaimana dengan biaya dari semua metodologi itu? Rencana M&E yang baik mempertimbangkan biaya suatu kegiatan dan hasil investasi sebelum menyatakan keberhasilannya. Tetapi, beberapa**

**teknik M&E mungkin mahal pelaksanaannya. Apakah melakukan M&E berkualitas tinggi dapat terjangkau biayanya?**

Itu pertanyaan yang bagus dan sesuatu yang perlu kita ingat di IndII. Kita adalah sebuah proyek, bukan lembaga riset, dan kita tidak punya mandat untuk selalu melakukan riset. Dengan menentukan apa yang ingin kita lihat dan apa yang ingin kita ukur, kita membuat kerangka kerja untuk menentukan pendekatan yang paling sesuai. Setiap kegiatan akan melakukan studi *baseline* atau studi dampak, namun kita cenderung memprioritaskan dan menyesuaikan pendekatan kita dengan ukuran program. Panduan dari Pemerintah Australia adalah bahwa kegiatan harus mengalokasikan sekurang-kurangnya 5 persen dari anggaran untuk M&E. Angka ini terus meningkat – ada kabar sekarang sebesar 10–15 persen. Jumlah berapa pun hanya merupakan panduan kasar. Jika kegiatannya rumit atau memiliki kepentingan strategis bagi Pemerintah Indonesia dan Pemerintah Australia, kami mungkin akan berupaya mengembangkan metodologi yang lebih mendalam. Jadi, pengeluaran disesuaikan lebih pada kebutuhan khusus suatu kegiatan, bukan mengambil pendekatan menyeluruh untuk M&E secara umum.

**Anda adalah *internal evaluator* di IndII, bukan orang yang datang dari luar untuk melakukan evaluasi. Bagaimana Anda memandang peran ini dan kontribusinya pada pengomunikasian hasil dan dampak yang efektif untuk IndII?**

Secara tradisional dalam bidang M&E, evaluator lapangan dianggap sebagai orang luar. Anda akan meminta evaluator untuk datang memberikan penilaian eksternal atas jalannya suatu program atau organisasi. Namun, baru-baru ini terjadi pertumbuhan yang stabil dalam penggunaan evaluator internal yang terampil.

Evaluator Internal kadang dikritik oleh donor luar negeri karena mereka menganggap kami bias. Mungkin saja kami memiliki benturan kepentingan atau tidak memiliki pandangan yang objektif. Hal itu sah saja. Namun, jika dilihat dari sisi lain, evaluator internal penting. Khususnya dalam program yang besar dan kompleks seperti IndII, Anda memerlukan pemahaman tentang konteks kerja Anda, dan Anda harus memiliki hubungan dengan tim teknis. Anda tahu apa permasalahan utamanya dan apa yang perlu dievaluasi dan apa yang tidak begitu penting. Itulah yang menyebabkan adanya peralihan dari semata-mata mengandalkan evaluator eksternal, yang juga sangat mahal. Pada beberapa kasus, mereka harus datang dengan pemberitahuan singkat, harus melakukan banyak pekerjaan, dan tidak punya kesempatan untuk menjalin hubungan dengan tim teknis, apalagi pejabat pemerintah Indonesia atau penerima manfaat. Ini bukan soal pilihan antara evaluasi internal atau eksternal. Kedua pihak saling melengkapi. Kita dapat memiliki evaluasi internal yang berkualitas baik yang memberikan data dan informasi serta verifikasi, yang kemudian dapat diperiksa oleh tim eksternal.

**Salah satu pengaman dari M&E internal adalah bahwa Anda memulainya dari hari pertama. Anda tidak bisa tiba-tiba datang pada tahap akhir, menunjuk keberhasilan secara retrospektif, dan mengabaikan bagian yang gagal. Jika Anda mengatakan akan memeriksa parameter tertentu ketika Anda mulai bekerja, dan sebagian ternyata tidak terlalu berhasil, Anda harus menjelaskannya. Anda mungkin dapat menjustifikasi tidak adanya keberhasilan, tetapi Anda tidak dapat mengabaikannya. Jadi, evaluasi internal nampaknya menawarkan beberapa keunggulan.**

Saya sendiri menganggapnya fantastis. Hal menarik lainnya adalah bahwa di masa lalu konsultan eksternal mungkin dilibatkan dalam perancangan sistem M&E, lalu mereka pergi dan kemudian kontraktor dipekerjakan dan harus berusaha mengimplementasikan sistem yang mungkin tidak mereka pahami. Sekarang AusAID mencari orang yang dapat merancang, melaksanakan, dan mengelola seluruh proses. Hal ini menaikkan harkat evaluator internal, karena ia, seperti yang Anda katakan, bertanggung jawab sejak hari pertama. Ia benar-benar memegang kepemilikan atas hal itu sampai tingkat tertentu, namun pada saat yang sama ia juga dapat menjadi sangat bertanggung jawab.



### **Jadi, seperti apa M&E di masa depan di IndII?**

Tampaknya cerah. Terdapat pemahaman dan keterlibatan yang lebih luas. Orang sangat ingin tahu hasil dari intervensi dan investasi mereka, baik di tingkat personal maupun organisasi. Jadi, kita perlu kualitas dan keandalan. Sah-sah saja mengatakan bahwa M&E penting dan kami memegang peran yang besar di IndII, namun dengan demikian ada tanggung jawab yang besar untuk memastikan bahwa sistem dan proses kita transparan, kita selalu berusaha untuk menghilangkan sikap bias dan mempertahankan keandalan, dan hasil dan data kita benar-benar digunakan untuk membuat keputusan, bahwa kita merestrukturisasi atau menentukan kembali fokus kegiatan, atau mungkin membuat keputusan sulit tentang beberapa kegiatan yang kita anggap tidak lagi diperlukan. Untuk hal inilah M&E harus digunakan. Selain itu juga untuk mengomunikasikannya. ■

#### **Apakah Anda masuk dalam daftar pengiriman IndII?**

Jika Anda saat ini belum menerima terbitan jurnal triwulan **Prakarsa** dan ingin berlangganan, silakan mengirimkan e-mail ke: [enquiries@indii.co.id](mailto:enquiries@indii.co.id). Nama Anda akan kami masukkan dalam daftar pengiriman **Prakarsa** versi elektronik dan e-blast IndII. Jika Anda ingin menerima kiriman jurnal **Prakarsa** versi cetak, silakan menyertakan alamat lengkap pada e-mail Anda.

##### **Tim Redaksi Prakarsa**

Carol Walker, Managing Editor

**[carol.walker@indii.co.id](mailto:carol.walker@indii.co.id)**

Eleonora Bergita, Senior Program Officer

**[eleonora.bergita@indii.co.id](mailto:eleonora.bergita@indii.co.id)**

Pooja Punjabi, Communications Consultant

**[pooja.punjabi@indii.co.id](mailto:pooja.punjabi@indii.co.id)**

Annetly Ngabito, Communications Officer

**[annetly.ngabito@indii.co.id](mailto:annetly.ngabito@indii.co.id)**

David Ray, IndII Facility Director

**[david.ray@indii.co.id](mailto:david.ray@indii.co.id)**

Mark Collins, Deputy Facility Director

**[mark.collins@indii.co.id](mailto:mark.collins@indii.co.id)**

Jim Coucouvinis, Technical Director – Water and Sanitation

**[jim.coucouvinis@indii.co.id](mailto:jim.coucouvinis@indii.co.id)**

David Shelley, Technical Director – Transport

**[david.shelley@indii.co.id](mailto:david.shelley@indii.co.id)**

Lynton Ulrich, Technical Director – Policy & Regulation

**[lynton.ulrich@indii.co.id](mailto:lynton.ulrich@indii.co.id)**

## PEREMPUAN, LAKI-LAKI, DAN PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR

Perempuan dan laki-laki dapat memiliki kebutuhan infrastruktur, serta tingkat keterlibatan yang berbeda dalam hal pengambilan keputusan. Apabila ketika dirancang program infrastruktur turut mempertimbangkan hal ini, hasilnya dapat lebih baik untuk seluruh masyarakat. • Oleh Gaynor Dawson

Pada saat mengambil keputusan, perempuan mungkin memiliki sudut pandang yang berbeda dari laki-laki.

*Atas perkenan Indll*



Apakah yang dimaksud dengan gender? Pembahasan mengenai gender melihat perbedaan peran, tanggung jawab, dan atribut yang dilekatkan oleh masyarakat kepada perempuan dan laki-laki atau anak perempuan dan anak laki-laki, kemudian mempertimbangkan apa yang pantas bagi mereka. Peran gender tidak bersifat universal. Harapan di antara kelompok-kelompok masyarakat berbeda-beda dan juga berubah sepanjang sejarah. Karena peran mereka yang berbeda, perempuan dan laki-laki mempunyai pengalaman, kebutuhan, serta perhatian dan pendapat yang berbeda. Kesempatan mereka untuk berpartisipasi dalam kegiatan dan hambatan yang mereka hadapi berbeda pula.

Atribut yang dilekatkan pada perempuan dan laki-laki menentukan bagaimana hubungan antara mereka, dan siapa yang memiliki lebih banyak kekuasaan dalam hubungan mereka. Perbedaan tersebut dapat menciptakan ketidaksetaraan. Sebagai contoh, masyarakat mungkin memandang laki-laki sebagai pengambil keputusan dalam rumah tangga. Oleh karena itu, barangkali perempuan dianggap tidak patut atau tidak perlu untuk dilibatkan dalam pengambilan keputusan publik, meskipun perempuan mungkin memiliki sudut pandang berbeda dan keputusan yang dibuat akan berdampak pada mereka juga.

Pendidikan dan pelatihan yang dapat mengarah pada kemajuan di tempat kerja dan penghasilan yang lebih tinggi mungkin lebih dititikberatkan kepada laki-laki karena mereka dipandang sebagai pencari nafkah bagi keluarga. Perempuan barangkali tidak memperoleh kesempatan yang sama

karena mereka dipandang sebagai pihak yang bertanggung jawab untuk merawat suami dan anak-anak serta menjamin kelancaran berjalannya rumah tangga. Oleh karena itu, membina kapasitas perempuan untuk memperoleh penghasilan dipandang tidak penting. Hal ini terjadi khususnya apabila diadakan kegiatan peningkatan kapasitas seperti kunjungan belajar atau beasiswa ke luar negeri, kegiatan akademis, akan menyebabkan perempuan perlu meninggalkan rumah.

### **Gender dan Pembangunan**

Hakikat pembangunan adalah untuk membentuk masyarakat yang adil dan setara dengan kebebasan bagi semua orang.<sup>1</sup> Kemampuan untuk hidup secara bebas tanpa penindasan, diskriminasi, atau dirugikan merupakan hak asasi manusia dan harus tersedia bagi semua orang terlepas dari apakah mereka laki-laki atau perempuan.<sup>2</sup>

Pekerjaan pembangunan dapat menyumbang pada peningkatan kesetaraan gender apabila dilakukan upaya untuk menjamin penghapusan kesenjangan gender dan menjamin bahwa

#### **Poin-Poin Utama**

Karena masyarakat melekatkan peran yang berbeda antara perempuan dan laki-laki, mereka memiliki pengalaman, kebutuhan, dan pendapat yang berbeda. Masyarakat mungkin memandang laki-laki sebagai pengambil keputusan dan menganggap tidak perlu untuk melibatkan perempuan dalam pengambilan keputusan publik. Pendidikan dan pelatihan mungkin lebih dititikberatkan pada laki-laki, karena mereka dipandang sebagai pencari penghasilan bagi keluarga.

Hakikat dari pembangunan adalah untuk menuju masyarakat yang adil dan setara. Pekerjaan pembangunan dapat menyumbang pada peningkatan kesetaraan gender apabila dilakukan upaya untuk menjamin dihapusnya kesenjangan gender dan bahwa perempuan berpartisipasi dan memperoleh manfaat yang setara dengan laki-laki. Ini akan membawa manfaat ekonomis dan sosial dengan mendorong adanya pencapaian produktivitas, peningkatan kesejahteraan anak, serta menuju kebijakan publik yang lebih komprehensif.

Baik pemerintah Indonesia maupun Australia menetapkan kebijakan dan peraturan untuk memajukan kesetaraan gender. Dibidang infrastruktur, pembangunan yang memberi manfaat baik bagi laki-laki maupun perempuan secara setara sangat penting untuk meningkatkan kesetaraan gender.

Perempuan dan anak perempuan adalah para pemakai dan pengelola utama air untuk keperluan rumah tangga, dan mereka biasanya juga dipandang sebagai penanggung jawab atas hygiene rumah tangga. Oleh karena itu, ketika akses pada air minum dan sanitasi ditingkatkan, mereka akan memperoleh manfaat dari berkurangnya waktu dan energi yang dihabiskan untuk mengangkut air, dan dari berkurangnya penyakit, serta waktu yang dihabiskan untuk merawat anggota keluarga yang sakit.

Akses terhadap transportasi yang memadai penting bagi semua orang, meskipun pengaruhnya akan berbeda bagi perempuan dan laki-laki. Karena peran gender mereka, perempuan dan laki-laki serta anak perempuan dan anak laki-laki memiliki kebutuhan, prioritas, dan pola perjalanan yang berbeda. Ini harus diidentifikasi dan dipertimbangkan ketika merencanakan dan melaksanakan layanan transportasi untuk menjamin bahwa layanan yang disediakan memenuhi kebutuhan perempuan maupun laki-laki.

Tujuan IndII, proyek yang didanai oleh AusAID, sebagaimana diungkapkan dalam strategi gender IndII, adalah untuk melakukan kegiatan yang tanggap gender di mana perempuan dan laki-laki memiliki kesetaraan dalam berpartisipasi, mengakses, mengendalikan sumber daya, dan kesempatan dalam pengambilan keputusan; dan mereka secara berimbang dapat menikmati manfaat pembangunan baik di tingkat pemerintah maupun masyarakat.

perempuan berpartisipasi dan memperoleh manfaat yang setara dengan laki-laki. Di lain pihak, jika upaya pembangunan mengabaikan adanya kebutuhan, perhatian, dan hambatan berbeda yang dihadapi kaum perempuan, atau jika satu kelompok diberi manfaat lebih besar daripada kelompok lain, pembangunan tersebut justru dapat mendorong ketidaksetaraan gender.

Kesetaraan gender bukan sekadar merupakan hak yang telah disepakati oleh Indonesia dan Australia untuk ditegakkan; tetapi secara ekonomis juga masuk akal. Bank Dunia menyoroti bahwa:

- Peningkatan produktivitas secara luas dapat dicapai dengan menghapus rintangan yang menghambat perempuan memperoleh akses terhadap kesempatan pendidikan dan ekonomi.
- Meningkatkan status perempuan berarti mendukung tercapainya tujuan pembangunan yang lain, termasuk peningkatan kesejahteraan anak.
- Mendukung hak perempuan agar memiliki suara yang setara dalam pengambilan keputusan publik pada akhirnya akan mendorong organisasi/institusi menjadi lebih inklusif dan arah kebijakan yang lebih komprehensif.<sup>3</sup>

Kebutuhan perhatian, dan hambatan berbeda yang dihadapi oleh perempuan dan laki-laki perlu dipertimbangkan ketika merancang dan melaksanakan program pembangunan. Hal ini akan menghasilkan peningkatan dalam penentuan target program, partisipasi masyarakat lebih luas, dan hasil program yang lebih efisien dan efektif.<sup>4</sup>

#### **Bukan Semata-mata Mengenai Perempuan**

Gender tidak semata-mata mengenai perempuan. Gender mencakup laki-laki dan perempuan dan hubungan antara mereka. Ketika dilakukan upaya untuk mengatasi diskriminasi atau kerugian yang dihadapi kaum perempuan, sangat penting bahwa kaum laki-laki mendukung upaya ini, dan memahami manfaat yang diperoleh keluarga dan masyarakat dari peningkatan kesetaraan gender. Tanpa dorongan dan persetujuan laki-laki yang merupakan pemegang kekuasaan utama di dalam masyarakat, perubahan tidak akan terjadi.

Di samping mengatasi diskriminasi, perubahan-perubahan lain dalam hubungan gender juga penting. Laki-laki perlu didorong untuk mendukung perempuan dengan berbagi pekerjaan rumah tangga. Apabila ada pembagian tugas-tugas yang menyita waktu seperti mengambil air dan mencari kayu bakar, pekerjaan dalam rumah, serta mengasuh anak, maka perempuan akan memiliki lebih banyak waktu untuk berpartisipasi dalam kegiatan lain.

Meski perempuan seringkali menjadi kaum yang dirugikan atau yang memerlukan bantuan khusus untuk meningkatkan keadaan mereka, laki-laki dan anak laki-laki juga memiliki kebutuhan tertentu. Misalnya, laki-laki muda lebih rentan mengalami cedera atau meninggal dalam kecelakaan di jalan raya dan paling sering menjadi pelaku kejahatan dan korban kekerasan. Keselamatan jalan raya dan inisiatif hukum perlu dirancang untuk menargetkan laki-laki muda

secara efektif. Di beberapa daerah di Indonesia, kemungkinan anak laki-laki diimunisasi lebih kecil dan mereka mempunyai kemungkinan lebih besar mengalami status nutrisi lebih rendah dibanding anak perempuan.<sup>5</sup> Program kesehatan perlu mempertimbangkan faktor gender ini dalam perancangan dan penentuan targetnya.

### **Kerangka Kerja Kebijakan dan Peraturan**

Sebagian besar donor memiliki kebijakan mengenai gender dan persyaratan kesetaraan gender yang tercakup dalam program dan proyek yang mereka dukung. Pemerintah Australia mensyaratkan bahwa kesetaraan gender tercakup dalam semua kegiatan pembangunan. Kesetaraan gender dipandang sebagai isu hak asasi manusia, yang juga penting dalam mengurangi kemiskinan serta mendukung pertumbuhan ekonomi. Di tingkat program, strategi<sup>6</sup> kesetaraan gender Pemerintah Australia mengakui bahwa berbagai prakarsa akan lebih efektif dan berkelanjutan apabila prakarsa tersebut menanggapi adanya peranan dan kebutuhan yang berbeda antara perempuan dan laki-laki. Tiga di antara 10 sasaran pembangunan dalam dokumen kebijakan bantuan keseluruhan Pemerintah Australia, yang berjudul *Sebuah Program Bantuan yang Efektif bagi Australia (An Effective Aid Program for Australia)*, terkait dengan kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan.

#### **Infrastruktur dan Pemberdayaan Perempuan: Contoh Keberhasilan**

Topik mengenai pembangunan jalan raya dan gender sekilas tidak menampilkan banyak kesamaan. Namun, prakarsa Bank Dunia, Proyek Jalan Raya kedua di Pedalaman Peru (*Peru Second Rural Roads Project*), menunjukkan sebaliknya. Proyek ini memenangkan penghargaan dari Kelompok Evaluasi Independen (*Independent Evaluation Group*) tentang dimensi gendernya.

Melalui perbaikan dan pembangunan jalan raya, proyek ini bertujuan untuk meningkatkan akses bagi masyarakat miskin di pedalaman terhadap layanan sosial dasar, kegiatan untuk memperoleh penghasilan, dan pasar. Melalui penilaian partisipatif, proyek tersebut melibatkan perempuan dalam pengambilan keputusan mengenai lingkup dan skala proyek.

- Dana hibah diberikan untuk pembangunan jalan setapak, yang ternyata lebih disukai oleh perempuan karena merupakan cara yang paling mudah dan aman untuk membawa binatang mereka ke ladang serta mencari kayu dan mengangkut air.
- Akses terhadap jalan raya dan jalan setapak meningkatkan mobilitas, keamanan, dan pengaturan waktu mereka serta memberi mereka kesempatan untuk memperoleh sumber penghasilan baru.
- Dua puluh empat persen dari posisi semi terampil (*semi-skilled*) ditempati oleh perempuan.
- Empat puluh lima persen dari semua bendahara panitia jalan raya adalah perempuan.
- Dua puluh empat persen dari semua anggota panitia adalah perempuan.
- Kehadiran perempuan dalam tim usaha mikro perbaikan jalan raya meningkatkan efisiensi dan mutu pekerjaan karena mengakibatkan para laki-laki mengurangi minum minuman keras dan lebih banyak bekerja, sedangkan perempuan lebih memberi perhatian pada mutu pekerjaan.
- Baik perempuan maupun laki-laki yang bekerja pada proyek usaha mikro menjadi lebih aktif dalam pemerintahan setempat dengan peningkatan partisipasi dalam pemilihan umum maupun yang mencalonkan diri untuk menduduki posisi di pemerintah setempat.
- Persepsi laki-laki dan perempuan mengenai nilai dan status perempuan di dalam rumah tangga dan masyarakat meningkat secara signifikan.

Pemerintah Indonesia juga telah menetapkan kebijakan dan peraturan mengenai pengarusutamaan gender dan peningkatan kesetaraan gender. Instruksi Presiden Republik Indonesia (Inpres) no. 9/2000 mewajibkan bahwa pengarusutamaan gender menjadi komponen dalam upaya pembangunan nasional. Pada tahun 2002, Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak menerbitkan buku panduan berjudul *Panduan Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional* untuk memberi arahan kepada berbagai instansi pemerintah mengenai cara pelaksanaan Inpres no. 9/2000. Panduan ini menerapkan pendekatan alur kerja analisis gender yang mewajibkan pengumpulan dan analisis data pilah untuk mengenali perbedaan pengalaman hidup yang ditempuh laki-laki dan perempuan. *Rencana Pembangunan Jangka Menengah 2010–2014* Pemerintah Indonesia juga mewajibkan agar gender diarusutamakan supaya pembangunan lebih efektif dan berkeadilan.

Di tingkat Pemerintah Daerah (Pemda), Peraturan Menteri Dalam Negeri, Permen No. 15/2008 mewajibkan Pemda untuk merumuskan kebijakan, program, dan kegiatan dengan perspektif gender. Di bawah naungan Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak terdapat unit-unit Pemberdayaan Perempuan tingkat Pemda untuk membantu pelaksanaan pengarusutamaan gender dan upaya pemberdayaan perempuan.

### **Gender dan Infrastruktur**

Tidak dapat diasumsikan bahwa infrastruktur secara otomatis akan sama bergunanya atau sama bermanfaatnya bagi perempuan maupun laki-laki. Oleh karena peran gender mereka, perempuan memiliki pengalaman hidup, kebutuhan, prioritas, dan kendala yang berbeda yang mempengaruhi mereka dalam kebutuhan, akses dan pemanfaatan infrastruktur. Peran gender ini juga mempengaruhi keterlibatan perempuan dan laki-laki dalam pengambilan keputusan tentang pembangunan dan pengelolaan infrastruktur. Seringkali, perempuan tidak terlibat dalam pengambilan keputusan mengenai jenis infrastruktur serta desain, lokasi, penggunaan, maupun biaya yang akan dibebankan pada rumah tangga, atau bagaimana cara pengelolaannya setelah dibangun. Laki-laki mungkin diprioritaskan sedangkan perempuan dikecualikan dari peluang untuk memperoleh penghasilan dan pelatihan, yang timbul saat penyediaan infrastruktur, dan juga tidak disertakan sebagai perwakilan dalam panitia tingkat komunitas yang membuat keputusan penting.

Meski demikian, infrastruktur yang dapat sama-sama dipergunakan dan memberi manfaat baik bagi perempuan, laki-laki maupun anak perempuan dan anak laki-laki sangatlah penting dalam peningkatan kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan. Sebagai contoh, teknologi informasi dan komunikasi dapat memberikan petani perempuan akses pada informasi mengenai harga pasar, produksi tanaman yang lebih baik, serta ketersediaan bantuan pemerintah. Peningkatan sistem pengairan dapat meningkatkan produktivitas tanaman yang biasanya ditanam dan dijual oleh perempuan. Program peningkatan energi dapat mengurangi waktu yang dihabiskan oleh perempuan dan anak-anak dalam mencari kayu bakar untuk memasak, sehingga meningkatkan efisiensi kegiatan berproduksi bagi perempuan dengan peningkatan teknologi



dan penerangan. Teknologi memasak yang ditingkatkan dapat membuahkan peningkatan kesehatan karena berkurangnya pencemaran yang disebabkan oleh pemakaian api dari kayu bakar.

Air minum dan sanitasi juga penting bagi kesetaraan gender. Perempuan dan anak perempuan adalah para pemakai dan pengelola utama air minum untuk keperluan rumah tangga, dan biasanya mereka juga dipandang bertanggung jawab atas kesehatan rumah tangga. Oleh karena itu, diharapkan bahwa peningkatan akses pada air minum dan sanitasi akan memberi manfaat besar bagi perempuan dan anak perempuan dalam hal pengurangan waktu dan energi yang dihabiskan untuk mengangkut air, berkurangnya penyakit serta waktu yang dihabiskan untuk merawat anggota keluarga yang sakit.<sup>7</sup> Ini memungkinkan perempuan untuk memiliki lebih banyak waktu untuk kegiatan lainnya, termasuk kegiatan produktif dan sosial, serta waktu untuk bersantai. Apabila peningkatan fasilitas sanitasi yang disediakan lebih dekat rumah, privasi dan keamanan bagi perempuan dan anak perempuan juga akan meningkat.<sup>8</sup>

Sementara akses pada air minum dan sanitasi yang ditingkatkan memberi manfaat pada perempuan secara praktis, masih banyak aspek strategis dan pemberdayaan yang perlu ditangani, seperti keterlibatan perempuan dalam pengambilan keputusan, pengelolaan konstruksi, dan pengoperasian fasilitas. Perempuan memiliki kepentingan utama untuk menjamin bahwa fasilitas air minum dan sanitasi beroperasi dengan baik sehingga dapat memenuhi kebutuhan rumah tangga mereka. Perlu dilakukan upaya untuk menjamin agar mereka dilibatkan dalam pengambilan keputusan sejak tahap awal. Misalnya, perempuan perlu

### **Manfaat bagi Perempuan: Program Water Hibah**

Dengan bantuan Prakarsa Infrastruktur Indonesia (IndII), Program Hibah Air Minum yang didanai oleh AusAID telah memungkinkan 77.000 keluarga di kawasan penduduk berpenghasilan rendah untuk memperoleh sambungan penyediaan air minum melalui jaringan pipa pada bulan Juli 2011. Dalam wawancara pada bulan Maret 2011 dengan perempuan dan laki-laki dalam rumah tangga di Palembang dan Serang yang mendapatkan sambungan tersebut, terungkap bahwa:

- Perempuan menghemat waktu karena mereka tidak yang perlu lagi berjalan jauh mengambil air untuk minum, mencuci pakaian, me-mandi-kan anak-anak atau diri mereka sendiri. Mereka tidak perlu lagi mengatur anggota rumah tangga lainnya, seperti anak-anak, untuk membawa air kembali ke rumah. Laki-laki yang membantu dengan mengangkut air untuk keluarga mereka juga berkomentar mengenai penghematan waktu tersebut.
- Para perempuan merasa diri mereka lebih sehat dan kelelahan mereka berkurang. Mereka menggambarkan bahwa kesehatan anak-anak mereka lebih baik. Khususnya, penyakit kulit berkurang. Perempuan yang lanjut usia berkomentar tentang manfaat bahwa mereka tidak perlu lagi mengangkut ember berat.
- Air minum dari PDAM juga jauh lebih murah bagi perempuan dibandingkan membeli air untuk masak dan minum dari para pedagang air.
- Air minum juga tersedia dalam volume yang lebih besar daripada waktu mereka membeli air dari para pedagang.
- Kegiatan perempuan untuk memperoleh penghasilan yang memerlukan air bersih, seperti pembuatan dan penjualan minuman dan makanan ringan, menjadi lebih menguntungkan karena biaya air PDAM lebih rendah.

dilibatkan dalam keputusan mengenai jenis toilet yang akan dipasang sehingga sesuai dengan kebutuhan semua anggota keluarga, termasuk kebutuhan anak-anak kecil; bagaimana toilet dan fasilitas mencuci umum sebaiknya dikelola; di mana menempatkan toilet umum tersebut; dan penggunaan lahan yang berada di atas tangki septik.

Perempuan sering kali bertugas sebagai pengelola uang belanja sehari-hari dalam rumah tangga yang mencakup pembayaran untuk layanan seperti air, listrik, dan pembersihan tangki septik. Oleh karena itu, pendapat perempuan mengenai pengeluaran modal dan pengeluaran rutin perlu dipertimbangkan.

Akses pada transportasi yang memadai penting bagi semua orang, tetapi pengaruhnya akan berbeda bagi laki-laki dan perempuan. Transportasi memungkinkan orang untuk melakukan kegiatan sehari-hari yang penting bagi pemasukan rumah tangga dan bagi kesejahteraan ekonomi masyarakat secara luas. Transportasi menunjang perniagaan dan perdagangan; akses pada pendidikan, kesehatan, dan layanan kesejahteraan penting lainnya; serta keterlibatan dalam kegiatan masyarakat dan sosial. Oleh karena peran gender, perempuan dan laki-laki serta anak perempuan dan anak laki-laki mempunyai kebutuhan, prioritas, dan pola perjalanan yang berbeda. Ini harus diidentifikasi dan dipertimbangkan ketika merencanakan dan melaksanakan layanan transportasi untuk menjamin agar layanan yang tersedia memenuhi kebutuhan baik perempuan maupun laki-laki. (Topik ini digali lebih mendalam dalam “Angkutan Umum yang Aman dan Nyaman untuk Semua: Sebuah Upaya Pencapaian” oleh Eko Utomo pada hal. 37).

Kemungkinan laki-laki memiliki kendaraan sendiri lebih besar dan oleh karenanya perempuan cenderung lebih bergantung pada transportasi umum atau berjalan kaki untuk sampai ke tujuan mereka, misalnya untuk pulang-pergi ke tempat kerja, klinik kesehatan, dan pasar. Trotoar dan sisi jalan perlu dibuat aman bagi pejalan kaki, khususnya bagi perempuan hamil dan mereka yang mengangkut beban berat atau anak-anak. Trayek dan jadwal transportasi umum perlu dirancang dengan memperhatikan kebutuhan dan tempat tujuan perempuan. Penghasilan rata-rata perempuan lebih rendah daripada laki-laki; oleh karena itu, biaya yang dikenakan harus terjangkau.

Di daerah, program pembangunan jalan baru atau perbaikan jalan raya yang digabung dengan penyediaan layanan transportasi yang andal dan terjangkau dapat membawa perbedaan signifikan bagi pendidikan sekolah anak perempuan. Dengan akses pada fasilitas pendidikan yang lebih mudah, cepat, dan aman, kemungkinan para orang tua mengizinkan anak perempuan mereka untuk melanjutkan pendidikan akan lebih besar.

### **Pendekatan IndII**

Tujuan IndII, proyek yang didanai oleh AusAID, sebagaimana diungkapkan dalam strategi gender IndII, adalah melaksanakan kegiatan yang tanggap gender di mana perempuan dan laki-laki memiliki kesetaraan dalam berpartisipasi, mengakses, mengendalikan sumber daya, serta mendapat kesempatan dalam pengambilan keputusan; dan mereka secara berimbang dapat menikmati manfaat pembangunan baik di tingkat pemerintah maupun masyarakat. Kegiatan monitoring IndII mencakup kajian terhadap relevansi dan efektifitas penyusunan program karena harus terkait dengan kesetaraan gender.

Banyak dari kegiatan IndII memiliki komponen pembangunan kapasitas pemerintah. Berbagai upaya

dilakukan untuk menjamin bahwa perempuan memiliki peluang setara untuk dipilih, untuk berpartisipasi, termasuk dalam posisi kepemimpinan. Kegiatan pembangunan kapasitas yang ditawarkan mungkin mencakup informasi relevan mengenai gender dan kesetaraan gender.

Beberapa kegiatan IndII memiliki dampak langsung di tingkat masyarakat, sebagai contoh, program-program yang meningkatkan akses lokal terhadap infrastruktur air minum dan sanitasi. Dalam kegiatan-kegiatan ini, masalah kesetaraan gender yang lebih kompleks diidentifikasi dan ditangani sejak tahap perancangan dan tahap pelaksanaannya.

IndII juga sedang memulai kegiatan-kegiatan pengarusutamaan gender spesifik di lingkungan Kementerian Perhubungan dan Kementerian Pekerjaan Umum yang mendukung upaya pejabat pemerintah untuk meningkatkan kesadaran mengenai gender dan melaksanakan penyusunan program yang mendorong kesetaraan gender. Kegiatan-kegiatan tersebut mendukung cita-cita dan nilai-nilai bersama yang dianut Indonesia maupun Australia. ■

#### CATATAN

1. *Laporan Pembangunan Dunia 2012: Kesetaraan Gender dan Pembangunan (Gender Equality and Development World Development Report 2012)*. Bank Dunia.
2. *Konvensi Internasional Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan (Convention for the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, CEDAW)* yang diadopsi oleh PBB pada tahun 1979 dan diratifikasi oleh 187 negara, termasuk Indonesia dan Australia, menetapkan kerangka kerja untuk kemajuan dan kesetaraan perempuan.
3. *Laporan Pembangunan Dunia 2012: Kesetaraan Gender dan Pembangunan (Gender Equality and Development World Development Report 2012)*. Bank Dunia.
4. *Kesetaraan gender dalam program bantuan Australia – mengapa dan bagaimana 2007 (Gender equality in Australia's aid program – why and how 2007)*. AusAID.
5. Temuan mengenai imunisasi terdapat dalam survei proyek Ibu Sehat Bayi Sehat di Sulawesi Tenggara. Survei tersebut bersifat kuantitatif murni dan tidak mengkaji penyebab terjadinya temuan tersebut. Data nutrisi adalah dari laporan Badan Pusat Statistik dan juga tidak menyertakan penjelasan.
6. *Memajukan Peluang bagi Semua Orang: Kesetaraan Gender dan Pemberdayaan Perempuan (Promoting Opportunities for All: Gender Equality and Women's Empowerment)*. AusAID. 2011.
7. Sebagai contoh, kajian Gender dalam Air Minum dan Sanitasi WSP (WSP Gender in Water and Sanitation) (November 2010) mengungkap bahwa di Uganda timur, perempuan menghabiskan 660 jam setiap tahun atau total dua bulan setahun untuk mengambil air untuk keluarga mereka.
8. *Gender dalam Air Minum dan Sanitasi (Gender in Water and Sanitation)*. Program Air Minum dan Sanitasi. Bank Dunia. November 2010.

Tentang penulis:

**Gaynor Dawson** adalah seorang pakar analisis gender dan sosial dengan pengalaman kerja selama lebih dari 15 tahun pada proyek dukungan pembangunan di Indonesia, India, Timor Timur, Republik Rakyat Laos, Kamboja, dan Vietnam. Gaynor menyusun strategi gender IndII, dan memimpin program gender IndII, yang meliputi penggabungan prakarsa gender ke dalam rancangan kegiatan IndII, pembangunan kapasitas untuk pengarusutamaan gender IndII dengan lembaga mitranya, serta pengawasan dan evaluasi dampak gender IndII. Ia juga memberi pelatihan pengembangan kapasitas bagi staf dan konsultan IndII.

Gaynor telah bekerja secara luas di sektor air minum dan sanitasi serta sektor pertanian, pendidikan, kesehatan, sumber daya air, lingkungan hidup, energi, dan transportasi. Ia memiliki gelar PhD di bidang Kajian Asia dan Kajian Perempuan serta telah menulis buku dan berbagai artikel mengenai gender dan pembangunan. Ia telah melakukan penelitian akademis dan memberi konsultasi di seluruh Indonesia sejak tahun 1986 dan fasih berbahasa Indonesia.

## UJI ACAK TERKENDALI: STANDAR UNGGULAN DALAM EVALUASI DAMPAK

Uji Acak Terkendali, terutama jika digabungkan dengan alat lain, merupakan alat bantu kuat untuk memperoleh bukti nyata dari dampak program pembangunan. • Oleh Anggita Cinditya Mutiara Kusuma



Uji Acak Terkendali, yang secara acak membagi populasi menjadi kelompok partisipan dan kelompok non-partisipan, berfungsi paling baik untuk populasi berjumlah besar.

*Atas perkenan Wawan Dermawan*

*Apakah sambungan pada penyediaan air minum melalui jaringan pipa dapat meningkatkan kesehatan bagi masyarakat miskin? Apakah kampanye keselamatan jalan raya akan menghasilkan sikap berkendara yang lebih aman dan menurunkan angka kecelakaan di jalan raya? Apakah dukungan dari pendonor telah menghasilkan dampak positif yang diharapkan?*

Pertanyaan-pertanyaan di atas merupakan jenis pertanyaan yang diajukan oleh lembaga donor saat mereka memberikan berbagai jenis dukungan bagi negara berkembang. Hal tersebut untuk menjamin bahwa dukungan yang telah diberikan dapat memberikan perubahan positif bagi para penerima dukungan. Prakarsa Infrastruktur Indonesia (IndII) yang didanai oleh AusAID, sepatutnya juga mengajukan pertanyaan tersebut untuk mengukur apakah upaya yang dilakukan dalam kemitraan dengan Pemerintah Indonesia memang benar membuahkan hasil yang diinginkan, seperti masyarakat yang lebih sehat dan berkurangnya angka kecelakaan di jalan raya – hasil yang akan menyumbang pada sasaran IndII yang lebih luas dan berjangka panjang berupa pemberian stimulus perekonomian dan peningkatan kesejahteraan rakyat Indonesia melalui pembangunan infrastruktur. Evaluasi dampak berperan untuk memberikan jawaban atas pertanyaan-pertanyaan tersebut.

Evaluasi Dampak merupakan komponen dari proses Pemantauan & Evaluasi. Tujuannya adalah untuk menganalisis pencapaian suatu kegiatan dengan mengukur dampaknya. Evaluasi Dampak memungkinkan para manajer program untuk menyimpulkan apakah suatu intervensi, kebijakan, atau dukungan menghasilkan dampak positif pada perseorangan, rumah tangga, atau masyarakat; dan apakah dampak tersebut dapat dikaitkan secara jelas pada dukungan yang diberikan.

Sebagaimana yang terjadi pada banyak jenis penelitian, studi Evaluasi Dampak dapat dilakukan dengan menggunakan pendekatan kualitatif atau kuantitatif. Meskipun pendekatan kualitatif dengan menggunakan alat seperti wawancara mendalam atau diskusi kelompok terfokus dapat bermanfaat untuk memperoleh gambaran mengenai dampak suatu kebijakan secara komprehensif, pendekatan kuantitatif dianggap lebih tepat untuk mengukur besaran dampak secara menyeluruh. Di antara sekian banyak metode kuantitatif yang ada, saat ini Uji Acak Terkendali (RCT, Randomised Control Trials) dianggap sebagai metode paling unggul, dan

### Poin-Poin Utama

Peranan Evaluasi Dampak adalah untuk menentukan apakah pencapaian positif – seperti masyarakat yang lebih sehat atau penurunan angka kecelakaan di jalan raya – terjadi karena adanya dukungan donor. Hal ini dapat bersifat kualitatif atau kuantitatif, meski pendekatan kuantitatif pada umumnya dianggap lebih tepat. Uji Acak Terkendali (RCT, Randomised Control Trials) merupakan “standar unggulan” dalam Evaluasi Dampak karena memberikan informasi akurat melalui penggunaan analisis kontrafaktual – dengan kata lain, memberi jawaban atas pertanyaan: “Apa yang akan terjadi seandainya intervensi ini tidak dilakukan?”

RCT telah digunakan sejak 1948 di bidang kesehatan, dan telah diterima oleh disiplin ilmu lainnya, termasuk ilmu pengetahuan sosial. Di bidang pembangunan, RCT digunakan untuk menganalisis dampak dari dukungan yang disediakan di berbagai bidang seperti pendidikan, keuangan mikro, kesejahteraan sosial, dan infrastruktur.

Prinsip kerja RCT adalah membagi rumah tangga atau individu menjadi kelompok partisipan (*treatment group*) dan kelompok non-partisipan (*control group*) secara acak, kemudian membandingkan indikator kesejahteraan kedua kelompok tersebut setelah program dukungan berjalan. RCT memiliki beberapa keunggulan dibandingkan metode Evaluasi Dampak lainnya. Berbeda dengan pendekatan “sebelum dan sesudah”, metode ini dapat mengisolasi dampak yang timbul langsung dari intervensi itu sendiri. Pelaksanaan RCT relatif lebih sederhana dan mampu membuahkan hasil yang bermakna, meski tidak ada data dasar (*baseline data*).

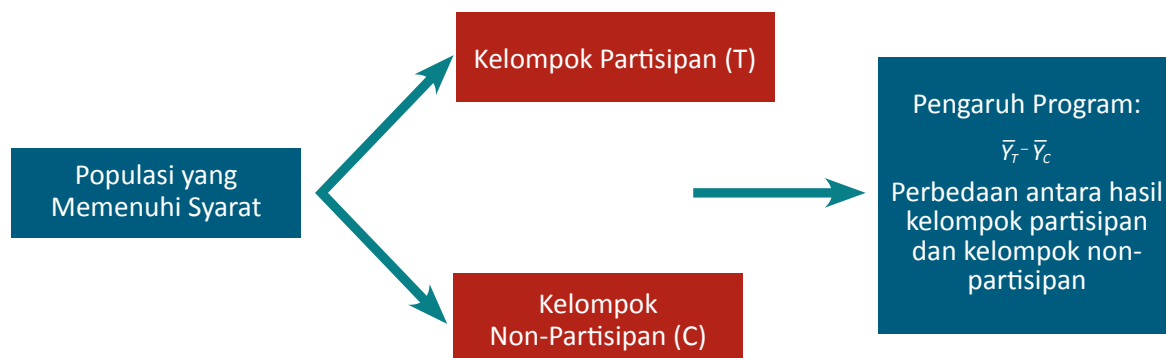
Metode RCT sering diterapkan untuk studi pada program air minum dan sanitasi. Implementasinya di sektor transportasi tidak mudah karena proyek-proyek seperti pembangunan jalan raya biasanya dikembangkan berdasarkan karakteristik khusus wilayah setempat, sehingga tidak dimungkinkan untuk secara acak memilih kelompok partisipan dan kelompok non-partisipan.

Pada saat RCT tidak dapat digunakan, maka Evaluasi Dampak secara kuantitatif dapat dilakukan dengan metode non-eksperimental seperti Perbedaan-dalam-Perbedaan (DD, *Differences-in-Differences*) atau Pencocokan Nilai-Kedekatan (PSM, *Propensity-Score Matching*). Perbedaan utama antara metode non-eksperimental dengan RCT adalah pemilihan sampel yang tidak dilakukan secara acak.

Pada praktiknya, sebagian besar studi Evaluasi Dampak di masyarakat penerima donor yang menggunakan pendekatan kuantitatif dilakukan dengan mengkombinasikan beberapa metode sekaligus. IndII merancang studi RCT untuk mengevaluasi dampak berbagai program di sektor air minum, sanitasi, dan transportasi di seluruh Indonesia. Keterbatasan RCT akan diatasi dengan menggabungkan penggunaannya dengan metode kuantitatif dan kualitatif lainnya.

seringkali digunakan dalam studi Evaluasi Dampak. RCT, atau sering juga disebut dengan Evaluasi Acak (Randomized Evaluation), disebut sebagai “gold standard” atau standar unggulan dalam Evaluasi Dampak karena memberikan informasi akurat melalui penggunaan analisis kontrafaktual – dengan kata lain, memberi jawaban atas pertanyaan: “Apa yang akan terjadi seandainya intervensi ini tidak dilakukan?” (lihat Gambar 1). RCT juga mampu untuk meminimalisir bias seleksi yang dapat timbul apabila metode kuantitatif lain digunakan karena metode tersebut dirancang untuk menjamin agar individu atau komunitas yang dikaji dipilih dengan cara yang secara murni acak dan tanpa bias.

**Gambar 1: Rancangan Uji Acak Terkendali (RCT)**



*Sumber:*

*Impact Evaluation Methodological and Operational Issues, Bank Pembangunan Asia, September 2006*

RCT sebetulnya bukan metode baru dalam Evaluasi Dampak. Percobaan seperti ini telah lama digunakan dalam penelitian medis. Studi pertama yang menggunakan metode RCT diterbitkan dalam British Medical Journal pada tahun 1948. Studi tersebut dilakukan oleh seorang ahli epidemiologi bernama Austin Bradford Hill untuk menguji apakah streptomisin efektif dalam mengobati Tuberkulosis. Metode yang dipergunakan adalah dengan membagi pasien menjadi dua kelompok secara acak. Satu kelompok menerima pengobatan, sedangkan yang satu lagi tidak. Metode ini terbukti berhasil menganalisis efektifitas obat yang diberikan sehingga dapat direplikasi ke dalam situasi yang berbeda. Metode RCT berkembang pesat hingga digunakan dalam bidang ilmu lain, termasuk di bidang ilmu sosial dan pembangunan, untuk menilai dampak dari dukungan yang diberikan dalam berbagai sektor, termasuk pendidikan, keuangan mikro, kesejahteraan sosial, dan infrastruktur. Sebagai contoh, RCT telah menjadi metode utama yang digunakan oleh untuk mengevaluasi pembangunan ekonomi dalam berbagai studi yang dilakukan di Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (J-PAL), sebuah institusi riset yang didirikan untuk menganalisis keberhasilan program pemberantasan kemiskinan di negara-negara berkembang di Asia, Afrika, dan Amerika Latin.<sup>1</sup>

Cara kerja RCT adalah dengan membagi rumah tangga atau individu menjadi kelompok partisipan (*treatment group*) dan kelompok non-partisipan (*control group*) secara acak, lalu membandingkan indikator kesejahteraan kedua kelompok tersebut setelah program dukungan



berjalan. Perlu diperhatikan bahwa proses acak dalam konteks ini berarti tidak ada perlakuan berbeda (kecuali “perlakuan” yang diterima oleh kelompok partisipan) yang diberikan antara kelompok partisipan dan non-partisipan, serta penempatan dalam kelompok partisipan atau kelompok non-partisipan tidak didasarkan pada kriteria tertentu.

RCT memiliki beberapa keunggulan dibanding metode Evaluasi Dampak lainnya. Pertama, RCT mampu menganalisis tingkat keberhasilan suatu program melalui analisis kontrafaktual, dengan kata lain melalui perbandingan hasil saat suatu program dilaksanakan dan tidak dilaksanakan. Hal ini berbeda dengan metode “sebelum dan sesudah” yang tidak mampu mengisolasi dampak yang muncul dari intervensi itu sendiri, dan bukan akibat faktor lainnya. Kedua, karena kedua kelompok dibentuk secara acak, sehingga yang membedakan kelompok partisipan dengan non-partisipan hanya intervensi itu sendiri. Dengan kata lain, jika posisi kedua kelompok tersebut ditukar (yakni kelompok non-partisipan menjadi kelompok partisipan dan sebaliknya), kesimpulan yang didapatkan melalui RCT tidak akan berbeda. Ketiga, pelaksanaan RCT relatif lebih sederhana dan mampu membuahkan hasil yang bermakna, meski tidak ada data dasar (*baseline data*).

#### **Alat Bantu yang Berharga, Meskipun Tidak Sempurna**

Meskipun Uji Acak Terkendali (*RCT, Randomised Control Trials*) merupakan alat bantu yang kuat untuk menganalisis dan memahami dampak sebuah intervensi, metode tersebut tidak dapat digunakan dalam setiap situasi, dan para pengkritik telah mengungkapkan beberapa kekurangan dari alat bantu ini. Beberapa jenis program tidak sesuai untuk diberikan percobaan acak pada kelompok partisipan (*treatment group*) dan kelompok non-partisipan (*control group*). Di bidang pembangunan, secara definisi, program yang ditargetkan dengan baik bertujuan untuk menjangkau masyarakat dengan kebutuhan paling besar, sehingga para partisipan tidak selalu dipilih secara acak.

Jumlah penduduk yang besar yang dipersyaratkan agar RCT dapat dilaksanakan dengan baik, juga merupakan kendala. Jika intervensi tersebut hanya dilaksanakan pada kelompok kecil, ada kemungkinan jumlah pengamatan tidak cukup untuk mendeteksi dampak atau untuk membuat pernyataan yang dapat diandalkan, bahwa suatu dampak merupakan akibat dari intervensi tersebut.

Di lain pihak, dengan adanya kelompok percobaan yang besar, ada kemungkinan terjadi kesulitan untuk mendeteksi dampaknya pada individu. Hal ini merupakan sebuah kekhawatiran, karena kemampuan untuk mengisolasi dampak tersebut dapat memberi pemahaman lebih baik mengenai cara kerja kausalitas dan arah penargetan program-program di masa yang akan datang.

Selanjutnya, kondisi “dunia nyata” mungkin lebih kompleks dibandingkan kondisi laboratorium ideal yang diasumsikan oleh metodologi RCT. Ada kemungkinan terjadinya efek pelimpahan (*spill-over*) jika kelompok non-partisipan dapat mengakses intervensi tersebut yang sebetulnya disediakan untuk kelompok partisipan. Sebagai contoh, dalam kasus pemasangan sambungan penyediaan air minum melalui jaringan pipa baru, penduduk yang tidak tersambung mungkin bisa mendapatkan air bersih dari rumah tetangga yang baru saja mendapat sambungan.

Beberapa di antara kritik yang paling serius tentang RCT kemungkinan besar terjadi di bidang kedokteran yang sedang menilai pengobatan inovatif untuk penyakit terminal. Pertanyaan terkait etika berkisar mengenai diperolehnya persetujuan termaklum (*informed consent*) dari para pasien yang akan dipilih secara acak untuk menjadi anggota kelompok non-partisipan atau partisipan, karena subyek mungkin enggan untuk ikut serta dalam suatu percobaan jika mereka tidak pasti masuk ke dalam kelompok partisipan. Kekhawatiran seperti ini pada umumnya kurang menjadi masalah di bidang pembangunan.

Di bidang pembangunan infrastruktur, metode RCT seringkali diterapkan untuk studi pada program air minum dan sanitasi. Contoh yang ada belum lama ini mencakup Evaluasi Dampak Proyek Pasokan Air Pedesaan untuk Mozambique oleh The Millennium Challenge Corporation (MCC)<sup>2</sup>, yang berdasarkan pengalaman pada sekitar 600 komunitas pedesaan, dan Dampak dari Peningkatan Penyediaan Air Bersih terhadap Penyakit yang Ditularkan Melalui Air oleh Bank Pembangunan Asia (ADB, Asian Development Bank) yang mengkaji hasil peningkatan penyediaan air pedesaan di enam propinsi di Kamboja.<sup>3</sup>

RCT tidak begitu mudah diterapkan dalam bidang transportasi karena proyek-proyek seperti pembangunan jalan raya biasanya dilakukan berdasarkan karakteristik khusus wilayah setempat, sehingga tidak dimungkinkan untuk secara acak memilih kelompok partisipan dan kelompok non-partisipan (lihat catatan pinggir mengenai kendala dalam RCT). Pembangunan jalan raya dan jalur kereta api yang menghubungkan satu kota dengan yang kota lain cenderung memiliki dampak yang sulit diukur, sehingga sulit untuk mencari kontrafaktual yang berkualitas. Selain itu, pembangunan dalam sektor transportasi memerlukan jangka waktu yang lebih panjang (umumnya 5 tahun) untuk menghasilkan peningkatan kesejahteraan komprehensif.<sup>4</sup>

Pada saat RCT tidak dapat digunakan, Evaluasi Dampak secara kuantitatif dapat dilakukan melalui metode non-eksperimental seperti Perbedaan-dalam-Perbedaan (DD, Differences-in-Differences) atau Pencocokan Nilai-Kedekatan (PSM, Propensity-Score Matching). DD merupakan metode yang membandingkan indikator pencapaian kebijakan sebelum dan sesudah suatu intervensi dilakukan pada kelompok partisipan dan non-partisipan. PSM sulit dijelaskan dengan baik tanpa menggunakan peristilahan khusus, namun pada dasarnya metode ini berupaya untuk mencocokkan anggota dalam kelompok partisipan dengan anggota dalam kelompok non-partisipan dengan menggunakan karakteristik yang dapat diamati agar dapat melakukan analisis yang lebih baik terhadap hasil pencapaian. Perbedaan utama antara metode non-eksperimen dan RCT adalah dalam pemilihan sampel yang tidak dilakukan secara acak.

Pada praktiknya, sebagian besar studi Evaluasi Dampak di kalangan donor yang menggunakan pendekatan kuantitatif dilakukan dengan mengkombinasikan beberapa metode sekaligus. Misalnya, pemilihan sampel dilakukan secara acak dengan metode RCT, karakteristik tertentu dinilai dengan metode PSM, kemudian indikator pencapaian sebelum dan sesudah pelaksanaan program dievaluasi menggunakan metode DD. Dalam hal ini, Evaluasi Dampak terhadap Proyek Pembangunan Jembatan Serbaguna Jamuna di Bangladesh yang dilakukan oleh Badan Kerjasama Internasional Jepang (JBIC, Japan Bank for International Cooperation) pada tahun 2006<sup>5</sup> merupakan pekerjaan perintis di sektor transportasi, yang menunjukkan bahwa RCT dapat digabungkan dengan metode-metode kuantitatif lain.

Saat ini RCT adalah metode pilihan utama untuk studi Evaluasi Dampak, termasuk dalam pembangunan infrastruktur, karena telah terbukti sebagai metode evaluasi kuantitatif yang paling akurat. IndII merancang studi RCT untuk mengevaluasi dampak berbagai program di

bidang air minum, sanitasi, dan transportasi di seluruh Indonesia. Keterbatasan RCT akan diatasi dengan menggabungkan penggunaannya dengan metode kuantitatif dan kualitatif lainnya.

Hal terpenting untuk dipertimbangkan dalam pelaksanaan Evaluasi Dampak adalah persiapan secara menyeluruh yang dimulai sejak proses perencanaan, serta pengukuran berkala dari dampak yang dihasilkan sepanjang berjalannya suatu program. Meskipun saat ini RCT dipercaya sebagai standar unggulan dalam Evaluasi Dampak, sangat penting untuk secara terus-menerus mengembangkan metode-metode alternatif. Apa pun metode yang digunakan, Evaluasi Dampak penting karena dapat digunakan untuk menunjukkan bahwa dukungan yang diterima oleh suatu masyarakat memiliki dampak positif yang signifikan terhadap kesejahteraan masyarakat tersebut. Ini merupakan sebuah sasaran besar untuk dicapai oleh IndII di setiap bidang dukungan infrastruktur yang diberikannya. ■

#### CATATAN

1. Metodologi dan hasil penelitian dari lembaga ini dapat ditemukan di sini: <http://www.povertyactionlab.org/>
2. *Impact Evaluation for Mozambique's Rural Water Supply Project*. The Millennium Challenge Corporation (MCC). 2009.
3. *Impact of Improved Water Supply on Water Borne Diseases*. Bank Pembangunan Asia. 2009
4. *A Review of Recent Developments in Impact Evaluation*. Bank Pembangunan Asia. 2011
5. Jamuna Multipurpose Bridge Project (JMBP). Japan Bank for International Cooperation (JBIC).2006.

Tentang penulis:

**Anggita Cinditya Mutiara Kusuma** adalah seorang Peneliti dan Analis Data pada tim Pemantauan & Evaluasi serta gender di IndII. Ia memiliki pengalaman sebelumnya sebagai Asisten Peneliti pada Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat (LPEM) dari Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia (UI), dan juga pernah menjadi Asisten Peneliti pada Lembaga Kajian Persaingan dan Kebijakan Usaha Fakultas Hukum UI. Topik yang pernah dikaji mencakup iklim investasi Indonesia, pembagian penghasilan optimal bagi Pemerintah Indonesia dan investor swasta dalam industri pertambangan batubara, serta kinerja Komisi Pengawas Persaingan Usaha Indonesia. Ia memiliki gelar Master dalam bidang Ekonomi dan Keuangan Publik dari Universitas Rennes 1, dan gelar Sarjana Ekonomi dari UI.

## MANAJEMEN RISIKO DALAM INFRASTRUKTUR: SEBUAH PENGANTAR

Prinsip kehati-hatian dalam mengelola risiko sangat penting dalam pembangunan infrastruktur mengingat taruhannya cukup tinggi dan tidak semua risiko dapat atau harus dihindari sepenuhnya. • Oleh Peter White

Tidak berarti suatu kegiatan tidak harus dicoba hanya karena kegiatan tersebut mengandung risiko. Mengelola risiko tidak berarti menghindarinya sama sekali. Penarik becak ini memilih untuk tetap mencari nafkah meskipun harus menembus lalu lintas yang ramai; sama seperti sebuah organisasi yang memilih untuk menanggung risiko tertentu mengingat adanya imbalan.  
*Atas perkenan Annetly Ngabito*



Risiko merupakan bagian dalam kehidupan setiap orang, baik sebagai individu maupun sebagai organisasi yang kompleks. Dalam ranah penyusunan program pembangunan, risiko timbul sebagai sifat alami pekerjaan tersebut, yang biasanya melibatkan lingkungan yang menantang, pengaturan kontraktual yang rumit, dan pengelolaan hubungan dengan berbagai pihak. Risiko-risiko ini seringkali muncul secara bersamaan dalam pembangunan infrastruktur, akibat luasnya skala pekerjaan serta tingkat kebutuhan pembelanjaan yang signifikan. Di Prakarsa Infrastruktur Indonesia (IndII), misalnya, penyusunan program mencakup isu-isu kompleks dalam sektor transportasi, air minum dan sanitasi, serta kebijakan dan investasi dengan jangkauan yang meliputi pemerintah pusat dan daerah serta komunitas setempat.

Oleh sebab itu, risiko selalu melekat dalam berbagai upaya pembangunan infrastruktur, dan menghilangkan semua risiko bukan merupakan sesuatu yang dimungkinkan atau dikehendaki. Lebih tepatnya, pendekatan yang tepat adalah mengelola risiko secara efektif.

Organisasi Internasional untuk Standardisasi (ISO, International Organization for Standardization), dalam standar manajemen risiko (ISO 31000:2009), mendefinisikan risiko sebagai: “dampak ketidakpastian pada sasaran”. Manajemen risiko didefinisikan sebagai

perangkat manajemen yang digunakan untuk menilai dan melakukan tindakan mitigasi terhadap kejadian-kejadian yang mungkin dapat berdampak merugikan pada suatu organisasi. Pada saat yang sama, manajemen risiko menunjang pengambilan keputusan rasional saat memutuskan untuk mengambil atau menghindari risiko, meningkatkan transparansi proses operasional, dan memberikan rencana untuk mencapai sasaran dan tujuan strategis.

Langkah pertama dalam manajemen risiko adalah melakukan penilaian risiko awal untuk mengidentifikasi lapisan-lapisan risiko. Sebagai contoh, bagi sebuah kedutaan atau misi diplomatik, lapisan teratas kemungkinan besar adalah pada tingkat kenegaraan (contoh risiko pada tingkat ini adalah memburuknya hubungan dengan negara penerima). Untuk program yang kompleks seperti IndII, secara garis besar dapat dikenali tiga lapisan risiko: pertama pada tingkat proyek itu sendiri, kedua pada tingkat komponen (transportasi, air minum dan sanitasi, serta kebijakan dan investasi), dan ketiga pada tingkat kegiatan/proyek dalam komponen-komponen tersebut.

### **Poin-Poin Utama**

Dalam ranah penyusunan program pembangunan, risiko timbul akibat sifat dari pekerjaan bersangkutan, yang biasanya melibatkan lingkungan yang menantang, pengaturan kontraktual yang rumit, dan pengaturan hubungan dengan berbagai pihak. Dalam bidang pembangunan infrastruktur, risiko tersebut seringkali berupa kombinasi dari beberapa risiko, akibat luasnya skala program, serta tingkat keperluan pembelanjaan signifikan yang dibutuhkan. Menghilangkan semua risiko bukan merupakan sesuatu yang dimungkinkan maupun dikehendaki. Lebih tepatnya, pendekatan yang benar adalah mengelola risiko secara efektif.

Organisasi Internasional untuk Standardisasi (ISO, International Organization for Standardization), dalam standar manajemen risiko (ISO 31000:2009), mendefinisikan risiko sebagai: “dampak ketidakpastian pada sasaran”. Manajemen risiko didefinisikan sebagai perangkat manajemen yang digunakan untuk menilai dan melakukan tindakan mitigasi terhadap kejadian-kejadian yang mungkin dapat berdampak merugikan pada suatu organisasi.

Langkah pertama dalam manajemen risiko adalah melakukan penilaian risiko awal untuk mengidentifikasi lapisan-lapisan risiko. Untuk program yang kompleks seperti IndII, secara garis besar dapat dikenali tiga lapisan risiko: pertama pada tingkat fasilitas itu sendiri, kedua pada tingkat komponen, dan ketiga pada tingkat kegiatan/proyek.

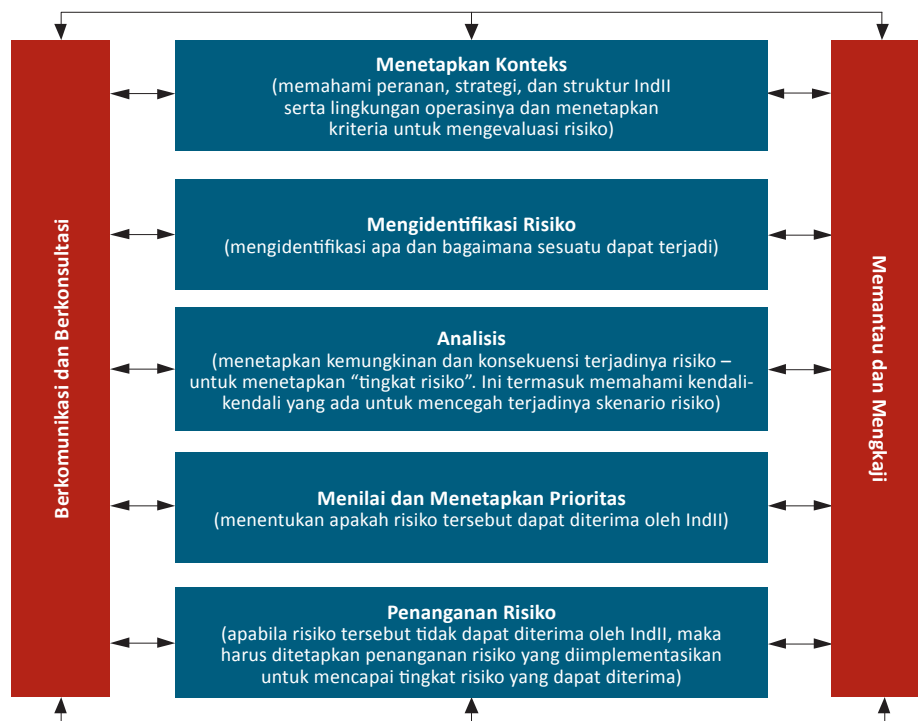
Langkah-langkah berikutnya adalah untuk menentukan “tingkat penerimaan risiko” (*risk appetite*) kemudian menyusun profil risiko. Menetapkan tingkat penerimaan risiko berarti membuat keputusan mengenai risiko apa yang siap diambil oleh sebuah organisasi. Profil risiko mengidentifikasi, menilai, dan mengevaluasi risiko utama: seberapa besar kemungkinan risiko yang telah diidentifikasi akan terjadi? Apabila terjadi, apa konsekuensinya?

Standar Manajemen Risiko Australia (*Australian Standard for Risk Management*) (AS/NZS ISO 31000:2009) menawarkan pendekatan manajemen risiko yang sesuai untuk program pembangunan infrastruktur berskala besar. Langkah-langkah tersebut meliputi: menetapkan konteks; mengidentifikasi risiko; melakukan analisis risiko; menilai dan memprioritaskan risiko; menyusun dan melaksanakan penanganan risiko; pemantauan dan pengkajian risiko; berkomunikasi dan berkonsultasi.

Ketika rencana manajemen risiko disusun untuk sebuah proyek infrastruktur, tanggung jawab keseluruhan untuk penyusunan dan pelaksanaannya biasanya berada pada direktur (proyek, dengan dukungan dari para pimpinan tim dan staf teknis. Namun, semua personel bertanggung jawab untuk mengidentifikasi dan mengelola risiko.

Langkah-langkah berikutnya adalah menentukan “tingkat penerimaan risiko” (*risk appetite*) dan menyusun profil risiko. Menetapkan tingkat penerimaan risiko berarti membuat keputusan, pada tingkat tertinggi, mengenai risiko apa yang siap diambil dan dikelola oleh sebuah organisasi untuk mencapai tujuan strategisnya. Sebuah proyek pembangunan akan mendapat pengarahannya dalam penilaian risiko dari instansi penyandang dana, seperti AusAID. Hal ini cenderung menciptakan budaya menghindari risiko, karena instansi seperti AusAID pada akhirnya bertanggung jawab dan akuntabel atas pencairan dana dari Pemerintah Australia.

**Gambar 1: Proses Manajemen Risiko**



Profil risiko mengidentifikasi, menilai, dan mengevaluasi risiko utama dengan memperhatikan tingkat kemungkinan akan terjadi dan konsekuensi yang mungkin timbul: seberapa besar kemungkinan risiko yang telah diidentifikasi akan terjadi? Apabila terjadi, apa konsekuensinya?

Berbagai prakarsa pembangunan infrastruktur harus fleksibel dan tanggap terhadap kebutuhan yang telah diidentifikasi dalam lingkup strategi dan prioritas pemerintah pusat – tetapi pada saat yang sama juga menjalankan peran yang proaktif dan strategis. Ini merupakan situasi yang menantang sehingga menghasilkan profil risiko yang lebih tinggi. Ada risiko yang terkait dengan peluncuran aktivitas baru, pengelolaan beban kerja, dan risiko teknis terkait dengan kegiatan tertentu.

Standar Manajemen Risiko Australia (*Australian Standard for Risk Management*) (AS/NZS ISO 31000:2009) menawarkan pendekatan manajemen risiko yang sesuai untuk program pembangunan infrastruktur berskala besar, dan merupakan dasar pendekatan yang diambil IndII. Garis besar yang diuraikan dalam Standar ini ditampilkan pada Gambar 1.



**Gambar 2: Pemeringkatan Kemungkinan dan Konsekuensi**

KEMUNGKINAN			KONSEKUENSI/DAMPAK		
5	<b>Hampir Pasti</b>	Diperkirakan akan terjadi dalam sebagian besar situasi	5	<b>Parah</b>	Akan menghentikan pencapaian sasaran dan tujuan
4	<b>Kemungkinan Besar</b>	Ada kemungkinan terjadi dalam sebagian besar situasi	4	<b>Besar</b>	Akan mengancam sasaran dan tujuan; memerlukan pengelolaan ketat
3	<b>Mungkin</b>	Dapat terjadi pada suatu saat	3	<b>Sedang</b>	Memerlukan penyesuaian secara signifikan pada keseluruhan program
2	<b>Kemungkinan Kecil</b>	Tidak diperkirakan akan terjadi	2	<b>Kecil</b>	Akan mengancam salah satu unsur dari program
1	<b>Jarang</b>	Dapat terjadi hanya dalam kondisi luar biasa	1	<b>Dapat diabaikan</b>	Prosedur rutin sudah cukup untuk mengatasi konsekuensinya

**Menetapkan konteks** mencakup menentukan dan mengenali lingkungan, karakteristik, ketergantungan, dan para pemangku kepentingan dari sebuah organisasi, sasaran dan tujuan mereka, serta lingkup dan batasan-batasan proses manajemen risiko tertentu. Kriteria dikembangkan dengan merujuk pada risiko yang akan diidentifikasi dan dievaluasi untuk pengelolaan risiko. Pada tingkat program, kategori-kategori yang berpotensi timbul dalam program bantuan yang menjalankan proyek/kegiatan mencakup: tata kelola, keuangan, manusia, serta komunikasi dan pelaporan. Pada tingkat proyek/kegiatan, kategori-kategori yang biasa muncul dapat mencakup: anggaran, jadwal, pengambilan keputusan, dan pelaksanaan kegiatan.

**Mengidentifikasi risiko** idealnya dilakukan melalui pendekatan kolaboratif yang melibatkan berbagai aspek sudut pandang para pemangku kepentingan dan dicatat dalam Daftar Risiko (*Risk Register*). Segala risiko yang dapat dibayangkan, termasuk “halangan yang dapat menghentikan kegiatan” (*show stoppers*) perlu dipertimbangkan. Untuk menunjang proses ini, menciptakan kategori-kategori untuk mengidentifikasi risiko yang ada di dalamnya akan lebih bermanfaat. Setelah semua risiko (dalam setiap kategori) sudah teridentifikasi, risiko-risiko tersebut dapat didokumentasikan dalam sebuah matriks risiko sebagaimana diuraikan dalam bagian berikutnya.

**Melakukan analisis risiko** mencakup identifikasi penyebab suatu risiko, memperkirakan kemungkinan terjadinya risiko tersebut, dan menentukan konsekuensi yang mungkin timbul apabila risiko tersebut terjadi. Keluaran utama dari tahap identifikasi risiko adalah matriks risiko. Matriks risiko awal terdiri dari daftar mentah semua risiko. Matriks tersebut kemudian mencatat rincian dari semua risiko yang telah teridentifikasi selama masa berjalannya proyek. Matriks Risiko dasar biasanya mencakup:

- Tanda pengenal unik untuk setiap risiko (untuk memudahkan rujukan dalam diskusi atau analisis – misalnya “risiko B1”)
- Deskripsi setiap kejadian berisiko dan bagaimana dampaknya terhadap proyek
- Pemeringkatan baku yang menilai kemungkinan terjadinya risiko tersebut dan tingkat keparahan konsekuensi/dampak apabila memang terjadi (Lihat Gambar 2)
- Siapa yang bertanggung jawab atas pengelolaan risiko tersebut; dan
- Garis besar tindakan mitigasi yang diusulkan (pencegahan, misalnya untuk mencegah agar risiko tersebut sama sekali tidak terjadi; dan darurat, misalnya untuk meminimalisir dampak negatif apabila risiko tersebut memang terjadi)

**Gambar 3: Tingkat Risiko**

KEMUNGKINAN		KONSEKUENSI/DAMPAK					Toleransi
		Dapat Diabaikan	Kecil	Sedang	Besar	Parah	
		1	2	3	4	5	
Hampir Pasti	5	M	M	H	VH	VH	◆ Lebih Dikehendaki
Kemungkinan Besar	4	M	M	H	VH	VH	◇ Dapat Diterima
Mungkin	3	L	M	M	H	H	◇ Tidak Dikehendaki
Kemungkinan Kecil	2	L	L	M	M	H	◆ Tidak Dapat Diterima
Jarang	1	L	L	M	M	H	

L	M	H	VH
Risiko RENDAH	Risiko SEDANG	Risiko TINGGI	Risiko SANGAT TINGGI

**Menilai dan memprioritaskan risiko** dilakukan dengan pemeringkatan risiko berdasarkan kombinasi antara seberapa besar kemungkinan terjadi dan seberapa serius konsekuensinya. Peringkat “risiko rendah” akan diberikan pada suatu risiko yang kemungkinan kecil akan terjadi dan dampaknya dapat diabaikan; peringkat “risiko tinggi” akan diberikan kepada risiko yang selain kemungkinan besar akan terjadi, juga berdampak parah apabila terjadi (Lihat Gambar 3).

Matriks risiko kemudian diperbarui dengan informasi mengenai tingkat risiko yang ditetapkan. Gambar 4 menampilkan contoh salah satu unsur dari matriks yang sudah lengkap.

**Gambar 4: Contoh Unsur Matriks Risiko**

ID	Kejadian Berisiko	Dampak pada Program	L	C	R	Penanganan Risiko	Tanggung jawab
G1.	Sebagian besar peristiwa eksternal mempengaruhi kemampuan untuk beroperasi di seluruh Indonesia atau di wilayah-wilayah geografis utama – Flu Burung	Hilangnya staf Hilangnya kontinuitas proyek	2	4	M	Rencana Keamanan, Keselamatan, dan Darurat (terkait dengan jenis situasi seperti ini) – disusun dan ditinjau ulang secara berkala	Direktur Proyek

**Menyusun dan melaksanakan penanganan risiko** dilakukan dengan memperhatikan efektifitas-biaya (*cost-effective*) untuk mengurangi, mencegah, atau mengendalikan risiko. Mekanisme pelaporan manajemen risiko formal perlu dirumuskan juga pada tahap ini. Gambar 5 menggambarkan proses dalam menyeleksi pilihan-pilihan untuk menangani risiko (menerima risiko, menguranginya, berbagi risiko, menghindarinya) dan mengidentifikasi langkah-langkah berikutnya yang perlu diambil berdasarkan pilihan yang ditetapkan.

**Pemantauan dan pengkajian risiko** mencakup peninjauan ulang risiko secara teratur. Apabila strategi mitigasi efektif, maka seiring berjalannya waktu, seharusnya dimungkinkan untuk menurunkan peringkat risiko. Pemutakhiran terkait risiko harus dilaporkan kepada manajemen proyek yang dijadwalkan secara teratur. Pada akhirnya, manajemen risiko merupakan proses berkala yang tertanam ke dalam proses manajemen dan terkait erat dengan upaya manajemen untuk mengenali setiap masalah baru yang timbul, karena dapat menjadi risiko signifikan jika dibiarkan tanpa penanganan.

Gambar 5: Penanganan Risiko



**Berkomunikasi dan berkonsultasi** merupakan hal yang penting. Komunikasi yang dilakukan tepat waktu dan dengan cara yang baik bersama pemangku kepentingan sangat penting agar proses manajemen risiko dapat berjalan lancar.

Ketika rencana manajemen risiko disusun untuk sebuah proyek infrastruktur, pemilik fungsional dari keseluruhan fungsi manajemen risiko biasanya ada pada pimpinan (*chief executive*) proyek, dengan dukungan dari para pimpinan tim dan staf teknis yang secara aktif berpartisipasi dalam pengidentifikasian dan pengelolaan risiko pada semua tingkat. Meski demikian, pada akhirnya, semua personel bertanggung jawab untuk mengidentifikasi dan mengelola risiko, dan sangat penting bagi kelancaran proyek atau organisasi apapun bahwa semua anggota tim menganggap serius manajemen risiko. ■

Tentang penulis:

**Peter White** adalah seorang spesialis manajemen risiko, yang terlibat dengan SMEC/IndII untuk melaksanakan dan mengelola penyusunan dan pemeliharaan Rencana Manajemen Risiko IndII dan, ketika diperlukan, memberi masukan mengenai risiko pada berbagai prakarsa proyek baru. Ia telah bekerja di bidang manajemen proyek dan manajemen risiko sebagai konsultan independen selama 20 tahun terakhir, dengan tugas-tugas terkait risiko yang meliputi perannya di IndII, peran yang serupa pada Program Bantuan Sektor Transportasi (*Transport Sector Support Program*) di Papua Nugini, melakukan analisis risiko dan menyusun laporan manajemen risiko bulanan untuk sebuah program energi yang kompleks, serta menjalankan sejumlah peranan manajemen risiko untuk berbagai proyek, mulai dari pelaksanaan Program Sumber Daya Perusahaan (*Enterprise Resource Programs*) hingga manajemen proyek, dan manajemen risiko untuk transisi dan pelaksanaan sebuah lingkungan kelompok teknologi informasi terpadu. Peter menjabat sebagai direktur di Flavour Solutions Pty Ltd.

# PERTIMBANGAN RUMIT: ANALISIS MENGENAI DAMPAK LINGKUNGAN HIDUP DALAM PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR

Baik Pemerintah Indonesia maupun Australia menawarkan kerangka kerja legislasi untuk memandu pembangunan infrastruktur yang berkelanjutan. • Oleh Colin Millette

Sebagai permasalahan lintas sektor dalam pembangunan, lingkungan hidup mencakup tak hanya alam sekitar, tapi juga manusia dan interaksinya dengan sistem di sekelilingnya.

*Atas perkenan CIFOR*



Ketika orang-orang di bidang pembangunan berbicara tentang “lingkungan hidup” sebagai urusan lintas sektoral, mereka mengacu pada banyak sistem yang rumit: lingkungan biofisika, lingkungan buatan (termasuk infrastruktur lunak dan keras), lingkungan sosial (budaya), dan lingkungan ekonomi. Definisi “lingkungan hidup” yang digunakan oleh Pemerintah Indonesia dan Pemerintah Australia mengakui bahwa lingkungan biologis dan fisik tidak bisa dipisahkan dari manusia dan interaksinya dengan lingkungan sekitar.

*Commonwealth of Australia Environment Protection and Biodiversity Conservation (EPBC) Act 1999* (Undang-Undang Perlindungan Lingkungan Hidup dan Konservasi Keanekaragaman Hayati Persemakmuran Australia tahun 1999) juga memandang lingkungan hidup dalam pengertian yang menyeluruh, yang meliputi:

- a) ekosistem beserta unsur-unsur pokoknya, termasuk manusia dan komunitas
- b) sumber daya alam dan fisik
- c) kualitas dan karakteristik lokasi, tempat, dan wilayah
- d) aspek sosial, ekonomi, dan budaya a, b, atau c<sup>1</sup>.

Dengan mempertimbangkan hal-hal ini, upaya pembangunan infrastruktur seperti yang dilakukan Prakarsa Infrastruktur Indonesia (IndII) harus menganggap lingkungan hidup sebagai sistem holistik dan terpadu. Sebagai program yang didanai oleh AusAID dan bermitra dengan

Pemerintah Indonesia, IndII wajib mengikuti kerangka kerja legislatif Pemerintah Australia dan juga Pemerintah Indonesia, dan perjanjian atau konvensi internasional yang ditandatangani oleh kedua negara. *EPBC Act 1999* adalah dasar legislasi/hukum untuk perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di Australia. Di Indonesia, beberapa bagian perundang-undangan mengatur pengelolaan lingkungan hidup; terutama Undang-Undang (UU) nomor 32 tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup; Peraturan Pemerintah (PP) nomor 27 tahun 1999 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup (Amdal); dan Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup (Permeneg LH) nomor 05 tahun 2012 tentang Jenis Rencana Usaha dan/atau Kegiatan yang Wajib Memiliki Amdal<sup>2</sup>.

Secara bersamaan, kedua kerangka kerja legislasi tersebut menguraikan sejumlah perlindungan lingkungan hidup dan sosial yang harus dilaksanakan dalam kegiatan pembangunan infrastruktur menggunakan *Environment Management System* (EMS atau Sistem Pengelolaan Lingkungan Hidup). Contohnya, EMS yang diikuti oleh IndII disebut *Environmental Compliance and Environmental Management Process* (ECOMAP atau Kepatuhan terhadap Lingkungan Hidup dan Proses Pengelolaan Lingkungan Hidup). ECOMAP bertujuan memastikan keterpaduan yang tepat mengenai kesadaran lingkungan hidup dalam seluruh aspek kegiatan IndII, sehingga peraturan, kebijakan, dan strategi Pemerintah Australia, Pemerintah Indonesia, dan AusAID dapat terpenuhi. ECOMAP juga dimaksudkan membantu IndII, sebagai sarana pelaksanaan di bawah AusAID dan Pemerintah Indonesia, untuk memenuhi kewajiban legislasi lingkungan hidup.

### **Poin-Poin Utama**

“Lingkungan hidup” sebagai urusan lintas sektoral mengacu pada banyak sistem yang rumit: lingkungan biofisika, lingkungan buatan (termasuk infrastruktur lunak dan keras), lingkungan sosial (budaya), dan lingkungan ekonomi. Definisi “lingkungan hidup” yang digunakan oleh Pemerintah Indonesia dan Pemerintah Australia mengakui bahwa lingkungan biologis dan fisik tidak bisa dipisahkan dari manusia dan interaksi mereka dengan lingkungan sekitar.

*EPBC Act 1999* adalah dasar legislasi/hukum untuk perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di Australia. Di Indonesia, beberapa bagian perundang-undangan mengatur pengelolaan lingkungan hidup; terutama UU 32/2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup; Peraturan pemerintah No 27/1999 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup; dan Permeneg Lingkungan Hidup 05/2012 tentang Jenis Rencana Usaha dan/atau Kegiatan yang Wajib Dilengkapi dengan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup. Secara bersamaan, kerangka kerja tersebut menguraikan sejumlah perlindungan lingkungan hidup dan sosial yang harus dilaksanakan dalam kegiatan pembangunan infrastruktur dalam Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup (Amdal).

Kebutuhan akan pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan didasari atas asumsi bahwa kelompok masyarakat dan individu merupakan bagian yang tak terpisahkan dari ekosistem sekitar, dan bahwa pengelolaan hanya berkelanjutan jika kondisi manusia dan kondisi ekosistem (dan sistem buatan) tidak terancam pada tingkat yang tak bisa diperbaiki. Dampak lingkungan hidup adalah perubahan langsung atau tak langsung terhadap lingkungan hidup, baik negatif ataupun positif, menyeluruh atau sebagian, sebagai akibat dari suatu kegiatan. Analisis dampak lingkungan hidup dapat dilakukan pada tiga tingkat: tingkat negara; tingkat daerah, sektoral, atau kebijakan makro; dan tingkat proyek atau kegiatan.

Amdal meliputi prediksi dan evaluasi kemungkinan dampak kegiatan, termasuk dampak kumulatif terhadap lingkungan hidup secara keseluruhan, selama konstruksi, uji layak operasional, dan operasional, serta pasca-operasional. Proses Amdal Indonesia mengalami tantangan karena sejumlah faktor, termasuk: tingkat pemahaman yang beragam pada tingkat provinsi; kemampuan perusahaan yang beragam dalam melaksanakan Amdal; pentingnya konsultasi publik; kecermatan yang berkembang dalam analisis dampak sosial; permasalahan yang tumbuh dalam perubahan iklim; penegakan lingkungan hidup; dan pengaruh politik terhadap proses.

Meskipun tidak berfokus pada ECOMAP, artikel ini memberi gambaran yang berguna tentang bagaimana analisis lingkungan hidup dapat dikelola dalam konteks pembangunan infrastruktur. ECOMAP dimaksudkan untuk memberikan anggota tim dan konsultan IndII dengan alat-alat untuk: (i) mengidentifikasi, mengakses, dan mengelola dampak nyata lingkungan hidup atau yang mungkin terjadi; (ii) menghindari atau menangani dampak negatif dan meningkatkan dampak positif; serta (iii) melaporkan dampak secara teratur. Fokus utama ECOMAP adalah mencatat proses pengambilan keputusan yang terkait dengan pelaksanaan uji tuntas (*due diligence*) untuk memastikan bahwa kegiatan IndII memadukan perlindungan lingkungan hidup dan sosial – perlindungan yang diperlukan untuk memenuhi kewajiban hukum berdasarkan perundang-undangan Indonesia dan Australia serta perjanjian multilateral yang ditandatangani kedua negara.

ECOMAP dikembangkan berdasarkan asumsi bahwa IndII bisa berkolaborasi dalam proyek-proyek pada seluruh siklus proyek. Meskipun menjabarkan kemungkinan skenario sektoral untuk menggarisbawahi beberapa prosedur, ECOMAP mengambil pendekatan yang lebih luas dan tidak berfokus pada kegiatan tertentu yang mungkin melibatkan IndII. ECOMAP mencakup lima komponen siklus proyek, dengan fokus pokok kegiatan IndII berada dalam komponen kedua, “Melakukan Analisis dan Perencanaan Lingkungan Hidup” (lihat Boks 1)<sup>3</sup>.

Kerangka kerja analisis lingkungan hidup di Indonesia sudah komprehensif dan relatif serupa dengan kerangka kerja analisis lingkungan hidup Pemerintah Australia. Kerangka kerja tersebut mencakup perlindungan lingkungan hidup dan sosial yang terkait dengan lembaga internasional lainnya, seperti Bank Dunia, Asian Development Bank (Bank Pembangunan Asia), dan Perserikatan Bangsa-Bangsa.

**Boks 1: Kepatuhan terhadap Lingkungan Hidup dan Proses Pengelolaan Lingkungan Hidup (ECOMAP)**

1. Pemahaman Kebijakan dan Tata Latar Hukum
2. Pelaksanaan Analisis dan Perencanaan Lingkungan Hidup
  - i. Pengembangan rencana strategis dalam AusAID-IndII
  - ii. Rancangan kegiatan bantuan
3. Penerapan
4. Pemantauan & evaluasi
5. Pemastian peningkatan berkelanjutan

**Menetapkan Keberlanjutan**

Kebutuhan akan pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan didasari atas asumsi bahwa kelompok masyarakat dan individu merupakan bagian yang tak terpisahkan dari ekosistem sekitar, dan bahwa pengelolaan hanya berkelanjutan jika kondisi manusia dan kondisi ekosistem (dan sistem buatan) tidak bertentangan pada tingkat yang tak bisa diterima. Perlindungan lingkungan hidup dan sosial diterapkan untuk memastikan

keanekaragaman hayati tidak berkurang dan proses ekologi dan sistem sosial atau ekonomi tidak rusak total. Jika kondisi ekosistem atau manusia lemah atau memburuk, kegiatan masyarakat dan sistemnya dapat dianggap tidak berkelanjutan. Pembangunan yang berkelanjutan dapat didefinisikan sebagai peningkatan kualitas hidup sekaligus hidup dalam kapasitas yang didukung ekosistem<sup>4</sup>.



Dampak lingkungan hidup adalah perubahan langsung atau tak langsung terhadap lingkungan hidup, baik negatif ataupun positif, menyeluruh atau sebagian, sebagai akibat dari suatu kegiatan. Dampak lingkungan hidup mungkin melibatkan perubahan “kumulatif” atau “gabungan” terhadap lingkungan hidup. Hal ini bisa diakibatkan oleh banyak kegiatan atau serangkaian kegiatan atau tekanan di suatu area atau sektor. Menurut Pemerintah Australia, “dampak lingkungan hidup yang signifikan” mengacu hanya pada dampak lingkungan hidup *negatif* yang signifikan. Ini berarti dampak lingkungan hidup yang negatif harus dianggap terpisah dari seluruh manfaat kegiatan. Pemerintah Indonesia pun menekankan dampak negatif, dan menetapkan signifikansinya berdasarkan besaran, skala (luas area yang terpengaruh), durasi, intensitas, komponen lingkungan hidup lainnya yang terpengaruhi, sifat pengaruh kumulatif, dan hal-hal yang dapat atau tidak dapat dibalik.

### **Mengevaluasi Dampak**

Analisis dampak lingkungan hidup dapat dilakukan pada salah satu dari tiga tingkat: tingkat negara (Dampak Lingkungan Hidup Negara); tingkat regional, sektoral atau kebijakan makro (*Strategic Environmental Assessment/SEA* atau Analisis Lingkungan Hidup Strategis); dan tingkat proyek atau kegiatan, dikenal dengan Amdal. SEA melibatkan analisis terhadap permasalahan lingkungan hidup secara luas guna meningkatkan kualitas dan efisiensi analisis lingkungan hidup berikutnya. SEA dapat membantu mengidentifikasi hubungan antara kemiskinan dan lingkungan hidup pada tingkat daerah, negara, atau program.

Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup (Amdal) meliputi prediksi dan evaluasi kemungkinan dampak kegiatan, termasuk dampak kumulatif terhadap lingkungan hidup secara keseluruhan, selama konstruksi, uji layak operasi, dan pengoperasian, serta pasca-operasi. Hal ini mencakup perancangan langkah-langkah pencegahan, penanganan, dan peningkatan yang tepat yang menangani dampak-dampak tersebut guna melindungi kesejahteraan lingkungan hidup dan komunitas. Langkah penanganan dirumuskan dalam Rencana Pengelolaan Lingkungan Hidup. Rencana Pemantauan Lingkungan Hidup digunakan untuk melacak pelaksanaannya.

Semua kegiatan yang diajukan IndII harus disaring untuk mengidentifikasi permasalahan lingkungan hidup dan potensi dampak lingkungan hidup. Analisis awal lingkungan hidup ini merupakan landasan untuk memastikan bahwa semua kegiatan dapat mematuhi baik *EPBC Act* milik Australia dan PP No 27/1999 milik Indonesia. Analisis awal lingkungan hidup idealnya harus muncul pada saat identifikasi kegiatan dan analisis awal dan harus dilakukan paling lambat pada tahap awal persiapan kegiatan. Analisis awal ini meliputi jawaban atas pertanyaan-pertanyaan saringan yang ditampilkan dalam Boks 2. Tergantung pada jawaban yang diberikan, langkah berikutnya bisa berupa SEA tingkat sektor atau Amdal tingkat proyek.

UU 32/2009 mengharuskan adanya SEA untuk rencana tata ruang dan rencana pembangunan dan kebijakan jangka menengah dan jangka panjang. Keharusan untuk melakukan Amdal ditetapkan dalam Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup no. 5/2012, yang mengidentifikasi berbagai

kegiatan dan menentukan kriteria untuk memastikan apakah kegiatan tersebut membutuhkan Amdal. Jika kegiatan yang diajukan dinilai sebagai “baru” dan tidak memicu Amdal berdasarkan Permeneg LH 5/2012, tapi berpotensi menciptakan dampak lingkungan hidup, diperlukan dua laporan: laporan Upaya Pengelolaan Lingkungan (UKL) dan laporan Upaya Pemantauan Lingkungan (UPL). Dokumen UKL/UPL dibuat pada tahap perencanaan kegiatan/pelaksanaan sebagai persyaratan untuk mendapatkan izin. Isi laporan dapat dimasukkan ke dalam Laporan Studi Prakelayakan yang diharuskan. Jika kegiatan yang diajukan dinilai sebagai “kegiatan lanjutan” dari suatu pelaksanaan yang tidak memiliki dokumentasi atau laporan pengelolaan lingkungan hidup, diperlukan audit lingkungan hidup. Amdal dan proses perizinan lingkungan hidup ditampilkan dalam Gambar 1.

### **Boks 2: Pertanyaan Saringan Lingkungan Hidup**

#### ***Pertanyaan saringan perencanaan strategis***

- T1. Apakah prakarsa ini kemungkinan akan berlangsung di lokasi yang rentan atau sektor yang berisiko?
- T2. Apakah prakarsa ini kemungkinan akan memiliki dampak negatif yang berarti terhadap lingkungan hidup?
- T3. Apakah suatu SEA dari prakarsa ini (termasuk kebijakan, program, portofolio, strategi negara atau daerah) sedang direncanakan?

#### ***Pertanyaan saringan rancangan kegiatan bantuan***

- T1. Apakah kegiatan akan berlangsung di lokasi yang rentan atau sektor yang berisiko?
- T2. Mungkinkah perubahan iklim atau bencana alam berdampak pada kegiatan?
- T3. Mungkinkah kegiatan berdampak pada ekosistem yang menopang penghidupan/mata pencaharian?
- T4. Apakah kesempatan untuk membangun ketahanan mungkin dimasukkan?
- T5. Mungkinkah kegiatan ini punya dampak yang berarti terhadap lingkungan hidup, termasuk meningkatkan emisi gas rumah kaca?

### **Tatangan**

Seperti banyak kerangka kerja lain yang sejenis, proses Amdal Indonesia mengalami tantangan karena sejumlah faktor. Faktor-faktor tersebut adalah:

***Tingkat pemahaman proses Amdal yang berbeda-beda pada tingkat provinsi.*** Kemampuan memberi pengawasan, bimbingan, dan pendidikan atas proses Amdal berbeda-beda di antara lembaga/dinas perlindungan lingkungan hidup provinsi dan daerah dan lembaga lini yang bersangkutan. Beberapa dinas perlindungan lingkungan hidup dibekali keahlian teknis dan staf yang bagus, sementara yang lain kurang mampu. Begitu pula, lembaga-lembaga lini memiliki kesadaran yang berbeda akan peran dan tanggung jawab mereka dalam proses analisis lingkungan hidup. Hal ini sebagian mungkin berkaitan dengan kemampuan dinas perlindungan lingkungan hidup daerah. Kementerian Lingkungan Hidup terus-menerus berupaya mendukung badan pengelola Lingkungan Hidup daerah melalui bantuan teknis, sosialisasi program/legislatif, dan prakarsa peningkatan kapasitas lainnya.

Gambar 1: Perizinan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup dan Proses Perizinan Lingkungan Hidup Pemerintah Indonesia



Key:

**ALH** = Analisis Lingkungan Hidup

**Amdal** = Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup

**KAA** = Kerangka Acuan Amdal

**LB3** = Limbah Bahan Beracun dan Berbahaya

**PPLH** = Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

**RKL/RPL** = Rencana Pengelolaan/Pemantauan Lingkungan Hidup

**SKKLH** = Surat Keputusan Kelayakan Lingkungan Hidup

**UKL** = Upaya Pengelolaan Lingkungan

**UPL** = Upaya Pemantauan Lingkungan

**Kemampuan perusahaan-perusahaan swasta nasional yang berbeda-beda dalam melaksanakan Amdal dengan tingkat ketelitian yang memenuhi standar internasional.** Pihak swasta menanggapi meningkatnya permintaan atas Amdal yang memenuhi standar internasional. Contoh pelaporan yang sesuai standar internasional yang terkait kerja IndII antara lain Instalasi Pengolahan Air Limbah (IPAL) Pantai Losari dan jaringan pipa Jatiluhur-Jakarta dan Instalasi Pengolahan Air Tahap 2a. Kementerian Lingkungan Hidup telah berupaya menyusun standar Amdal dengan cara menerbitkan perundang-undangan yang mewajibkan Amdal dihasilkan oleh praktisi Amdal dari daftar nasional yang menetapkan batas minimum kualitas pekerjaan dan telaah Amdal. Baik praktisi nasional maupun internasional diperbolehkan mendaftar.

**Pentingnya konsultasi publik.** Pendukung proyek infrastruktur harus siap mengumpulkan masukan dari publik dan secara tepat menempatkannya ke dalam berbagai tata latar, baik itu di dalam komunitas yang tingkat pendidikannya terbatas maupun di dalam situasi yang memancing opini publik terhadap pembangunan yang diajukan. Perspektif dan kepentingan kelompok yang sering kali tidak ajak konsultasi dan dimarjinalkan, seperti kaum perempuan dan kelompok rentan seperti masyarakat miskin dan penyandang cacat, perlu didengar juga. Transparansi, ketertelusuran, dan pengambilan keputusan yang beralasan dalam proses Amdal merupakan tanda-tanda praktik yang baik.

***Kecermatan yang berkembang dalam analisis dampak sosial.*** Analisis dampak sosial sebagai bidang spesialisasi dalam Amdal terus berkembang ketika pendekatan baru dikembangkan, dengan mengadopsi teknik dari penelitian ilmu pengetahuan sosial dan penelitian aksi partisipatoris.<sup>5</sup> Selain itu, analisis dampak sosial harus peka gender dan memastikan bahwa dampak terhadap kelompok yang kurang beruntung atau berada di luar arus utama, seperti masyarakat adat dan kelompok lain yang terpinggirkan, harus dianalisis.

***Permasalahan yang tumbuh dalam perubahan iklim.*** Permasalahan yang tumbuh tentang perubahan iklim juga membutuhkan pemutakhiran mekanisme dan protokol analisis.

***Penegakan lingkungan hidup.*** UU 32/2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup merupakan alat utama untuk penegakan dan sanksi lingkungan hidup. Jangkauan penegakan peraturan ini beragam di seluruh Nusantara, dan permasalahan seputar penerapannya terus bermunculan. Yang terbaru adalah kasus di Aceh mengenai lahan gambut Tripa, yang melibatkan pelanggaran penerbitan izin dan pembukaan lahan yang kemungkinan berakhir pada litigasi.

***Pengaruh politik terhadap proses Amdal.*** Dalam situasi yang ideal, proses uji tuntas, tata kelola yang baik, dan pengambilan keputusan yang transparan akan memperkecil dampak pengaruh politik terhadap keputusan perlindungan lingkungan hidup dan akan mengarahkan pada akuntabilitas. Ini merupakan tujuan ideal yang sulit diraih di mana pun di dunia ini, tapi Pemerintah Indonesia berusaha mencapainya dengan bantuan dari mitra-mitra yang memberikan bantuan teknis dan bimbingan dalam uji tuntas. ■

#### CATATAN

1. EPBC Act 1999.
2. Dulunya *Peraturan Menteri Negara Lingkungan Hidup nomor 11 tahun 2006 tentang Jenis Rencana Usaha dan/atau Kegiatan yang Wajib Dilengkapi dengan Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup*.
3. IndII, 2011, *Buku Panduan Environmental Compliance Strategy and Environmental Management Process* (ECOMAP atau Kepatuhan terhadap Lingkungan Hidup dan Proses Pengelolaan Lingkungan Hidup).
4. AusAID, tidak diterbitkan, *Environmental Management Guide for Australia's Aid Program 2011* (Panduan Pengelolaan Lingkungan Hidup untuk Program Bantuan Australia 2011), versi revisi tak resmi, Australian Agency for International Development (AusAID), Canberra.
5. Penelitian aksi adalah proses penyelidikan interaktif yang menyeimbangkan tindakan pemecahan masalah yang diterapkan dalam konteks kerja sama dengan analisis atau penelitian kerja sama berbasis data untuk memahami penyebab yang mendasarinya, yang memungkinkan prediksi masa depan tentang perubahan pribadi dan organisasi (Reason & Bradbury, 2002). Sumber: [http://en.wikipedia.org/wiki/Action\\_research](http://en.wikipedia.org/wiki/Action_research)

Tentang penulis:

**Colin Millette** adalah seorang perencana lingkungan hidup dan spesialis evaluasi program yang berpengalaman lebih dari 20 tahun dalam mengelola dan melaksanakan proyek lapangan untuk program bantuan teknis dalam pengembangan kemampuan, pengelolaan lingkungan hidup, evaluasi program, dan pengembangan komunitas yang berkelanjutan. Ia akrab dengan protokol-protokol UNDP, CIDA, AusAID, Bank Dunia, dan ADB dari berbagai tugas kerja jangka panjang dan pendek. Spesialisasinya adalah Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup dan Analisis Mengenai Dampak Sosial (meliputi proyek infrastruktur linear, misalnya jalan atau jalan bebas hambatan, jalur transmisi, infrastruktur air minum, dan sarana operasional kota); serta evaluasi program (evaluasi keikutsertaan, evaluasi jangka menengah dan dampak, dan penilaian kemampuan lembaga). Sebagai Master dalam Perencanaan dan Pembangunan Perkotaan, ia seorang negosiator yang terampil dalam penyelesaian sengketa alternatif, dan penerjemah Bahasa Indonesia.

## ANGKUTAN UMUM YANG AMAN DAN NYAMAN UNTUK SEMUA: SEBUAH UPAYA PENCAPAIAN

Hukum Indonesia menegaskan hak perempuan dan kelompok rentan lainnya untuk bisa mengakses angkutan umum. Data, alat analisis, dan pengembangan kemampuan yang lebih baik akan membantu Indonesia mewujudkan tujuan ini. • Oleh Eko Setyo Utomo



Bagian perempuan di bus TransJakarta yang menyusuri Jl. Sudirman  
*Atas perkenan Eleonora Bergita*

Angkutan umum adalah sektor strategis dalam pembangunan. Setiap orang berhak mendapatkan transportasi yang nyaman, aman, dan terjangkau, termasuk orang dengan kebutuhan khusus, seperti perempuan, anak-anak, lansia, dan penyandang cacat.

Sarana transportasi yang memadai paling bisa dicapai bila proses pembangunan mempertimbangkan keadaan dan kebutuhan laki-laki dan perempuan, serta mereka yang punya kebutuhan khusus. Pendekatan ini ditegaskan oleh Pemerintah Indonesia melalui Inpres no. 9/2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional. Sebagaimana ditetapkan dalam Inpres, strategi pengarusutamaan gender mengintegrasikan pertimbangan gender ke dalam perencanaan, pengembangan, penerapan, pemantauan, serta evaluasi kebijakan dan program pembangunan nasional. Tujuan utamanya adalah memastikan proses pembangunan melibatkan dan bermanfaat bagi semua kelompok masyarakat, terlepas dari jenis kelamin. Sektor transportasi tak terkecuali.

Ketanggapian gender dalam transportasi dapat dilihat dalam tiga aspek: infrastruktur fisik; penyediaan jasa; serta pengembangan kebijakan, standar, dan prosedur operasional. Ketiga aspek ini dapat dinilai dalam beberapa kriteria kinerja, termasuk kelayakan, keteraturan, frekuensi, ketepatan waktu, keterjangkauan harga, akses, keselamatan, kecepatan, dan keterpaduan dengan moda transportasi lain. Kriteria ini berlaku untuk transportasi darat, laut, dan udara.

### **Masalah yang Tak Ditangani**

Dalam praktiknya, kepedulian gender belum ditangani secara efektif dalam sistem angkutan umum. Kebanyakan layanan yang ada, terutama di transportasi darat, mengecewakan dalam hal fleksibilitas, kenyamanan, dan keamanan. Berdesak-desakan dalam bus kota dan kereta api merupakan fenomena sehari-hari di banyak kota. Konsekuensinya, kenyamanan dan keamanan jadi terganggu. Dalam situasi ini, perempuan adalah kelompok yang paling rentan. Pelecehan seksual dan bahkan pemerkosaan kerap terjadi dalam angkutan umum. Pada tahun 2011, Komnas Perempuan melaporkan bahwa dari 2008 hingga 2011, tercatat 22.284 kasus pelecehan seksual di tempat umum, sebagian besar di angkutan umum.

Kelompok lain, seperti lansia dan penyandang cacat, juga tak terpenuhi kebutuhan mereka. Sarana umum yang peka terhadap penyandang cacat, lansia, anak-anak, dan perempuan hamil jumlahnya masih terbatas.

Rancangan kebanyakan bus di Indonesia tidaklah nyaman bagi penumpang perempuan dan kelompok rentan lainnya karena pijakan kaki di pintu masuk/keluar terlalu tinggi. Pegangan tangan di bus TransJakarta untuk penumpang yang berdiri tidak mempertimbangkan tinggi rata-rata orang Indonesia, terutama perempuan, yang umumnya lebih pendek dari laki-laki.

### **Poin-Poin Utama**

Setiap orang berhak berharap akan transportasi yang nyaman, aman, dan terjangkau, termasuk mereka dengan kebutuhan khusus, seperti perempuan, anak-anak, lansia, dan penyandang cacat. Keadaan kelompok tersebut harus dipertimbangkan dalam rangka membangun sarana transportasi yang memadai. Pendekatan ini telah ditengokkan oleh Pemerintah Indonesia, yang memiliki strategi formal untuk pengarusutamaan gender.

Ketanggapan gender dalam transportasi (baik darat, laut, atau udara) melibatkan infrastruktur fisik; penyediaan jasa; serta pengembangan kebijakan, standar, dan prosedur operasional. Kesuksesan dapat dinilai dari segi kriteria kinerja, seperti kelayakan, keteraturan, frekuensi, ketepatan waktu, keterjangkauan harga, akses, keselamatan, kecepatan, dan keterpaduan dengan sarana transportasi lain.

Dalam praktiknya, kepedulian gender dan hal serupa belum ditangani secara efektif dalam sistem angkutan umum. Pelecehan seksual dan bahkan pemerkosaan menjadi masalah. Sarana umum yang mengakomodasi kebutuhan penyandang cacat, lansia, anak-anak, dan perempuan hamil masih terbatas.

Kementerian Perhubungan telah mengambil beberapa langkah, seperti mendirikan Kelompok Kerja (Pokja) Pengarusutamaan Gender. Pokja ini telah menerbitkan panduan, melakukan pelatihan, dan berkolaborasi dengan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak guna meningkatkan pengumpulan data pilah berdasarkan jenis kelamin.

Tantangan yang ada mencakup kurangnya kemampuan dan kemauan; dibutuhkannya pemahaman yang lebih baik terhadap alat analisis; perputaran staf; dan ketersediaan data. Seluruh pemangku kepentingan harus mendukung Kemenhub dalam mengatasi kesulitan ini dan dalam menjalankan prakarsa yang progresif, seperti survei persepsi masyarakat, kampanye publik tentang hak atas perjalanan yang aman; dan memberi kemudahan bagi korban untuk melaporkan pelanggaran kepada polisi.



## Suara dari Bus Transjakarta

Bus Transjakarta adalah salah satu moda transportasi umum yang sudah menyediakan bagian khusus perempuan bagi penumpangnya. Ini suatu upaya yang tentunya disambut baik oleh para penumpang setianya. Prakarsa mewawancarai beberapa penumpang perempuan dari berbagai latar belakang mengenai pandangan mereka tentang apakah bus Transjakarta telah memenuhi kebutuhan perempuan yang menggunakan moda transportasi ini.

Harga yang murah dan rute bis yang menjangkau segala penjuru kota merupakan pertimbangan utama mengapa bus ini menjadi pilihan utama mereka. Amalia, mahasiswa (19 tahun), Chika, pelajar (15 tahun), Wati (44 tahun) dan Kurnia Rhidowati (33 tahun), keduanya karyawan swasta, merasa lebih senang menggunakan jasa angkutan umum ini untuk pulang pergi dari rumah ke sekolah atau kantor dibandingkan alat angkutan umum lainnya. Bagi Chika yang tidak mengetahui rute angkutan umum lain dan Kurnia yang selalu menggunakan kursi rodanya, bus Transjakarta adalah satu-satunya pilihan saat ini.

“Dibandingkan angkutan umum lainnya, bus Transjakarta lebih memungkinkan saya untuk bepergian dengan kendaraan umum. Hal ini disebabkan jarak antara pintu halte dan pintu busway yang memungkinkan kursi roda saya berjalan, dan juga beberapa jembatan Transjakarta cukup landai, misalnya di Grogol dan Harmoni, sehingga memudahkan saya melewatinya dengan kursi roda,” ungkap Kurnia yang berkantor di kawasan Melawai, Kebayoran Baru, Jakarta Selatan dan tinggal di Grogol, Jakarta Barat.

Para penumpang perempuan ini mengatakan bahwa mereka senang dengan adanya bagian khusus perempuan di dalam bus andalan masyarakat DKI Jakarta ini. Mereka merasa lebih nyaman karena tidak harus berdesakan dengan penumpang pria saat berdiri dalam bus.

Sayangnya, meski memilih bus Transjakarta sebagai alat transportasi utama, mereka menyimpan daftar keluhan, seperti beberapa kali terpaksa membolos kuliah karena datang terlambat akibat terlalu lama menunggu bus, seperti yang dialami Amalia yang kuliah di kawasan Kebayoran Baru, Jakarta Selatan.

Keluhan lain adalah penumpang yang berlebihan. “Meskipun sudah penuh, tetap saja calon penumpang diperbolehkan masuk, seringkali hal ini membuat penumpang susah bernafas. Lagi pula, meski di dalam bis ada bagian khusus perempuan, waktu menunggu bus kita tetap berdesakan dengan penumpang laki-laki,” kata Chika.

Faktor keamanan juga menjadi perhatian mereka, seperti Chika yang diikuti seorang laki-laki selama dalam bus sehingga harus turun ke halte yang bukan seharusnya demi keamanan dirinya. Kurnia pernah melihat rekan seperjalanannya dicopet dalam bus dan pernah ditodong di jembatan dari halte Transjakarta.

Sebagai penyandang cacat, masalah prasarana dan sarana merupakan isu utama bagi Kurnia karena sebagian besar jembatan dan halte penunjang fasilitas Transjakarta tidak memberikan aksesibilitas bagi penyandang cacat, seperti sistem undakan atau tangga yang curam.

Apa pun keluhan mereka, para penumpang seperti Kurnia, Chika, Wati dan Amalia tetap dengan setia menggunakan bus Trans Jakarta, sambil berharap suatu hari nanti moda transportasi ini akan lebih ramah gender. —*Eleonora Bergita*

Kereta api pun menyajikan masalah. Peron tempat penumpang naik/turun kereta tak sesuai dengan tinggi kereta, menyulitkan akses. Penumpang sering harus berdesak-desakan untuk naik kereta, khususnya pada jam sibuk, yang meningkatkan kerentanan untuk pelecehan seksual.

### Kebijakan dan Prakarsa

Setidaknya ada empat undang-undang yang menangani kebutuhan perempuan dan kelompok rentan ketika menggunakan angkutan umum: UU no. 1/2009 tentang Penerbangan, UU no.

17/2008 tentang Pelayaran, UU no. 23/2007 tentang Perkeretaapian, dan UU no. 22/2009 tentang Lalu Lintas dan Transportasi Jalan. Sarana dan layanan khusus yang dijelaskan dalam UU tersebut harus disediakan secara gratis.

Kebijakan transportasi yang mempertimbangkan gender mulai diterapkan di tingkat nasional dan di beberapa daerah. Contohnya adalah penyediaan gerbong kereta khusus di Jakarta dan sekitarnya untuk para perempuan yang bepergian dalam kereta ekonomi jarak dekat. Di bus TransJakarta, ruang terpisah telah disiapkan untuk penumpang perempuan dan laki-laki. Ini merupakan langkah kecil ke arah yang tepat, tapi jumlah penumpang yang besar berarti lebih banyak lagi yang perlu dilakukan untuk memenuhi harapan guna mengakomodasi kebutuhan perempuan dan kelompok lainnya.

Penerapan Inpres no. 9/2000 membutuhkan komitmen politik dari regulator, dukungan kebijakan dan kelembagaan yang efektif, kapasitas sumber daya manusia yang memadai, alat analisis yang relevan, ketersediaan data pilah berdasarkan jenis kelamin, serta dukungan dari komunitas yang lebih luas. Dalam konteks ini, Kementerian Perhubungan telah mengambil beberapa langkah, seperti mendirikan Kelompok Kerja (Pokja) Pengarusutamaan Gender pada Kementerian Perhubungan (sebagaimana ditetapkan dalam SK Menhub no. 50/2009). Para anggota Pokja mewakili semua direktorat. Mereka diharapkan bisa mengoordinasi dan mengadvokasi persoalan gender di bidang masing-masing. Alat analisis, berupa Panduan Pengintegrasian Aspek Gender dalam Perencanaan dan Penganggaran, telah dibuat melalui kerja sama dengan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. Pelatihan peningkatan kapasitas tentang pengarusutamaan gender pernah diselenggarakan dan akan terus dilakukan oleh Kemenhub. Prakarsa membangun data pilah yang dibutuhkan, yang juga sedang dirancang dengan dukungan dari Kementerian Pemberdayaan Perempuan.

### **Tantangan**

Mengembangkan sistem yang sepenuhnya mempertimbangkan kepedulian gender adalah cita-cita yang membutuhkan upaya serius untuk dicapai, terutama di sektor transportasi yang kebanyakan pengambil keputusannya adalah laki-laki. Tak diragukan lagi, besarnya tantangan itu merupakan alasan mengapa UU dan peraturan belum diterapkan secara penuh. Diperlukan upaya yang berkelanjutan untuk mengatasi kendala-kendala untuk mencapai pengarusutamaan gender. Kendala-kendala tersebut adalah:

- Kurangnya kemampuan, dan kemauan, untuk menerapkan kebijakan soal gender.
- Dibutuhkannya pemahaman dan penguasaan yang lebih baik akan metodologi dan alat analisis yang mendukung perencanaan yang berorientasi pada gender.
- Mutasi dan penggantian pejabat pemerintah. Perputaran ini berarti investasi dalam peningkatan kapasitas tentang gender sering memberikan hasil yang minimal karena kurangnya kelanjutan upaya dari pejabat lama ke pejabat baru.
- Ketersediaan data pilah jenis kelamin masih terbatas dan oleh karenanya memberi sedikit kontribusi pada perencanaan, meskipun pemerintah mengakui kebutuhan akan data berkualitas.

Upaya Kemenhub untuk menerapkan pengarusutamaan gender harus didukung dan dikembangkan oleh

para pemangku kepentingan lainnya. Kendala seperti komitmen dan pemahaman yang tak memadai layak mendapatkan perhatian serius untuk meningkatkan perencanaan dan pelaksanaannya. Kebijakan dan panduan pelaksanaan harus dikembangkan guna menjelaskan maksud UU tentang penyediaan sarana dan layanan transportasi kepada masyarakat rentan. Basis data transportasi harus dibangun, dengan data yang disortir berdasarkan jenis kelamin dan karakteristik relevan lainnya.

Aspek lain yang perlu ditangani lebih serius adalah perlindungan perempuan dari pelecehan dan kekerasan saat menggunakan angkutan umum. Pemisahan laki-laki dan perempuan dapat membantu, tetapi tidak efektif bila ruang yang disediakan tidak seimbang dengan jumlah penumpang. Dibutuhkan upaya progresif, seperti kampanye publik tentang hak atas perjalanan yang aman dan pemberian kemudahan bagi korban untuk melaporkan pelanggaran kepada polisi.

Prakarsa lain yang berharga untuk meningkatkan pengarusutamaan gender adalah mempelajari persepsi dan tingkat kepuasan masyarakat tentang layanan angkutan umum yang ada. Hal ini harus mencakup survei yang berfokus pada kelompok khusus, seperti lansia, penyandang cacat, anak-anak, dan perempuan hamil.

Upaya pengarusutamaan gender dalam transportasi membutuhkan dukungan, koordinasi, dan kolaborasi berkelanjutan antarlembaga dan pemangku kepentingan guna mendapatkan sarana dan layanan transportasi yang nyaman, terjangkau, dan aman untuk semua. Tujuannya bukan sekadar untuk memenuhi tuntutan hukum, tapi juga menciptakan realitas yang memberikan dampak positif kepada semua pemakai sarana dan layanan transportasi. ■

#### CATATAN

1. Panduan Pengintegrasian Aspek Gender dalam Perencanaan dan Penganggaran dari Kementerian Perhubungan.
2. *Gender and Urban Transport: Fashionable and Affordable. Modul 7a. Sustainable Transport: A Sourcebook for Policy Makers in Developing Cities.* GTZ and Federal Ministry for Economic Cooperation and Development.

Tentang penulis:

**Eko Setyo Utomo** adalah Staf Pengarusutamaan Gender IndII. Selama dekade terakhir ini, ia menangani permasalahan terkait pengarusutamaan gender dan anti-perdagangan manusia. Sebelum bergabung di IndII, ia berafiliasi dengan proyek yang dijalankan oleh International Catholic Migration Commission (Komisi Migrasi Katolik Internasional) untuk Anti-Perdagangan Manusia Lintas Perbatasan Indonesia-Malaysia. Beberapa jabatannya antara lain: Direktur Eksekutif untuk Institut Hak Asasi Perempuan, Ketua Tim Pengarusutamaan Gender Yogyakarta, dan Koordinator Advokasi Kebijakan di Koalisi Perempuan Indonesia untuk Keadilan dan Demokrasi, Wilayah Yogyakarta. Ia juga pernah melakukan konsultasi independen tentang pengarusutamaan gender, evaluasi program, dan topik lainnya untuk organisasi pembangunan lokal dan internasional. Ia adalah lulusan Fakultas Syari'ah (Hukum Islam) di Universitas Islam Sunan Kalijaga.

## SEBUAH SISTEM YANG DAPAT MENYELAMATKAN NYAWA

Sebuah sistem baru sedang diperkenalkan di Jawa Tengah untuk meningkatkan pengumpulan dan pengelolaan data kecelakaan jalan raya. Hal ini akan memberikan pemahaman yang lebih baik mengenai masalah keselamatan, dan pada akhirnya, untuk melakukan intervensi yang akan menyelamatkan banyak nyawa di seluruh Indonesia. •  
Oleh M. Naufal Yahya, M.Sc.Eng

Tahun lalu lebih dari 32.000 orang tewas dalam kecelakaan di jalan raya di seluruh Indonesia. Setiap hari hampir 100 orang tewas, dan ribuan lainnya terluka di jalan raya Indonesia. Pemerintah Indonesia telah berkomitmen untuk menanggapi permasalahan manusia dan ekonomi besar ini sebagai bagian perjanjian dari Dekade Aksi Keselamatan Jalan Raya (*Decade of Action for Road Safety*) yang dicanangkan PBB, yang dimulai tahun 2011. Meski demikian, agar dapat merancang solusi efektif untuk masalah keselamatan jalan raya di Indonesia, pertama perlu untuk mendapatkan informasi yang dapat dipercaya dan terperinci mengenai kecelakaan di jalan raya.

Kecelakaan dapat terjadi akibat banyak faktor, termasuk kondisi jalan, perilaku pengemudi, kondisi kendaraan, situasi lalu lintas, dan cuaca. Banyak lembaga yang terlibat dalam intervensi untuk meningkatkan keselamatan di jalan raya, seperti Polri, Direktorat Jenderal Bina Marga di Kementerian Pekerjaan Umum, Kementerian Perhubungan, Kementerian Kesehatan, dan sejumlah organisasi non-pemerintah. Semua pemangku kepentingan memerlukan data yang terperinci dan dapat diandalkan, serta relevan dengan sektor mereka, sehingga mereka dapat mengidentifikasi strategi yang paling efektif untuk mengurangi terjadinya dan mengurangi tingkat keparahan kecelakaan.

### **Sebuah Sistem Baru**

Data mengenai kecelakaan di jalan raya dikumpulkan oleh kepolisian. Dalam rangka meningkatkan kualitas dan keandalan data yang mereka peroleh, sebuah sistem baru yang disebut Sistem Manajemen Keselamatan Jalan Raya Terpadu (IRSMS) sedang diterapkan. Sistem ini memperkenalkan formulir baru yang mudah-diisi, yang dapat digunakan oleh polisi di lokasi kecelakaan tersebut, bersama dengan kamera yang dilengkapi dengan teknologi GPS (*Global Positioning System*, Sistem Pemosisi Global).

Untuk dapat memahami sepenuhnya penyebab kecelakaan, dan menentukan tindakan yang dapat mencegah terjadinya kecelakaan yang sama di masa depan, sangat penting untuk mengetahui persis di mana kecelakaan itu terjadi. Hanya dengan mengetahui nama jalan di mana suatu kecelakaan terjadi, atau bangunan di dekat lokasi tersebut, tidak cukup untuk mengidentifikasi tempat dan kemudian menentukan jika faktor lokasi kejadian tersebut berperan sebagai penyebab kecelakaan tersebut.

Kamera baru yang akan digunakan polisi tak hanya akan memberikan bukti fotografis, tetapi juga akan mencatat koordinat geografis dari lokasi dengan presisi tipikal 5–10 meter. Dengan koordinat dan foto sebagai panduan, pencatatan informasi lokasi lain pada saat berada di lokasi kecelakaan tidak lagi diperlukan.

Saat kembali di kantor polisi, informasi tersebut akan dimasukkan dalam pangkalan data. Pangkalan data dan perangkat lunak berada di Pusat Manajemen Lalu Lintas Nasional di Kepolisian Nasional, dan dapat diakses melalui internet. Yang dibutuhkan untuk mengakses sistem ini adalah sebuah komputer, *browser* (peramban), dan koneksi internet – dan, tentu saja, kata sandi yang berlaku! Sebuah penghubung pengguna dengan kotak centang dan menu drop-down memudahkan para operator untuk memasukkan semua rincian kecelakaan tersebut.

Ketika foto ditransfer dari kamera ke dalam pangkalan data, koordinat geografis tersimpan secara otomatis, dan lokasi kecelakaan dapat ditampilkan menggunakan Google Maps. Lokasi kecelakaan dapat disesuaikan hanya dengan menarik penanda kecelakaan ke posisi yang benar. Nama jalan juga secara otomatis ditransfer ke pangkalan data.

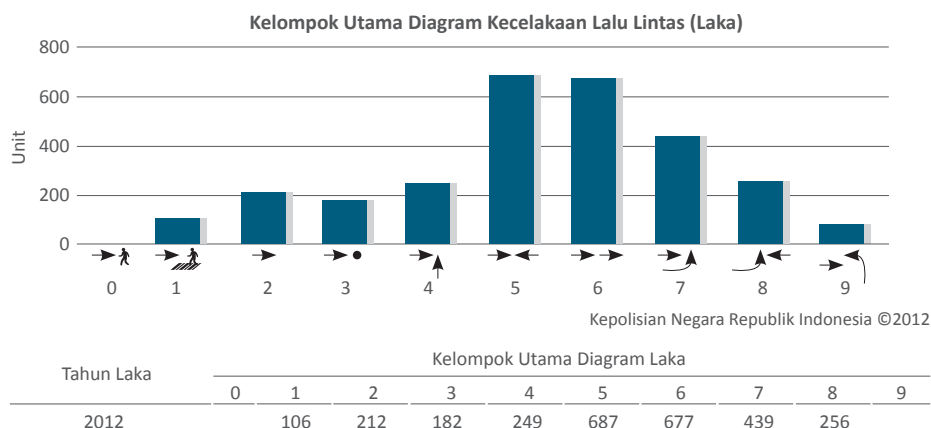
Informasi yang diperlukan untuk pengadilan juga dapat dimasukkan ke dalam sistem, dan dokumen yang dibutuhkan untuk proses hukum kemudian dapat dihasilkan.

Untuk meningkatkan tingkat dan rincian informasi, pangkalan data kecelakaan ini terintegrasi dengan tiga pangkalan data pemerintah lainnya: SIM, STNK, dan pelanggaran lalu lintas. Tambahan informasi mengenai pengemudi dan kendaraan miliknya secara otomatis akan dimasukkan dalam laporan kecelakaan yang dihasilkan oleh IRSMS.

**Laporan Analitis**

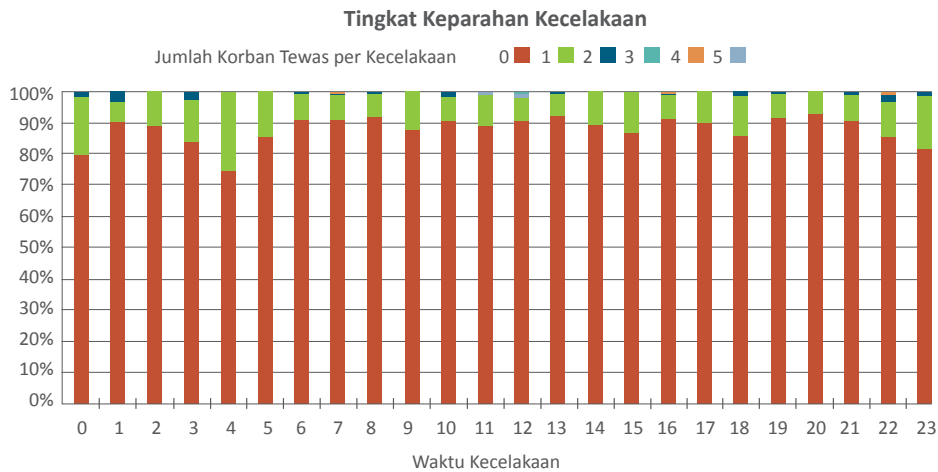
Data yang tersimpan dapat digunakan untuk berbagai tujuan di luar pembuatan laporan kecelakaan individual. Sistem ini dapat menghasilkan ringkasan kecelakaan mingguan dan bulanan di kabupaten atau provinsi. Ini tersedia dalam bentuk presentasi grafis yang memberikan gambaran singkat mengenai situasi. Misalnya, Gambar 1 menunjukkan jumlah kecelakaan di Jawa Tengah, dibagi berdasarkan jenis, selama dua bulan pertama tahun 2012. Jelas bahwa tabrakan depan dan tabrakan dari belakang adalah dua jenis kecelakaan yang paling sering terjadi.

**Gambar 1: Jenis Kecelakaan yang Paling Umum Terjadi, Jawa Tengah, Januari dan Februari 2012**



Selain tabel standar yang tersedia, sistem memungkinkan tabulasi silang data dengan penyesuaian (custom basis). Ini berarti bahwa pasangan parameter manapun dapat ditampilkan dalam sebuah tabel. Sebagai contoh, Gambar 2 mengilustrasikan berapa banyak orang yang tewas pada waktu yang berbeda dalam sehari. Hal ini menunjukkan bahwa pada siang hari sekitar 10 persen dari kecelakaan melibatkan kematian, sedangkan pada malam hari dan dini hari angka tersebut naik menjadi sekitar 20 persen.

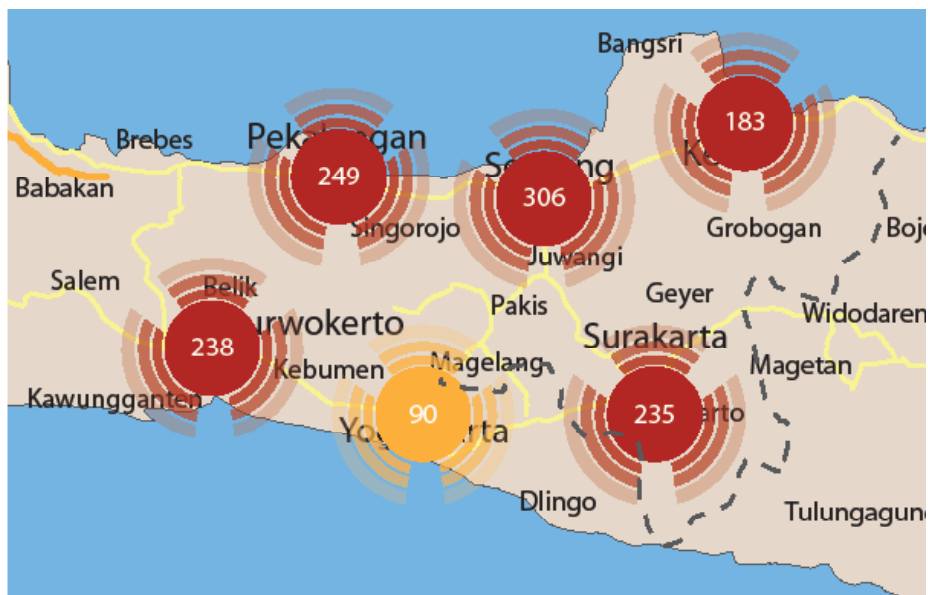
**Gambar 2: Jumlah Korban Jiwa Kecelakaan Berdasarkan Waktu Hari di Jawa Tengah, Januari dan Februari 2012**



Sistem ini juga dapat menghasilkan peta yang secara grafis menggambarkan angka dan lokasi kecelakaan, seperti yang ditunjukkan pada Gambar 3.

Pengguna dapat memperbesar peta untuk melihat data pada kecelakaan satu persatu dengan resolusi lebih tinggi (lihat Gambar 4). Fitur ini memungkinkan identifikasi lokasi di mana banyak terjadi kecelakaan. Bila pengguna mengklik lokasi kecelakaan, sebuah balon akan muncul untuk menampilkan informasi dasar, diagram kecelakaan dan versi gambar berukuran kecil (*thumbnail*) dari lokasi. Foto tambahan dari lokasi kejadian dapat diakses dengan mengklik thumbnail tersebut.

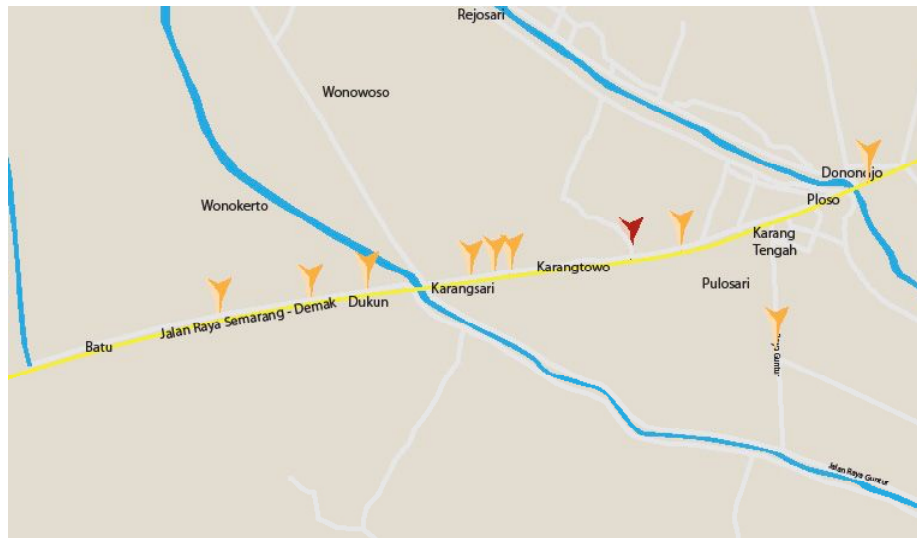
**Gambar 3: Kecelakaan di Jawa Tengah Berdasarkan Lokasi, Januari dan Februari 2012**





Apabila lokasi bermasalah diidentifikasi, laporan khusus untuk kecelakaan di tempat tersebut dapat disusun, yang memungkinkan pengguna sistem dengan mudah mengidentifikasi faktor umum dari kecelakaan pada lokasi tertentu.

**Gambar 4: Rincian dari Peta Menunjukkan Kecelakaan di Jawa Tengah, Januari dan Februari 2012**



#### Akses untuk Semua

Sebagaimana telah dijelaskan di atas, tindakan untuk meningkatkan keselamatan di jalan raya harus dilakukan oleh banyak organisasi berbeda. Tujuannya adalah agar semua pemangku kepentingan memiliki akses terhadap informasi yang akan memungkinkan mereka menganalisis cara terbaik untuk merancang intervensi untuk mencegah atau mengurangi tingkat keparahan kecelakaan di masa depan, entah dilakukan dengan memperbaiki rambu-rambu, melakukan kampanye pendidikan, atau meningkatkan penegakan hukum lalu lintas.

Dalam pangkalan data terdapat informasi sensitif, seperti nama pengemudi. Karena itu, sistem ini dirancang dengan berbagai tingkat akses, sehingga hanya petugas polisi pada tingkat nasional (Mabes Polri) yang memiliki akses terhadap semua informasi, dan pemangku kepentingan lain hanya dapat melihat data yang tidak begitu sensitif.

Sistem ini kini siap untuk diuji di Provinsi Jawa Tengah dan empat daerah terpilih lainnya di Pulau Jawa. Setelah tes menyeluruh dan dilakukan penyesuaian yang mungkin diperlukan, akan diputuskan bagaimana sistem ini akan diterapkan di seluruh Indonesia. Harapannya adalah dalam jangka panjang, sistem ini akan memberikan kontribusi signifikan dalam menyelamatkan nyawa. ■

Tentang penulis:

**M. Naufal Yahya** merupakan Direktur Lalu Lintas Polda Jawa Tengah. Ia saat ini bertanggung jawab atas implementasi Sistem Manajemen Keselamatan Jalan Terpadu, yang merupakan proyek yang didanai oleh Bank Dunia, yang akan meningkatkan dan mengintegrasikan pangkalan data polisi.

# PANDANGAN PARA AHLI

**Pertanyaan:** *Seberapa penting menurut Anda masalah gender dalam konteks pembangunan infrastruktur Indonesia? Pengalaman professional dan/atau pengalaman pribadi apa yang membentuk pandangan Anda tentang topik ini?*

► **Dr. Elly Sinaga**

*Direktur Bina Sistem Transportasi Perkotaan*

*Direktorat Jenderal Transportasi Darat*

*Kementerian Perhubungan*

“Infrastruktur transportasi darat memiliki banyak implikasi yang menyangkut aspek gender. Oleh sebab itu perhatian tentang gender sangat penting. UU mengenai Lalu Lintas Angkutan Jalan (LLAJ) no. 22 tahun 2009 mengandung ketentuan tentang kebutuhan perempuan, orang hamil, lansia dan penyandang cacat. Di setiap babnya terdapat pasal-pasal yang menunjukkan bahwa semua sarana dan prasarana harus diselenggarakan dan diadakan dengan memperhatikan kebutuhan mereka yang berbeda-beda.

Mengingat kondisi trotoar di Indonesia yang masih kurang ideal, kami secara bertahap berusaha memperbaiki kondisi infrastruktur bagi pejalan kaki di semua jalan nasional karena jalan kaki merupakan hak asasi dasar manusia. Mengenai angkutan umum, sebenarnya kita sudah punya SPM (Standar Pelayanan Minimal), yang antara lain menetapkan daya muat maksimal bus. Hal seperti ini yang seringkali dilanggar, sehingga menyebabkan ketidaknyamanan penumpang dan mempermudah terjadinya pelecehan seksual atau kejahatan lain. Kami juga memperhatikan kondisi halte bus yang terlalu tinggi sehingga menyulitkan akses perempuan, para tuna netra dan mereka yang menggunakan kursi roda.

Selain itu ITS (*Integrated Transport System*) yang sedang digalakkan di banyak kota bertujuan untuk meningkatkan keamanan dan kenyamanan perempuan dalam mengakses transportasi. Sebagai contoh ITS menggunakan sistem informasi yang mengintegrasikan lampu lalu lintas dengan satu pusat kontrol, sehingga memungkinkan kita melihat kondisi di seluruh bus dan terminal. Sistem yang membuat orang merasa terlindungi ini sudah diterapkan di Bali dan Solo. Cara lain untuk menghindari bahaya di dalam angkutan umum adalah memasang tanda bahaya yang bisa dilihat dari luar angkutan umum, sehingga polisi bisa langsung bertindak jika melihat tanda tersebut. Sebenarnya banyak strategi tengah kami kembangkan saat ini. Kami berusaha untuk menggerakkan dan mengajak pemerintah daerah untuk mengetahui kondisi infrastruktur transportasi darat di daerah mereka dan membenahi masalah-masalah yang ada.”

► **Ir. Rina Agustin, MURP**

*Kasubdit Perencanaan Teknis Direktorat Pengembangan Penyehatan Lingkungan Pemukiman (PLP)  
Ditjen Cipta Karya, Kementerian Pekerjaan Umum*

“Setelah mengikuti pelatihan dan berbagai diskusi tentang pengarusutamaan gender, baik di Sekretariat Pengarusutamaan Gender di PU maupun pelatihan yang diadakan dalam program ADB, saya sadar bahwa topik ini sangat penting dalam pembangunan infrastruktur. Selain itu ketika melakukan evaluasi, kami heran mengapa beberapa sarana sanitasi yang kami bangun tidak dipakai. Kami menemukan penyebabnya adalah, mayoritas pengguna tersebut adalah perempuan dan mereka kurang mengenali sarana tersebut. Ternyata sarana tersebut juga kurang ramah pada perempuan, misalnya kurang mengakomodasi kebutuhan para perempuan, seperti tersedianya tempat untuk anak atau barang belanjaan sementara mereka menggunakan sarana sanitasi. Kini saya paham bahwa konsep gender tidak sekedar persoalan, apakah perempuan harus hadir dalam rapat yang diadakan suatu program, namun lebih tentang memperhatikan kebutuhan mereka dan memenuhinya. Sekarang ini kita mulai menerapkan hal ini di Direktorat Pengembangan Penyehatan Lingkungan Permukiman (PPLP). Dalam keseharian, misalnya mulai dari perencanaan anggaran, kami mengikutsertakan aspek pentingnya peduli terhadap kebutuhan perempuan. Dalam sebuah proyek pembangunan sanitasi dari pinjaman ADB, kami juga mengadakan satu pelatihan kepada fasilitator tentang gender, lalu menyediakan tenaga ahli yang menangani masalah-masalah gender. Kami juga mengupayakan sosialisasi khusus tentang isu-isu gender, dan mendidik orang-orang lapangan dengan memberikan materi tersebut dalam setiap pertemuan. Kami selalu ingatkan mereka untuk mendengarkan dan melibatkan para perempuan dan orang lanjut usia dalam diskusi.”

► **Rita Herlina**

*Kepala Sub Direktorat Hibah Daerah , Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan  
Kementerian Keuangan*

“Proyek-proyek yang berkaitan dengan infrasturktur yang dikelola oleh Kementerian Keuangan tidak memiliki dampak langsung terhadap masalah gender. Direktorat kami bertanggung jawab atas pengelolaan dana hibah dan proyek-proyek yang sudah dirancang dan disetujui oleh kementerian-kementerian lain yang terkait. Namun, pada masa Sri Mulyani menjabat sebagai Menteri Keuangan, ia mengumpulkan rekan-rekan perempuannya dan mendorong mereka agar lebih banyak memegang peran kepemimpinan. Sri Mulyani adalah sosok yang memiliki visi dan berkeyakinan bahwa perempuan tidak boleh dipandang secara stereotip dan patut diberi peluang setara. Misalnya, perempuan umumnya terpilih sebagai kepala biro keuangan karena dalam persepsi umum mereka biasanya lebih memberi perhatian pada detail dan oleh sebab itu lebih sesuai untuk melakukan pekerjaan administratif. Ini tidak benar, laki-laki pun dapat

melakukan tugas administratif sedangkan perempuan juga dapat menduduki jabatan yang lebih melibatkan pemikiran strategis.

Warisan tersebut kini berlanjut di bawah Menteri Agus Martowardojo. Lebih banyak perempuan bekerja pada tingkat eselon 3 daripada sebelumnya. Saya duduk dalam dewan untuk beberapa perekrutan dan menurut pendapat saya prosesnya sudah lebih baik. Perempuan yang memenuhi kualifikasi untuk pekerjaan tertentu diberikan kesempatan yang sama sampai tahap wawancara.

Sekarang masalahnya lebih terletak pada masing-masing pribadi. Perempuan tidak dapat mengelak dari takdirnya menjadi seorang ibu dan mengurus keluarganya. Beberapa perempuan di Kementerian sesungguhnya ditawari jabatan yang lebih tinggi tetapi mereka menolak karena memiliki komitmen pada keluarga. Lebih sulit bagi perempuan untuk bekerja lembur di kantor hingga malam atau mengadakan perjalanan dinas ke luar kota dibandingkan laki-laki.”



**Rien Marlia, ST, MT**

Kepala Seksi Pembiayaan dan Kerjasama Internasional  
Direktorat Jenderal Bina Marga  
Kementerian Pekerjaan Umum

“Setiap prakarsa pembangunan infrastruktur yang tidak sepenuhnya mempertimbangkan masalah gender pada tahap perencanaan, persiapan, dan pelaksanaannya tidak akan meraih potensinya untuk mencapai hasil yang lebih baik bagi perempuan. Keluarga yang berada di tingkat ekonomi paling bawah dapat memperoleh manfaat besar dari proyek-proyek seperti Proyek Peningkatan Jalan di Indonesia Timur (EINRIP – Eastern Indonesia Road Improvement Project) yang didanai oleh AusAID dan menyediakan peningkatan akses ke daerah lain untuk jual beli barang. Ini penting sekali, terutama bagi rumah tangga yang dikepalai seorang perempuan. Manfaat lain pembangunan infrastruktur yang mungkin sangat penting bagi perempuan dan anak perempuan adalah akses yang lebih baik pada sekolah, layanan kesehatan, air minum, dan peningkatan peluang untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan.

EINRIP memiliki rekor yang cukup baik dalam mengikutsertakan perempuan pada tahap awal proyek. Beberapa perempuan turut serta secara aktif pada tahap pengembangan/perencanaan dan pelaksanaan proyek, namun keseimbangan gender secara keseluruhan masih condong pada laki-laki. Dalam pandangan saya, dampak EINRIP pada masalah gender ini masih bercampur baur, tetapi melihat sebagian perempuan kini mengejar karier di berbagai bidang teknik dalam proyek-proyek seperti ini, cukup membesarkan hati. Di tingkat pemerintah pusat pun lebih banyak perempuan yang memegang peran aktif dalam proyek infrastruktur.

Perekonomian Indonesia tumbuh dengan cepat dan pertumbuhan tersebut tidak perlu terbatas pada satu kelompok gender atau komunitas saja. Dari seluruh penduduk dunia yang diperkirakan berjumlah 7 miliar, 45–52 persen di antaranya adalah perempuan tergantung pada kelompok usia. Sulit dibayangkan tujuan pembangunan konkrit dapat dicapai tanpa mempertimbangkan masalah gender.”

► **Ambar Muryati, SE, MM**  
*Direktur Utama PDAM Klaten*

“Pembangunan infrastruktur di Indonesia tidak mungkin lepas dari pertimbangan gender, karena sebagian besar penduduk Indonesia adalah perempuan. Khususnya untuk pembangunan infrastruktur bidang air minum, peranan perempuan sangatlah dominan pengaruhnya dalam memanfaatkan air minum, karena perempuanlah yang setiap hari bersinggungan dengan air minum. Namun di dalam proses pengambilan kebijakan peran mereka belum signifikan karena jumlah pejabat perempuan di bidang pembangunan infrastruktur tidak banyak. Suatu ketika ketua tim sosialisasi sebuah program, bersama tim saya memanfaatkan kegiatan pertemuan PKK di tingkat RW untuk kegiatan sosialisasi. Demikian pula saat kami akan menaikkan tarif pada suatu waktu, kami mengadakan temu pelanggan juga melalui pertemuan ibu-ibu PKK tingkat RW, dan mencapai hasil yang optimal. Dalam tim PDAM Klaten, selain saya sendiri, ada beberapa perempuan yang menjadi penanggung jawab seperti kepala bagian keuangan, kepala SPI (Satuan Pengawas Internal), dan kepala gudang. Semua pekerjaan hampir selalu diselesaikan tepat waktu dengan hasil yang cukup baik.”

Hasil:

## SPECIAL RAILWAYS REGULATIONS ISSUED



Indonesia memiliki sumber daya alam yang melimpah. Pemanfaatan sumber daya ini akan membantu mendorong pertumbuhan ekonomi. Namun, kemampuan untuk memanfaatkan sumber daya alam sebagian besar tergantung pada ketersediaan sarana untuk mendistribusikan sumber daya alam tersebut ke pasar. Dalam banyak kasus, transportasi kereta api dapat memainkan peran penting.

Untuk mendorong investasi swasta di sektor perkeretaapian Indonesia, Pemerintah Indonesia berkomitmen untuk memfasilitasi pengembangan perkeretaapian serta mendukung ekspansi industri ekstraktif Indonesia dan perusahaan terkait lainnya. Perusahaan-perusahaan Indonesia (terutama operator tambang batu bara) menyambut baik minat pemerintah Indonesia dan menyarankan dibuatnya sebuah peraturan yang secara khusus mengatur Perkeretaapian Khusus (PK) yang mengangkut sumber daya alam. Kementerian Perhubungan melakukan perumusan peraturan PK dalam batas kerangka legislatif UU Indonesia no. 23/2007 tentang Perkeretaapian, dengan dukungan Prakarsa Infrastruktur Indonesia (IndII). Melalui upaya ini diterbitkanlah Peraturan Menteri no. 91/2011 tanggal 31 Oktober 2011, yang membantu memfasilitasi investasi swasta di sektor perkeretaapian. Perusahaan MEC telah mengawali konstruksi (*groundbreaking*) di Kalimantan Timur, sementara Bukit Asam Transpacific Railways berharap dapat mengawali konstruksi di Sumatera Selatan sebelum 2014. Investor lainnya, termasuk para investor luar negeri, juga menunjukkan minatnya terhadap industri perkeretaapian di Indonesia; sebagai contoh sekelompok investor Rusia baru-baru ini telah menandatangani MOU dengan Gubernur Kalimantan Timur.

## PRAKARSA EDISI MENDATANG: BANTUAN BERBASIS HASIL

Bantuan Berbasis Hasil (Output-based aid, OBA) adalah cara baru yang menjanjikan dalam pengembangan program pembangunan yang mengaitkan pemenuhan layanan publik dengan subsidi berdasarkan kinerja (*performance-related subsidies*). Misalnya, suatu pemerintah daerah (Pemda) akan menerima subsidi setelah membuktikan tercapainya suatu target yang terukur. Bekerjasama erat dengan Kementerian Keuangan dan Kementerian Pekerjaan Umum, Prakarsa Infrastruktur Indonesia (IndII) berada di garis depan dalam merintis OBA di Indonesia, setelah berhasil merancang dan melaksanakan program Hibah Air Minum pada Tahap ke-1 IndII. Hibah Air Minum adalah program subsidi senilai A\$20 juta yang memberi insentif kepada Pemda untuk memperluas jaringan air ledeng dengan tambahan 77.000 sambungan baru ke rumah tangga berpenghasilan rendah dan saluran air limbah bagi 5.000 rumah tangga. Pada Tahap ke-2 IndII, program dana hibah serupa OBA akan digunakan sebagai insentif bagi Pemda untuk meningkatkan penyediaan layanan di sektor lain, termasuk pemeliharaan jalan lokal, keselamatan jalan raya, mobilitas perkotaan, sanitasi dan air minum bagi masyarakat. Dalam setiap kasus, subsidi yang diberikan akan bergantung pada pemenuhan kriteria tertentu seperti reformasi tata kelola pemerintah dan keperluan dana yang sesuai. Hal ini sangat penting untuk menjamin agar subsidi digunakan untuk memperluas dan meningkatkan layanan, dan tidak sekadar sebagai pengganti dana Pemda untuk mempertahankan standar dan pendekatan terhadap penyediaan layanan yang ada. Edisi **Prakarsa** bulan Oktober 2012 akan mengkaji mekanisme OBA di Indonesia, pelajaran penting yang telah diperoleh hingga hari ini dari berbagai kegiatan perencanaan dan pelaksanaan, termasuk tantangan dan keberhasilan penting, serta peluang yang tersedia bagi donor lainnya melalui OBA, yang juga dapat digunakan oleh Pemerintah Indonesia dalam proses penyusunan anggaran.