

# Tinjauan Perkembangan Hasil Pembangunan di Kabupaten Wilayah Kerja KOMPAK 2015—2019

## Ringkasan Laporan



## **Tinjauan Perkembangan Hasil Pembangunan di Kabupaten Wilayah Kerja KOMPAK 2015—2019 Ringkasan Laporan**

Cetakan pertama, Juni 2022

Hak Cipta dilindungi Undang-Undang

©(2022) **Kolaborasi Masyarakat dan Pelayanan untuk Kesejahteraan (KOMPAK)**

### **Penulis:**

Gregorius D.V. Pattinasarany

Ihsan Haerudin

Lilik Iswanto

Publikasi ini didukung oleh Pemerintah Australia melalui Program KOMPAK (Kolaborasi Masyarakat dan Pelayanan untuk Kesejahteraan). Temuan, interpretasi, dan kesimpulan yang ada pada publikasi ini tidak mencerminkan pandangan Pemerintah Indonesia maupun Pemerintah Australia. Publikasi ini dapat disalin dan disebarakan untuk tujuan non-komersial.

Untuk keterangan lebih lanjut mengenai publikasi ini, dapat menghubungi [communication@kompak.or.id](mailto:communication@kompak.or.id). Publikasi juga tersedia di [www.kompak.or.id](http://www.kompak.or.id)

### **Kolaborasi Masyarakat dan Pelayanan untuk Kesejahteraan (KOMPAK) Program kemitraan Pemerintah Australia-Indonesia**

Jalan Diponegoro No. 72

Jakarta Pusat, 10320

Telepon (021) 8067 5000 | Faksimili (021) 3190 3090

# Daftar Isi

Latar Belakang .....	1
Metodologi.....	2
Temuan .....	6
Rekomendasi Evaluasi untuk Tahap Akhir.....	11
Referensi .....	12

## Daftar Gambar, Tabel, dan Kotak

Gambar 1. Ruang Lingkup Analisis.....	2
Gambar 2. Kerangka Logis Kontribusi Kegiatan <i>Flagship</i> PFM untuk Pencapaian Tujuan Program.....	3
Tabel 1. Rangkuman ATE Capaian Pembangunan Makro.....	7
Tabel 2. Rangkuman ATE Capaian Akses Layanan Publik.....	7
Kotak 1. Rekomendasi Perbaikan/Refocusing Sebagian Kegiatan <i>Flagship</i> PFM.....	9



# Latar Belakang

Program KOMPAK telah dilaksanakan di 24 kabupaten yang tersebar di tujuh provinsi sejak 2015 dan akan berakhir pada pertengahan 2022. Seiring dengan pelaksanaannya dalam lima tahun terakhir, berbagai kemajuan telah dicapai di 24 kabupaten tersebut sekaligus terdapat tantangan yang masih perlu diatasi. Laporan ini meninjau perkembangan capaian hasil pembangunan di kabupaten wilayah kerja KOMPAK pada periode 2015—2019 untuk melihat kontribusi program unggulan (*flagships*) KOMPAK.

Secara umum, KOMPAK bertujuan membantu masyarakat miskin dan rentan menerima manfaat dari peningkatan penyediaan layanan dasar dan kesempatan ekonomi. Untuk mencapai tujuan ini, KOMPAK mendukung berbagai inisiatif peningkatan kapabilitas pemerintah, baik di tingkat pusat, provinsi, kabupaten, kecamatan maupun desa, dalam pengelolaan dan penyediaan layanan dasar serta pengembangan ekonomi lokal (KOMPAK, 2020).

Kegiatan KOMPAK dikelompokkan dalam tujuh kegiatan unggulan (*flagship activities*) dengan fokus kegiatan 2019 sebagai berikut (KOMPAK, 2020):

- ☑ Pengelolaan Keuangan Publik atau *Public Financial Management* (PFM); menerapkan instrumen dan analisis pengelolaan keuangan publik guna meningkatkan penyelenggaraan layanan dasar;
- ☑ Penguatan Administrasi Kependudukan dan Statistik Hayati (PASH); meningkatkan cakupan kepemilikan dokumen identitas hukum dan kelengkapan data kependudukan;
- ☑ Penguatan Kecamatan dan Desa; menjadikan kecamatan dan desa sebagai pusat tata kelola peningkatan kualitas layanan dasar;
- ☑ Sistem Informasi Desa; mendorong pemanfaatan data untuk perencanaan dan penganggaran;
- ☑ Akuntabilitas Sosial; memperkuat akuntabilitas sosial guna meningkatkan kualitas penyediaan layanan;
- ☑ Keperantaraan Pasar; mendorong keperantaraan pasar untuk memperkuat pengembangan ekonomi lokal; dan
- ☑ Kesehatan, Pendidikan, dan Inovasi; mengembangkan dan menguji inovasi guna meningkatkan kualitas layanan kesehatan, pendidikan, dan layanan lainnya.

Melalui ketujuh kegiatan unggulan inilah KOMPAK melakukan berbagai kegiatan untuk mencapai capaian akhir (*End-Of-Facility Outcomes* (EOFO)) dan capaian antara (*Intermediary Outcomes* (IO)). Kegiatan dalam *Flagship* PFM secara komprehensif mendukung kegiatan-kegiatan *flagship* KOMPAK lainnya. Beragam dan luasnya jangkauan kegiatan *Flagship* PFM, merupakan modal penting untuk mencapai (atau bahkan mempercepat) EOFO maupun IO yang disasar KOMPAK. Namun, sinergi diantara berbagai kegiatan unggulan tersebut juga perlu mendapat perhatian khusus agar antar kegiatan dapat mendukung pencapaian EOFO dan IO.

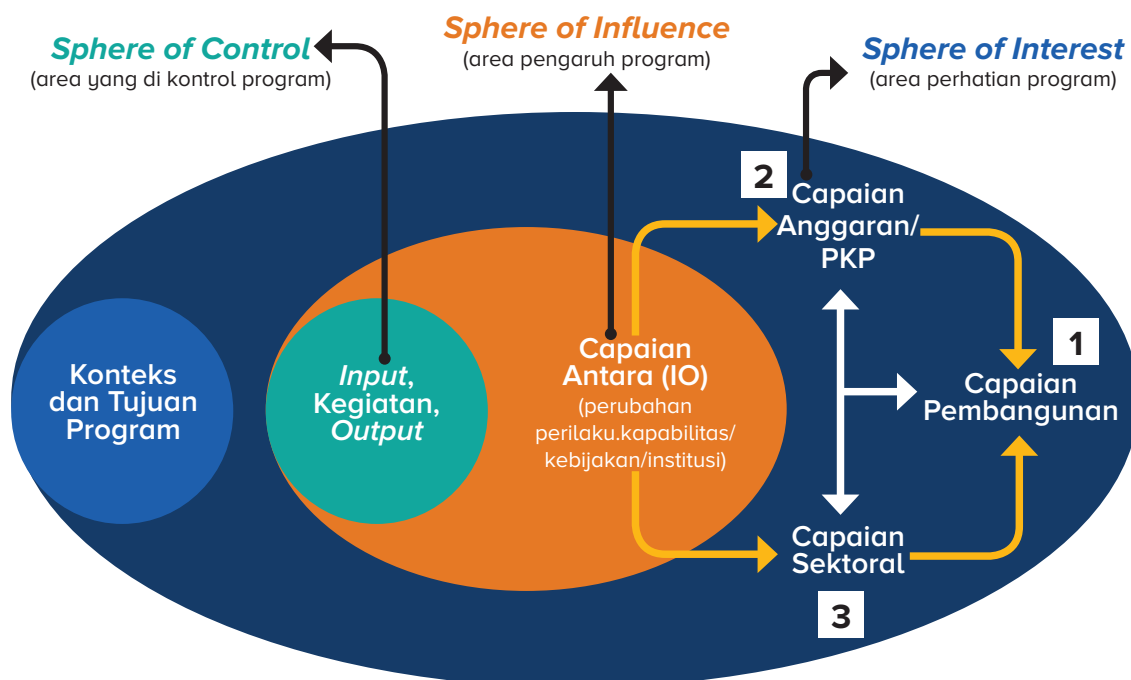
Laporan ini mempelajari bagaimana kegiatan KOMPAK secara keseluruhan berkontribusi terhadap capaian pembangunan di lokasinya. Secara spesifik, analisis mendalam dilakukan atas bagaimana kinerja pengelolaan keuangan publik di wilayah kerja KOMPAK sebagai gambaran dukungan *Flagship* PFM yang turut mendukung rantai *flagship* lainnya.

# Metodologi

Dalam melaksanakan tinjauan perkembangan capaian hasil pembangunan di 24 kabupaten wilayah kerja KOMPAK, laporan ini menganalisis perubahan antartahun sejumlah indikator pada tingkat makro (capaian pembangunan makro) maupun pada lingkup sektoral yang relevan dengan EOFO. Secara khusus, laporan ini juga akan meninjau capaian dan perubahan antarwaktu pada kinerja anggaran kabupaten (*budgetary outcomes*) dengan menggunakan indikator terpilih dari instrumen *Public Expenditure and Financial Accountability* (PEFA).

Beberapa catatan penting dalam pelaksanaan tinjauan ini sebagai berikut:

- ☑ sejumlah indikator yang ditinjau dalam laporan ini adalah hasil pembangunan yang bersifat makro, berjangka panjang, serta dipengaruhi oleh banyak faktor. Peningkatan ataupun penurunan besaran indikator tidak berada sepenuhnya dalam kendali program, tetapi masih dalam lingkup area perhatian program (*sphere of interest*) (lihat Gambar 1);
- ☑ beberapa capaian pada tingkat keluaran (*output level*) yang berada pada kontrol penuh program (*sphere of control*), dan pada tingkat hasil-antara (*intermediate outcomes*) yang berada dibawah kendali pengaruh program (*sphere of influence*) telah dilaporkan secara periodik pada Laporan Tahunan maupun Laporan Enam Bulanan KOMPAK. Capaian ini tidak akan ditinjau dalam laporan ini; dan
- ☑ analisis ini dilakukan pada saat kegiatan KOMPAK di berbagai area masih berlangsung (*on-going*) dan rantai hasil (*results chain*) program KOMPAK belum tercapai secara keseluruhan/ utuh. Selain itu, meskipun kegiatan KOMPAK, sebagaimana dilaporkan pada Laporan Tahunan/ Enam Bulanan, telah berhasil membantu pemerintah daerah di 24 kabupaten dalam mengadopsi berbagai instrumen inovatif serta mendorong perubahan kebijakan dan/atau kelembagaan, tetapi masih diperlukan waktu untuk seluruh perubahan tersebut dapat berfungsi dengan baik.

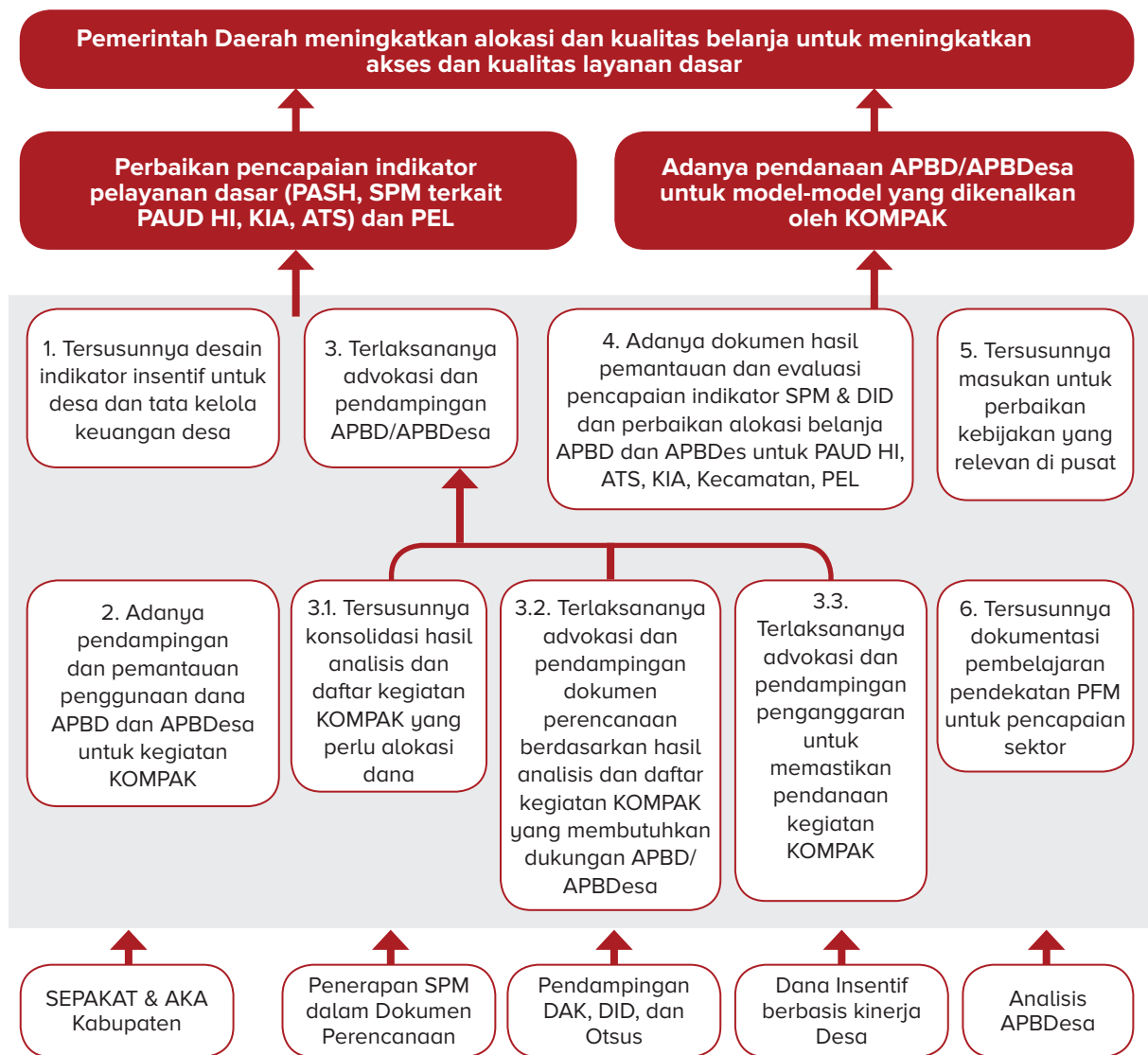


Gambar 1. Ruang Lingkup Analisis

Penelitian ini ditujukan untuk menjawab sejumlah pertanyaan berikut:

- ☑ Sejuahmana perkembangan capaian yang telah dicapai oleh kabupaten wilayah kerja KOMPAK dalam 5 tahun terakhir (2015—2019). Capaian dikelompokkan ke dalam: (a) capaian pembangunan makro; (b) capaian akses layanan publik; (c) capaian penyediaan fasilitas layanan publik; dan (d) capaian pengelolaan keuangan publik. Indikator pada keempat kelompok capaian tersebut merupakan indikator-indikator yang relevan dengan konteks dan tujuan program KOMPAK. Kerangka logis kontribusi kegiatan KOMPAK untuk pencapaian sektoral dapat dilihat pada Gambar 2.
- ☑ Sejuahmana perkembangan capaian tersebut dipandang telah baik/memadai atau masih perlu diperbaiki dibandingkan capaian serupa pada kabupaten bukan wilayah kerja KOMPAK
- ☑ Diantara capaian yang masih perlu diperbaiki kinerjanya, apakah yang menyebabkan hal tersebut, apabila dilihat secara spesifik dari sudut pandang kerangka pengelolaan keuangan publik dengan instrumen serta analisis yang dimiliki. Serta, perbaikan apa yang perlu dilakukan untuk mengatasinya dalam sisa waktu implementasi program KOMPAK?

Gambar 2 memetakan bagaimana rantai kegiatan-kegiatan dalam *Flagship* PFM secara komprehensif mendukung pencapaian EOFO maupun IO yang disasar KOMPAK.



Gambar 2. Kerangka Logis Kontribusi Kegiatan *Flagship* PFM untuk Pencapaian Tujuan Program



Salah satu tujuan dari program KOMPAK adalah untuk meningkatkan layanan publik kelompok rentan seperti orang miskin, perempuan, dan penyandang disabilitas. Sejumlah capaian, terutama terkait akses layanan publik akan membahas perbandingan capaian pada wilayah kerja KOMPAK untuk kelompok rentan (miskin vs non-miskin, perempuan vs laki-laki, dan penyandang disabilitas vs bukan penyandang disabilitas).<sup>1</sup>

Laporan ini merupakan laporan awal dan menggunakan data tahun 2015—2019. Penelusuran capaian pada akhir program KOMPAK melalui penambahan data 2020, penyempurnaan metodologi, serta penggunaan data pada tingkat lebih detail akan dapat memberikan gambaran yang lebih akurat atas keberhasilan pencapaian program KOMPAK serta kontribusi program dalam pencapaian tersebut.

Studi ini menggunakan metode *Difference-in-Differences* (DD) yang membandingkan perubahan capaian dari waktu ke waktu antara kelompok yang mengikuti suatu program (kelompok *treatment*) dan kelompok yang tidak mengikuti program (kelompok *control*). Untuk menerapkan DD, kita perlu mengukur capaian pada kelompok yang mengikuti program dan yang tidak mengikuti program, baik sebelum maupun sesudah pelaksanaan program. Pengukuran capaian ini diestimasi melalui *Average Treatment Effect* (ATE). Dalam konteks laporan ini, ATE mengukur pengaruh pelaksanaan kegiatan KOMPAK terhadap peningkatan atau penurunan capaian yang disasar KOMPAK. Hal ini diukur melalui selisih rata-rata capaian kelompok *treatment*, yang terdiri dari 24 kabupaten wilayah kerja KOMPAK, dengan rata-rata capaian kelompok *control*, yang terdiri dari 24 kabupaten bukan wilayah kerja KOMPAK, selama kurun waktu sebelum dan sesudah pelaksanaan kegiatan tersebut.

Laporan ini melakukan pemilihan kabupaten non-KOMPAK menggunakan metode *Mahalanobis Distance Matching* (MDM). Lima buah indikator/karakteristik (kondisi tahun 2015 sebagai tahun dasar) yang digunakan dalam pemilihan kabupaten non-KOMPAK menggunakan metode MDM adalah: jumlah penduduk, luas wilayah, tingkat kemiskinan, produk domestik regional bruto (PDRB) per kapita, dan APBD per kapita. Metode MDM mensyaratkan penggunaan kabupaten referensi dalam perhitungan. Kabupaten referensi yang digunakan dalam laporan ini adalah Kabupaten Kendal, Jawa Tengah. Pemilihan ini berdasarkan pertimbangan Kabupaten Kendal memiliki karakteristik yang terletak di sekitar rata-rata dari seluruh lima indikator yang digunakan dalam perhitungan MDM.<sup>2</sup>

Model matematika analisis DD capaian pembangunan makro yang digunakan dalam laporan ini adalah sebagai berikut (lihat, antara lain, Wooldridge, 2013):

$$y = \beta_0 + \beta_1 PDRBpc + \beta_2 APBDpc + \beta_3 d2016 + \beta_4 d2017 + \beta_5 d2018 + \beta_6 d2019 + \beta_7 dKOMPAK + \delta_1 d2016.dKOMPAK + \delta_2 d2017.dKOMPAK + \delta_3 d2018.dKOMPAK + \delta_4 d2019.dKOMPAK + u$$

dimana:

y	Capaian (seperti tingkat kemiskinan, IPM, IPG, dan sebagainya)
PDRBpc	Produk Domestik Regional Bruto per kapita
APBDpc	Total belanja per kapita pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
	Kedua variabel ini digunakan untuk mengontrol kegiatan ekonomi dan besaran belanja tingkat kabupaten; pada estimasi capaian akses layanan pendidikan

<sup>1</sup> Perhitungan ini dimungkinkan karena indikator capaian dihitung menggunakan data tingkat individu dan rumah tangga yang bersumber dari survei sosial ekonomi nasional (SUSENAS). Sementara pada tingkat makro, data yang tersedia tidak memungkinkan pemilahan berdasarkan kelompok rentan, kecuali untuk indeks pembangunan manusia (IPM) yang terpilah berdasarkan gender.

<sup>2</sup> Adapun kabupaten non-KOMPAK yang terpilih dalam analisis adalah: Aceh Besar, Aceh Barat Daya, Gayo Lues, Cilacap, Wonosobo, Sragen, Ponorogo, Tulungagung, Mojokerto, Bojonegoro, Lombok Barat, Lombok Tengah, Dompu, Sumbawa Barat, Kepulauan Selayar, Luwu Utara, Manokwari, Sorong Selatan, Raja Ampat, Pegunungan Arfak, Kepulauan Yapen, Biak Numfor, Sarmi, dan Deiyai.



	digunakan total belanja per kapita fungsi pendidikan, sementara estimasi capaian kesehatan menggunakan total belanja per kapita fungsi kesehatan
d2016-d2019	<i>dummy variable</i> tahun untuk mengontrol tahun; sebagai contoh: d2016 bernilai 1 jika observasi berasal dari tahun 2016, dan 0 jika tidak
dKOMPAK	<i>dummy variable</i> KOMPAK; bernilai 1 jika observasi merupakan kabupaten wilayah kerja KOMPAK, dan 0 jika non-KOMPAK
d2016.dKOMPAK-d2019.dKOMPAK:	interaksi antara <i>dummy variable</i> tahun dan KOMPAK
$\delta_1$ - $\delta_4$	estimasi ATE untuk masing-masing tahun
u	error

Untuk mengetahui apakah terdapat perbedaan capaian antara kabupaten KOMPAK secara terpilah—seperti antara individu yang berasal dari rumah tangga dengan pengeluaran per kapita 40 persen terbawah (*Bottom-40*) vs 60 persen teratas (*Upper-60*), perempuan vs laki-laki, maupun individu penyandang disabilitas vs bukan penyandang disabilitas—dilakukan analisis *Difference-in-Difference-in-Differences* (DDD). Analisis DDD pada dasarnya adalah perluasan dari model DD dimana terdapat interaksi tiga *dummy variable*. Perluasan model matematika DDD capaian akses layanan publik yang digunakan dalam laporan ini sebagai berikut:

$$\begin{aligned}
y = & \beta_0 + \beta_1 PDRBpc + \beta_2 APBDpc + \beta_3 d2016 + \beta_4 d2017 + \beta_5 d2018 + \beta_6 d2019 \\
& + \beta_7 dKOMPAK + \beta_8 dPerempuan + \beta_9 d2016.dKOMPAK \\
& + \beta_{10} d2017.dKOMPAK + \beta_{11} d2018.dKOMPAK + \beta_{12} d2019.dKOMPAK \\
& + \beta_{13} d2016.dPerempuan + \beta_{14} d2017.dPerempuan + \beta_{15} d2018.dPerempuan \\
& + \beta_{16} d2019.dPerempuan + \beta_{17} dKOMPAK.dPerempuan \\
& + \delta_1 d2016.dKOMPAK.dPerempuan + \delta_2 d2017.dKOMPAK.dPerempuan \\
& + \delta_3 d2018.dKOMPAK.dPerempuan + \delta_4 d2019.dKOMPAK.dPerempuan + u
\end{aligned}$$

dimana:

dPerempuan	<i>dummy variable</i> Perempuan; bernilai 1 jika individu adalah Perempuan, dan 0 jika individu adalah Laki-laki
d2016.dKOMPAK.dPerempuan-d2019.dKOMPAK.dPerempuan:	interaksi antara <i>dummy variable</i> tahun, KOMPAK, dan Perempuan
$\delta_1$ - $\delta_4$	estimasi ATE untuk masing-masing tahun

Analisis dilakukan pada tingkat kabupaten untuk capaian pembangunan makro, pada tingkat individu untuk capaian akses layanan publik, dan pada tingkat desa untuk capaian penyediaan fasilitas layanan. Data capaian pembangunan makro—yang terdiri dari tingkat kemiskinan, indeks pembangunan manusia (IPM), dan indeks pembangunan gender (IPG)—serta PDRB diperoleh dari publikasi dan Tabel Dinamis BPS. Rata-rata capaian makro dihitung secara tertimbang dengan penimbang jumlah penduduk kabupaten (yang datanya bersumber pada Tabel Dinamis BPS). Analisis DD dan DDD dilakukan secara tertimbang (*weighted*).

Data capaian akses layanan publik—yang terdiri dari Angka Partisipasi Sekolah (APS) untuk berbagai kelompok usia, tingkat imunisasi, dan tingkat persalinan—dihitung menggunakan data SUSENAS tahun 2015—2019. Rata-rata capaian akses layanan publik di-agregasi pada tingkat kabupaten dengan menggunakan penimbang bobot individu yang ada dalam data SUSENAS. Analisis DD dan DDD dilakukan secara tertimbang.

Data capaian penyediaan fasilitas layanan di desa yang terdiri dari keberadaan fasilitas pendidikan—pendidikan anak usia dini (PAUD) dan taman kanak-kanak (TK) serta sekolah dasar (SD)/sederajat—dan keberadaan fasilitas kesehatan—pondok bersalin desa (polindes) dan pos kesehatan desa (poskesdes), serta pos pelayanan terpadu (posyandu), dihitung menggunakan data Potensi Desa (PODES) 2014, 2018, dan 2019. Rata-rata capaian penyediaan fasilitas layanan pada tingkat kabupaten dihitung tanpa menggunakan penimbang karena tidak tersedianya jumlah penduduk di masing-masing desa pada pendataan PODES. Analisis DD dan DDD dilakukan dengan tidak menggunakan penimbang (*unweighted*).

Data capaian pengelolaan keuangan publik bersumber pada Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPk), Kementerian Keuangan. Demikian pula halnya data realisasi APBD.

# Temuan

Laporan ini mempelajari kontribusi kegiatan *Flagship* KOMPAK terhadap kemajuan capaian yang disasar KOMPAK. Empat kelompok capaian yang dipelajari disini adalah capaian: (a) pembangunan makro; (b) akses layanan publik; (c) penyediaan fasilitas layanan publik; dan (d) pengelolaan keuangan publik. Pada tiga kelompok pertama capaian diukur berdasarkan *Average Treatment Effect (ATE)*. ATE mengukur selisih rata-rata capaian pada 24 kabupaten wilayah kerja KOMPAK (kabupaten *treatment*) dengan rata-rata capaian pada 24 kabupaten bukan wilayah kerja KOMPAK (kabupaten *control*) selama kurun waktu tertentu (menggunakan tahun dasar 2015, awal dimulainya kegiatan KOMPAK secara keseluruhan).<sup>3</sup> Untuk memperkaya temuan, pada sejumlah indikator capaian ditampilkan pula ATE pada wilayah kerja KOMPAK yang dipilah berdasarkan gender (perempuan vs laki-laki), rumah tangga dengan pengeluaran per kapita 40 persen terbawah (*Bottom-40*) vs 60 persen teratas (*Upper-60*), dan penyandang disabilitas vs bukan penyandang disabilitas. Sementara analisis capaian pengelolaan keuangan publik dilakukan menggunakan kerangka PEFA (*Public Expenditure and Financial Accountability*) Pemerintah Daerah (atau *Subnational PEFA*).

Tabel 1 merangkum capaian pembangunan makro dan Tabel 2 capaian akses layanan publik. Notasi yang digunakan adalah sebagai berikut:

- + Capaian pada wilayah kerja KOMPAK mengalami peningkatan yang lebih tinggi dibandingkan pada wilayah non-KOMPAK. Hal ini menunjukkan kegiatan KOMPAK berkontribusi pada percepatan peningkatan capaian pada wilayah kerja KOMPAK. Karena tingkat kemiskinan memiliki arah “negatif” (dalam pengertian semakin kecil tingkat kemiskinan semakin baik) maka hal sebaliknya berlaku.
- Capaian pada wilayah kerja KOMPAK mengalami peningkatan yang lebih rendah dibandingkan pada wilayah non-KOMPAK. Dapat dikatakan bahwa kegiatan KOMPAK belum optimal dalam mempercepat peningkatan capaian pada wilayah kerja KOMPAK. Hal sebaliknya berlaku untuk indikator tingkat kemiskinan.
- ts ATE tidak signifikan secara statistik.
- X ATE tidak dihitung karena tidak ada data, data tidak konsisten, atau tidak relevan.

Tabel 1. Rangkuman ATE Capaian Pembangunan Makro

Indikator capaian	Seluruh Kabupaten			
	2016	2017	2018	2019
Tingkat kemiskinan	+	-	-	-
Indeks Pembangunan Manusia	ts	+	+	+
Indeks Pembangunan Gender	X	ts	ts	ts

<sup>3</sup> Indikator capaian pembangunan makro dihitung pada tingkat kabupaten, capaian akses pelayanan publik pada tingkat individu, dan capaian penyediaan fasilitas layanan publik pada tingkat desa. ATE menghitung peningkatan rata-rata dari 24 kabupaten wilayah kerja KOMPAK relatif terhadap rata-rata dari 24 kabupaten non-KOMPAK.

**Capaian pembangunan makro.** Kegiatan yang telah dilaksanakan sejauh ini pada 24 kabupaten KOMPAK, seperti yang terkait dengan evaluasi berbagai capaian pembangunan yang telah dicapai oleh pemerintah daerah melalui SEPAKAT dan Analisis Kendala Anggaran Kabupaten (*Budget Constraint Analysis*), pendampingan dalam penyusunan dokumen perencanaan seperti RPJMD, RKPD dan APBD tingkat provinsi dan kabupaten termasuk dukungan GESI, pengintegrasian Standar Pelayanan Minimum (SPM) dalam dokumen perencanaan, pemantauan dan evaluasi pencapaian indikator SPM, serta penguatan kapasitas kecamatan dan desa, berkontribusi pada percepatan penurunan kemiskinan (2017–2019) serta percepatan peningkatan IPM (2017–2019) relatif terhadap kabupaten non-KOMPAK. Meskipun demikian, dukungan KOMPAK terkait kesetaraan gender dan inklusi sosial belum dapat memperkecil kesenjangan antara tingkat kesejahteraan perempuan dan laki-laki yang dirangkum dalam IPG.

Tabel 5.2. Rangkuman ATE Capaian Akses Layanan Publik

Indikator capaian	Seluruh observasi				Perempuan vs Laki-laki				B-40 vs A-60			
	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
APS 3-6	-	-	-	-	+	-	-	-	-	-	-	-
APS 7-12	-	+	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
APS 13-15	+	+	+	+	+	-	-	-	-	ts	-	ts
Tingkat Imunisasi	ts	+	X	-	X	X	X	X	X	X	X	X
Tingkat Persalinan	+	+	+	+	X	X	X	X	+	-	+	+

**Capaian akses layanan publik.** Secara umum dapat disimpulkan bahwa peningkatan APS pada wilayah kerja KOMPAK mengalami perlambatan pada anak usia 3–6 tahun (setara dengan PAUD dan/atau TK), berfluktuasi pada anak usia 7–12 tahun, dan percepatan pada anak usia 13–15 tahun. APS 3–6 tahun anak perempuan lebih tinggi dari anak laki-laki pada 2018–2019, demikian pula halnya dengan APS usia 13–15 tahun di seluruh tahun observasi. Perlambatan peningkatan APS anak perempuan relatif terhadap anak laki-laki untuk anak usia 3–6 tahun pada 2018–2019 dan untuk anak usia 13–15 tahun pada 2017–2019 merupakan hasil yang ideal dari agenda kesetaraan akses pelayanan dasar antar gender. Hal ini disebabkan karena perlambatan ini akan membuat APS anak laki-laki meningkat lebih cepat dari peningkatan APS anak perempuan sehingga APS anak laki-laki akan dapat menyamai APS anak perempuan.

Meskipun demikian, yang perlu mendapatkan perhatian adalah kondisi peningkatan APS anak yang berasal dari keluarga 40 persen terbawah yang mengalami perlambatan dibandingkan APS anak yang berasal dari keluarga 60 persen teratas. Mengingat besaran APS anak dari keluarga 40 persen terbawah selalu lebih rendah dibandingkan dari 60 persen teratas maka peningkatan APS anak dari keluarga 40 persen terbawah yang mengalami perlambatan ini akan membuat APS 40 persen terbawah akan semakin tertinggal dari 60 persen teratas. Dengan demikian, pendampingan dalam perencanaan dan penganggaran dan pemanfaatan SEPAKAT serta Analisis Kendala Anggaran Kabupaten, pengintegrasian SPM, pendampingan penyusunan proposal DAK, pendampingan dalam rangka peningkatan pendapatan dari DID, pendampingan pemanfaatan Dana Otsus, dan sebagainya yang berpotensi untuk memperbaiki kualitas perencanaan, pelaksanaan, dan ketersediaan dana untuk kegiatan belajar mengajar, masih belum optimal.

**Capaian penyediaan fasilitas layanan publik.** Menggunakan data tingkat desa yang bersumber pada podes 2014, 2018 dan 2019, tercatat keberadaan fasilitas layanan pendidikan mengalami peningkatan yang lebih rendah sementara keberadaan fasilitas layanan kesehatan mengalami peningkatan yang lebih tinggi. Kegiatan KOMPAK, terutama yang terkait dengan pendampingan dan integrasi SPM dalam proses perencanaan dan penganggaran provinsi, kabupaten, dan desa, penggunaan SEPAKAT tingkat kabupaten dan desa, serta penguatan PTPD perlu memperhatikan keberadaan fasilitas layanan pendidikan dan kesehatan yang dapat lebih dijangkau oleh masyarakat dengan lebih baik.

**Capaian pengelolaan keuangan publik.** Analisis capaian pengelolaan keuangan publik menghasilkan hasil yang beragam (*mixed results*). Capaian indikator Kredibilitas Anggaran Belanja Agregat pada periode 2014—2016 dan 2017—2019 tercatat meningkat. Namun, indikator Kredibilitas Komposisi Jenis Belanja tidak tampak terjadi perbaikan pada periode observasi yang sama. Dapat disimpulkan bahwa peningkatan Kredibilitas Anggaran Belanja Agregat secara umum pada kabupaten KOMPAK tidak diikuti dengan peningkatan Kredibilitas Komposisi Anggaran berdasarkan Jenis Belanja. Pendampingan KOMPAK dalam proses perencanaan dan penganggaran pada tingkat kabupaten (dan juga desa) perlu mempertimbangkan kebutuhan kabupaten setidaknya dalam kurun waktu satu tahun anggaran secara akurat sesuai dengan kendala yang ada seperti ketersediaan penerimaan dan belanja wajib (melalui Analisis Kendala Anggaran Kabupaten, penyusunan proposal DAK, pendampingan DID, dan sebagainya), peraturan perundangan yang ada (seperti SPM), serta kondisi sosial ekonomi dan capaian pembangunan dan layanan publik (melalui SEPAKAT) saat ini dan mendatang.

Secara umum dapat dikatakan bahwa telah terjadi percepatan peningkatan pada sejumlah capaian yang dievaluasi pada laporan ini. Tidaklah berlebihan untuk mengatakan bahwa kegiatan KOMPAK secara keseluruhan berkontribusi pada percepatan peningkatan ini. Meskipun demikian, hasil analisis memberikan fokus perbaikan pada

- ☑ percepatan penurunan tingkat kemiskinan dan peningkatan IPM yang terfokus di kabupaten KOMPAK wilayah Timur;
- ☑ percepatan peningkatan APS anak usia 3—6 tahun secara umum, serta pada anak yang berasal dari keluarga 40 persen terbawah; dan
- ☑ penyediaan fasilitas PAUD dan TK, poskesdes dan polindes, serta posyandu.

## Kotak 1.

### Rekomendasi Perbaikan/*Refocusing* Sebagian Kegiatan *Flagsip* PFM

**B**eragam dan luasnya jangkauan *Flagship* PFM secara komprehensif mendukung merupakan modal penting untuk mencapai EOFO maupun IO yang disasar KOMPAK. Bagian ini membahas bagaimana melakukan optimalisasi kegiatan dalam *Flagship* PFM untuk dapat mengungkit pencapaian program.

Kegiatan *Flagsip* PFM mencakup empat instrumen dan analisis pengelolaan keuangan publik, yaitu: Standar Pelayanan Minimum (SPM) layanan dasar, penerapan Sistem Perencanaan Penganggaran Analisis dan Evaluasi Kemiskinan Terpadu (SEPAKAT), Analisis Kendala Anggaran Kabupaten, dan Perencanaan dan Penganggaran Elektronik (KOMPAK, 2020).

Penerapan SEPAKAT dan Analisis Kendala Anggaran Kabupaten (*Budget Constraint Analysis* atau BCA) memainkan peran yang penting untuk mengevaluasi berbagai capaian pembangunan yang telah dicapai oleh pemerintah daerah serta dalam melakukan perencanaan. Sampai dengan 2019, SEPAKAT telah dilaksanakan di 13 kabupaten KOMPAK dimana 10 diantaranya berlokasi di wilayah Barat; sementara BCA telah dirampungkan di 15 kabupaten yang terdiri dari 9 kabupaten di wilayah Barat dan 6 di wilayah Timur (KOMPAK, 2020).<sup>4</sup> Temuan capaian pembangunan makro yang merekomendasikan percepatan penurunan tingkat kemiskinan dan peningkatan IPM di kabupaten KOMPAK Timur dapat dikaitkan dengan belum diterapkannya SEPAKAT di 11 kabupaten (yang seluruhnya terletak di wilayah Timur). Pada 2020 pelaksanaan SEPAKAT direncanakan dilaksanakan di 5 kabupaten wilayah Timur (KOMPAK, 2020). Meskipun rencana ini diharapkan dapat memperbaiki capaian tingkat kemiskinan maupun IPM di wilayah Timur, tetapi percepatan pelaksanaan di seluruh sisa 11 kabupaten yang belum menerapkan SEPAKAT diharapkan akan mencapai hasil yang optimal. Kegiatan BCA tidak direncanakan untuk 2020 dan KOMPAK akan mengidentifikasi strategi advokasi yang lebih tepat sasaran serta merancang analisis dan bantuan teknis yang lebih sesuai dengan kebutuhan pemerintah kabupaten (KOMPAK, 2020). Meskipun demikian, temuan dari kegiatan BCA di 15 kabupaten (KOMPAK, 2021a) perlu disarikan dan disesuaikan dengan konteks masing-masing kabupaten yang belum melaksanakan BCA. Dengan demikian, hasilnya dapat disampaikan pada saat tim PFM KOMPAK melaksanakan berbagai bantuan teknis terkait perencanaan dan penganggaran pemerintah kabupaten.

Di tingkat nasional, KOMPAK mendukung Bappenas dalam melakukan studi latar belakang tentang indikator untuk Rencana Aksi Nasional (RAN) PAUD, serta berkontribusi pada teridentifikasinya PAUD sebagai salah satu prioritas program nasional dalam RPJMN 2020—2024. Selain itu, KOMPAK juga telah mengembangkan kerangka *monitoring* yang mencakup indikator tentang pendidikan, kesehatan dan gizi, serta perlindungan anak, perawatan dan kesejahteraan. Meskipun demikian, data menunjukkan penurunan APS anak usia 3—6 tahun sebesar 4,12 poin persentase antara 2018 dan 2019 di kabupaten KOMPAK secara keseluruhan. Tim PFM bekerja sama dengan Tim Kesehatan, Pendidikan, dan Inovasi dapat mengadvokasi pemerintah daerah (terutama di wilayah Barat) melakukan langkah-langkah yang memastikan terjadinya peningkatan partisipasi anak usia 3—6 tahun dalam kegiatan belajar mengajar, baik di PAUD maupun TK. Hal ini dapat diselaraskan dengan penerapan SPM PAUD dan pendanaan yang diperlukan untuk dapat mencapai SPM tersebut, serta memastikan DAK Non-Fisik Bantuan Operasional Penyelenggaraan Pendidikan Anak Usia Dini (BOP PAUD) dapat dimanfaatkan secara optimal.<sup>5</sup> Selain itu, Tim PFM perlu bekerja sama dengan Tim *Gender Equality and Social Inclusion* (GESI) untuk memastikan perencanaan dan penganggaran pemerintah kabupaten memperhatikan tingkat partisipasi PAUD yang setara untuk anak perempuan yang berasal dari keluarga 40 persen terbawah.

<sup>4</sup> SEPAKAT dan Analisis Kendala Anggaran Kabupaten sampai dengan 2019 belum dilaksanakan di wilayah kabupaten Provinsi Papua dan Papua Barat.

<sup>5</sup> KOMPAK mengkaji penetapan biaya dan pemanfaatan sejumlah DAK Non-Fisik berdasarkan pengeluaran di sepuluh kabupaten, termasuk untuk pendidikan dan pengembangan anak usia dini.

Kajian BCA (KOMPAK, 2021a) antara lain menemukan bahwa pada 2018 seluruh 15 kabupaten KOMPAK telah memenuhi persyaratan belanja wajib baik pendidikan maupun kesehatan. Kajian ini selanjutnya menyatakan bahwa tantangan belanja pendidikan dan kesehatan tidak lagi terkait dengan pemenuhan belanja wajib, tetapi lebih pada optimalisasi sumber daya keuangan tersebut untuk meningkatkan jumlah dan kualitas layanan. Belum optimalnya pemanfaatan sumber daya keuangan tercermin dari data ketersediaan fasilitas PAUD dan TK, poskesdes dan polindes, serta posyandu pada tingkat desa yang menunjukkan penurunan proporsi desa dengan fasilitas-fasilitas tersebut antara 2018 dan 2019. Di sisi lain, Tim PFM juga telah melakukan uji coba model pembiayaan berbasis kinerja desa di enam kabupaten (di Provinsi Aceh, Jawa Timur, dan Nusa Tenggara Barat) yang menghubungkan antara alokasi belanja dan kinerja. Dari berbagai intervensi dan inisiatif yang dilakukan, Tim PFM perlu memberi advokasi pada pemerintah kabupaten dan desa untuk dapat meningkatkan penyediaan fasilitas pendidikan dan kesehatan yang menjadi kewenangannya masing-masing. Ke depannya Tim PFM diharapkan dapat merangkum seluruh kegiatan yang telah dan sedang dilaksanakan sebagai satu kesatuan serta melanjutkan kerja sama dengan tim-tim lain untuk dapat mempercepat berbagai capaian pembangunan di seluruh wilayah kerja KOMPAK.



# Rekomendasi Evaluasi untuk Tahap Akhir

**K**ajian perkembangan hasil pembangunan 2015-2019 ini belum optimal karena disusun berdasarkan data 2015 (sebagai tahun dasar) sampai 2019 (tahun terakhir tersedianya sebagian besar data yang digunakan). Oleh karenanya perlu dilakukan sejumlah penyempurnaan. Memperpanjang periode observasi dengan data 2020 merupakan salah satu caranya. Tahun 2020 merupakan tahun dimana Indonesia dan seluruh dunia dilanda pandemi COVID-19 dan memengaruhi aspek ekonomi, sosial, politik, dan sebagainya. KOMPAK telah memberikan dukungan di 24 kabupaten wilayah kerjanya dalam merevisi anggaran daerah (APBD) mereka untuk menanggapi dampak COVID-19 serta melakukan sejumlah penyesuaian dalam program dan kegiatannya (KOMPAK 2021b). Pengaruh dari perubahan kegiatan ini dapat dilihat pengaruhnya pada capaian pembangunan (yang besarnya juga terpengaruh oleh pandemi COVID-19).

Penyempurnaan dapat juga dilakukan pada penggunaan definisi indikator capaian yang lebih andal pada tingkat kabupaten, individu, maupun desa untuk memperbaiki estimasi ATE. Sebagai contoh: indikator APS anak usia 3–6 tahun yang mengalami penurunan drastis pada 2019, tingkat imunisasi lengkap pada Balita yang mengalami fluktuasi drastis, serta keberadaan fasilitas pendidikan dan kesehatan di desa. Untuk indikator APS dapat menggunakan angka partisipasi murni (APM) atau angka partisipasi kasar (APK); tingkat definisi imunisasi lengkap dapat menggunakan definisi yang berbeda yang sesuai dengan definisi yang digunakan oleh organisasi internasional seperti World Health Organization (WHO); sementara untuk keberadaan fasilitas pendidikan dan kesehatan di desa dapat menggunakan konsep akses mengikuti SPM terkait. Selain itu, penggunaan variabel pengontrol perlu dilakukan untuk memperbaiki kualitas estimasi ATE.

Penggunaan data yang lebih banyak sebelum tahun dasar dapat memperbaiki kualitas estimasi ATE dan pengecekan pemenuhan asumsi penggunaan model DD dan DDD. Terakhir, karena tidak seluruh kegiatan KOMPAK dilakukan diseluruh kabupaten, demikian pula halnya dengan bervariasinya awal dan akhir masing-masing kegiatan, serta perbedaan tingkat penerimaan pemerintah kabupaten pada masing-masing kegiatan maka dapat dibentuk variabel tingkat usaha (*effort*) dari dukungan KOMPAK pada tingkat kabupaten. Tingkat usaha akan digunakan untuk estimasi ATE secara lebih rinci.

Dengan sejumlah perbaikan ini diharapkan estimasi ATE dapat menggambarkan kontribusi kegiatan KOMPAK dalam pencapaian hasil pembangunan dengan lebih akurat.

# Referensi

- BPS. 2020. *Indikator Kesejahteraan Rakyat 2020: Kesempatan Penyandang Disabilitas Terhadap Pendidikan dan Pekerjaan*. Jakarta: Badan Pusat Statistik.
- BPS. 2021a. *Profil Kemiskinan di Indonesia September 2020*. Berita Resmi Statistik. Jakarta: Badan Pusat Statistik.
- BPS. 2021b. *Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Tahun 2020*. Berita Resmi Statistik. Jakarta: Badan Pusat Statistik.
- Gertler, P.J., Martinez, S., Premand, P., Rawlings, L.R., and Vermeersch, C.M.J. 2016. *Impact Evaluation in Practice, second edition*. Washington, DC: Inter-American Development Bank and World Bank.
- King, G. and Nielsen, R. 2019. *Why Propensity Scores Should Not Be Used for Matching*. *Political Analysis*, 27, 4, Pp. 435—454.
- KOMPAK. 2020. *Laporan Tahunan Kompak: Januari—Desember 2019*. Jakarta: KOMPAK.
- KOMPAK. 2021a. *Public Financial Management Challenges: Lessons Learned from the Budget Constraint Analysis in 15 Districts*. Jakarta: KOMPAK.
- KOMPAK. 2021b. *KOMPAK six-monthly report: January—June 2020*. Jakarta: KOMPAK.
- PEFA Secretariat. 2016. *Supplementary guidance for subnational PEFA assessments*. Washington, DC.
- UNDP. 2020. *Human Development Report 2020: The Next Frontier Human Development and The Anthropocene*. New York: United Nations Development Programme.
- Wooldridge, J.M. 2013. *Introductory Econometrics: A Modern Approach, Fifth Edition*. Mason, OH: South-Western, Cengage Learning.
- World Bank. 2020. *Indonesia: Subnational-PEFA of Lamongan District 2018*. Draft Final Report. Jakarta.





**KOMPAK**  
Kolaborasi Masyarakat dan Pelayanan untuk Kesejahteraan  
Kemitraan Pemerintah Australia - Indonesia