



Analisis dan Pengembangan Kelembagaan

Meiwita P. Budiharsana dan Peter F. Heywood



Fakultas Kesehatan Masyarakat
Universitas Indonesia
Depok, 2017

Analisis dan Pengembangan Kelembagaan

Meiwita P. Budiharsana dan Peter F. Heywood

Depok: Fakultas Kesehatan Masyarakat UI
22 November 2017

Analisis dan Pengembangan Kelembagaan

Penulis

Meiwita P. Budiharsana MD, MPA, PhD
Staf Pengajar Dept. Biostatistik dan Ilmu
Kependudukan,
Fakultas Kesehatan Masyarakat
Universitas Indonesia

Peter F Heywood
Honorary Professor
Menzies Centre for Health Policy
University of Sydney, Australia

ISBN: 978-979-9394-45-3

Penerbit
Fakultas Kesehatan Masyarakat
Universitas Indonesia
Kampus UI Depok, 16424
Telp +6221 7864975
Fax +62217863472
Email fkmui@ui.ac.id
www.fkm.ui.ac.id
Cetakan I. Depok, 2017

UCAPAN TERIMA KASIH

Penghargaan penulis sampaikan kepada dr. Agustin Kusumayati, MSc, Ph.D selaku dekan Fakultas Kesehatan Masyarakat Universitas Indonesia (FKM UI) yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menerbitkan buku Kerangka Analisis dan Pengembangan Kelembagaan. Penulis juga mengucapkan terimakasih sebesar-besarnya kepada dr. Asri C. Adisasmita, MPH, Ph.D yang telah memberi informasi, dukungan, serta memfasilitasi penulis dalam penulisan buku ini. Apresiasi yang tinggi dsampaikan kepada Dr. dr. Sabarinah B. Prasetyo, M.Sc atas dorongan selama ini.

Penghargaan juga disampaikan kepada dr. Kemal N. Siregar, SKM, MA, Ph.D yang pernah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menerapkan kerangka teori Analisis dan Pengembangan Kelembagaan di lembaga Komisi Penanggulangan AIDS Nasional pada tahun 2014; bersama Prof. dr. Budi Utomo, MPH, Ph.D sebagai *Research Advisor HIV Cooperation Program for Indonesia* (HCPI) yang mendukung pendanaan penelitian Analisis dan

Pengembangan Kelembagaan tersebut pada tahun 2014.

Ucapan terimakasih dengan tulus penulis sampaikan kepada Martya Rahmaniati Makful, S.Si, M.Si selaku Ketua Departemen Biostatistik dan Ilmu Kependudukan FKM UI, dan Dr. Besral, SKM, M.Sc, selaku Ketua Departemen sebelumnya, dan Prof. Dr. drg. Indang Trihandini, M.Kes. yang kami hormati. Terima kasih yang tak terhingga juga disampaikan atas doa dan pemberian semangat yang terus menerus dari Dr. drs. Tris Eryando, MA, Popy Yuniar, SKM, MM, dan Milla Herdayati, SKM, Msi. Terakhir, berjuta terima kasih untuk Kanya Anindya dan Wiji Wahyuningsih yang secara fisik dan emosi tanpa lelah membantu mewujudkan ide penulis dari naskah mentah menjadi buku pedoman ini, dalam waktu relatif sangat singkat.

PRAKATA

Kerangka Analisis dan Pengembangan Kelembagaan (*Institutional Analysis & Development*) adalah suatu perangkat penelitian (*a research tool*) untuk menilai dan mengevaluasi kelembagaan dengan mencermati tiga kelompok variabel, yaitu: 1) tujuan atau *goal* (hasil yang diinginkan (*expected*)); 2) variabel external asupan (sumber daya, masyarakat, dan aturan), dan 3) proses (situasi aksi dimana terjadi pengambilan keputusan, dan ada hasil (*actual*)). Dalam pengamatan ini diantisipasi masalah-masalah yang umumnya muncul ketika sekelompok orang bekerja bersama-sama (*collective action problems*).

Penulis memilih Kerangka Analisis dan Pengembangan Kelembagaan (APK) yang mengacu pada kerangka teori Hess dan Ostrom (2007) dengan landasan prinsip “pengetahuan sebagai sumber daya milik bersama” (*knowledge as a shared resource, or a commons*). Prinsip ini melihat pengetahuan sebagai sesuatu yang kalau kita berikan pada orang lain, tidak akan mengurangi jumlah yang kita miliki (*non-subtractive*).

Ostrom sendiri menerima penghargaan Nobel Ilmu Ekonomi pada tahun 2009. Terinspirasi oleh dedikasi kedua perempuan cerdas diatas, penulis bermaksud menyebar luaskan cara pandang “pengetahuan adalah sumber-daya milik bersama” dan mengajak berbagai kalangan baik teman sejawat peneliti dan staf pengajar universitas, mahasiswi/a, maupun peneliti organisasi profesi, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan pelaku bisnis (non-akademisi) untuk menerapkan Kerangka Analisis dan Pengembangan Kelembagaan sebagai alat untuk mendeteksi (*diagnostic*) dan memperbaiki (*evaluative*) kapasitas lembaga dalam menangani permasalahan Ilmu Kesehatan Masyarakat maupun ilmu Sosial lainnya.

Meiwita P. Budiharsana MD, MPA, PhD

Peter F Heywood, PhD.

Jakarta, 22 November 2017

DAFTAR ISI

UCAPAN TERIMA KASIH	iii
DAFTAR ISI.....	vii
DAFTAR DIAGRAM.....	viii
DAFTAR SINGKATAN.....	ix
BAB 1. PENDAHULUAN	3
A. Latar Belakang	3
B. Rumusan Masalah.....	5
C. Tujuan	7
BAB 2. TINJAUAN PUSTAKA	11
A. Sejarah “shared resources” dan pengertian “commons”	11
B. Kerangka Analisis dan Pengembangan Kelembagaan (Institutional Analysis & Development)	13
BAB 3. METODOLOGI.....	21
A. Definisi Lembaga.....	21
B. Definisi Istilah	24
C. Definisi Operasional Variabel	25
BAB 4. KERANGKA TEORI.....	31
BAB 5. STUDI KASUS PENERAPAN.....	47
BAB 6. PEMBAHASAN DAN KESIMPULAN	59
BAB 7. REKOMENDASI	67
BIOGRAFI KEDUA PENULIS	74

DAFTAR DIAGRAM

Diagram 4.1 Kerangka Teori APK Lembaga Lingkungan.....	32
Diagram 4.2 Kerangka Teori APK Lembaga Pengetahuan Milik Bersama.....	34
Diagram 4.3 Kerangka Teori APK <i>Cochrane</i> <i>Collaboration</i> (CC).....	38
Diagram 4.4 Produk <i>Cochrane Collaboration</i> sebagai Lembaga Pengetahuan ‘Milik Bersama’ .	42
Diagram 5.1 Penerapan Kerangka Teori APK Lembaga Pengendalian AIDS di Indonesia.....	50

DAFTAR SINGKATAN

AEM	<i>Asia Epidemic Model</i>
AIDS	<i>Acquired Immunodeficiency Syndrome</i>
AKB	Angka Kematian Bayi
AKI	Angka Kematian Ibu
APK	Analisis dan Pengembangan Kelembagaan
ARV	<i>Anti Retroviral</i>
Dinkes	Dinas Kesehatan
HCPI	<i>HIV Cooperation Program for Indonesia</i>
HIV	<i>Human Immunodeficiency Virus</i>
IAD	<i>Institutional Assessment and Development</i>
IDU	<i>Injecting Drug User</i>
IMS	Infeksi Menular Seksual
Kemenkes	Kementerian Kesehatan
KPA	Komisi Penanggulangan AIDS
KPAN	Komisi Penanggulangan AIDS Nasional
KPAK	Komisi Penanggulangan AIDS Kabupaten/kota
KPAP	Komisi Penanggulangan AIDS Provinsi
LSL	Laki-laki Seks Laki-laki
LSM	Lembaga Swadaya Masyarakat
MARPs	<i>Most-At-Risk Populations</i>

MMT	<i>Methadone Maintenance Treatment</i>
Waria	Wanita Pria
Penasun	Pengguna Narkoba Suntik
PITC	<i>Provider Initiated Testing and Counselling</i>
PMTCT	<i>Prevention of mother-to-child transmission</i>
PMTS	Pencegahan HIV Melalui Transmisi Seksual
RPJMN	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional
SRAN	Strategi dan Rencana Aksi Nasional
STI	<i>Sexually Transmitted Infections</i>
VCT	<i>Voluntary Counseling and Testing</i>
WHO	<i>World Health Organization</i>
WPS	Wanita Pekerja Seks



Bab I

Pendahuluan



BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Penelitian dalam konteks ilmu kesehatan masyarakat biasanya menganalisis kinerja program dengan melihat *input*, proses, *output* dan *outcomes*. Penelitian kesehatan masyarakat juga melakukan analisis pola penyebaran, penyebab dan dampak penyakit, serta melakukan identifikasi faktor risiko dan sasaran pencegahan penyakit.

Masih terbatas pengetahuan dan penggunaan Kerangka Analisis dan Pengembangan Kelembagaan (APK), sehingga sedikit juga upaya untuk melakukan penguatan kelembagaan pada institusi-institusi yang menangani masalah-masalah kesehatan masyarakat. Program pengendalian penyakit AIDS, tuberkulosis, malaria dan program imunisasi yang sudah berpuluh tahun dilaksanakan masih memerlukan penguatan kelembagaan. Meskipun pimpinan program memiliki pengalaman untuk mengarahkan ke rencana perbaikan, masih ada kesulitan yang dihadapi karena tidak ada bukti disebabkan rencana perubahan tidak

berdasarkan *evidence-based*. Sebagai ilustrasi, program penurunan kematian ibu dan bayi baru lahir yang saat ini melambat pencapaiannya mungkin terjadi karena lemahnya kelembagaan.

APK mampu menggali kekuatan dan kelemahan lembaga yang menangani program-program diatas. Tipe analisis ini sudah banyak digunakan di bidang ekonomi, lingkungan dan agribisnis. Namun belum banyak digunakan di bidang kesehatan masyarakat. Masih belum banyak orang yang memiliki keterampilan APK, baik teori maupun praktik, menyebabkan APK sering disalah-artikan sebagai Analisis Kinerja Organisasi (*Organizational Assessment*) yaitu melakukan analisis keterkaitan antara kinerja organisasi dan motivasi, kapasitas, dan lingkungan yang mendukung (*enabling environment*).

Buku ini menyajikan literatur dan kerangka teori Analisis dan Pengembangan Kelembagaan dengan tujuan:

- memperkenalkan apa yang disebut Kerangka Analisis dan Pengembangan Kelembagaan;
- memperbaiki pemahaman cara menggunakan dengan penyajian studi kasus;

- mengajak para akademisi dan non-akademisi menggunakan Kerangka Analisis dan Pengembangan Kelembagaan untuk penguatan lembaga-lembaga terkait dalam konteks kesehatan dan pengembangan manusia umumnya dan perbaikan kesehatan masyarakat pada khususnya.

B. Rumusan Masalah

Permasalahan yang terjadi saat ini adalah masih rendahnya pengaplikasian Analisis dan Pengembangan Kelembagaan (*Institutional Analysis & Development*) di Indonesia. Lebih lanjut akan penulis singkat dengan kata APK.

Peneliti yang tidak terpapar dengan terminologi ilmu ekonomi, mungkin tidak paham bahwa lembaga berbeda dengan organisasi. Kerancuan yang sering terjadi adalah mengira bahwa kerangka Analisis dan Pengembangan Kelembagaan sama dengan Analisis Kinerja Organisasi. Padahal definisi lembaga berbeda dengan organisasi.

Secara visual, kerangka teori dan kerangka konsep APK seperti menyajikan variabel-variabel di kerangka teori pada umumnya. Variabel-variabel dapat diukur secara kuantitatif maupun kualitatif. Namun, kerangka

konsep APK menggali ‘aturan-aturan’ dibelakang variabel-variabel yang terlihat kasat mata. Termasuk dalam ‘aturan-aturan’ ini aturan informal dan norma-norma, serta perilaku yang terjadi karena norma, posisi, serta aturan informal yang dibuat secara kolektif. Seringkali ini tidak dipahami oleh peneliti.

APK akan mempertanyakan mengapa upaya lembaga kesehatan di Indonesia mengalami stagnasi dalam upaya menurunkan angka kematian ibu dan bayi baru lahir pada dua dekade terakhir ini. Padahal, terdapat Peraturan Presiden Nomor 2/2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJMN) tahun 2015-2019 yang mengacu pada visi, misi dan sembilan agenda prioritas (Nawacita), dimana agenda ke-5 adalah “Meningkatkan kualitas hidup manusia Indonesia”, mengikutsertakan upaya penurunan angka kematian ibu menjadi 304 per 100.000 kelahiran hidup dan penurunan angka kematian bayi menjadi 32 per 1.000 kelahiran hidup.¹ Kajian APK akan ditujukan pada seberapa jauh Nawacita diterima. Jika diterima, bagian mana yang diterima dan mengapa? Lalu, bagaimana persepsi terhadap target per 100.000 kelahiran hidup atau 1.000 kelahiran hidup? Bagaimana persepsi terhadap realisasi efektivitas dan

efisiensi peraturan di daerah? Apakah ada 'aturan informal' yang mengatakan sistem sudah cukup efektif dan efisien, tidak perlu diperbaiki? Bagaimana persepsi, norma, dan aturan informal dapat menjadi umpan balik (*feedback*)?

C. Tujuan

Buku pedoman ini akan melengkapi pemahaman tentang:

- definisi lembaga dan arti Kerangka Analisis dan Pengembangan Kelembagaan (APK);
- sejarah dan kerangka teori;
- aplikasi Kerangka Analisis dan Pengembangan Kelembagaan dalam konteks Kesehatan Masyarakat – studi kasus.

Buku pedoman ini pada bab 1 menguraikan latar belakang dari pentingnya pengenalan kerangka Analisis dan Pengembangan Kelembagaan (APK) di Indonesia. Tinjauan literatur disajikan pada bab 2 bahasan mengenai APK didukung prinsip pengetahuan milik bersama dalam konteks kesehatan masyarakat. Selanjutnya bab 3 memaparkan metodologi yang digunakan dalam APK. Kemudian bab 4 membahas tiga kerangka teori utama APK. Bab 5 berisi contoh studi kasus penerapan APK di Indonesia pada tahun 2014.

Pembahasan dan kesimpulan penulis paparkan pada bab 6, serta rekomendasi bagi para akademisi dan non-akademisi mengenai penggunaan APK dalam penelitian di masa mendatang diuraikan di bab 7.



Bab 2

Tinjauan Pustaka



BAB 2

TINJAUAN PUSTAKA

A. Sejarah “shared resources” dan pengertian “commons”

Gerakan "informasi milik bersama" pertama kali muncul pada tahun 1995. Internet menjadi salah satu yang melatarbelakangi munculnya gerakan ini. Internet menjadi salah satu pemicu timbulnya gerakan "informasi milik bersama". Orang mulai menyadari bahwa situs di internet menjadi sumber informasi yang dapat diakses oleh semua orang. Hess dan Ostrom (2007) menyebutnya sebagai “... a *shared resource!*”.² Saat ini kita telah memasuki sejarah baru dengan menjadikan informasi sebagai sumber daya dengan distribusi luas ke seluruh penjuru dunia.

Kepemilikan bersama (*shared resources*) di Indonesia sudah dikenal sejak zaman dulu. Misalnya, tanah adat atau tanah ulayat di Sumatra Barat. Salah satu bentuk *traditional commons* adalah masyarakat hukum adat yang memiliki tanah adat yang sangat luas. Pemanfaatan tanah adat milik bersama ini

dimusyawarahkan dan diputuskan bersama, misalnya untuk sumberdaya air (irigasi), perkebunan, pertambangan atau kehutanan.³

Hesse dan Ostrom membenarkan bahwa opini ‘pengetahuan sebagai milik bersama’ (*knowledge as a commons*) juga berakar pada studi interdisipliner tentang kepemilikan bersama sumber daya alam seperti sumber daya air, tanah/hutan, perikanan, dan satwa liar.² Dengan demikian, *commons* adalah istilah yang digunakan untuk merujuk pada sumber daya yang dimiliki oleh sekelompok orang (masyarakat tertentu). Besaran masyarakat atau kelompok ini bervariasi: bisa sangat jelas (misal: kelompok anggota perpustakaan), bisa lintas batas (misal: internet), atau bisa juga tanpa batas yang jelas (misal: pengetahuan). Ada perbedaan fundamental antara pengetahuan milik bersama dan sumber daya alam milik bersama.

Jika sumber daya alam seperti ikan atau air dikonsumsi sekelompok orang, maka jumlah ikan atau air untuk kelompok-kelompok lain akan berkurang. Tetapi, jika anda membaca artikel jurnal atau buku pedoman ini, tidak berarti bahwa buku pedoman ini akan berkurang bagi pembaca berikutnya. Dengan kata lain, berbagi pengetahuan melalui penulisan buku

pedoman tidak akan mengurangi jumlah sel otak atau pengetahuan kedua penulis, sesuai dengan prinsip “pengetahuan sebagai milik bersama” (*knowledge as a shared resource, or a commons*). Pengetahuan adalah produk yang bisa dikonsumsi seseorang atau sekelompok orang tanpa mengurangi ketersediaannya untuk orang lain. Buku ini mempromosikan prinsip “pengetahuan sebagai milik bersama”. Supaya semakin banyak orang yang berbagi pengetahuan mereka, dan semakin besar manfaat pengetahuan sebagai milik bersama. Benang pemersatu semua sumber daya milik bersama adalah bila digunakan bersama, dan dikelola oleh berbagai kelompok dengan berbagai ukuran dan minat.

B. Analisis dan Pengembangan Kelembagaan ***(Institutional Analysis and Development)***

Analisis dan Pengembangan Kelembagaan (APK) akhir-akhir ini menjadi populer karena reputasi dan karya Elinor Ostrom dan rekan-rekannya di Universitas Indiana Amerika. Selama hidupnya Ostrom melakukan investigasi bagaimana kerangka APK membantu memahami peran aturan-aturan dalam memengaruhi kelembagaan dan sebagian besar kegiatan dalam kehidupan.

Temuan-temuan awal Ostrom disusun dalam buku pertamanya yang diterbitkan tahun 1990.⁴ Dalam buku ini, beliau menguraikan kerangka teori APK, aturan-aturan yang diamati di lingkungan tempat kerja dan kehidupan sehari-hari. Pemahaman akan aturan-aturan tertulis dan tidak tertulis yang dominan menuntun kita saat mencari solusi untuk menguatkan kelembagaan dari organisasi yang besar atau kecil, dan formal maupun informal.

Pada mulanya, Ostrom mendalami kelembagaan institusi pemerintahan daerah dan organisasi pelayanan publik termasuk kepolisian setempat, serta mengembangkan kerangka teori yang dikenal sebagai Kerangka Analisis dan Pengembangan Kelembagaan (*Institutional Analysis and Development, IAD*) (Ostrom 1990, 2005, 2007) (Lihat Diagram 4.1 Kerangka Teori Kerangka Analisis dan Pengembangan Kelembagaan Lembaga Lingkungan di Bab 4).^{2,4,5}

Selanjutnya, kerangka teori ini diujicoba dengan melakukan penelitian di beberapa lembaga. Pendekatan Ostrom menunjukkan bahwa interaksi dalam lembaga sangat dipengaruhi oleh ketersediaan sumber daya bagi individu dan kelompok secara keseluruhan. Selain itu, kerangka APK juga dipengaruhi

oleh adat atau karakteristik masyarakat tempat mereka tinggal. Faktor-faktor ini semua membentuk seperangkat aturan informal yang mengatur dan menciptakan perilaku tertentu. Beberapa peraturan secara formal langsung kelihatan dan diberitahukan, namun banyak aturan yang bersifat informal (tidak kelihatan, tidak tertulis dan tidak langsung diinformasikan). Namun aturan informal inilah yang memiliki pengaruh besar terhadap mereka yang bekerja di lembaga tersebut, dan pada akhirnya melemahkan kelembagaan.

Dengan dukungan rekan-rekannya, Ostrom memperluas pemanfaatan ide kerangka APK melalui kegiatan rutin *Workshop on Institutional Analysis and Political Development* di Universitas Indiana. Kerangka APK di aplikasikan oleh para peserta lokakarya tidak hanya pada permasalahan manajemen sistem irigasi dan lingkungan tetapi meluas juga ke bidang pertanian, kehutanan, pengembangan sosial,^{5,6} dan pengembangan hubungan internasional.⁷ Saat ini, kerangka teori Ostrom sudah diaplikasikan di bidang kedokteran dan kesehatan masyarakat.

Kerangka teori Ostrom menekankan pentingnya mempertimbangkan perhatian pada situasi lokal dan

bagaimana menggunakan asupan yang didapat dari umpan balik untuk memperkuat kelembagaan guna mempercepat capaian hasil akhir yang dituju.

Temuan-temuan awal Ostrom dan rekan-rekannya juga mencakup manajemen aset milik bersama yang dikelola bersama, seperti hutan dan sistem irigasi desa.⁶

Kerangka teori ini kemudian dikembangkan sebagai penelitian untuk menjadikan 'pengetahuan' sebagai aset atau milik bersama,^{2,8} Hal ini bertujuan untuk mengembangkan pengetahuan melalui manajemen yang tepat. Dengan tujuan tersebut, APK telah diterapkan pada bidang produksi pengetahuan di bidang kesehatan masyarakat.^{2,9,10} Pengetahuan bersifat kumulatif, seperti menambahkan sesuatu pada bentuk bangunan yang sudah ada. Namun, bagaimana menjamin akses terhadap pengetahuan, agar pengetahuan dapat lebih jauh dikembangkan dan dimanfaatkan oleh banyak orang. Pengetahuan ilmiah juga harus bersifat permanen sehingga kelompok yang tertarik pada topik tertentu dapat mengakses kapan saja topik tersebut sesuai bentuk aslinya (permanen) sepanjang masa. Jika pengetahuan menjadi milik pribadi, maka akses tersebut tertutup dan terbatas

hanya untuk kalangan tertentu. Manfaat bagi masyarakat secara keseluruhan menjadi terbatas. Aspek-aspek ini ditekankan oleh Hess dan Ostrom ² dalam karya tulis mereka yang merupakan kontribusi penting bagi pemahaman kita mengenai pengetahuan sebagai milik bersama (*commons*).



Bab 3

Metodologi



BAB 3

METODOLOGI

A. Definisi Lembaga dan *Cluster* Aturan

Definisi lembaga untuk Analisis dan Pengembangan Kelembagaan yang dimaksud dalam buku pedoman ini adalah dari terjemahan kata Inggris “*institution*”, bukan “*organization*.”

Definisi lembaga yang dimaksud adalah: tatanan atau himpunan aturan dalam sekelompok masyarakat, termasuk norma, perangkat, peralatan dan perilaku yang diciptakan dan akan menjadi nilai bersama dalam suatu periode tertentu untuk melayani pencapaian tujuan kolektif kelompok masyarakat itu sendiri.

Aturan-aturan ini diciptakan agar memudahkan atau memfasilitasi koordinasi, sehingga setiap anggota masyarakat dapat bekerjasama satu dengan yang lain guna mencapai tujuan bersama yang diinginkan.

Aturan dapat berupa aturan operasional untuk pengaturan pemanfaatan sumber daya, aturan kolektif untuk menentukan/menegakan hukum atau untuk merubah aturan operasional, atau untuk mengatur

hubungan kewenangan dalam lembaga. Aturan di dalam suatu kelompok masyarakat sangat dipengaruhi oleh faktor-faktor ekonomi, sosial dan politik. Lembaga (institusi) dapat berupa tatanan aturan formal atau dalam bentuk kode etik informal yang disepakati bersama. North (1990) membedakan lembaga dari organisasi, dengan mengatakan lembaga adalah aturan main (*rules*) untuk mewujudkan bentuk interaksi yang diinginkan sedangkan organisasi adalah pemainnya (*players*). Lembaga akan menentukan bagaimana permainan dimainkan oleh organisasi. ^{2,11-14}

Ostrom (2007) mengembangkan model Kerangka Analisis dan Pengembangan Kelembagaan dengan melihat interaksi manusia sebagai permainan (*game*), dimana peneliti mesti memutuskan 'aturan' mana yang paling menentukan kehidupan kelembagaan di lembaga tersebut. Ostrom mengamati perubahan aturan (*rule changes*) yang terjadi dalam waktu pengamatan dan menelaah aturan-aturan mana yang secara khusus berdampak pada insentif dan hasil (*outcomes*) saat terjadinya berbagai aksi-situasi. Lalu dikaji mana yang paling mempengaruhi perubahan keseluruhan kehidupan lembaga. Jadi, analisis Ostrom

bukan dengan menginventarisasi atau mengidentifikasi semua peraturan.

Dari sedemikian banyak 'aturan', Ostrom (2007) menyusun tujuh *cluster* aturan, yaitu:¹⁵

- 1) Aturan masuk keluar (*boundary rules*) – kondisi untuk menjadi bagian dari lembaga.
- 2) Aturan mengangkat jabatan (*position rules*) – anggota Komite, pengawas, pembina, dst.
- 3) Aturan memilih (*choice rules*) – anggota memilih jabatan/posisi yang diinginkan
- 4) Aturan 'minimum suara' (*aggregation rules*) – jumlah suara minimum (lebih dari 1) untuk terpilih
- 5) Aturan 'ketersediaan informasi' (*information rules*) – untuk peserta terkait aksi dan hasil yang ingin dituju
- 6) Aturan 'untung-rugi' (*payoff rules*) – bagian manfaat/hasil yang didapat sesuai kontribusi peserta
- 7) Aturan 'cakupan' (*scope rules*) – hasil yang belum tentu didapat dan hasil yang mutlak didapat tanpa terpengaruh situasi

B. Definisi Istilah: Norma, Aturan, Strategi

Norma: mewakili preferensi terkait keinginan akan aksi atau hasil, bukan untuk diri sendiri dalam jangka pendek, namun sebenarnya merupakan nilai tambah dalam konteks keberadaan di komunitas dimana individu sering berinteraksi.

Aturan: pernyataan serupa dengan norma tapi membawa sanksi tambahan jika aksi yang diambil adalah tindakan terlarang dan diamati oleh monitor. Agar peraturan ada, situasi tersebut harus dikaitkan dengan situasi yang membutuhkan pembuatan peraturan, pengawasan dan sanksi. Aturan harus dibuat dalam arena seleksi pilihan atau arena pemilihan konstitusional di wilayah lokal, regional, nasional atau internasional.

Catatan: Di lapangan, merupakan tantangan bagi peneliti untuk menemukan aturan yang berlaku – bukan aturan yang tertulis dan tidak diikuti atau terkadang sama sekali tidak dibaca/diketahui oleh peserta/anggota lembaga; definisi aturan yang dimaksud untuk Kerangka Analisis dan Pengembangan Kelembagaan adalah “*rules-in-use*” atau aturan yang benar-benar berlaku dikalangan peserta (aktor) dan

melatar-belakangi perilaku dan hasil akhir lembaga tersebut, walau belum tentu tertulis.

Strategi: rencana tindakan individu/kelompok yang dipikirkan karena alasan kehati-hatian guna mencapai hasil yang diinginkan, menyadari bahwa strategi yang sama mungkin dipikirkan orang lain.

C. Definisi Operasional Variabel

Dalam semua situasi kelembagaan akan terlihat tiga golongan besar variabel eksternal yang masing-masing terdiri dari beberapa sub-variabel. Definisi variabel-variabel ini:

1. Variabel-variabel biofisik: variabel-variabel sosial-ekologi yang cepat atau lambat akan mempengaruhi interaksi manusia dan perubahan strategi termasuk curah hujan, kesuburan tanah, lokasi, musim, jenis tanah dan lainnya.
2. Variabel-variabel masyarakat: variabel-variabel tipe komunitas kecil/besar, stabil/tidak (migrasi), homogen/tidak, jumlah populasi, jenis pekerjaan utama penduduk dan lainnya.
3. Variabel-variabel aturan yang berlaku (*rules-in-use*): mencakup ke 7 cluster aturan Ostrom (2007). Dan juga aturan non-formal dari evolusi

budaya lokal dan norma kelompok masyarakat tertentu yang mempengaruhi aktor (individu/kelompok). Seandainya ditemui kondisi Situasi Aksi tanpa aturan (“*none-rule*”), maka peneliti menggunakan ke-7 kondisi aturan Ostrom diatas, atau mencari tahu aturan kondisi sebelumnya dan memakai kondisi tersebut sebagai *base-line*.

4. Variabel situasi-aksi: jumlah aktor/peserta, ketersediaan informasi, kesempatan dan biaya (untung-rugi) dalam mencari insentif, dan sejauh mana insentif (pujian, tips, tambahan uang, promosi, fasilitas) berkontribusi pada keputusan dan hasil yang akan dicapai di lingkungan tertentu.

Catatan: Ostrom menyebut ‘situasi-aksi’ sebagai forum pertemuan dimana dua orang atau lebih (aktor) yang memunculkan ‘hasil’ (*outcomes*) – atau keputusan. Hasil atau keputusan tersebut dibuat oleh aktor berdasarkan informasi yang dimilikinya. Informasi resmi, contohnya hasil surveilans tentang IMS berperan penting dalam menyamakan pengetahuan umum di semua jenjang. Jenjang forum pengambilan keputusan pada situasi-aksi ini ada tiga level, yaitu:

- 1) level operasional (situasi terbawah);
- 2) level kelompok (*collective-choice*);
- 3) level konstitusional (musyawarah atau pertemuan tingkat tinggi).

Aktor (individu/kelompok) adalah anggota masyarakat biasa yang dipengaruhi faktor eksternal yaitu kondisi biofisik dan karakteristik masyarakat sekelilingnya. Faktor-faktor ini mempengaruhi perilakunya dalam mengambil keputusan. Berarti, keputusan diambil tidak hanya karena posisi, interaksi dengan siapa atau pada situasi apa. Melainkan ditentukan pula oleh persepsi dan asumsi yang ada di pikiran (untung rugi, bahaya atau tidak, melawan arus/norma atau tidak). Semua ini seperti sebuah permainan (*game*) yang harus dipecahkan dalam memprediksi perilaku manusia pada situasi kompetitif atau dilema sosial. Jadi tidak selalu rasional. Peneliti harus mempertimbangkan norma dan nilai-nilai lokal.



Bab 4

Kerangka Teori



BAB 4

KERANGKA TEORI

Kerangka teori Analisis dan Pengembangan Kelembagaan (APK) terdiri dari tiga *cluster* variabel. Analisis dapat dimulai dengan tiga cara:

- mulai dari tengah, dari Arena Aksi,
- mulai dari kanan, dari Hasil (outcomes), atau
- mulai dari kiri, dari faktor-faktor yang mendasari (karakteristik fisik/material, karakteristik masyarakat tertentu, dan aturan yang berlaku).

Bab 4 memaparkan kerangka teori APK dari Ostrom (2005), Hess dan Ostrom (2007) serta Heywood, Stephani dan Garner (2017). Tampak kerangka teori APK bersifat dinamis.

Kerangka teori pada dasarnya adalah daftar periksa (*checklist*) dari sejumlah variabel independen yang diduga berpengaruh terhadap variabel dependen. Variabel dependen adalah individu/kelompok yang keputusannya melemahkan atau menguatkan kelembagaan. Terlihat peneliti mempunyai fleksibilitas cukup besar dalam memasukkan variabel-variabel ke dalam kerangka teori.

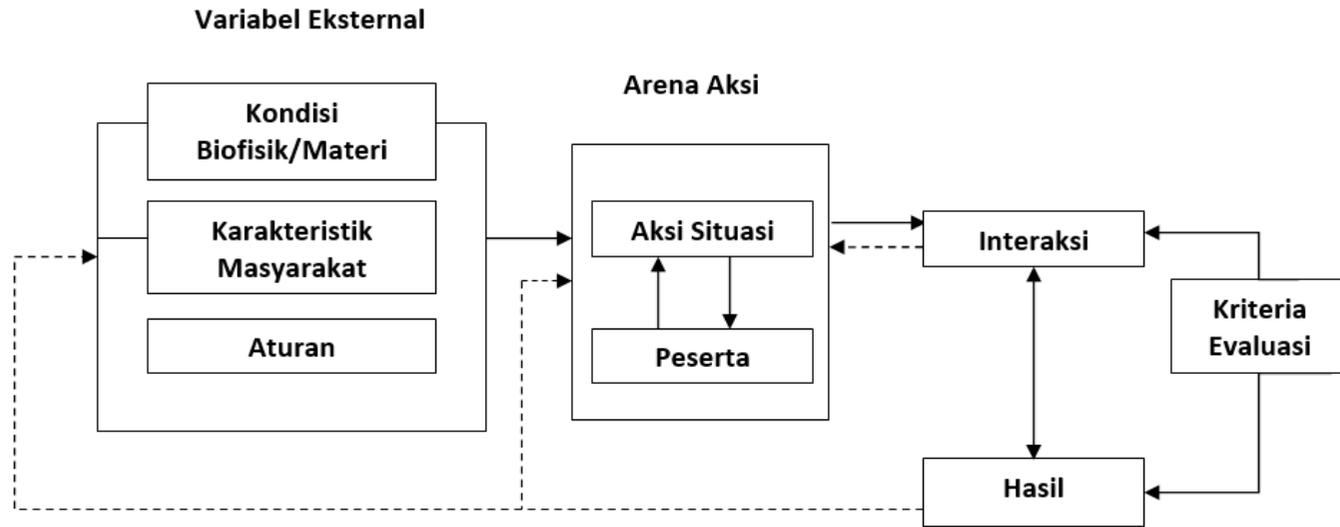


Diagram 4.1 Kerangka Teori APK Lembaga Lingkungan

(Sumber: E. Ostrom, 2005 hal. 15)

Kerangka teori APK Ostrom pada **diagram 4.1** terbagi dalam tiga bagian: bagian kiri, tengah, dan kanan. Bagian kiri merupakan variabel eksternal, terdiri dari tiga komponen di dalamnya, yaitu:

1. Kondisi biofisik dan sumber daya/material pada organisasi dalam wujud fisik, finansial, dan sumber daya manusia. Sumber daya manusia dapat berupa *human capital* dan *social capital*.
2. Karakteristik masyarakat menjelaskan aktivitas organisasi yang berdampak terhadap kinerja.
3. Aturan formal dan informal yang berlaku pada organisasi. Aturan informal termasuk norma yang mungkin menjadi faktor penentu keberhasilan organisasi.

Bagian tengah diagram adalah Arena Aksi dengan peserta sebagai bagian dari Situasi Aksi.

Bagian kanan menggambarkan interaksi antara peserta, untuk menghasilkan hasil (*output*), memicu alur umpan balik yang digambarkan dengan anak panah dan garis terputus-putus. Fokus: APK mendiagnosis bagaimana para petani pada akhirnya berhasil membuat aturan yang dapat memandu mereka untuk mengelola sistem irigasi secara adil dan efektif.

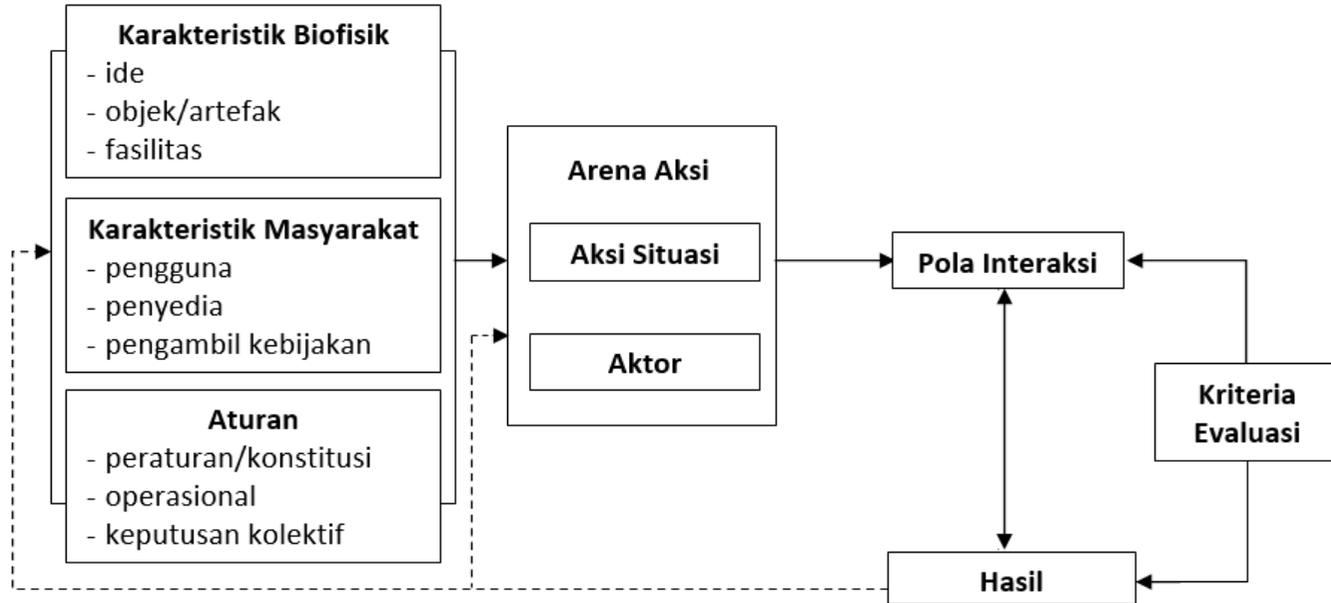


Diagram 4.2 Kerangka Teori APK Lembaga Pengetahuan Milik Bersama
(Sumber: Hess dan Ostrom, 2007 hal. 61)

Diagram 4.2 terbagi menjadi tiga bagian, yaitu bagian kiri, bagian tengah dan bagian kanan. Semua variabel di ketiga bagian bisa diamati pada skala/jenjang berbeda misalnya: jenjang lokal, regional, global; departemen, fakultas, universitas; atau kota/kabupaten, provinsi, nasional, internasional.

Bagian kiri merupakan variabel eksternal, yang terdiri dari tiga komponen di dalamnya, yaitu:

1. Karakteristik kondisi fisik/material: a) berupa informasi digital tanpa keterbatasan ruang (yang sebelumnya berupa arsip buku, jurnal, makalah dalam ruang terbatas perpustakaan); b) objek/artefak seperti *data-base*, catatan-kaki, peta, *file computer*, *copy website*, atau bentuk gagasan); c) ide misalnya *images*, rumus matematik, prinsip ilmiah, dan lainnya yang tidak ada *copyright* dan dianggap milik publik. Karakteristik 'ide' yang murni 'milik bersama' (*public good* atau disebut juga *nonrivalrous*) adalah jika digunakan oleh seseorang, tidak mengurangi jumlahnya untuk orang lain (*non-subtractive*).
2. Atribut/karakteristik masyarakat: yang akan mengelola 'pengetahuan milik bersama' sangat

bervariasi. Mulai dari pengguna atau (*users*), penyedia informasi (*providers*), manajer informasi atau pembuat keputusan (*policymakers*), yang tingkat pengetahuan akan informasi digital juga tidak sama. Misalnya, pengguna dari universitas dan asosiasi profesi, sedangkan pembuat keputusan, yang mengeluarkan produk aturan dan strategi untuk orang banyak adalah anggota DPR.

3. Aturan: instruksi tentang hal-hal yang harus dilakukan dan yang tidak boleh dilakukan. Seperti juga pada butir 1 dan 2, ada tiga level/jenjang: mulai dari peraturan administrasi di jenjang operasional, kontrak, dan perjanjian hukum di tingkat kesepakatan kelompok (*collective choice*) dan konstitusional (undang-undang organisasi). Ada aturan yang tertulis hitam di atas putih (*rules-in-form*) namun juga ada aturan yang umumnya diketahui lewat interaksi (*rules-in-use*) setelah menggunakan kesempatan.

Bagian tengah diagram menunjukkan Arena Aksi dimana Aktor (individu atau kelompok) menjadi bagian dalam Situasi Aksi. Kita dapat memulai

penelitian dengan mengamati Arena Aksi, dengan turut mengamati situasi aksi pada pertemuan formal dengan banyak peserta, atau mengamati pembicaraan informal, diskusi, debat dan interaksi hanya antara dua orang anggota, baik dalam jumlah banyak maupun hanya dua, mereka adalah aktor.

Bagian kanan menggambarkan terjadinya pengulangan interaksi dengan pola tertentu yang menghasilkan Hasil (*observed*), dan memicu alur umpan balik yang digambarkan dengan anak panah dan garis terputus-putus, untuk dikaji apakah memuaskan kriteria evaluasi (*as expected*).

Fokus: sebagai perangkat diagnostik untuk menilai bagaimana ‘pengetahuan sebagai milik bersama’ agar akses ke jurnal (*open access commons*) bisa berkelanjutan dan tidak dimanfaatkan oleh pihak ketiga yang menjual atau menyalahgunakan untuk kepentingan pribadi. Hess dan Ostrom (2007) berpendapat pengetahuan yang di akses melalui teknologi digital di dunia maya internet telah menempatkan pengetahuan sebagai ‘milik bersama’ (*knowledge as a commons*), termasuk literatur keilmuan, yang dulu aksesnya memerlukan kewenangan hukum ²

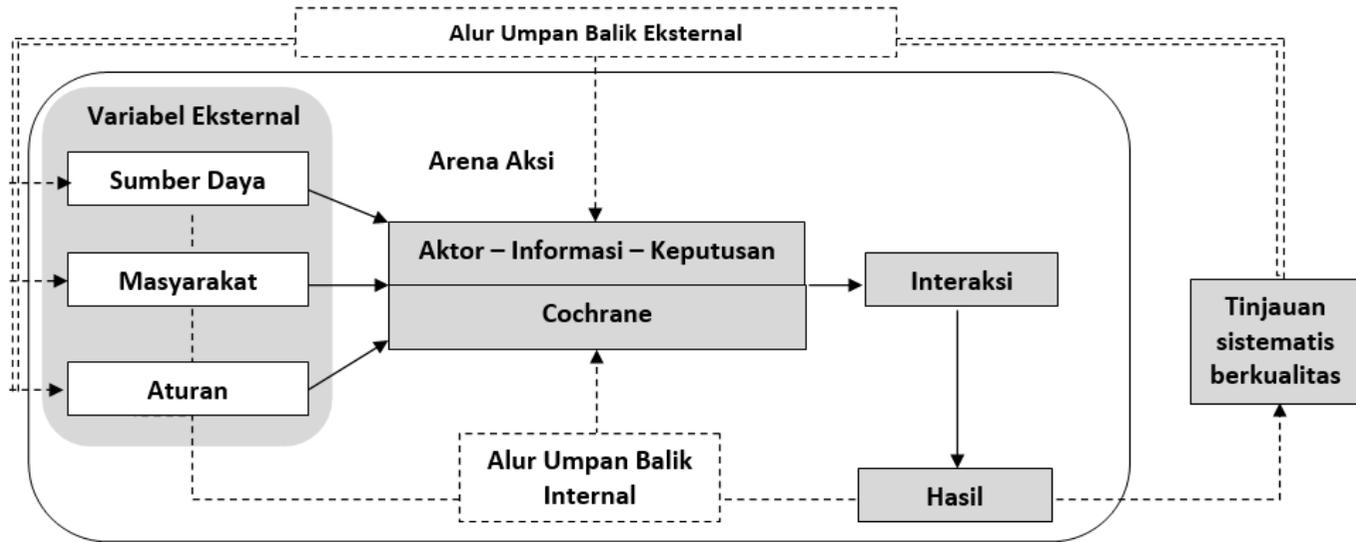


Diagram 4.3 Kerangka Teori APK *Cochrane Collaboration* (CC)
 (Sumber: Heywood, Stephani dan Garner, 2017)

Diagram 4.3 memperlihatkan tiga *cluster* variabel eksternal Cochrane:

1. Sumber daya: terdiri dari sumber pendanaan (berasal dari publik dan privat, termasuk pembayaran (*fee*) untuk mengakses *review* oleh staf ahli Cochrane; sumber daya manusia (*human capital*) yang bekerja untuk Cochrane, sukarelawan yang menyiapkan tinjauan dan metode yang digunakan; dan *social capital* (hubungan antar sekelompok orang yang bekerja bersama dengan pembagian tugas). Perpaduan sumber daya tersebut beragam pada setiap kelompok, dan ada kelompok yang lebih sukses dibandingkan yang lain.
2. Masyarakat (*experts*): komunitas dimana Cochrane dan kelompok beroperasi. Sukarelawan yang memproduksi produk Cochrane ditarik dari masyarakat ini juga, demikian pula mereka yang meringkas dengan bahasa sederhana, menggunakan metode standar, dan mereka yang mempublikasikan tinjauan tersebut. Masyarakat ini berpengaruh bagi penggalangan dana bagi organisasi.

3. Aturan: aturan yang digunakan dalam proses produksi tinjauan (*reviews*) ternyata ada formal dan informal. Aturan formal berhubungan dengan bagaimana tinjauan disusun, proses kendali mutu diterapkan, dan bagaimana dana dialokasikan untuk memproduksi tinjauan, serta jenis pengeluaran mana yang valid atau tidak. Aturan formal menetapkan struktur organisasi dan tanggung jawab. Di sisi lain, aturan informal memastikan tugas terselesaikan dan memperlancar hubungan kerja dalam kelompok, bervariasi pada berbagai kelompok, tergantung dari model kepemimpinan dan ragam kelompok.

Bagian tengah adalah arena aksi yang menggambarkan bermacam pertemuan formal, mulai dari yang dihadiri ratusan orang atau lebih, hingga yang hanya diskusi informal antara dua orang tentang uraian kerangka acuan kerja. Kegiatan aksi ternyata terkait dengan alokasi dana dan sumber daya. Kontribusi masing-masing individu dalam diskusi bergantung pada strata dalam kelompok, serta apakah seseorang mewakili diri sendiri atau memiliki wewenang untuk mewakili kelompoknya.

Bagian sebelah kanan adalah “interaksi” antara individu dalam kelompok, yang turut memengaruhi luaran hasil dari kelompok tersebut. Heywood membuat dua macam alur umpan balik: 1) alur umpan balik di bagian bawah merupakan alur umpan balik internal di dalam kelompok kecil; 2) alur umpan balik pada bagian atas dengan garis ganda terputus-putus merupakan alur umpan balik yang lebih luas dengan mengikutsertakan umpan balik eksternal mengenai hasil tinjauan (*systematic reviews*). Umpan balik tersebut harapannya berdampak pada kualitas hasil tinjauan sistematik yang lebih objektif.

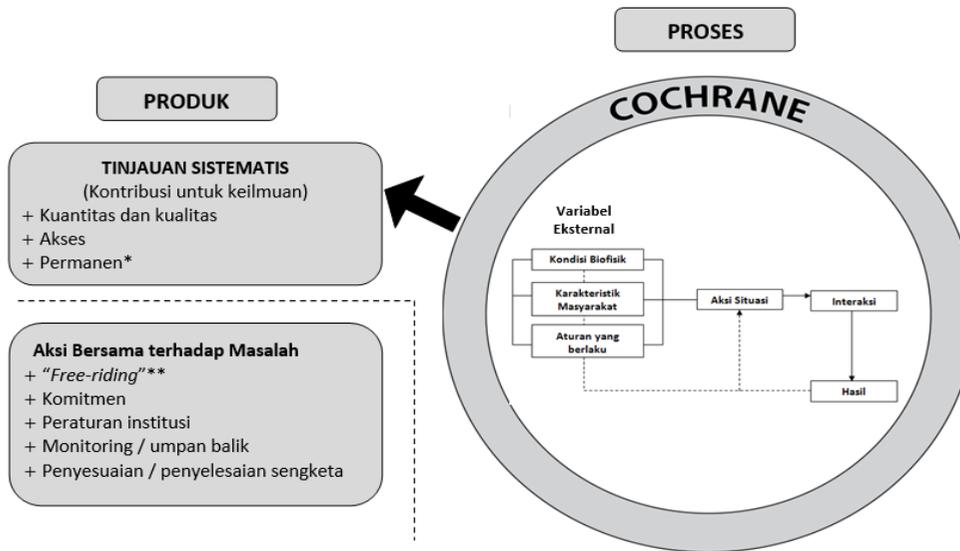


Diagram 4.4 Produk Cochrane Collaboration sebagai Lembaga Pengetahuan ‘Milik Bersama’

(Sumber: Heywood, Stephani dan Garner, 2017)

Keterangan:

*) Bentuk makalah asli terjaga secara permanen

***) Menerima “kredit” tanpa memberi asupan bermakna

Diagram 4.4 khusus permasalahan produk Cochrane.

Lingkaran Cochrane pada sisi kanan mengulang Diagram 4.3 terkait proses pembuatan tinjauan sistematis (*systematic review*).

Kotak pada bagian kiri berisi kriteria untuk menilai produk, yaitu kuantitas dan kualitas, aksesibilitas, serta bagaimana menjaga makalah/catatan tetap seperti aslinya secara permanen. Kuantitas adalah jumlah tinjauan yang dapat diproduksi dalam waktu tertentu. Kualitas dilihat dari penilaian tingginya kualitas dan permintaan berdasarkan kualitas. Permanen berkaitan dengan kemampuan untuk menemukan tinjauan dalam bentuk asli seperti saat dipublikasi. Aksesibilitas mengacu pada ketersediaan di tingkat internasional. Mengingat tujuannya adalah diseminasi dalam skala global, maka Cochrane harus dapat melayani pada level internasional. Hal ini menjadi aspek penting penilaian produk Cochrane secara keseluruhan.

Bagian kiri bawah menunjukkan permasalahan yang dihadapi kelompok, antara lain: (i) "*free-riding*" (menerima fasilitas/imbalan tanpa memberikan asupan bermakna); (ii) komitmen kurang; (iii) kurang masukan untuk aturan baru (baik aturan formal atau

informal, karena tidak adanya Aktor khusus yang ditugaskan untuk hal ini); (iv) monitoring diabaikan; (v) penyelesaian sengketa sering tidak ada. Cara mengantisipasi penyelesaian masalah berpengaruh besar terhadap keberhasilan pencapaian tujuan kelompok.



Bab 5
Studi Kasus Penerapan
Kerangka APK
di Indonesia 2014



BAB 5

STUDI KASUS PENERAPAN KERANGKA APK DI INDONESIA 2014

Penulis mengutip aplikasi kerangka teori Analisis Dan Pengembangan Kelembagaan (APK) yang digunakan tahun 2014, dan telah dipublikasi dalam laporan dengan judul “*Final Report Indonesia HIV Control Program: An Institutional Analysis*” oleh penulis yang sama dan diseminasikan oleh National AIDS Commission, di Jakarta tahun 2014.¹⁶ Menjaga kerahasiaan (*confidentiality*) hasil penelitian, penyajian studi kasus dibatasi pada penyajian variabel yang digunakan pada kerangka teori, dan tidak menyebutkan hasil atau kesimpulan penelitian.

Latar belakang. Tahun 1987, laporan kasus pertama HIV/AIDS di Indonesia membuka tabir informasi mengenai homoseksualitas, peran wanita pekerja seksual (WPS), kelompok transgender (waria) yang menjual pelayanan seksual kepada laki-laki heteroseksual, dan kelompok pengguna narkoba suntik (penasun/IDU) dalam kaitannya dengan risiko

penularan infeksi HIV. Masyarakat juga mulai menyadari infeksi HIV pada wanita hamil, narapidana dan pendonor darah perlu di monitor. Di sisi lain, penggunaan kondom pada kalangan pekerja seksual tetap rendah, walaupun prevalensi infeksi menular seksual (IMS/STIs) meningkat, dan sebagian besar WPS melakukan pengobatan sendiri atau tidak melakukan pengobatan sama sekali.

Tidak ada kesiapan nyata dalam menangani peningkatan prevalensi HIV pada penasun di awal tahun 2000an. Di saat yang sama, meski prevalensi HIV di populasi umum dianggap rendah, ada peningkatan keraguan terhadap data estimasi jumlah kelompok berisiko (*most-at-risk populations*, MARPs).

Masalah yang di hadapi di awal 2000an adalah infeksi baru HIV yang tidak terduga diantara penasun, dan adanya sumber infeksi lain di luar kelompok berisiko yang pada umumnya sudah diketahui. Surveilans dan pelaporan menjadi tidak akurat karena belum mewakili seluruh kelompok berisiko. Informasi mengenai besaran kelompok berisiko, serta perkiraan jumlah orang dengan HIV positif diantara kelompok berisiko (MARPs) menjadi tidak pasti.

Menanggapi ketidakpastian tersebut, Kementerian Kesehatan pada tahun 2002 melakukan perbaikan perhitungan estimasi jumlah orang dengan HIV positif. Dimulai dengan estimasi di tingkat provinsi untuk mengetahui jumlah masing-masing populasi paling berisiko. Lalu agregat dari estimasi-estimasi ini digabung dengan estimasi prevalensi masing-masing kelompok di tingkat nasional dan menghasilkan estimasi jumlah total orang hidup dengan HIV, yaitu sekitar 90.000 – 130.000 pada akhir tahun 2002.¹⁷

Upaya ini diulangi pada tahun 2004, tidak hanya di tingkat provinsi, namun juga dilakukan di tingkat kabupaten. Indonesia kemudian melakukan estimasi melalui *Asia Epidemic Model* (AEM) untuk memprediksi jumlah infeksi baru dari populasi kunci (MARPs) di masa mendatang. Pertanyaan penelitian adalah, bagaimana sebaiknya mengendalikan AIDS di Indonesia? Berikut ini disajikan cara menggunakan kerangka APK dan variabel-variabel yang terpilih, namun demi menjaga kerahasiaan (*confidentiality*), tidak akan disajikan jawaban pertanyaan penelitian.

Konteks: Situasi ekonomi, target pembangunan, krisis ekonomi, perubahan iklim dll di Indonesia

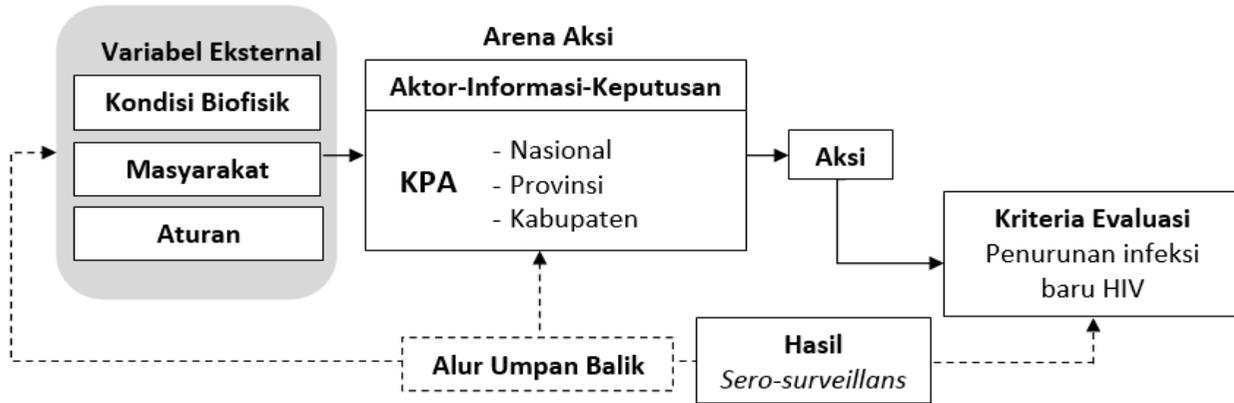


Diagram 5.1 Penerapan Kerangka Teori APK Lembaga Pengendalian AIDS di Indonesia
(Sumber: Heywood dan Budiharsana, di *Final Report Indonesia HIV Control Program: An Institutional Analysis*, 2014 hal. 46)

Diagram 5.1 kerangka teori APK dibagi menjadi tiga bagian, yaitu bagian kiri, tengah dan kanan. Ditambahkan pula variabel kontekstual di bagian atas diagram menandai perspektif jangka panjang pengendalian HIV. Termasuk variabel kontekstual menurut Parker (2002) antara lain: (i) hambatan pembangunan ekonomi, terutama derajat kemiskinan; (ii) tingginya mobilitas (migrasi jangka panjang dan pendek), terkait musim pencarian kerja, ketidakstabilan politik, dan musim kering; (iii) serta ketidaksetaraan gender yang merupakan konteks sosial yang mempercepat penularan HIV.

Perubahan lainnya seperti krisis keuangan global, pertumbuhan ekonomi regional, perubahan iklim, perubahan perlahan seperti *dependency ratio*, atau perubahan cepat namun tidak terlihat jelas (seperti migrasi lokal ke kawasan industri di Jawa Barat), merupakan perubahan penting variabel kontekstual yang perlu dimonitor untuk mengantisipasi munculnya kelompok risiko baru sebagai sasaran dari program preventif.

Pada bagian kiri, terdapat variabel eksternal yang terdiri dari:

1. Kondisi biofisik

Kondisi biofisik meliputi teknologi yang saat ini tersedia dan dapat dimanfaatkan untuk mengendalikan epidemi HIV di Indonesia, seperti:

- kondom untuk pencegahan penularan seksual;
- program jarum suntik steril dan metadon (MMT) untuk penasun;
- pengobatan ARV untuk mereka yang memenuhi kriteria tatalaksana pengobatan standar klinis;
- inisiasi pengobatan-sebagai-pencegahan;
- PMTCT (*Prevention of Mother to Child Transmission*);
- VCT (*Voluntary Counselling and Testing*);
- PITC (*Provider Initiated Testing and Counselling*).

Dicermati pula sumber pendanaan, sumber daya manusia/*human capital*, dan *social capital* sebagai bagian dari kondisi biofisik. Sumber pendanaan mencakup pendanaan publik (berasal dari pemerintah, lembaga donor internasional, donasi masyarakat), dan pendanaan privat (donasi individu) bagi KPA.

2. Karakteristik masyarakat

Karakteristik masyarakat yang diperhatikan adalah pandangan masyarakat yang membentuk pandangan aktor (individu/kelompok) dan memengaruhi pengambilan keputusannya. Karakteristik ini diobservasi di level lokal, regional dan nasional.

Peneliti mewawancarai pejabat Sekretariat KPA kabupaten/kota, provinsi dan pusat (Nasional). Selain itu, peneliti melakukan wawancara langsung ke masyarakat untuk menggali ada/tidaknya stigma terkait dengan infeksi HIV. Stigma menghambat sikap bupati/walikota, dan gubernur, pemuka agama, dan lainnya untuk membahas masalah HIV di muka umum. Akibatnya memengaruhi penerimaan masyarakat terhadap intervensi yang diberikan, termasuk kegiatan surveilans terpadu biologis dan perilaku. Beragamnya dukungan masyarakat tersebut dapat menjadi faktor penentu penting kondisi kelembagaan.

3. Aturan formal dan informal.

Aturan formal, baik yang digunakan untuk mengatur prosedur operasional, alokasi sumber

daya, dan penggunaan dana anggaran pemerintah, anggaran donor maupun anggaran berasal dari sektor swasta juga diinventorikan. Diobservasi dan digali juga peraturan informal yang mempengaruhi interaksi antar aktor dalam pertemuan-pertemuan di tingkat kabupaten/kota, provinsi dan pusat.

Peraturan informal atau norma masyarakat memiliki efek struktural dan memengaruhi perilaku aktor dalam mengambil keputusan.¹⁸⁻²¹ Efek struktural ini dapat membawa dampak positif dan negatif terhadap kebijakan yang diambil.²² Pemahaman ini penting untuk mengantisipasi penerapan peraturan di masa mendatang. Sesuai dengan karakteristik masyarakat, pada akhirnya program harus memberikan kebebasan kepada aktor menggunakan aturan/norma lokal untuk merancang strategi efektif dalam mencapai tujuan program.

Arena Aksi

Di bagian tengah, arena aksi menggambarkan situasi aksi, dimana dua orang atau lebih berinteraksi, dalam pertemuan-pertemuan antar Sekretariat KPAD, KPAP, atau KPAN, atau pertemuan antara Sekretariat KPA dengan LSM, Kemenkes, Dinkes atau lintas sektor

lain, dan swasta. Bisa juga interaksi antara WPS dan pelanggannya, dimana terjadi tawar menawar penggunaan kondom. Hasil dari interaksi tersebut dapat beragam, tergantung pada kekuatan (*power*) dari pihak terlibat.

Pada setiap situasi, Ostrom (1985) berpendapat bahwa Aktor (individu/kelompok) bersifat adaptif, berusaha belajar dari situasi, namun juga sering membuat kesalahan dan terjebak dalam konflik keinginan yang bertentangan dalam mencapai tujuan. Hasil observasi membuktikan, kapasitas aktor sangat bervariasi, tergantung dari informasi yang dimiliki, serta kemampuan memproses informasi yang berbeda-beda, sehingga keputusan yang dihasilkan pun beragam, tergantung pada kekuatan (*power*) dari pihak-pihak yang terlibat.²³

Cluster variabel di sisi kanan menjelaskan interaksi alamiah antara aktor-aktor yang terlibat. Untuk peningkatan kapasitas pengendalian epidemi HIV, Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 20/2007 Bab IV Pasal 9 menyebutkan “Penanggulangan HIV dan AIDS dilaksanakan secara terpadu dengan program pemberdayaan masyarakat yang ada dengan prinsip transparansi, partisipatif, dan akuntabilitas, serta

memperhatikan nilai agama dan budaya/norma masyarakat yang ada di Indonesia.”⁽²⁴⁾ Informasi mengenai hasil dan dampak pelaksanaan penanggulangan AIDS di Indonesia yang berasal dari sistem surveilans, seharusnya menjadi milik bersama (*shared resources*) dan dibagikan ke setiap jenjang penanggulangan HIV (Sekretariat KPAN, Sekretariat KPAP, KPAD). Setiap Sekretariat KPA membagikan informasi ini ke mitra-mitra mereka, baik LSM maupun kelompok berisiko di jenjang wilayahnya. Informasi surveilans yang rutin dan tepat waktu ini seharusnya kemudian digunakan untuk mengidentifikasi tindakan preventif, promotif dan rehabilitatif apa yang perlu dilakukan, dan bagaimana mengarahkan alokasi sumber daya dan manusia untuk memantau kemajuan dampak pengendalian HIV.



Bab 6

Pembahasan dan Kesimpulan



BAB 6

PEMBAHASAN DAN KESIMPULAN

Kerangka Analisis dan Pengembangan Kelembagaan (APK) dikembangkan oleh Ostrom dan rekan-rekannya hampir tiga dekade lalu sebagai perangkat deskriptif dan analitik untuk memahami bagaimana beberapa kelompok orang bekerja bersama-sama untuk mencapai tujuan bersama secara efektif. Ternyata analisis tentang aturan-aturan yang berlaku mengungkap pentingnya peran aturan informal. Hasil analisis menjadi petunjuk keadaan/kondisi kelembagaan.

Meski pada awalnya hanya menganalisis tata kelola sistem irigasi dan kehutanan di beberapa negara di Asia, Ostrom menemukan bahwa keberadaan kelompok-kelompok kecil secara independen ini, yang seringkali tanpa campur tangan pemerintah, tidak hanya terlibat dengan persoalan irigasi dan hutan tetapi juga harus menghadapi dan menyelesaikan isu-isu kompleks seperti isu sosial, ekonomi dan fisik lainnya. Bagaimana mereka menghasilkan resolusi

yang bisa diterima oleh semua pihak, baik pengguna irigasi maupun pengguna hutan, membutuhkan transparansi, pemantauan kinerja, dan cara penyelesaian sengketa saat diperlukan yang dapat diterima semua pihak.

Berdasarkan pengamatan dan analisis pengembangan aturan-aturan oleh berbagai kelompok ini, Ostrom dan rekan-rekannya melakukan berbagai generalisasi hasil-hasil yang didapat antara 2000 dan 2005. Inilah yang menjadi dasar kerangka teori Analisis dan Pengembangan Kelembagaan (*Institute Analysis and Development, IAD*) dari Ostrom.

Kerangka teori ini dapat diterapkan pada banyak situasi, dan terbukti dapat juga digunakan oleh Hess dan Ostrom (2007) untuk mempelajari situasi di mana sumberdaya pengetahuan dikonsumsi oleh beberapa kelompok orang dengan prioritas yang berbeda. Sama seperti pada situasi dimana ada irrigator dan ada rimbawan. Pada masyarakat dengan sumberdaya milik bersama namun prioritas konsumsi berbeda, atau masyarakat yang berhadapan dengan dilema sosial, maka penggunaan kerangka teori APK (IAD) dapat membantu memahami dan mengatasi masalah

kelembagaan dalam mencapai hasil (*goal*) yang ingin dicapai.

Buku ini telah mencantumkan contoh-contoh penerapan kerangka teori APK pada situasi dengan kelompok kecil maupun dengan organisasi besar yang kompleks. Dari sistem irigasi lokal hingga akses pengetahuan global melalui internet atau program pengendalian HIV dengan cakupan skala nasional. Jelas menunjukkan bahwa tergantung situasi kelembagaan yang diteliti, kerangka teori APK memiliki fleksibilitas untuk dimodifikasi. Meski demikian, bagian inti (sentral) kerangka teori yang tidak dapat dirubah adalah Situasi Aksi dan faktor-faktor yang mempengaruhinya. Hendaknya bagian ini dipertahankan sebagai inti (*core*) kerangka teori APK.

Observasi ‘Situasi Aksi’ dapat menunjukkan perbedaan dua dimensi: skala/jenjang dan capaian tujuan.

Skala/Jenjang: melihat contoh aplikasi APK (IAD) di lembaga Cochrane yang beroperasi di banyak negara, kita lihat terdapat lebih dari 50 kelompok beroperasi di Inggris. Mereka melakukan pertemuan tahunan dengan peserta datang dari berbagai belahan dunia. Mereka memproduksi lebih dari 400 tinjauan

(*reviews*) sistematis per tahun dan hasilnya digunakan di seluruh dunia. Cochrane sangat bergantung pada relawan karena mereka yang paling bertanggung jawab atas produk-produk yang dihasilkan. Dengan output yang seproduktif ini, Cochrane tetap menjaga struktur organisasi yang relatif datar (tidak hirarkis) dan tersebar.

Disisi lain, KPA adalah organisasi tingkat nasional di salah satu negara terpadat di dunia. KPA membentuk KPAD di semua provinsi dan di semua kota/kabupaten, serta melibatkan kelompok-kelompok organisasi pemerintah dan non-pemerintah. Melakukan pertemuan tahunan dengan sumberdaya diambil dari semua jenjang pemerintahan, donor internasional dan sektor swasta. Struktur organisasi KPA sangat hierarkis, terlepas dari kompleksitas dan keragaman norma, adat dan budaya di Indonesia.

Pada dasarnya, kedua lembaga ini adalah ‘milik bersama’ (***commons***) – sebagai sumber daya yang dimiliki oleh sekelompok orang dengan prioritas yang berbeda atau dilema sosial. Dilema ini disebabkan adanya masalah yang beragam. Misalnya, perbedaan prioritas dalam penentuan penggunaan sumber daya di tahun yang akan datang, perbedaan pendapat tentang

cara terbaik pencegahan penularan HIV, perbedaan pendapat tentang struktur organisasi apakah harus berbeda dari satu provinsi ke provinsi lain sesuai perjalanan infeksi HIV dan ketersediaan sumber daya manusia dan sosial di masing-masing provinsi, dan perbedaan persepsi tentang pentingnya sistem pemantauan dan surveilans HIV, atau tinjauan Cochrane yang berkualitas. Mengatasi masalah-masalah ini melibatkan pertanyaan sejauh mana kewenangan dapat didesentralisasikan.

Akhir kata, kedua organisasi ini menghadapi masalah pemantauan dan pengawasan kuantitas dan kualitas hasil produksinya. Sifat masalah berubah sesuai skala dan kompleksitas pekerjaan. Pada sistem irigasi, petani saling mengawasi kerja dan jumlah air yang di konsumsi masing-masing. Pada pemanfaatan akses internet global, pengguna memberikan umpan balik menurut prioritas masing-masing.

Perhatikan, sistem di Cochrane dan KPA bergantung pada sistem umpan balik yang formal dan harusnya tidak bergantung pada penyedia pelayanan. Di sistem irigasi, petani memiliki kepentingan untuk memastikan sistem beroperasi agar kebagian air, dan untuk itu mereka menaruh minat pada pemantauan.

Pada Cochrane, relawan memiliki kepentingan agar produk segera disetujui (*approved*) tanpa menyertakan kualitas. Di KPA, penyedia layanan (jarum suntik atau metadon) sering berkeinginan menyediakan layanan secepat mungkin tanpa mengindahkan kualitas, atau malah tanpa melayani sama sekali. Dalam keadaan-keadaan inilah diperlukan pihak ketiga yang independen dan dapat diandalkan untuk memberi informasi akurat, agar dapat dirancang strategi tepat guna mencapai tujuan organisasi.

Dengan demikian, kerangka teori Analisis dan Pengembangan Kelembagaan (*Institutional Analysis and Development*) memberikan landasan yang baik dalam menilai aturan-aturan yang mempengaruhi kelembagaan berbagai lembaga dalam mencapai tujuan yang disepakati atau diinginkan. Pengalaman menunjukkan bahwa ketika lembaga berkembang menjadi lebih kompleks dan beragam, informasi dari monitoring dan evaluasi sebaiknya didisain tepat waktu dan independen, terkait dengan kriteria keberhasilan pencapaian tujuan organisasi.



Bab 7

Rekomendasi



BAB 7

REKOMENDASI

Penulis sudah menguraikan cara penerapan kerangka teori Analisis dan Pengembangan Kelembagaan (APK) di berbagai setting program, mulai dari kelembagaan system irigasi, pemanfaatan dan penyebaran pengetahuan melalui internet global, tinjauan jurnal ilmiah oleh lembaga bergengsi internasional sampai lembaga nasional pengendalian infeksi HIV di Indonesia. Semua lembaga ini merupakan lembaga yang merupakan ‘milik bersama’ atau dikenal dengan istilah *commons*. *Commons* adalah sumberdaya milik bersama yang selalu menjadi subjek dari tekanan kanan kiri berbagai pihak dengan kepentingan atau prioritas yang berbeda (dilema sosial). Selalu akan ada perbedaan pendapat mengenai bagaimana sumber daya itu akan digunakan,

Pemanfaatan kerangka teori Analisis dan Pengembangan Kelembagaan di Indonesia untuk diagnostik dan evaluasi lembaga-lembaga yang bersifat *commons* di berbagai jenjang (nasional, provinsi, kabupaten/kota) maupun swasta sangat

direkomendasikan. Mengapa demikian? Karena kerangka teori APK menekankan pentingnya mencermati sumber daya, masyarakat, dan peraturan (formal dan informal) lokal dalam merencanakan dan melaksanakan program lembaga tersebut. Artinya, kerangka teori APK menekankan pentingnya penguatan kelembagaan melalui penguatan masing-masing anak lembaga lokal; lembaga harus lebih menyesuaikan program dengan situasi lokal daripada mengasumsikan bahwa "satu ukuran cocok untuk semua" (*one-size-fits-all*). Masing-masing anak lembaga perlu mencermati sumber daya, karakteristik masyarakat, dan peraturan (formal dan informal) lokal yang dimilikinya, serta bagaimana berstrategi agar variabel-variabel independen ini memengaruhi secara positif situasi aksi dan menghasilkan perilaku individu/kelompok (variabel dependen) sebagai hasil (*observed outcomes*), yang kemudian dibandingkan dengan kriteria evaluasi program (*expected outcomes*).

Singkatnya, pengalaman penggunaan kerangka teori APK mengarah pada rekomendasi berikut:

1. Penting untuk merancang dan menerapkan program dengan mempertimbangkan perbedaan-perbedaan dalam sumber daya lokal,

sikap dan perilaku (keterlibatan) masyarakat, dan peraturan termasuk norma yang berlaku di masyarakat tersebut;

2. Namun, perlu dipastikan bahwa pemantauan, evaluasi dan pengawasan (*surveilans*) adalah selalu seragam (*uniform*) di seluruh wilayah cakupan lembaga, dan selalu dilaporkan tepat waktu, dengan mekanisme yang transparan, untuk memastikan ukuran pencapaian yang *valid* (mencerminkan ukuran sebenarnya yang memang ingin diukur) bukan dikarenakan perbedaan waktu dan tempat pengambilan data;
3. Penguatan kelembagaan akan meningkat dengan meningkatnya rasa memiliki lembaga, baik di jenjang nasional maupun sub-nasional, demikian juga rasa tanggung jawab atas ketersediaan pendanaan program yang memadai;
4. Pengetahuan (seringkali berupa informasi), baru potensial, jika diperlakukan sebagai sumber daya milik bersama dan dibagi bersama. Jadi, harus tersedia akses terhadap pengetahuan tersebut.

Interpretasi APK memerlukan ketajaman intuisi peneliti terhadap makna “aturan” formal dan informal dalam suatu lembaga. Interpretasi dari “aturan” inilah yang memperkaya temuan atau fakta empiris yang dikumpulkan penelitian umumnya. Lepas dari jenis data (variabel) yang dikumpulkan, kualitatif atau kuantitatif, nilai tambah APK adalah diinterpretasi makna “aturan” yang tersembunyi di balik fakta empiris, dan seberapa transparan akses terhadap informasi didalam lembaga tersebut (ukuran transparansi). Hasil analisis APK harus bisa mengungkapkan makna “aturan” mana yang sebenarnya mengatur lembaga, disamping aturan tertulis lembaga.

Jelas tidak hanya ada satu cara untuk mengatasi masalah kelembagaan. Seperti dikatakan Ostrom (2007), kerangka APK ini tetap saja lebih sederhana daripada realitas kompleks dunia yang dicoba diilustrasikan. Penulis berharap, perangkat APK ini makin sering diterapkan dalam upaya penguatan kelembagaan lembaga-lembaga yang menangani permasalahan kesehatan masyarakat dan ilmu sosial di Indonesia, sehingga kita dapat menikmati manfaat penguatan kelembagaan dari waktu ke waktu.

DAFTAR PUSTAKA

1. Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional. Lampiran Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019. 2014.
2. Hess C, Ostrom E. Understanding knowledge as a commons: from theory to practice. Cambridge, Mass.: The MIT Press; 2007.
3. Warman K, Andora H. Pola Hubungan Hukum Dalam Pemanfaatan Tanah Ulayat di Sumatera Barat. *Mimb Huk* [Internet]. 2014;26(3). Available from: <https://jurnal.ugm.ac.id/jmh/article/view/16031/10577>
4. Ostrom E. Governing the commons: the evolution of institutions and collective action. Cambridge, UK: Cambridge University Press; 1990.
5. Ostrom E. Understanding institutional diversity. New Jersey: Princeton University Press; 2005.
6. Ostrom E. Self governance and forest resources. Occasional Paper No. 20. Center for International Forestry Research. Bogor, Indonesia. 1999.
7. Ostrom E, Janssen MA, Anderies JM. Going beyond panaceas. *PNAS*. 2007;104:15176–8.
8. Strandburg KJ, Krischmann BM, Cui C. The Rare Diseases Clinical Research Network and the Urea Cycle Disorders Consortium as Nested Knowledge Commons. Frischmann BM, Madison MKJJ, Strandburg, editors. Governing knowledge commons. New York University Law and Economics Working Papers; 2014(12).

9. Hess C. The unfolding of the knowledge commons. *St Anthony's Int Rev.* 2012;8(1):13–24.
10. Heywood PF, Stephani AM, Garner P. The Cochrane Collaboration: institutional assessment of a knowledge commons. *Evidence & Policy.* 2017;Policy Press.
11. North DC. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance.* Cambridge: Cambridge University Press; 1990.
12. North DC. *Institutions.* *J Econ Perspect.* 1991;5(1):97–112.
13. Ostrom E. An Agenda for the Study of Institutions. *Public Choice* [Internet]. 1986;48(1):3–25. Available from: <http://www.jstor.org/stable/30024572>
14. Hodgson GM. *The Evolution of Institutional Economics: Agency, Structure, and Darwinism in American Institutionalism.* London and New York: Routledge; 2004.
15. Ostrom E. Developing a method for analyzing institutional change. *Workshop in Political Theory and Policy Analysis* [Internet]. 2007. Available from: https://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/4048/W07-1_Ostrom_DLC.pdf?sequence=1
16. Heywood P, Budiharsana MP. *Final Report Indonesia HIV Control Program: An Institutional Analysis.* Jakarta: National AIDS Commissions; 2014.
17. Departemen Kesehatan. *Estimasi nasional infeksi HIV pada orang dewasa Indonesia tahun 2002.* Jakarta: Departemen Kesehatan, Republik Indonesia; 2003.

18. Evans, C., Jana, S., Lambert H. What makes a structural intervention? Reducing vulnerability to HIV in community settings, with particular reference to sex work. *Glob Public Heal.* 2010;5(5):449–61.
19. Latkin, C., Weeks MR. A dynamic social model for considering structural factors in HIV prevention and detection. *AIDS Behav.* 2010;14 Suppl 2:228–38.
20. O’Leary, A. & Martins P. Structural factors affecting women’s HIV risk: a life-course example. *AIDS.* 2000;14 Suppl 1:S68-72.
21. Sumartojo E. Structural factors in HIV prevention: concepts, examples and implications for research. *AIDS.* 2000;14 Suppl 1:S3–10.
22. Parker RG, Easton D, CH K. Structural barriers and facilitators in HIV prevention: a review of international research. *AIDS.* 2000;14 Suppl 1:S22–32.
23. Ostrom E. Formulating the elements of institutional analysis. In: Presented in The Conference on Institutional Analysis and Development [Internet]. Washington, DC.; 1985. Available from:
<http://hdl.handle.net/10535/2145>
24. Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia. Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 20 Tahun 2007 Tentang Pedoman Umum Pembentukan Komisi Penanggulangan Aids dan Pemberdayaan Masyarakat Dalam Rangka Penanggulangan HIV dan AIDS di Daerah. 2007.

BIOGRAFI KEDUA PENULIS

MEIWITA BUDIHARSANA berbekal keilmuan Sarjana Kedokteran dari Universitas Katolik Atma Jaya Indonesia (1980), Master in Public Administration (Health Services) dari University of Southern California, Los Angeles (1983), dan PhD. Kesehatan Masyarakat dari University of California at Los Angeles (UCLA) (1993). Saat ini staf pengajar Departemen Biostatistik dan Kependudukan Fakultas Kesehatan Masyarakat Universitas Indonesia (FKM UI). Pernah menjabat sebagai Ketua Jurusan yang sama di masa lalu, Kepala Pusat Penelitian Kesehatan Universitas Indonesia (1994-1996), dan di *seconded* sebagai Kepala Lembaga Penelitian Population Council Indonesia (1996-1999), Kepala Lembaga Penelitian Population Council Vietnam (2009-2011), dan Kepala Lembaga Donor Ford Foundation Indonesia (2005-2009). Saat ini Meiwita mengajar, menulis makalah, serta menjadi trainer, monitoring/evaluator program kesehatan masyarakat (*short-term, as needed*). Minat penelitian seputar keadilan gender dan kesehatan reproduksi perempuan.

PETER HEYWOOD memiliki dasar tiga keilmuan, yaitu: Sarjana Pertanian dari University of New England, Australia; Master dan PhD. Epidemiologi Nutrisi dari Cornell University, Ithaca, New York, AS, dan *Master of Climate Change* dari ANU, Canberra Australia. Peter pernah menjabat sebagai staf pengajar di University of Sydney (1974-1977), Wakil Direktur *the Papua New Guinea Institute of Medical Research* (1977-1988), dan Professor Ilmu Gizi di Queensland University, Brisbane Australia (1988-1994). Kemudian menjadi Staf Bank Dunia, Washington DC, New Delhi dan Jakarta berturut-turut sebagai *Principal Health Specialist* (mencakup kesehatan, gizi dan kependudukan) sebelum pensiun tahun 2004. Saat ini Peter adalah *Visiting Fellow* di Liverpool School of Tropical Medicine, Inggris dan Indiana University, AS; juga sebagai *Honorary Professor* bidang *International Health* di University of Sydney. Minat penelitian mengenai 'sistem yang sehat' dan dampak perubahan iklim.



ISBN 978-979-9399-45-3



9 789799 394453