

## Partnership Governance Index

### Mengukur Tata Pemerintahan yang Demokratis

Merupakan suatu kesepakatan di kalangan dan di antara akademisi dan praktisi internasional bahwa kualitas tata pemerintahan sangat menentukan tercapainya tujuan-tujuan pembangunan manusia. Di Indonesia hal ini menemukan gaungnya pada kebutuhan untuk mengukur tata pemerintah daerah secara obyektif dan komparatif. Dengan diberlakukannya desentralisasi dan otonomi, daerah harus bertanggung jawab secara umum atas kinerja tata pemerintahan yang demokratis dan, secara khusus, atas kesejahteraan warganya. Pengukuran yang obyektif dan komprehensif ini belum ada. Perbedaan antar daerah biasanya dijelaskan dengan faktor-faktor struktural (misalnya infrastruktur) atau keragaman kompetensi sumber daya manusia. Oleh karena itu pengukuran semacam ini sangat dibutuhkan di Indonesia.

Menjawab kebutuhan di atas, Kemitraan telah berinisiatif membangun Indeks Tata Pemerintahan (*Partnership Governance Index* atau singkatnya *PGI*) untuk mengukur kualitas tata pemerintahan di seluruh provinsi di Indonesia. Tujuannya bukan untuk memvonis provinsi-provinsi yang berkinerja buruk namun juga menunjukkan arena-arena tata pemerintahan mana saja yang perlu ditingkatkan dan diperbaiki. Demi memastikan kredibilitas, indeks telah dibangun melalui serangkaian pemetaan yang komprehensif terhadap pengukuran-pengukuran (*assessments*) yang telah ada dan konsultasi-konsultasi yang ekstensif dan intensif dengan para ahli maupun pemangku kepentingan yang dilakukan melalui serangkaian kegiatan seperti diskusi terbatas, lokakarya dan sebagainya.

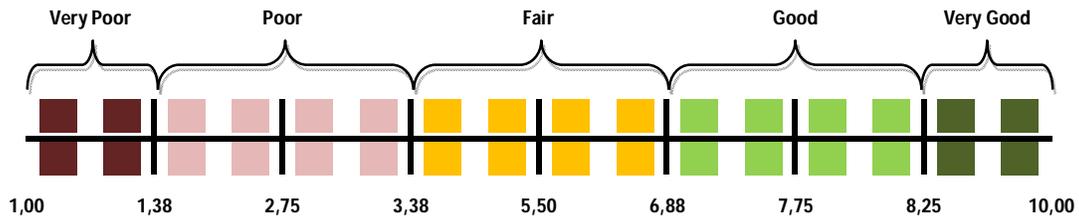
Bekerjasama dengan para akademisi, peneliti dan praktisi yang ahli dalam bidang *democratic governance* dan metodologi penelitian, Kemitraan membangun instrumen dan melakukan asesmen di seluruh provinsi di Indonesia. Ketangguhan metodologi PGI ini ditunjukkan oleh penggabungan antara sumber data obyektif dan wawancara dengan berbagai pemangku kepentingan dengan menggunakan proses asesmen partisipatif. *Analytical Hierarchy Procedure* dilakukan untuk menentukan bobot setiap arena, variabel dan indikator kinerja tata.

Secara khusus PGI bertujuan untuk mengukur kinerja tata pemerintahan di empat arena tata menurut fungsinya masing-masing. Empat arena tersebut adalah 1) Pemerintah, dalam hal ini Gubernur dan DPRD, yang merupakan *political office* dengan fungsi utamanya adalah memberikan kerangka regulasi, alokasi anggaran dan koordinasi pembangunan 2) Birokrasi yang merupakan lembaga pelaksana dengan fungsi utamanya adalah mengatur kegiatan ekonomi dan memberikan pelayanan masyarakat, 3) Masyarakat Sipil dengan fungsi utamanya adalah advokasi, dan 4) Masyarakat Ekonomi dengan fungsi utamanya menyediakan barang dan pelayanan jasa. Setiap arena diukur berdasarkan kepatuhan terhadap enam prinsip tata pemerintahan yang baik, yaitu transparansi, partisipasi,

akuntabilitas, keadilan (*fairness*), efisiensi dan efektifitas. Indeks ini merupakan komposit antara data obyektif (misalnya data dari APBD) dan pendapat dari para informan (*well-informed persons*). Pengujian awal instrumen untuk melihat validitasnya telah dilakukan pada tahun 2008 di Provinsi Banten yang dilanjutkan dengan proyek pilot di empat provinsi yaitu DKI Jakarta, Papua, Sumatera Barat, dan Nusa Tenggara Barat.

Meskipun data dan komputasi di belakangnya sangatlah kompleks, PGI disajikan di dalam website Kemitraan ([www.kemitraan.or.id/govindex](http://www.kemitraan.or.id/govindex)) secara sederhana dan intuitif. Website ini dirancang terutama untuk menyediakan analisa deskriptif tentang kinerja tata pemerintahan provinsi, namun fasilitas untuk melakukan analisa lebih lanjut (misalnya analisa korelasi) juga disediakan.

PGI menggunakan skala 1 sampai 10, dengan nilai tengah 5,5. Dengan mengacu pada skala normative tersebut, berikut ini adalah penilaian kualitatifnya:



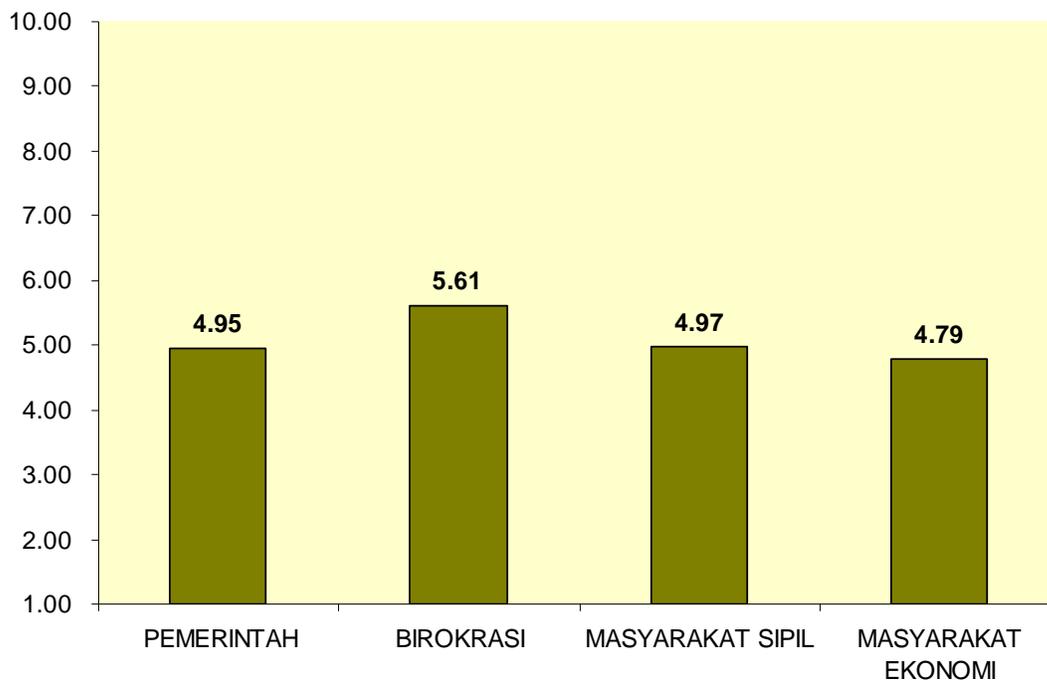
### Potret Kinerja Tata Pemerintahan Provinsi

Peringkat	Provinsi	Indeks
1	DKI Jakarta	6,51
2	East Java	6,06
3	West Sumatera	5,98
4	Bali	5,87
5	Lampung	5,82
6	West Java	5,78
7	DIY	5,75
8	Gorontalo	5,51
9	South Kalimantan	5,50
10	Central Kalimantan	5,48
11	North Sulawesi	5,44
12	South Sulawesi	5,42
13	West Nusa Tenggara	5,33
14	Riau	5,32
15	Riau Islands	5,27
16	South Sumatera	5,16
17	Bengkulu	5,11
18	East Kalimantan	5,09
19	Nanggroe Aceh Darussalam	5,09
20	East Nusa Tenggara	5,06
21	Papua	5,01
22	Jambi	4,79
23	Maluku	4,77

24	Central Sulawesi	4,66
25	Central Java	4,63
26	South East Sulawesi	4,48
27	Bangka Belitung	4,44
28	Banten	4,42
29	West Papua	4,37
30	West Sulawesi	4,36
31	North Maluku	4,29
32	West Kalimantan	4,15
33	North Sumatera	3,55

Detil profil setiap provinsi dapat dilihat di alamat website di atas.

Sementara itu, hasil kinerja ditinjau dari masing-masing arena (rata-rata indeks per arena seluruh provinsi) adalah sebagai berikut:



Berikut adalah beberapa temuan penting hasil indeks provinsi:

1. Nilai rata-rata *Partnership Governance Index* seluruh provinsi di Indonesia baru mencapai nilai **5,11** pada skala 1 sampai 10. Hal ini berarti nilai indeks tata pemerintahan di Indonesia masih berada dalam kategori cukup atau sedang-sedang saja. Nilai total indeks tata pemerintahan ini disumbang oleh empat arena yaitu Pemerintah, Birokrasi, Masyarakat Sipil, dan Masyarakat Ekonomi yang semuanya mendapatkan nilai dalam kategori cukup (antara **4,79** sampai **5,61**). Oleh karena keempat arena di atas mendapat nilai cukup yang cenderung rendah, maka hampir setiap provinsi di Indonesia dan setiap arena yang terlibat dalam proses tata pemerintahan yang baik harus bekerja keras untuk meningkatkan kinerjanya.

2. Apabila dibandingkan secara lebih jauh antara arena satu dengan arena yang lain, maka terlihat bahwa nilai rata-rata paling tinggi diperoleh oleh arena Birokrasi dengan nilai **5,61**. Peringkat kedua dengan nilai **4,95** ditempati oleh Arena Pemerintah yang berselisih sedikit dengan Arena Masyarakat Sipil yang mendapat nilai **4,97**. Sementara Arena Masyarakat Ekonomi mendapat nilai yang paling rendah dengan nilai **4,79**. Meski semua arena harus bekerja keras meningkatkan kinerjanya, nampaknya masyarakat ekonomi harus lebih keras lagi meningkatkan kinerjanya.
3. Jika kita bandingkan dua arena negara, maka Arena Pemerintah (*Government*) mendapat nilai yang lebih rendah (4,95) dibandingkan dengan nilai Birokrasi (5,61). Secara teori pemerintah adalah pembuat kebijakan, sementara birokrasi adalah lembaga yang mengimplementasikan kebijakan tersebut. Oleh karena itu ketika birokrasi berfungsi lebih baik daripada pembuat kebijakannya—gubernur dan DPRD provinsi--- kemungkinan besar berarti bahwa pemerintah tidak mampu menjadi pemandu yang baik bagi birokrasi. Alih-alih memandu, beberapa pemerintahan mungkin malah menjadi penghalang bagi kinerja birokrasi yang lebih baik.
4. Sementara itu arena yang menjalankan fungsi pengawasan terhadap negara, yaitu Arena Masyarakat Sipil, juga masih belum mendapat nilai memuaskan (**4,97**). Banyak pekerjaan rumah menanti organisasi masyarakat sipil di seluruh provinsi Indonesia untuk memperbaiki kinerjanya. Bila dilihat lebih jauh maka yang harus diperhatikan oleh organisasi masyarakat sipil Indonesia adalah pada aspek efisiensi (**3,48**) yang masuk dalam kategori cukup cenderung buruk. Situasi ini menjelaskan bahwa kebanyakan organisasi masyarakat sipil di Indonesia masih termasuk belum efisien dalam menjalankan program dan organisasinya. Tidak efisien yang dimaksud di sini adalah bahwa biaya personel dan organisasi (*overhead*) untuk organisasi masyarakat sipil di Indonesia rata-rata masih di atas proporsi yang seharusnya jika dibandingkan dengan anggaran untuk keperluan program atau kegiatan.
5. Di sisi lain, Arena Masyarakat Ekonomi mendapat nilai terendah dibanding dengan arena lainnya, dengan indeks 4,79. Ini menunjukkan bahwa masyarakat ekonomi, yaitu para pelaku usaha di provinsi-provinsi Indonesia masih dianggap jauh dari baik. Kinerja pelaku usaha ini dalam menjalankan proyek-proyek pembangunan publik masih dianggap kurang. Bila Arena Masyarakat Ekonomi ini dianalisa lebih jauh maka akan terlihat bahwa permasalahan utama untuk arena ini adalah pada **Prinsip Efisiensi (2,50)** dan **Efektivitas (3,80)**. Nilai rendah untuk Prinsip Efisiensi ini terjadi karena rata-rata penyelesaian proyek pembangunan publik yang dikerjakan masyarakat pengusaha mundur dari kesepakatan waktu yang ditentukan. Demikian juga rendahnya nilai efisiensi untuk masyarakat ekonomi dikarenakan para pelaku usaha di Indonesia rata-rata menghasilkan kualitas proyek yang diselesaikannya tidak sesuai dengan kesepakatan yang diharapkan.
6. Bila antar provinsi diperbandingkan maka secara umum DKI Jakarta adalah provinsi memperoleh nilai terbaik. Dengan nilai **6,51** maka provinsi Ibukota negara Indonesia ini menempati peringkat satu. Selain Jakarta hanya ada 2 provinsi lain yang mendapat nilai lebih dari **6,00** yaitu Provinsi Jawa Timur dan Sumatera Barat yang masing-masing berada di urutan nomor 2 dan 3. Provinsi DKI Jakarta dan Jawa Timur memang memang

termasuk kelompok provinsi yang mendapat nilai paling tinggi untuk Arena Pemerintah dan Birokrasi. Sementara provinsi Sumatera Barat mendapat nilai yang bagus untuk kinerja masyarakat sipilnya.

7. Di antara provinsi baru, maka Gorontalo merupakan provinsi baru yang mencapai prestasi tertinggi. Dengan mengantongi nilai **5,51** provinsi ini menempati posisi ke-10 di antara seluruh provinsi Indonesia dan menempati posisi pertama bila hanya dibandingkan dengan provinsi-provinsi baru. Prestasi Gorontalo cukup luar biasa karena mampu menyalip provinsi induknya yang hanya mendapat nilai **5,44**. Selain Gorontalo tidak ada provinsi baru lain yang mendapat angka lebih tinggi dari provinsi induknya.
8. Komitmen pemerintah provinsi di Indonesia terhadap bidang kesehatan masih sangat rendah. Hal ini terbukti dari alokasi anggaran yang rata-rata masih sangat rendah untuk pelayanan bidang kesehatan. Secara rata-rata, provinsi di Indonesia hanya mengalokasikan anggaran sejumlah **Rp 14.004,-** untuk tiap orang tiap tahunnya. Bahkan beberapa provinsi seperti Sulawesi Utara, Gorontalo, dan Jawa Barat mengalokasikan anggaran yang hanya dibawah **Rp 4.000,-** per orang per tahun.
9. Di antara mayoritas komitmen pemerintah provinsi yang masih lemah ini, Provinsi Kalimantan Timur memiliki komitmen pelayanan kesehatan dan pendidikan yang paling menonjol. Untuk layanan bidang kesehatan provinsi ini mengalokasikan anggaran dalam APBD terbesar jika dibandingkan dengan provinsi lain yaitu sebesar **Rp 77.943**.
10. Meskipun telah secara eksplisit ditulis bahwa negara harus mengalokasikan anggaran minimal 20% untuk pendidikan, namun pada kenyataannya masih belum ada provinsi yang memenuhinya. Provinsi Kepulauan Riau yang mempunyai prosentase anggaran pendidikan terbesar hanya mencapai **17,6%**. Secara rata-rata, tiap provinsi hanya menganggarkan sekitar **6,3%** anggaran APBD untuk pendidikan. Mayoritas (20 provinsi) justru memiliki persentase anggaran yang lebih rendah dari itu. Provinsi Jawa Barat, Bengkulu dan Maluku Utara bahkan hanya mengalokasikan anggaran untuk pendidikan kurang dari 2% dalam APBD-nya.
11. Bila anggaran pemerintah provinsi dilihat lebih jauh dengan memperhatikan anggaran tiap siswa per tahunnya, akan lebih jelas seberapa besar komitmen pemerintah provinsi terhadap layanan pendidikan. Ternyata provinsi-provinsi di Indonesia hanya menganggarkan rata-rata sejumlah **Rp 137.386,-** tiap tahun untuk setiap siswa. Sebagian besar (23 provinsi) berada di bawah angka rata-rata itu. Bahkan provinsi Jawa Barat hanya mengalokasikan **Rp 11.659,-** dalam APBD tiap tahun untuk tiap siswa. Provinsi Kepulauan Riau yang memiliki anggaran per siswa paling tinggi di antara provinsi-provinsi di Indonesia hanya mengalokasikan sejumlah Rp 831.860,- tiap tahunnya.
12. Provinsi dengan alokasi anggaran paling besar untuk pengentasan kemiskinan (Anggaran Dinas Sosial Koperasi dan UKM) adalah DKI Jakarta (Rp 407.100,-). Hanya DKI Jakarta yang mengalokasikan anggaran per kapita untuk program pengentasan kemiskinan di atas Rp 250.000,-. Alokasi anggaran provinsi lain jauh di bawahnya. Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) yang memiliki posisi tertinggi nomor dua hanya mengalokasikan anggaran kemiskinan sejumlah Rp 54.801,- per kapita per tahun.

Rata-rata per kapita anggaran APBD provinsi-provinsi di Indonesia untuk program pengentasan kemiskinan adalah sebesar **Rp 30.635,-**. Namun demikian sebagian besar 25 provinsi jatuh di bawah angka rata-rata ini. Anggaran yang mereka anggarkan untuk program pengentasan kemiskinan amatlah rendah. Bahkan tiga provinsi---Jawa Tengah, Maluku, Gorontalo dan Jawa Timur--- anggaran per kapitanya hanya di bawah **Rp 6.000**.

13. Provinsi Sulawesi Utara memiliki tingkat kesetaraan gender yang paling baik dibandingkan dengan provinsi-provinsi lain di Indonesia. Demikian juga provinsi ini memiliki keterwakilan perempuan yang cukup tinggi di lembaga legislatif provinsi yaitu sebesar 16%. Sementara itu, Provinsi Lampung merupakan provinsi yang memiliki persentase keterwakilan perempuan tertinggi yaitu sebesar 20%.

-o0o-