

## Tentang *Partnership* (Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan)

Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan (*Partnership*) adalah sebuah organisasi multi pihak yang didirikan oleh tokoh-tokoh terkemuka Indonesia dari unsur pemerintah, masyarakat sipil, dan sektor swasta yang bekerja dengan badan-badan pemerintah dan organisasi masyarakat sipil (CSO) untuk mempromosikan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik (*good governance*).

*Partnership* didirikan tahun 2000 sebagai sebuah proyek Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB–*United Nations Development Programme/UNDP*) dan menjadi badan hukum Indonesia yang independen sejak tahun 2003.

*Partnership* bekerja untuk menciptakan lingkungan yang mendukung reformasi di mana berbagai komponen masyarakat bersama-sama membahas, mengadvokasi dan mendukung pelaksanaan unsur-unsur penting agenda reformasi di Indonesia.

### Kontak:

Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan  
Jl. Wolter Monginsidi No. 3, Kebayoran Baru,  
Jakarta Selatan 12110  
Indonesia

+62-21-7279-9566

+62-21-720-5260, +62-21-720-4916

infoigi@kemitraan.or.id

<http://www.kemitraan.or.id/igi>



ISBN: 978-602-1616-02-4

## Indonesia Governance Index 2012 “Tantangan Tata Kelola Pemerintahan di 33 Provinsi”



“Menuju Masyarakat yang Cerdas  
dan Pemerintah yang Responsif”

## Indonesia Governance Index 2012

### “Tantangan Tata Kelola Pemerintahan di 33 Provinsi”



# **“Tantangan Tata Kelola Pemerintahan di 33 Provinsi”**

**Kompilasi Laporan 33 Provinsi Indonesia Governance Index 2012**

# “Tantangan Tata Kelola Pemerintahan di 33 Provinsi”

## Kompilasi Laporan 33 Provinsi Indonesia Governance Index 2012

### Penulis:

1. Said Muniruddin - Peneliti Provinsi Aceh
2. Edi Indrizal - Peneliti Provinsi Sumatera Barat
3. Iswanto - Peneliti Provinsi Sumatera Utara
4. Nurhamlin - Peneliti Provinsi Riau
5. Muslim Ansori - Peneliti Prov. Kepulauan Riau
6. Bagus Giri Purwo - Peneliti Provinsi Jambi
7. Marini Purnomo - Peneliti Provinsi Bangka Belitung
8. Liliana - Peneliti Provinsi Sumatera Selatan
9. Heri Sunaryanto - Peneliti Provinsi Bengkulu
10. Rofandi Hartanto - Peneliti Provinsi Lampung
11. Herry Yogaswara - Peneliti Provinsi DKI Jakarta
12. Ahmad Helmy Fuady - Peneliti Provinsi Banten
13. Fauzan Djamal - Peneliti Provinsi Jawa Barat
14. Lukman Hakim - Peneliti Provinsi Jawa Tengah
15. M. Faried Cahyono - Peneliti Provinsi DI Yogyakarta
16. Abdul Quddus Salam - Peneliti Provinsi Jawa Timur
17. Iis Sabahudin - Peneliti Provinsi Kalimantan Barat
18. Kisno Hadi - Peneliti Provinsi Kalimantan Tengah
19. Al isyah - Peneliti Provinsi Kalimantan Barat
20. Yuyun Kurniawan - Peneliti IGI Provinsi Kalimantan Barat
21. Anwar Fachri - Peneliti Provinsi Nusa Tenggara Barat
22. Tedi Erviantono - Peneliti Provinsi Bali
23. Zarniel Suria Woleka - Peneliti Provinsi Nusa Tenggara Timur
24. Ihsanul Amri - Peneliti Provinsi Sulawesi Selatan
25. Darwis Said - Peneliti Provinsi Sulawesi Barat
26. Mochammad Subarkah - Peneliti Provinsi Sulawesi Tengah
27. Anton Miharjo - Peneliti Provinsi Sulawesi Utara
28. Asyriani - Peneliti Provinsi Sulawesi Tenggara
29. Funco Tanipu - Peneliti Provinsi Gorontalo
30. Mohamad Ikhsan Tualeka - Peneliti Provinsi Maluku
31. Husen Alting - Peneliti Provinsi Maluku Utara
32. Yotam Senis - Peneliti Provinsi Papua
33. Maria I. Arim - Peneliti Provinsi Papua Barat

**Tim Editor:**

Abdul Malik Gismar  
Inda Loekman  
Lenny Hidayat  
Hery Sulistio  
Ramot N. Aritonang  
Muhammad Chozin  
Fitrya Ardziyani Nuril (Dian)

**Layout dan Desain:**

Ramot N. Aritonang  
Zulfikar Arief - Rana Creative Solution

ISBN: 978-602-1616-02-4

Cetakan Pertama, Agustus 2013 oleh Rajawali Cipta Sentosa

Copyright © 2013

The Partnership for Governance Reform (Kemitraan)

Jl. Wolter Monginsidi No.3, Kebayoran Baru, Jakarta Selatan 12110 Indonesia

Materi dari publikasi ini dapat diproduksi ulang untuk tujuan non-komersial (silahkan kirim salinan kepada [infoigi@kemitraan.or.id](mailto:infoigi@kemitraan.or.id)). Segala bentuk produksi ulang dengan cara apapun untuk tujuan komersial harus mendapatkan izin dari  (Kemitraan).

**Diterbitkan Oleh:**

The Partnership for Governance Reform (Kemitraan)

Jl. Wolter Monginsidi No.3, Kebayoran Baru Jakarta Selatan 12110

Telp. 021-7279 9566, Fax. 021-7205 260/7204 916

Email: [infoigi@kemitraan.or.id](mailto:infoigi@kemitraan.or.id); website: [www.kemitraan.or.id](http://www.kemitraan.or.id); [www.kemitraan.or.id/igi](http://www.kemitraan.or.id/igi)

**Didukung Oleh:**

The Australian Agency for International Development (AusAID)

Analisa, pendapat, dan rekomendasi dalam laporan ini adalah dari penulis dan tidak mewakili pandangan pendiri, teman serikat, mitra dan program dari The Partnership for Governance Reform (Kemitraan). Kesalahan atau kelalaian dalam laporan ini adalah tanggung jawab penulis.

# DAFTAR ISI

Daftar Isi .....	i
Daftar Singkatan .....	iii
Kata Pengantar Direktur Eksekutif .....	ix
Pengantar Editor .....	xi
Jalan Terjal Akses Informasi Publik .....	1
Provinsi Aceh .....	3
Provinsi Sumatera Barat .....	27
Provinsi Sumatera Utara .....	47
Provinsi Riau .....	65
Provinsi Kepulauan Riau .....	83
Provinsi Jambi .....	107
Provinsi Bangka Belitung .....	135
Provinsi Sumatera Selatan .....	157
Provinsi Bengkulu .....	171
Provinsi Lampung .....	187
Provinsi DKI Jakarta .....	205
Provinsi Banten .....	227
Provinsi Jawa Barat .....	243
Provinsi Jawa Tengah .....	269
Provinsi D. I. Yogyakarta .....	285
Provinsi Jawa Timur .....	303
Provinsi Kalimantan Barat .....	319
Provinsi Kalimantan Tengah .....	337
Provinsi Kalimantan Selatan .....	361

Provinsi Kalimantan Timur .....	377
Provinsi Sulawesi Selatan .....	393
Provinsi Sulawesi Barat .....	419
Provinsi Sulawesi Tenggara .....	437
Provinsi Sulawesi Tengah .....	455
Provinsi Gorontalo .....	475
Provinsi Sulawesi Utara .....	507
Provinsi Bali .....	525
Provinsi Nusa Tenggara Barat .....	545
Provinsi Nusa Tenggara Timur .....	561
Provinsi Maluku .....	583
Provinsi Maluku Utara .....	601
Provinsi Papua .....	619
Provinsi Papua Barat .....	643

# DAFTAR SINGKATAN

ADHB	: Atas Dasar Harga Berlaku
ADHK	: Atas Dasar Harga Konstan
AHP	: <i>Analytic Hierarchy Procedure</i>
AIDS	: <i>Acquired Immune Deficiency Syndrome</i>
AKB	: Angka Kematian Bayi
AKI	: Angka Kematian Ibu
AMH	: Angka Melek Huruf
APBA	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Provinsi Aceh
APBD	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APHI	: Asosiasi Pengusaha Hutan Indonesia
APINDO	: Asosiasi Pengusaha Indonesia
APK	: Angka Partisipasi Kasar
APM	: Angka Partisipasi Murni
Bappeda	: Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah
BEP	: <i>Break-even Point</i>
BOS	: Bantuan Operasional Sekolah
BKPMMD	: Badan Koordinasi Penanaman Modal Daerah
BPK	: Badan Pengawas Keuangan
BPKD	: Badan Pengelola Keuangan Daerah
BPKH	: Balai Pemantapan Kawasan Hutan
BPKP	: Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan
BPMD	: Badan Penanggulangan Bencana Daerah
BPPPA	: Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak
BPS	: Badan Pusat Statistik
BP2KB	: Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana
BRR	: Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi
BUMN	: Badan Usaha Milik Negara
CSR	: <i>Corporate Social Responsibility</i>
DAK	: Dana Alokasi Khusus
DAS	: Daerah Aliran Sungai
DAU	: Dana Alokasi Umum
Depdagri	: Departemen Dalam Negeri
DPKD	: Dinas Pengelolaan Keuangan Daerah
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

DPR RI	: Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia
DI	: Daerah Istimewa
Dispenda	: Dinas Pendapatan Daerah
Disnakertrans	: Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi
DIY	: Daerah Istimewa Yogyakarta
DK FTZ	: Dewan Kawasan <i>Free Trade Zone</i>
DKI	: Daerah Khusus Ibukota
DPKD	: Dinas Pengelolaan Keuangan Daerah
DPKKA	: Dinas Pengelolaan Keuangan dan Kekayaan Aceh
DPKAD	: Dinas Pengelola Keuangan dan Aset Daerah
DPRA	: Dinas Perwakilan Rakyat Aceh
DPT	: Daftar Pemilih Tetap
EDOB	: Evaluasi Daerah Otonom Baru
EKPPD	: Evaluasi Kinerja Penyelenggara Pemerintahan Daerah
EPPD	: Evaluasi Penyelenggara Pemerintahan Daerah
FGD	: <i>Focus Group Discussion</i>
Gapensi	: Gabungan Pelaksana Kosntruksi Nasional Indonesia
Gerindra	: Gerakan Indonesia Raya
Golkar	: Golongan Karya
GK	: Garis Kemiskinan
GKNM	: Garis Kemiskinan Non Makanan
GKM	: Garis Kemiskinan Makanan
HAM	: Hak Asasi Manusia
Hanura	: Hati Nurani Rakyat
HDI	: Human Development Index
HIPMI	: Himpunan Pengusaha Muda Indonesia
HIV	: <i>Human Immune Deficiency virus</i>
IGI	: <i>Indonesia Governance Index</i>
ISO	: <i>International Standard Organization</i>
IT	: <i>Information and Technology</i>
IPM	: Indeks Pembangunan Manusia
IKLH	: Indeks Kualitas Lingkungan Hidup
IPAL	: Instalasi Pengelolaan Air Limbah
IWAPI	: Ikatan Wanita Pengusaha Indonesia
Jabodetabek	: Jakarta Bogor Depok Tangerang dan Bekasi
JKBM	: Jaminan Kesehatan Bali Mandara
JPIP	: Jawa Post Institute of Pro-Otonomi

Kadin	: Kamar Dagang dan Industri Indonesia
Kementerian PAN	: Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara
Kemendagri	: Kementerian Dalam Negeri
Kesbanglinmas	: Kesejahteraan Pembangunan dan Perlindungan Masyarakat
Kemenkeu	: Kementerian Keuangan
Kepri	: Kepulauan Riau
Kesbangpol dan Linmas	: Kesatuan Bangsa Politik dan Perlindungan Masyarakat
KH	: Kelahiran Hidup
KIP	: Keterbukaan Informasi Publik
KKN	: Korupsi Kolusi Nepotisme
Kominda	: Komunitas Intelijen Daerah
KPI	: Komisi Penyiaran Indonesia
KPK	: Komisi Pemberantasan Korupsi
KPPOD	: Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah
KPPTSP	: Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu Satu Pintu
KTP	: Kartu Tanda Penduduk
KUA	: Kebijakan Umum Anggaran
LHP	: Laporan Hasil Pemeriksaan
LKPj	: Laporan Keterangan Pertanggungjawaban
LMMDD-KT	: Lembaga Musyawarah Masyarakat Dayak Daerah Kalteng
LNG	: <i>Liquefied Natural Gas</i>
LPP	: Laju Pertumbuhan Penduduk
LPSE	: Layanan Pengadaan Secara Elektronik
LSM	: Lembaga Swadaya Masyarakat
MDGs	: <i>Millennium Development Goals</i>
MoU	: <i>Memorandum of Understanding</i>
Migas	: Minyak dan Gas bumi
Musrenbang	: Musyawarah Perencanaan Pembangunan
NGO	: <i>Non-Government Organization</i>
NKRI	: Negara Kesatuan Republik Indonesia
NU	: Nahdatul Ulama
OMS	: Organisasi Masyarakat Sipil
Otsus	: Otonomi Khusus
PAD	: Pendapatan Asli Daerah
PAN	: Partai Amanat Nasional
Parpol	: Partai Politik

PAUD	: Pendidikan Anak Usia Dini
PDB	: Produk Domestik Bruto
PDI	: Partai Demokrasi Indonesia
PDIP	: Partai Demokrasi Indonesia Persatuan
PDRB	: Produk Domestik Regional Bruto
PDS	: Partai Damai Sejahtera
PE	: Pertumbuhan Ekonomi
Pemilukada	: Pemilihan Umum Kepala Daerah
Pemred	: Pemimpin Redaksi
Perda	: Peraturan Daerah
Pergub	: Peraturan Gubernur
Permendagri	: Peraturan Menteri Dalam Negeri
PGI	: <i>Partnership Governance Index</i>
Pilkada	: Pemilihan kepala daerah
PJB	: Pengadaan Barang dan Jasa
PJMD	: Pembangunan Jangka Menengah Daerah
PKB	: Partai Kebangkitan Bangsa
PKK	: Pendidikan Kesejahteraan Keluarga
PKS	: Partai Keadilan Sejahtera
PLTA	: Pembangkit Listrik Tenaga Air
PMA	: Penanaman Modal Asing
PMDN	: Penanaman Modal Dalam Negeri
PM2L	: Program Mamangun Tuntang Mahaga Lewu
PNS	: Pegawai Negeri Sipil
Pokja	: Kelompok Kerja
PON	: Pekan Olahraga Nasional
PPAS	: Perhitungan Plafon Anggaran Sementara
PPDS	: Pedangan Sapi dan Daging Segar
PPID	: Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi
PPKD	: Pejabat Pengelola Keuangan Daerah
PPP	: Partai Persatuan Pembangunan
Proledga	: Program Legislasi Daerah
PTSP	: Pelayanan Terpadu Satu Pintu
PU	: Pekerjaan Umum
PUG	: Pengarusutamaan Gender
PUK	: Penduduk Usia Kerja
Ranperda	: Rancangan Peraturan Daerah

REDD <sup>+</sup>	: <i>Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation</i>
Renstra	: Rencana Strategis
RKA	: Rencana Kerja dan Anggaran
RKPD	: Rencana Kerja Pembangunan Daerah
RPJMD	: Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah
RS	: Rumah Sakit
RTH	: Ruang terbuka Hijau
RTRW	: Rencana Tata Ruang Wilayah
RW	: Rukun Warga
SCW	: <i>Sulawesi Utara Corruption Watch</i>
SD	: Sekolah Dasar
SDA	: Sumber Daya Alam
SDM	: Sumber Daya Manusia
Setda	: Sekretaris Daerah
SIUPP	: Surat Izin Usaha Penerbitan Pers
SK	: Surat Keputusan
SKPD	: Satuan Kerja Perangkat Daerah
SLTA	: Sekolah Lanjutan Tingkat Atas
SLTP	: Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama
SMA	: Sekolah Menengah Atas
SMP	: Sekolah Menengah Pertama
SNMPTN	: Seleksi Nasional Masuk Perguruan Tinggi Negeri
SOP	: <i>Standard Operating Procedure</i>
SP	: Sensus Penduduk
SPM	: Standar Pelayanan Minimum
TDBH	: Tambahan Dana Bagi Hasil
TNI	: Tentara Nasional Indonesia
TKD	: Tunjangan Kinerja Daerah
TKPKD	: Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah
TPAK	: Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja
TPT	: Tingkat Pengangguran Terbuka
UHH	: Umur Harapan Hidup
UKM	: Usaha Kecil dan Menengah
UKP4	: Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan dan Pengendalian
UMK	: Upah Minimum Kota
UMKM	: Usaha Mikro Kecil dan Menengah
UMP	: Upah Minimum Provinsi

UNDP	: <i>United Nations Development Programme</i>
UPPM	: Upah Pelayanan Pengaduan Masyarakat
UP3TKPA	: Unit Pengaduan dan Perlindungan dari Tindak Kekerasan terhadap Perempuan dan Anak
UU	: Undang-Undang
WAJAR	: Wajib Belajar
WCC	: <i>Women Crisis Centre</i>
WDP	: Wajar Dengan Pengecualian
WIP	: <i>Well- Informed Person</i>
WTP	: Wajar Tanpa Pengecualian

# KATA PENGANTAR DIREKTUR EKSEKUTIF

Sesuai dengan visi misi *Partnership* untuk mewujudkan Indonesia yang adil, demokratis dan sejahtera di atas prinsip dan praktik tata kelola pemerintahan yang baik, *Partnership* meluncurkan kembali upaya mengukur kemajuan daerah di bidang tata kelola pemerintahan melalui apa yang kami sebut sebagai Indonesia Governance Index (IGI). Hasil dari IGI akan memberikan gambaran terkini mengenai proses penyelenggaraan pemerintahan provinsi di seluruh Indonesia.

IGI merupakan kelanjutan dan penyempurnaan dari *Partnership Governance Index* (PGI) yang dilakukan tahun 2008 oleh *Knowledge and Resource Center* (KRC), sebuah unit di *Partnership* yang juga menjadi lumbung pengetahuan, keahlian dan pengalaman mengawal reformasi tata kelola pemerintahan di Indonesia. Hasil PGI 2008 telah memberikan kontribusi yang signifikan bagi perbaikan tata pemerintahan kita dan sudah diakui oleh UKP4 (Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan dan Pengendalian) dan Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri). Kedua lembaga negara tersebut bahkan merekomendasikan agar hasil-hasil PGI bisa dimanfaatkan sebagai alat evaluasi dan monitoring penyelenggaraan tata kelola pemerintahan di daerah. Bukan hanya itu, pengakuan juga datang dari dunia internasional. UNDP (*United Nations Development Programme*) sebagai lembaga PBB yang membidangi pembangunan internasional memasukkan PGI sebagai salah satu materi dalam *Users' Guide to Measuring Local Governance*.

Keberhasilan IGI yang dilakukan sejak bulan September 2012 hingga bulan Maret 2013 melibatkan kerja keras banyak pihak, di antaranya 33 peneliti provinsi IGI yang berperan besar dalam pengumpulan data di lapangan. Para peneliti provinsi IGI juga menuangkan hasil dan temuan penelitian IGI provinsi dalam bentuk laporan yang saat ini ada di tangan anda. Laporan provinsi ini merupakan potret pelaksanaan tata kelola pemerintahan di provinsi yang memaparkan tantangan, beberapa keberhasilan, serta rekomendasi bagi perbaikan tata kelola pemerintahan di 33 provinsi.

Terima kasih yang tulus saya sampaikan kepada seluruh Gubernur atas kerjasamanya dan tanggapannya, tim KRC, tim Peneliti Utama IGI, dan 33 Peneliti Provinsi yang telah bekerja keras hingga IGI dapat dihasilkan. Dalam kesempatan ini, tidak lupa saya ucapkan terima kasih kepada AusAID yang telah memberi dukungan dana terhadap IGI.

Akhir kata, semoga potret yang ditampilkan hasil IGI di setiap provinsi memberi manfaat besar bagi seluruh pemangku kepentingan di Indonesia demi terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik di seluruh Indonesia.

Jakarta, Agustus 2013

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Wicaksono Sarosa', with a horizontal line extending to the right from the end of the signature.

Wicaksono Sarosa  
Direktur Eksekutif *Partnership*

# PENGANTAR EDITOR

Keragaman dan orisinalitas. Dua prinsip ini yang dipegang oleh tim editor ketika mengedit atau memberi masukan kepada 33 peneliti provinsi yang telah bergabung dengan tim besar IGI selama kurun waktu 1 tahun. Selama 1 tahun, tim IGI *Partnership* dan peneliti provinsi saling bahu membahu dalam setiap langkah guna menjaga kualitas dan kekonsistenan metodologi riset baik di lapangan, proses mengindeks dan pengumpulan laporan. Tanpa kontribusi kerja perwakilan peneliti IGI di 33 provinsi, IGI tidak mungkin terbentuk. Proses perjalanan pembuatan Indeks Tata Kelola Indonesia cukup panjang. Dibalik kesederhanaan angka-angka indeks, terdapat proses yang kompleks dan interaksi intensif antara 37 anggota peneliti dan 6 orang sebagai tim manajemen riset. Selama lebih dari 1 tahun, tim IGI memformulasi indikator dengan mengadakan konsultasi sangat intensif dengan para ahli yang mewakili setiap arena, melakukan pembobotan, tolak ukur, pengumpulan data, analisa dan proses pembuatan indeks. Setelah semua proses pembuatan indeks selesai, semua laporan dari 33 provinsi dikompilasi dan diedit oleh tim editor guna berbagi proses dan hasil analisa kontekstual provinsi masing-masing. Karenanya, tidak ada kata-kata yang sepadan dengan usaha dan kerja keras teman-teman dari seluruh tanah air selain penghargaan setinggi-tingginya untuk para peneliti provinsi dalam bentuk kompilasi laporan provinsi ini.

Laporan provinsi ini adalah salah satu keluaran penelitian IGI yang ditunggu banyak pihak. Dari hasil pengamatan tim IGI di seminar dan workshop, banyak pihak tata kelola daerah yang mengharapkan adanya kaitan antara angka dan konteks lokal. Kompilasi laporan provinsi juga merupakan salah satu respon *Partnership* yang diharapkan dapat menjadi jawaban atas permintaan dan masukan tersebut.

Ada dua tujuan dari laporan kompilasi ini. Pertama, mengulas konteks daerah di mana indeks diberikan makna dan latar belakang. Angka Indeks iBarat sebuah rapor, adalah representasi dari kumpulan prestasi besar, kecil, baik atau buruk, yang mana di dalamnya pun terkandung potensi dan refleksi bagi setiap arena di daerah tertentu. Tim IGI sangat menyadari bahwa IGI telah membuah data yang kaya, akan jauh lebih kaya jika setiap peneliti provinsi mampu mengkaitkan dengan kondisi sosial, budaya, demografi, dan politik lokal. Dengan mengulas indeks sesuai dengan konteks lokal, refleksi dan rekomendasi IGI akan jauh lebih relevan dan bermanfaat.

Tujuan kedua adalah memperlihatkan keragaman dan implikasinya. Keragaman potensi dan kondisi menjadi sebuah tantangan tersendiri bagi setiap aktor tata kelola daerah. IGI melihatnya seperti pedang bermata dua. Di satu sisi, keragaman dapat menjadi penghambat, di sisi lain, dapat menjadi kesempatan dan keunikan. Dengan adanya laporan yang berasal dari 33 provinsi, kompilasi ini dapat menjadi peta keberagaman. Peta yang dapat menjadi rujukan dan cerminan baik kapasitas ataupun

pemahaman daerah terhadap tata kelola mereka sendiri. Karenanya, tim editor membatasi cakupan suntingan hanya dari sisi struktur dengan menjaga orisinalitas dari segi isi dan kualitas analisa. Dalam hal ini, akan ditemukan variasi isi dan pemahaman dari peneliti terhadap daerah mereka sendiri. Kurang dan lebihnya, dari sudut pandang tim editor, adalah bagian dari aspek keberagaman tadi.

Manfaat dari pembahasan konteks provinsi kurang lebih dapat memberikan sumbangsih untuk menjawab pertanyaan mengapa hasil atau prestasi dari satu daerah tidak dapat serta merta direplikasi begitu saja ke daerah lain. Ataupun sebaliknya, ternyata daerah yang mungkin berbeda pulau namun dengan konteks yang agak mirip, memiliki potensi untuk mereplikasi sebuah inisiatif dari daerah lain dari pulau yang berbeda. Tentunya replikasi dilakukan dengan menyesuaikan kembali model atau program dengan aspek lokal. Temuan ini akan menghalau rasa pesimisme mengenai percepatan pembangunan daerah.

Secara struktur, laporan provinsi mencakup tiga bagian besar, diawali dengan konteks lokal yang terdiri dari ulasan kondisi geografis, sosial, demografi, budaya dan politik. Dilanjutkan dengan ulasan implikasi dan tantangan tata kelola sesuai dengan konteks lokal. Kemudian masuk ke pembahasan mengenai temuan indeks secara keseluruhan, level arena, prinsip dan indikator. Di sini dapat ditemukan juga ulasan singkat posisi daerah dari perspektif regional, per pulau. Posisi sebuah daerah terhadap daerah tetangganya dapat menjadi pendorong perubahan dan perbaikan tata kelola pemerintahan. Khususnya dalam ulasan bagian indeks, harus disadari bahwa angka indeks adalah gabungan atau kontribusi dari beberapa indikator pembentuknya. Karenanya ketika membaca angka indeks sebuah arena atau prinsip, angka itu tidak terlepas dari angka indikator pembentuknya. Sebagai penutup, bagian terakhir adalah kesimpulan dan rekomendasi dari sudut pandang peneliti provinsi.

Dari tim editor, kami menghaturkan banyak terima kasih kepada Pihak *Partnership* yang memfasilitasi dan membantu proses pengumpulan, pencetakan dan penyebaran edisi ini. Sebagai bagian dari demokratisasi hasil penelitian IGI, laporan ini akan tersedia dalam bentuk e-book yang dapat diunggah dari website IGI ([www.kemitraan.or.id/igi](http://www.kemitraan.or.id/igi)). Edisi kompilasi ini tidak terlepas dari kekurangan sehingga masukan, komentar dan perbaikan dari pembaca sangat kami harapkan. Semua komentar dapat dilayangkan ke [infoigi@kemitraan.or.id](mailto:infoigi@kemitraan.or.id). Besar harapan kami, dari edisi kompilasi ini akan menginspirasi banyak penelitian turunan dan terutama sinergi semua pihak untuk bersama-sama bergerak, berinteraksi dan saling membantu guna membangun negeri tercinta ini.

Jakarta, Agustus 2013

Tim Editor IGI



# JALAN TERJAL AKSES INFORMASI PUBLIK

Proses pengumpulan data IGI sangatlah tidak mudah. Proses pengumpulan data dibagi menjadi dua, data primer dan data sekunder. Untuk data primer yang berupa kuesioner, diadakan sebuah *workshop* mengundang *well informed person* (WIP) dari masing-masing arena per provinsi sesuai dengan protokol pemilihan responden. Ketika salah satu atau beberapa WIP berhalangan, maka peneliti daerah akan datang guna memandu WIP untuk melakukan pengisian kuesioner. Sedangkan data sekunder terdiri dari APBD (Pengesahan, Perubahan dan Realisasi lengkap), Daerah Dalam Angka, RKA, LPKJ, PJMD, regulasi daerah, Proledga, Risalah rapat dewan, dana aspirasi dewan, dokumen relevan lainnya. Sesuai dengan desain IGI, periode pengumpulan data juga menjadi proses uji akses serta uji tingkat transparansi data di lapangan yang dilakukan para peneliti provinsi. Indikator-indikator transparansi ini memang dapat dikatakan standar minimal ketersediaan dokumen di lokasi-lokasi yang dapat dijangkau dengan mudah oleh publik termasuk website pemerintah. Mereka dibekali dengan sebuah formulir penilaian akses guna menilai seberapa mudahnya proses mendapatkan dokumen yang dibutuhkan. Untuk menguji akses ini, sesuai dengan panduan Lembar Penelitian Peneliti, si peneliti harus melakukan tahap-tahap pengujian, dari yang paling mudah yaitu mencoba melihat ketersediaan data melalui akses laman, kemudian melalui prosedur formal serta informal sampai dengan ketika data samasekali tidak dapat diakses maka tim Jakarta akan membantu mengakses data dari pusat melalui Kemendagri maupun Kemenkeu. Hasil penilaian mereka atas uji akses tersebut menjadi bagian dari data primer terutama untuk mengukur tingkat transparansi.

Pengalaman peneliti provinsi dalam mengumpulkan data sangatlah bervariasi namun ada satu benang merah yaitu pada kenyataan bahwa akses publik terhadap anggaran dan dokumen pemerintah lainnya masih tergolong sulit. Padahal tim IGI pusat telah membekali seluruh peneliti provinsi dengan surat Rekomendasi Penelitian dari Direktorat Jenderal Kesatuan Bangsa dan Politik Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia yang ditujukan kepada Gubernur seluruh Provinsi di Indonesia up. Kepala Badan Kesbangpol dan Linmas. Berbekal surat rekomendasi tersebut, peneliti provinsi mendapatkan Surat Rekomendasi Penelitian dari Kepala Kesbangpol dan Linmas Provinsi untuk mengumpulkan data obyektif/sekunder dari berbagai kantor dan instansi pemerintah dan swasta yang terkait dengan IGI 2012. Namun demikian kelengkapan dokumen di atas tidaklah serta merta menjamin kemudahan mendapatkan dokumen yang seharusnya menjadi hak publik. Di provinsi yang terdapat akses pun, terkadang masih memerlukan pendekatan personal ataupun lobi kepada pejabat dinas atau SKPD tertentu. Secara umum beberapa SKPD yang seringkali dijumpai adalah Sekretariat DPRD, Biro Hukum Sekretariat Daerah, Biro Keuangan Sekretariat Daerah, dan Badan Pusat Statistik Provinsi.

Namun secara tren umum, SKPD yang paling kooperatif dalam menyediakan dokumen adalah BAPPEDA. Tipe dokumen yang paling sulit diakses publik adalah dokumen keuangan dan LKPj Gubernur karena dokumen yang diminta masih dilihat sebagai dokumen rahasia. Variasi konteks di lapangan ini menyebabkan periode pengumpulan data obyektif lebih lama dari yang direncanakan 3 bulan hingga menjadi 6 bulan.

Sama halnya dengan akses terhadap penggunaan dana Aspirasi anggota DPRD dan dokumen di DPRD, 16 provinsi sama sekali tidak membuka akses dan 13 mengalami kesulitan. Temuan ini menggambarkan masih belum efektifnya pelaksanaan UU no 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Beberapa kutipan berikut menggambarkan kondisi peneliti IGI provinsi ketika mencoba mengakses data sekunder:

*"Data sekunder yang merupakan dokumen dan publikasi resmi pemerintah provinsi Bengkulu yang dikumpulkan secara langsung oleh peneliti baik dengan mendatangi institusi-institusi yang terkait dengan IGI 2012 maupun upaya-upaya khusus. Dokumen APBD diperoleh melalui salah satu anggota Dewan karena secara formal kelembagaan dokumen tersebut susah didapatkan demikian juga dengan dokumen APBD realisasi dan RKA-RKPD diperoleh lewat pendekatan personal. Hanya dokumen RPJMD, Laporan Pertanggungjawaban Gubernur dan Pergub-Perda yang diperoleh melalui kelembagaan resmi dengan surat pengantar dari Partnership yang disertai dengan surat rekomendasi dari Kemendagri, UKP4, dan Kesbangpol Pusat."*

#### **Peneliti IGI Provinsi Bengkulu**

*"Langkah selanjutnya uji akses dokumen sesuai dengan UU No.14 tahun 2008 tentang keterbukaan informasi publik, dalam ketentuan perundangan uji akses tahap awal membuat permohonan, permohonan yang dilakukan dengan surat kepada badan publik atau instansi yang akan dimintai dokumen terkait data yang dibutuhkan, surat permohonan ditujukan kepada pimpinan badan publik, di Jawa Timur untuk mengakses informasi dan dokumentasi, pemerintah provinsi sudah memiliki pejabat pengelola informasi dan dokumentasi (PPID), proses di PPID dibuatkan surat tanda terima atau form penerimaan akses dokumen, dari proses uji akses yang dilakukan ternyata kurang mendapat respon dari instansi tersebut. Instansi terkait tidak memberikan dokumen terutama terkait dengan APBD, RKA, DPA dan laporan keuangan, kesulitan memperoleh dokumen dalam uji akses tidak hanya dialami peneliti saja, pengakses dokumen lainnya juga mengalaminya, namun melalui mediasi dalam sengketa informasi di komisi informasi terkadang diberikan dokumen yang diminta. Langkah terakhir memperoleh data obyektif menggunakan jaringan di DPRD, kedekatan dengan anggota DPRD memudahkan data obyektif diperoleh."*

#### **Peneliti IGI Provinsi Jatim**

“Pengumpulan data obyektif yang ada di pemerintah maupun birokrasi Provinsi DKI Jakarta relatif tidak mempunyai kendala yang berarti. Dukungan dari Wakil Gubernur DKI Jakarta dan staf, melalui audiensi dengan tim peneliti dan Partnership sangat mempermudah akses terhadap data obyektif maupun WIP. Hal ini ditunjang dengan website yang dimiliki oleh pemerintah provinsi ([www.jakarta.go.id](http://www.jakarta.go.id)) yang menyediakan informasi yang memadai, termasuk tentang Perda 2011, lampiran APBD 2011 serta informasi tentang SKPD. Hal ini sedikit berbeda dengan DPRD DKI Jakarta yang mempunyai aturan mengeluarkan data oleh sekretariat DPRD. Demikian halnya dengan data digital yang dimiliki hanya dapat diakses melalui blog ([dprddkijakarta.blogspot.com](http://dprddkijakarta.blogspot.com)). Untuk pengisian kuesioner WIP DPRD, pendekatan lebih banyak dilakukan melalui pendekatan personal kepada anggota DPRD dibandingkan jalur kelembagaan. Sedangkan pengisian kuesioner untuk Arena Masyarakat Sipil dan masyarakat ekonomi lebih mudah walaupun lebih bersifat pendekatan personal”.

**Peneliti IGI Provinsi DKI Jakarta**

“Data lain yang dikumpulkan adalah data sekunder atau data obyektif. Data obyektif yang dikumpulkan ini adalah data-data publik dari dokumen dan publikasi resmi pemerintah Provinsi Kalimantan Barat. Sekurangnya 20 jenis dokumen harus dikoleksi dari berbagai instansi pemerintah. Untuk memperoleh data-data obyektif tersebut peneliti menggunakan jalur formal (menggunakan surat resmi dan surat dukungan dari Kemendagri dan UKP4) dan jalur informal, seperti memanfaatkan teman yang mengenal orang dalam hingga melalui orang dalam yang dikenal. Tidak semua data-data yang diperlukan dapat diperoleh. Beberapa pemangku data mengatakan data-data yang diperlukan merupakan data rahasia yang tidak boleh diakses publik, ada pula instansi yang menyatakan dokumen yang diminta sudah diunggah di situs web resmi pemerintah daerah. Meskipun setelah dicek data yang dimaksud tidak tersedia dan/atau berbeda dengan dokumen yang dimaksud. Kemudian ketika memohon kembali dokumen yang dimaksud, peneliti tetap mendapatkan jawaban serupa.”

**Peneliti IGI Provinsi Kalimantan Barat**

“Mengakses data tidak bisa hanya bermodalkan surat ijin penelitian (Kemendagri dan Kesbang), tapi juga butuh upaya khusus untuk meyakinkan para pejabat birokrasi bahwa data yang dikumpulkan tidak akan disalahgunakan. Rata-rata pejabat yang disasar dalam pengumpulan data enggan untuk memberikan data. Kondisi ini disebabkan karena masih kuatnya pemahaman sebagian SKPD bahwa data yang kami sasar masuk kategori “dokumen rahasia” yang tidak boleh diberikan terkecuali ada rekomendasi dari Gubernur Sulut. Khusus data APBD Realisasi tahun 2011, bisa dikatakan masuk kategori data “Top Secret” dan data tersebut menjadi data yang paling tersulit dan terakhir diakses.”

**Peneliti IGI Provinsi Sulawesi Utara**

*“Pengumpulan data obyektif sejalan dengan pengisian lembar penilaian peneliti. Cara pertama yang dilakukan, peneliti mencoba mengakses data obyektif melalui internet, hasilnya yang diperoleh secara keseluruhan data-data tersebut tidak tersedia kecuali data yang bersumber dari BPS Provinsi Papua Barat. Cara selanjutnya peneliti melalui prosedur surat dengan lampiran jenis data yang diminta ditujukan kepada badan/instansi sumber data yang diagendakan di bagian sekretariat atau bagian umum dan menunggu prosesnya surat sampai mendapatkan disposisi pimpinan ke bagian atau bidang mana data tersebut dapat diambil. Data Obyektif yang dapat diakses yaitu APBD dari Biro Keuangan dan Aset Daerah, Daftar Perda dan Pergub dari Biro Hukum, Prolegda dan daftar Perda dari Sekretariat DPRD, Buku IPM, Papua Barat Dalam Angka Tahun 2012 dan RPJMD (tanpa Bab indikasi dan capaian) dari Bappeda provinsi dan hasil audit dari BPK Indonesia Provinsi Papua Barat.”*

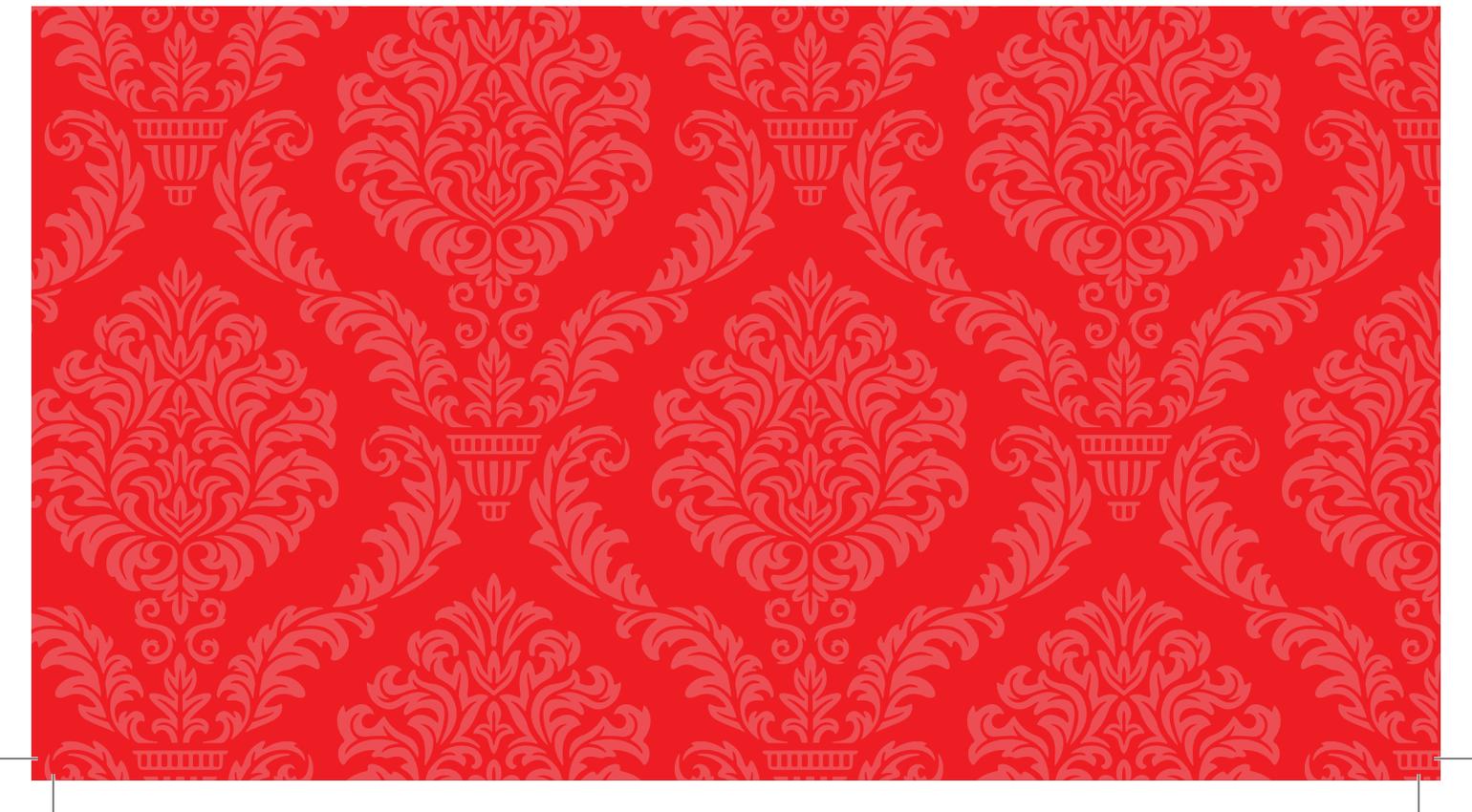
**Peneliti IGI Provinsi Papua Barat**

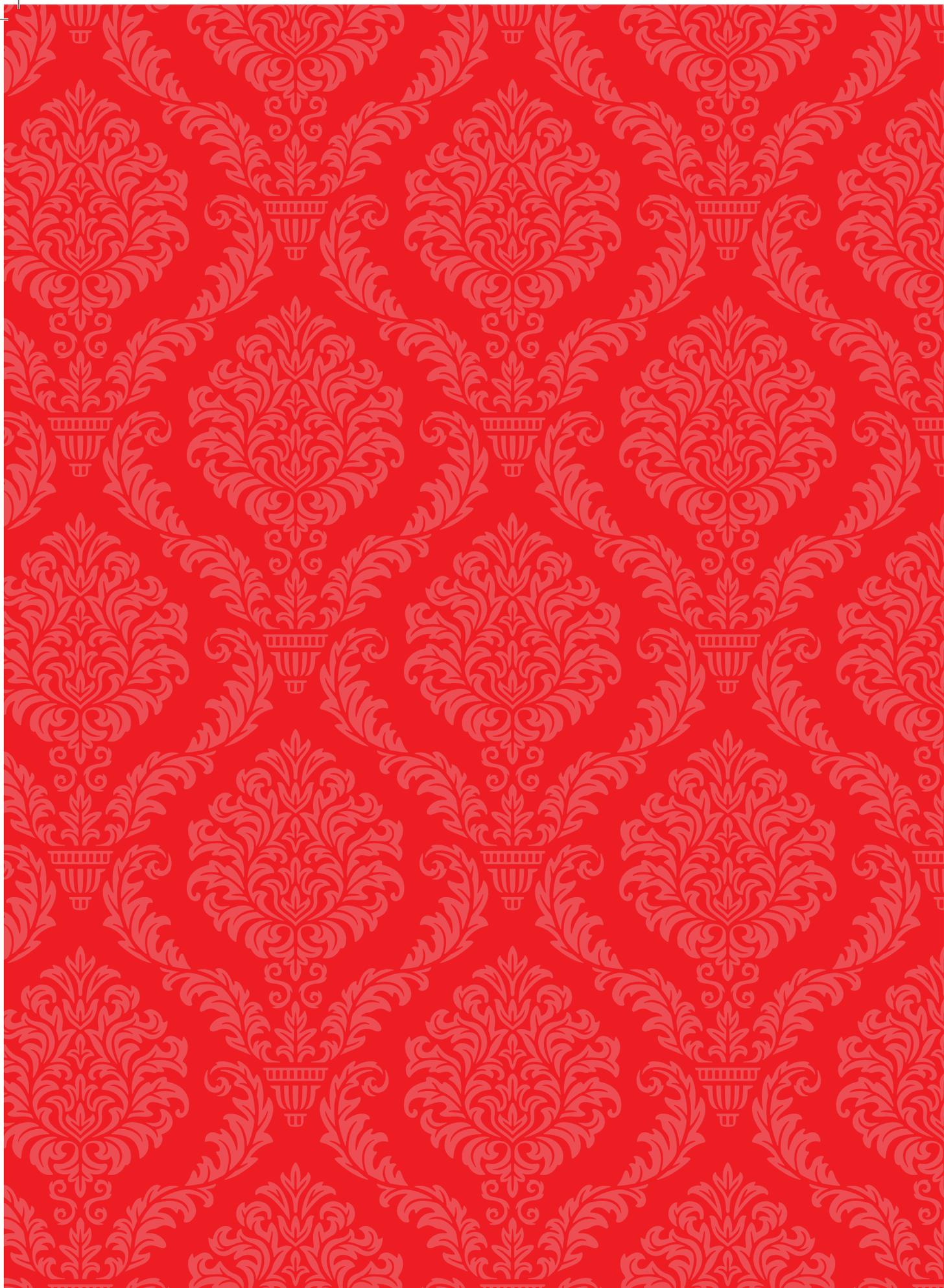


1. PROVINSI ACEH

# “PROVINSI KAYA YANG BELUM TERKELOLA”

Oleh: Said Muniruddin





## I. SEKILAS PROVINSI ACEH

### 1. Kondisi Umum Provinsi

#### 1.1. Geografis dan Demografis

Aceh terletak di ujung Barat Laut Sumatera dengan Ibukota Banda Aceh. Provinsi ini memiliki luas wilayah 56.770,81 Km<sup>2</sup> (12,26 persen dari luas pulau Sumatera). Secara administratif, hari ini Aceh memiliki 23 kabupaten/kota yang terdiri dari 18 kabupaten dan 5 kota, 284 kecamatan, 755 mukim dan 6.450 gampong atau desa. Penduduknya berjumlah 4.597.308 jiwa (2.300.411 laki-laki dan 2.968.967 perempuan). Dengan kepadatan mencapai 81 orang/km<sup>2</sup>, laju pertumbuhan penduduknya dalam 5 tahun terakhir mencapai 1,66 persen<sup>1</sup>.

#### 1.2. Dinamika Alam, Politik, Ekonomi, Sosial dan Budaya

Pernah maju di abad 17 sebagai pusat peradaban Asia Tenggara, Aceh kemudian menjadi daerah yang mengalami stagnasi bahkan kemunduran. Perang sabil dan konflik berkepanjangan telah menghancurkan sendi-sendi sosial dan ekonomi “Daerah Modal” Indonesia ini. Puluhan tahun masyarakat dan pemimpinnya disibukkan dengan jihad melawan Portugis (1514-1636), Belanda dan Jepang (1873-1945). Paska kemerdekaan, masyarakat yang terdiri dari 13 suku serta kaya warisan seni dan budaya ini kembali terperangkap dalam konflik sosial “Cumbok” (1946-1947), perlawanan Daud Beureueh melalui DI/TII (1953-1963), sampai kepada tuntutan keadilan di bawah Gerakan Aceh Merdeka (1976-2005). Semua rentetan kelam ini berakhir dalam tsunami 26 Desember 2004 yang menghilangkan 170.000 nyawa. Bencana terbesar abad 21 yang terjadi di 150 km pesisir barat Aceh ini melumpuhkan totalan pemerintah dan birokrasi. Masyarakat ekonomi juga mengalami kehancuran. Angka kemiskinan saat itu 28,69 persen. Praktis selama 4 tahun (2005-2008) tata kelola pemerintahan diambil alih oleh Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi (BRR Aceh-Nias), yang kepemimpinannya disupply dari Jakarta. Ketika mengakhiri mandatnya, BRR meninggalkan kemiskinan di Aceh pada angka 23,3 persen<sup>2</sup>.

## 2. Implikasi dan Tantangan Tata Kelola di Provinsi Aceh

### 2.1. Bencana dan Perdamaian, Sebuah Tonggak Baru Pembangunan

Ternyata, tsunami memiliki sisi *blessing in disguise*. Ada berkah di belakang bencana. Lebih dari 250 institusi datang mendukung pembangunan kembali Aceh. Sampai tahun 2006, sekitar Rp 28,5 triliun terkucur untuk rehabilitasi dan rekonstruksi<sup>3</sup>. Konflik 30 tahun antara pemerintah Indonesia

<sup>1</sup> Badan Pusat Statistik (BPS). 2012. “Aceh Dalam Angka 2012”. BPS Provinsi Aceh dan BAPPEDA Aceh: Banda Aceh.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> World Bank. 2006. “Aceh Public Expenditure Analysis: Spending for Reconstruction and Poverty Reduction”. The World Bank Office: Jakarta.

dengan GAM juga berakhir dimeja perundingan. Dalam siklus damai MoU Helsinki 15 Agustus 2005 ini, Aceh mulai menatap harap masa depannya. Melalui berbagai produk hukum yang bertujuan mengembalikan harkat dan martabat provinsi Serambi Mekkah ini, pemerintah pusat mulai menyerahkan dana yang signifikan untuk menata kembali pemerintahan dan kesejahteraan masyarakat Aceh. Bersama Papua Barat, Aceh menyandang status Otonomi Khusus (OTSUS). Selain kewenangan lebih, Aceh juga mendapat tambahan dana cukup besar dari Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas (TDBH Migas) dan Dana Otonomi Khusus.

## 2.2. Aceh Kebanjiran Dana

Pasal 181 Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA) mulai mengucurkan banyak uang ke Aceh. Dana Otonomi Khusus yang berlaku 20 tahun (2008-2027) menjanjikan 2% dari pagu Dana Alokasi Umum (DAU) nasional untuk terus ditransfer ke Aceh sampai tahun 2022, dan dilanjutkan dengan 1% sampai tahun 2027. Sampai tahun 2012 saja Aceh telah menikmati dana OTSUS sebesar Rp 21,155 triliun. Sebagai daerah yang memiliki sumber daya alam melimpah, pendapatan pertahun Aceh dari Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi (TDBH Migas) juga cukup signifikan, 55% dari minyak dan 40% dari gas bumi. Tahun 2012 misalnya, Aceh menerima TDBH Migas sejumlah Rp 540,051 milyar, disamping dana Otsus sebesar Rp 5,476 triliun. Besarnya pendapatan ini membengkakkan anggaran Pemerintah Aceh. Tahun 2012 total APBD/APBA mencapai Rp 9,511 triliun. Tahun 2013 bahkan meningkat menjadi Rp 11,785 triliun. Aceh tahun 2010 dinyatakan sebagai daerah terkaya ke-7 di Indonesia menurut APBD per kapita. Namun, kemajuan apa yang sudah dicapai Aceh dengan alokasi dana yang begitu besar?

## 2.3. Paradoks Pembangunan

Meskipun disiram dengan dana yang besar, pembangunan dan kesejahteraan Aceh tidak serta merta tumbuh memuaskan. Tingkat kemiskinan di Aceh selama beberapa tahun memang menunjukkan penurunan mulai 23,53 persen (2008), 21,80 persen (2009), 20,98 persen (2010), 19,48 persen (2011), dan 19,46 persen (2012). Namun masih berada di atas rata-rata nasional, yaitu 11,66 persen (2012). Angka pengangguran terbuka 2012 (7,85 persen) juga demikian, di atas rata-rata nasional (6,32 persen)<sup>4</sup>. Di sisi lain, Indeks Pembangunan Manusia (IPM) di provinsi Aceh selama lima tahun terus membaik dari 70,76 (2008) menjadi 71,70 (2010). Tetapi jika dibandingkan dengan rata-rata nasional 70,59 (2008) dan 72,27 (2010), selisih poinnya semakin melebar dari 0,17 menjadi 0,57. Ini indikasi bahwa pertumbuhan IPM secara nasional jauh lebih tinggi daripada pertumbuhan IPM Aceh, meskipun Aceh telah cukup mengkonsumsi dana Otsus, TDBH Migas dan lainnya selama lima tahun belakangan. Pendapatan per kapita non-migas Aceh pada harga konstan juga terus naik

<sup>4</sup> Badan Pusat Statistik (BPS). 2012. "Aceh Dalam Angka 2012". BPS Provinsi Aceh dan BAPPEDA Aceh: Banda Aceh.

dari Rp 6.176.902 (2008), Rp 6.313.266 (2009), Rp 6.472.340 (2010), menjadi Rp 6.718.952 (2011). Namun juga masih di bawah rata-rata nasional Rp 10,971,614 (2011)<sup>5</sup>. Lebih mengejutkan lagi, peringkat menurut nilai rata-rata IPA yang diraih peminat SNMPTN 2012 menurut provinsi asal SLTA, Aceh menduduki peringkat 29. Padahal alokasi anggaran pendidikan per siswa sampai tingkat SMA Aceh tahun 2012 berada di ranking dua (Rp 954,4 ribu) setelah Jakarta (Rp 2,289 juta). Di sektor kesehatan, angka harapan hidup Aceh tahun 2010 (68,70) lebih rendah dari rata-rata nasional (69,43). Padahal, anggaran per kapita kesehatan meningkat tiga kali lipat dari tahun 2005 ke tahun 2012 (yang kini mencapai Rp 931 milyar) berada di empat besar nasional<sup>6</sup>.

## 2.4. Aceh Lemah Tata Kelola Pemerintahan

Data dan berbagai hasil studi di atas menunjukkan wajah Aceh yang menikmati dana begitu besar, tetapi pembangunannya tertinggal. Ini indikasi ada tata kelola yang bermasalah, disamping pengetahuan dan keahlian (sumberdaya manusia) yang masih lemah. Dimulai dari pemerintah dan legislatif yang selalu lambat dalam menyusun dan mengesahkan anggaran (APBA 2008: 24 Juni 2008, APBA 2009: 29 Januari 2009, APBA 2010: 19 Maret 2010, APBA 2011: 15 April 2011, APBA 2012: 31 Januari 2012). Sampai kepada penyerapan anggaran yang tidak maksimal. Target Gubernur Aceh dr. Zaini Abdullah dan wakilnya Muzakir Manaf (2012-2017) untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi menjadi 8 persen, menurunkan kemiskinan menjadi 9,50 persen dan angka pengangguran menjadi 6,50 persen pada akhir periode pemerintahannya tidak akan pernah terjadi, jika tata kelola pemerintahan Aceh tidak segera dibenahi. Akhlak pemerintahan atau dikenal dengan prinsip-prinsip *good governance* (partisipasi, keadilan, akuntabilitas, transparansi, efisiensi, dan efektivitas) dalam setiap fungsi pemerintahan dan birokrasi mesti dijalankan. Hal yang sama juga harus dilakukan oleh masyarakat sipil dan masyarakat ekonomi Aceh. Karena visi “*Aceh yang Islami, Maju, Damai dan Sejahtera*”<sup>7</sup> bukan hanya tanggung jawab pemerintah, melainkan hasil interaksi semua *stakeholder* regional ini.

<sup>5</sup> Badan Pusat Statistik (BPS). 2011. “Buku Saku Aceh 2011”. BPS Provinsi Aceh dan BAPPEDA Aceh: Banda Aceh.

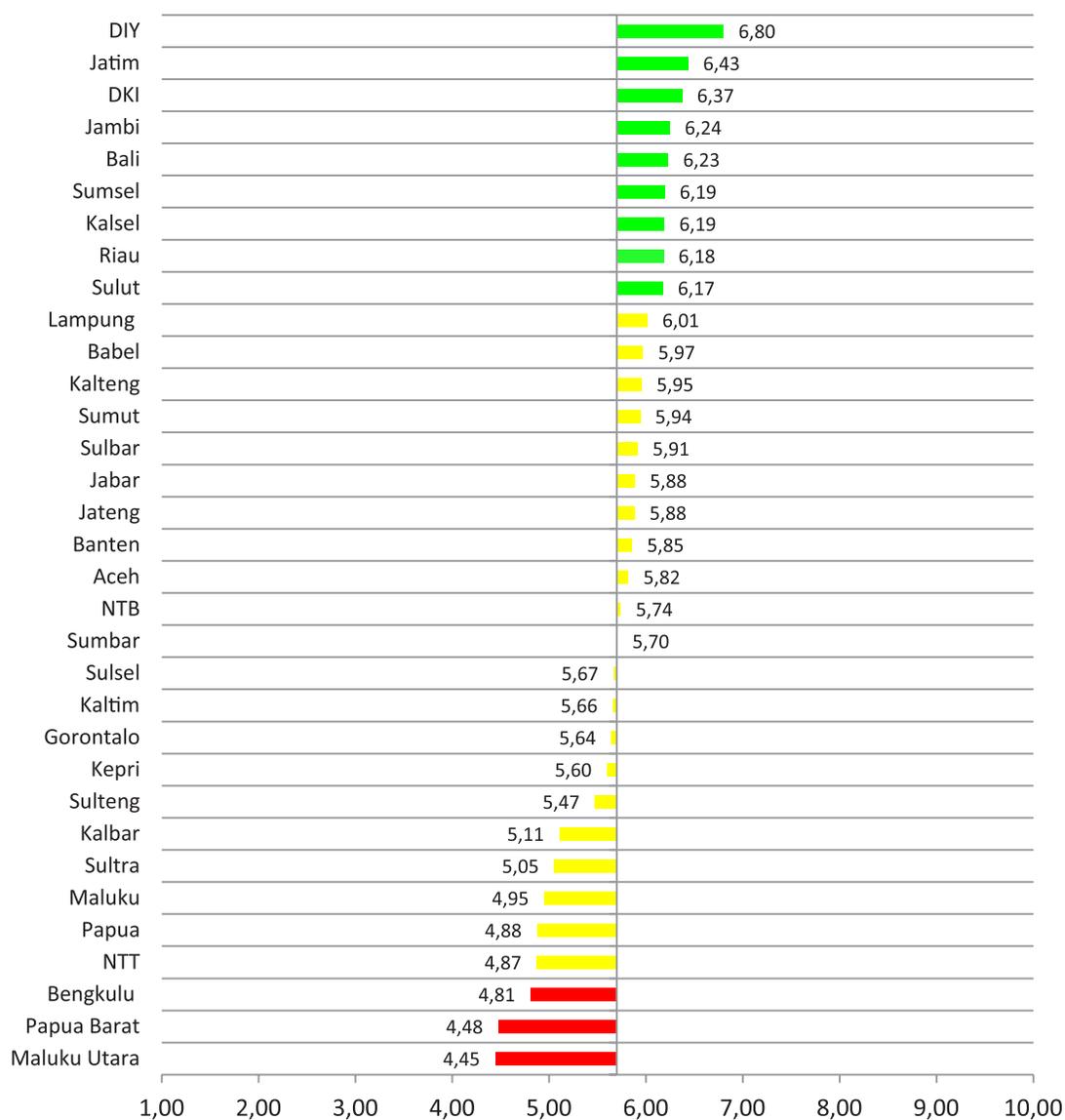
<sup>6</sup> *Public Expenditure Analysis and capacity Strengthening Program in Aceh (PECAPP)*. 2012. “Analisis Belanja Sektor Kesehatan Aceh”.

<sup>7</sup> Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP Aceh), “Visi Pembangunan Aceh Tahun 2005-2025”.

## II. TATA KELOLA PROVINSI ACEH

### 2.1. Indeks Kinerja Tata Kelola: Peringkat Provinsi Aceh

**Grafik 1. Peringkat Tata Kelola Pemerintahan Hasil Indonesia Governance Index (IGI)**

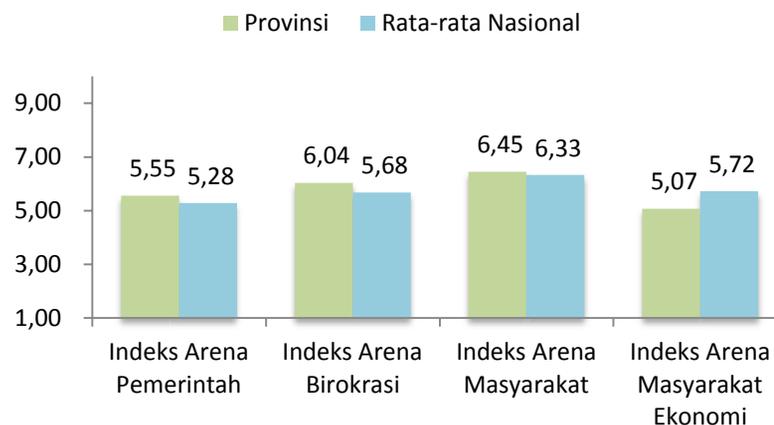


*Indonesia Governance Index* (IGI) menempatkan Aceh pada urutan 18 dari 33 provinsi di Indonesia (Grafik 1). Peringkat ini gambaran menyeluruh enam prinsip *good governance* (partisipasi, keadilan, akuntabilitas, transparansi, efisiensi, dan efektivitas) di empat arena atau *stakeholders* provinsi (pemerintah, birokrasi, masyarakat sipil, dan masyarakat ekonomi). Sembilan peringkat teratas diraih DI Yogyakarta, Jawa Timur, DKI Jakarta, Jambi, Bali, Sumatera Selatan, Kalimantan Selatan, Riau, dan Sulawesi Utara. Meskipun belum ada provinsi di Indonesia yang memperoleh nilai baik atau sangat baik, namun 9 provinsi ini mendapat nilai indeks tata kelola pemerintahan yang cenderung baik. Sementara 19 puluh provinsi lain berada di posisi cukup. Hanya 3 provinsi (Bengkulu, Papua Barat, dan Maluku Utara) yang tata kelola pemerintahannya dikategorikan cenderung buruk. Aceh yang pada tahun 2008 berada di peringkat 19 kini berada pada peringkat 18 dan memiliki indeks sedikit di atas rata-rata nasional (5,82), dan secara keseluruhan kinerjanya cukup. Secara regional, dari 10 provinsi di Sumatera, Aceh berada di urutan 7. Kinerja tata kelola pemerintahan Aceh berada di bawah Jambi, Sumatera Selatan, Riau, Lampung, Bangka Belitung dan Sumatera Utara. Namun lebih baik dari Sumatera Barat, Kepulauan Riau dan Bengkulu.

## 2.2. Indeks Kinerja Tata Kelola

### 2.3. Semua Arena vs. Nasional

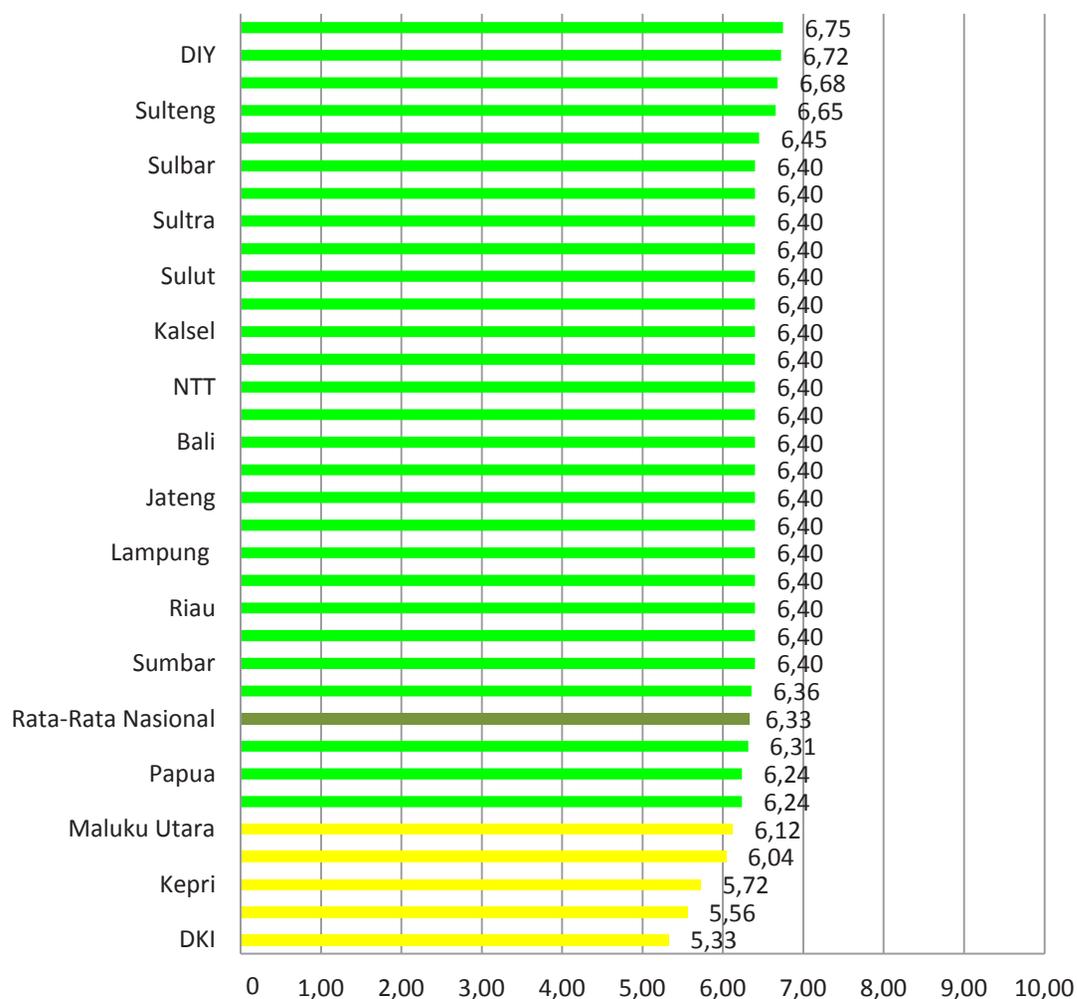
Grafik 2: Indeks Tata Kelola antar Arena: "Aceh terhadap Rata-Rata Nasional"



**Kecuali Masyarakat Ekonomi, semua Arena Tata Kelola Provinsi Aceh berada di atas Rata-Rata Nasional.** Indeks tata kelola tertinggi di Provinsi Aceh secara berurutan diperoleh oleh Masyarakat Sipil, Birokrat, Pemerintah, dan Masyarakat Ekonomi. Tiga arena yang pertama memiliki indeks tata kelola di atas rata-rata nasional. Hanya masyarakat ekonomi yang memiliki kinerja tata kelola di bawah rata-rata nasional. Dari empat arena tersebut, hanya Masyarakat Sipil dan Birokrasi yang memiliki kinerja cenderung baik. Sementara Pemerintah dan Masyarakat Ekonomi memiliki kinerja cukup (Grafik 2).

**Grafik 3: Indeks Tata Kelola Masyarakat Sipil Aceh**

**"Aceh Peringkat 5"**

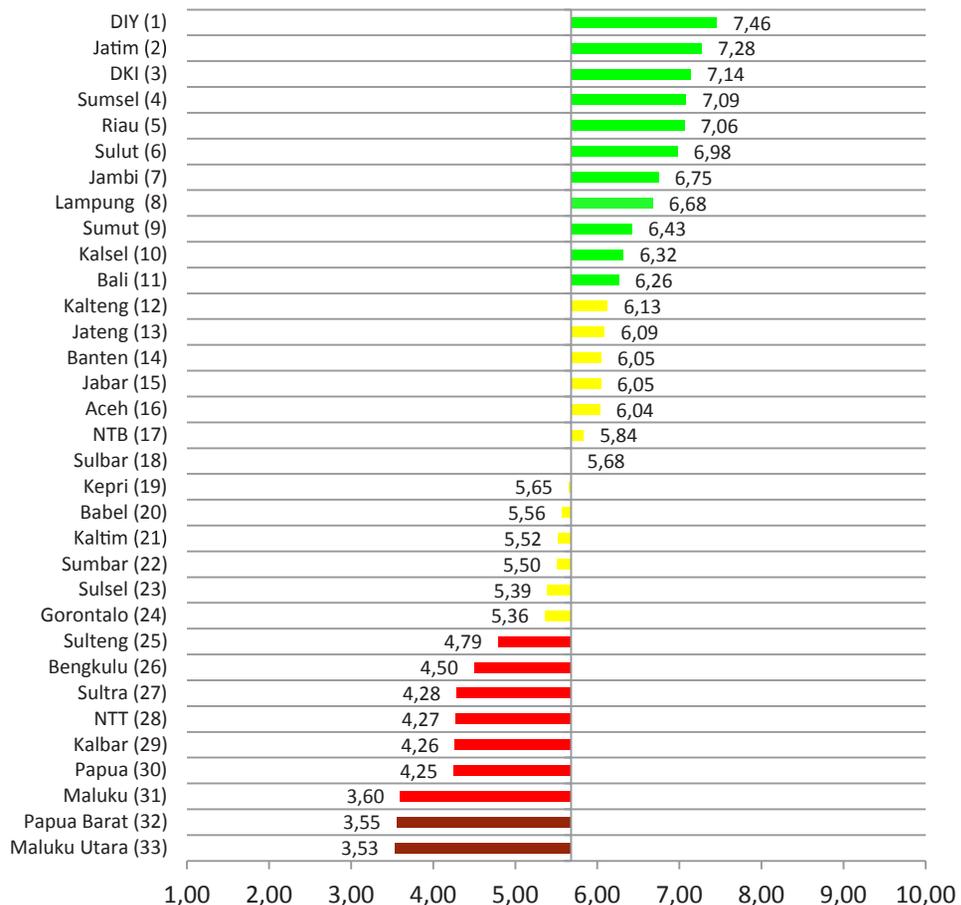


**Masyarakat Sipil Aceh memiliki kinerja tata kelola lebih baik daripada arena lainnya, secara nasional berada di peringkat 5.** Di samping memiliki indeks tata kelola yang paling tinggi dibandingkan arena lainnya, Masyarakat Sipil Aceh juga menempati peringkat 5 indeks tata kelola secara nasional (Grafik 3). Lima teratas adalah Jawa Timur, DI Yogyakarta, Sumatera Utara, Sulawesi Tengah, dan Aceh. Secara nasional, kinerja tata kelola Masyarakat Sipil terlihat cenderung baik. Hanya 5 provinsi (Maluku Utara, Maluku, Kepulauan Riau, Papua Barat, dan DKI Jakarta) yang memiliki rapor cukup. Indeks terendah justru ditempati DKI Jakarta dan berada di bawah rata-rata nasional. Secara regional, indeks tata kelola Masyarakat Sipil Aceh berada di peringkat 2 setelah Sumatera Utara.

Tingginya indeks persepsi tata kelola Masyarakat Sipil Aceh dapat dipahami sebagai indikasi masih aktif dan relatif baiknya Arena ini dalam memainkan perannya. Terutama dalam bidang advokasi dan pemberdayaan masyarakat Aceh sejak masa rehabilitasi danrekonstruksi. Aceh merupakan provinsi yang setelah tsunami sempat mengalami ‘banjir’ OMS dan memiliki aktivitas yang cukup padat dalam berbagai isu sosial, ekonomi, pendidikan, kesehatan, politik, dan pemerintahan.

**Grafik 4: Indeks Tata Kelola Birokrasi Aceh**

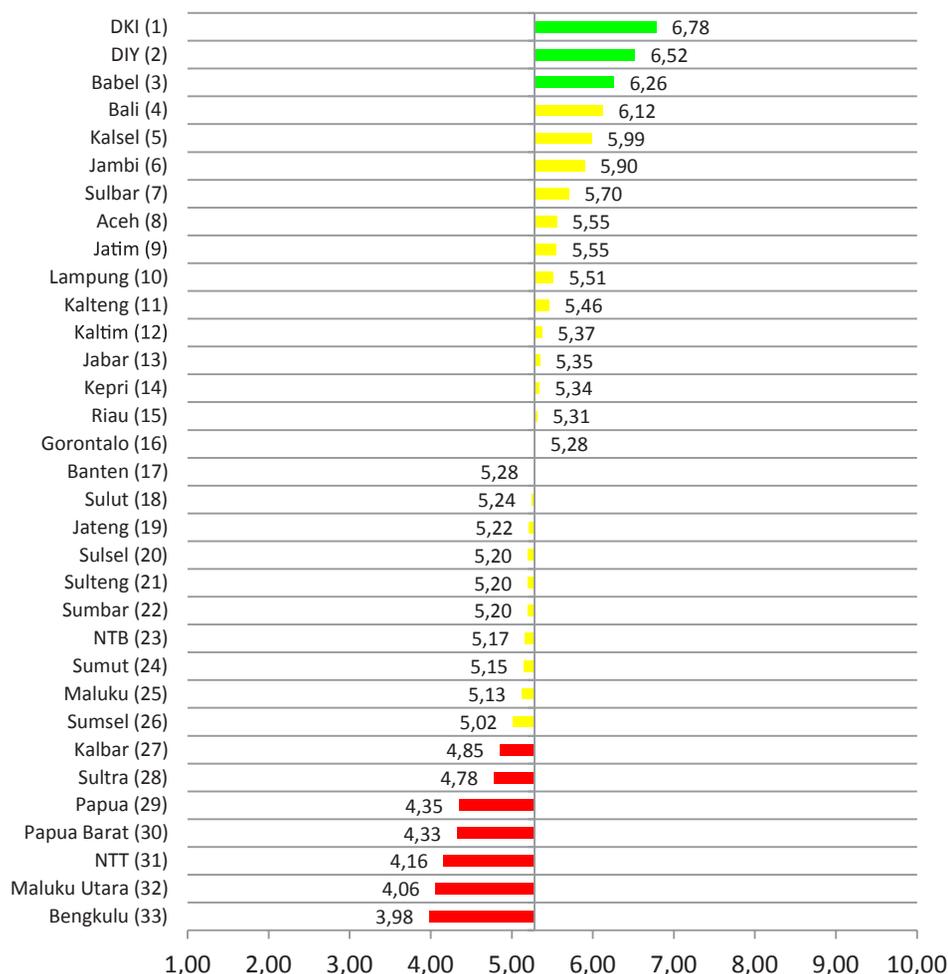
**"Aceh Peringkat 16 "**



Kinerja tata kelola Birokrasi Aceh lebih baik daripada kinerja tata kelola pemerintahnya (eksekutif dan legislatif), secara nasional berada di peringkat 16. Setelah Masyarakat Sipil, peringkat kedua kinerja tata kelola provinsi Aceh ditempati Arena Birokrasi, dan disusul Pemerintah pada posisi ketiga. Indeks kinerja Birokrat lebih tinggi (cenderung baik) dibandingkan Pemerintah (cukup). Sepertinya, pengalaman para birokrat serta reformasi Birokrasi pada level provinsi yang dilaksanakan sejak pemerintahan drh. Irwandi Yusuf (2006-2011) dengan asistensi beberapa lembaga donor, membawa

pengaruh positif terhadap indeks kinerja tata kelola Birokrasi. IGI 2012 ini menempatkan Birokrasi Aceh pada peringkat 16 nasional, atau berada di urutan kelima dari 13 provinsi yang mendapat nilai sedang (Grafik 4). Di regional Sumatera, dari 10 provinsi Aceh berada pada peringkat 6. Kinerja tata kelola Birokrat Aceh berada di bawah Sumatera Selatan, Riau, Jambi, Lampung, dan Sumatera Utara. Namun lebih baik dari Kepulauan Riau, Bangka Belitung, Sumatera Barat, dan Bengkulu.

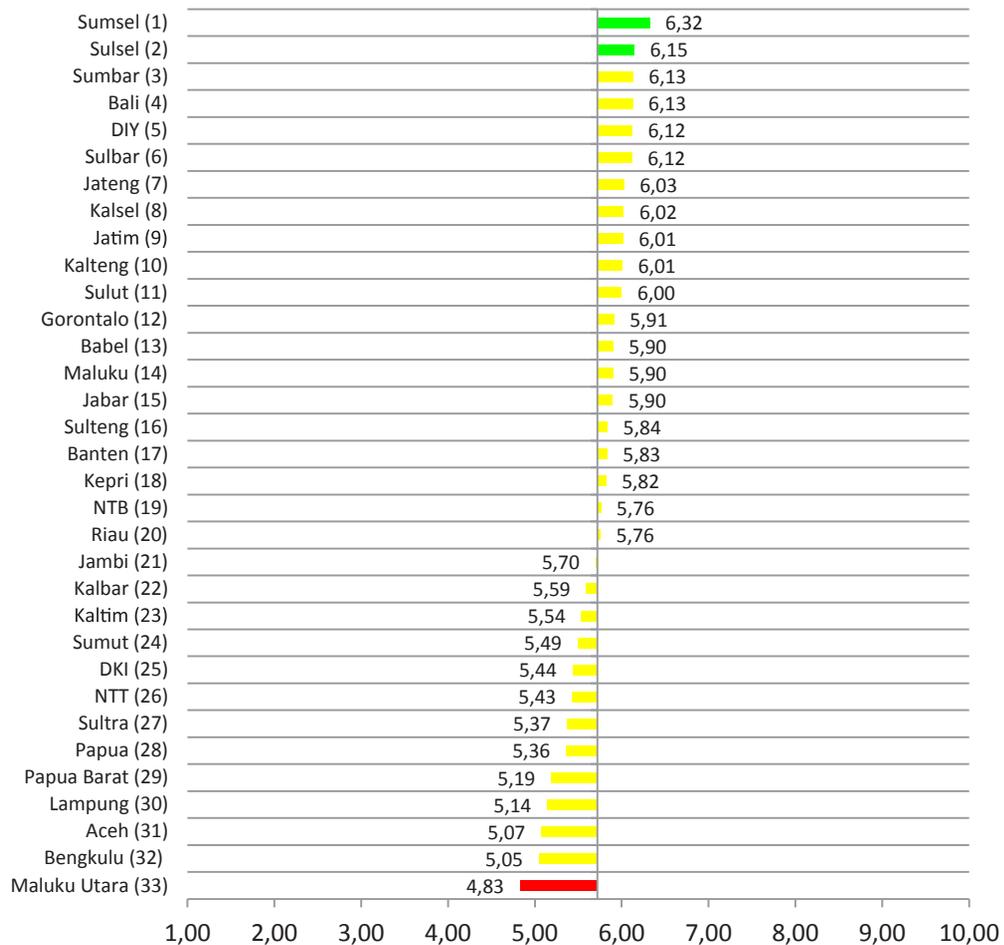
**Grafik 5: Indeks Tata Kelola Pemerintah Aceh  
"Aceh Peringkat 8"**



**Meskipun pada level provinsi kinerja tata kelola Pemerintah Aceh masih di bawah Birokrat, secara nasional berada di peringkat 8.** Secara nasional, hanya tiga provinsi (DKI Jakarta, DI Yogyakarta dan Kepulauan Bangka Belitung) yang Pemerintahnya memiliki tata kelola yang cenderung baik. Aceh bersama 23 provinsi lain berkinerja cukup. Sedangkan 7 provinsi berkinerja cenderung buruk. Secara nasional, Aceh berada pada peringkat 8 (Grafik 5). Untuk wilayah Sumatera, kinerja tata kelola Pemerintah Aceh berada di peringkat 3, di bawah Bangka Belitung dan Jambi.

Provinsi yang ekonominya lebih maju seperti Sumatera Utara, pemerintahnya justru memiliki kinerja yang lebih rendah dari Aceh.

**Grafik 6: Indeks Tata Kelola Masyarakat Ekonomi Aceh  
"Aceh Peringkat 31"**

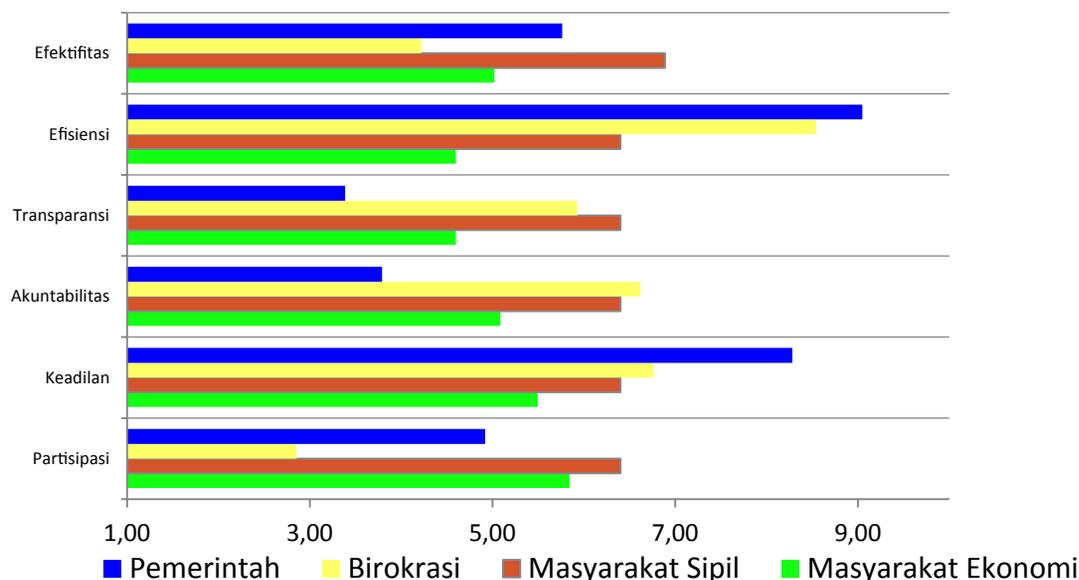


**Kinerja Masyarakat Ekonomi Aceh berada di bawah rata-rata nasional, secara nasional berada di peringkat 31.** Masyarakat Ekonomi provinsi Aceh yang terdiri dari Asosiasi Bisnis dan Kelompok Buruh merupakan kelompok *stakeholders* yang memiliki kinerja tata kelola di bawah rata-rata nasional. Arena ini bahkan berada di peringkat 31 nasional. Secara nasional, hanya 2 provinsi yang memiliki persepsi nilai kinerja cenderung baik (Sumatera Selatan dan Sulawesi Selatan). Yang cenderung buruk hanya provinsi Maluku Utara. Selebihnya, termasuk Aceh, berkinerja cukup (Grafik 7). Di wilayah Sumatera, Masyarakat Ekonomi Aceh berada di posisi terbawah bersama Bengkulu. Berbagai isu iklim usaha, perlindungan hak dan kesejahteraan pekerja, keterlibatan asosiasi dalam

perumusan kebijakan, kepatuhan terhadap pajak, persaingan bisnis dan tender barang dan jasa yang dinilai kurang sehat menjadi kontributor rendahnya indeks persepsi tata kelola Masyarakat Ekonomi di Provinsi Aceh.

## 2.4. Indeks Kinerja Tata Kelola: Perbandingan Prinsip-Prinsip Antar Arena

Gra ik 7: Perbandingan Prinsip-Prinsip Tata Kelola antar Arena di Provinsi Aceh



**Perbandingan prinsip-prinsip *good governance* antar arena di Provinsi Aceh.** Seperti terlihat pada Grafik 7, IGI 2012 memberikan informasi menarik tentang penerapan prinsip-prinsip *good governance* pada semua arena di Provinsi Aceh:

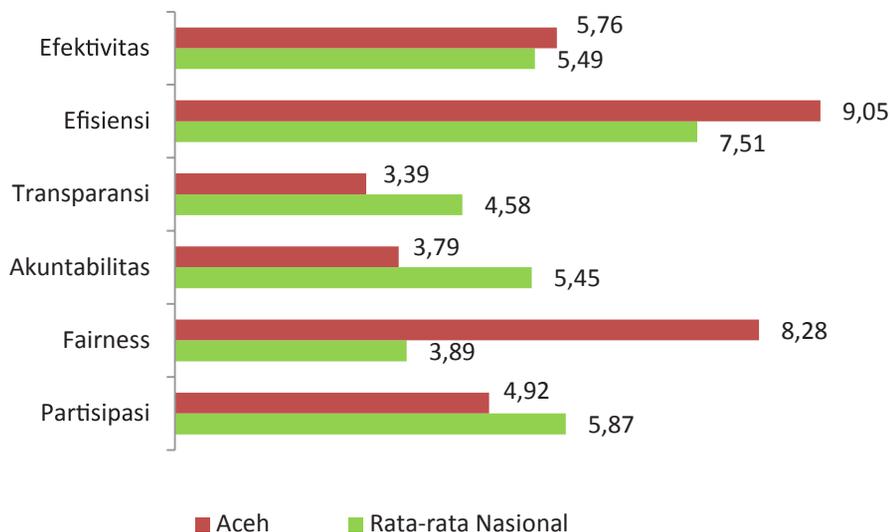
- *Partisipasi* tertinggi dipraktikkan oleh Masyarakat Sipil (6,40) dan terendah oleh Birokrasi (2,85). Perbedaan ini nantinya akan dijelaskan oleh indikator dua arena ini yang dinilai bekerja secara berbeda. Sedikit tidaknya ini menjelaskan bahwa Masyarakat Sipil Aceh memiliki intensitas keterlibatan yang cukup tinggi dengan *grass-root*, sementara Birokrasi Aceh terlalu *office-centered* dan minim ruang keterlibatan bagi publik dalam wilayah kerja mereka.
- *Keadilan* tertinggi diterapkan oleh Pemerintah (8,06) dan terendah oleh Masyarakat Ekonomi (5,50). Nantinya akan digambarkan oleh beberapa indikator bagaimana peran Gubernur dan Legislator Aceh yang sangat signifikan dalam pengalokasian anggaran untuk pengentasan kemiskinan, perbaikan kesehatan, dan pendidikan masyarakat. Sementara rendahnya perhatian sektor usaha terhadap tuntutan kesejahteraan buruh, lemahnya pengakuan dan perlindungan hak-

hak pekerja perempuan menjadi bagian indikator rendahnya prinsip keadilan pada Masyarakat Ekonomi di Provinsi Aceh.

- *Akuntabilitas* tertinggi ditunjukkan oleh Birokrasi (6,62) dan terendah oleh Pemerintah (3,79). Lebih lanjut nantinya akan dijelaskan bagaimana pencapaian opini wajar dari BPK walaupun dengan pengecualian merupakan bagian dari alasan relatif tingginya akuntabilitas mereka. Sementara indikator terlambatnya proses penyusunan sampai pengesahan APBA, serta minim dan lambat produksi Qanun, merupakan bagian dari potret rendahnya akuntabilitas Pemerintah.
- *Transparansi* tertinggi dipunyai oleh Masyarakat Sipil (6,40) dan terendah oleh Pemerintah (3,39). Akses informasi terhadap Birokrasi, walaupun prosedural, dirasakan jauh lebih mudah daripada akses terhadap informasi keuangan pemerintah dan dokumen legislasi. Temuan ini menjadi menarik, karena transparansi masyarakat sipil sedikit lebih tinggi daripada birokrasi.
- *Efisiensi* tertinggi diperlihatkan oleh Pemerintah (9,05) dan terendah oleh Masyarakat Ekonomi (4,60). Kontribusi efisiensi yang tinggi ini di antaranya didapat dari rasio belanja aparatur DPKKA (langsung dan tidak langsung) terhadap total belanja publik provinsi pada 2011 yang memiliki nilai indeks 8,15, di samping persepsi pelayanan pengurusan investasi yang sudah semakin cepat. Sementara rendahnya koordinasi antar asosiasi bisnis dalam perumusan kebijakan daerah serta ketidak fokusan pada penggunaan energi ramah lingkungan dalam pengelolaan bisnis menjadi penyebab rendahnya persepsi efisiensi terhadap Masyarakat Ekonomi.
- *Efektivitas* tertinggi dicapai oleh Masyarakat Sipil (6,89), dan terendah oleh Birokrasi (4,22). Kontribusi masyarakat sipil dinilai cukup tinggi dalam upaya pemberantasan korupsi, peningkatan kualitas pelayanan publik dan pemberdayaan masyarakat marginal. Sementara persentase realisasi PAD yang rendah pada 2011 yang memiliki skor indeks 1,00 dibanding penganggaran tahunan untuk dinas pengumpul/DPKAD menjadi bagian indikasi rendahnya efektivitas Birokrat.

## 2.5. Indeks Kinerja Tata Kelola: Perbandingan Prinsip-Prinsip Dalam Satu Arena

**Grafik 8: Pemerintah Aceh: "Adil, tetapi Tidak Transparan dan Tidak Akuntabel"**

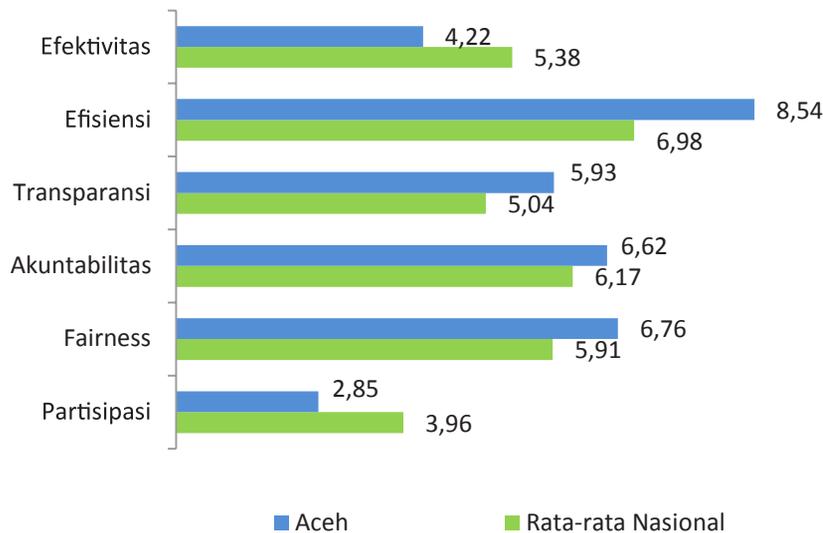


**Pemerintah Aceh: adil dan efisien, tetapi tidak transparan dan tidak akuntabel.** Di satu sisi, Pemerintah Aceh memiliki indeks keadilan yang baik (8,28) jauh di atas rata-rata nasional (3,89). Kontribusi terhadap tingginya keadilan di antaranya disumbang oleh alokasi anggaran pendidikan per siswa (Rp 954,409 ribu), kesehatan per kapita (Rp 156,152 ribu), dan kemiskinan per kapita (Rp 256,921 ribu) yang ketiganya lebih tinggi dari rata-rata nasional. Ini diperkuat oleh hasil workshop dimana para WIP tidak mempertanyakan besarnya alokasi anggaran Gubernur dan legislatif Aceh terhadap tiga sektor tersebut. Sementara itu, Pemerintah Aceh juga memiliki indeks efisiensi yang juga baik (9,05) dan di atas rata-rata nasional (7,51). Kontribusi terbesar terhadap efisiensi di antaranya disumbang oleh rendahnya rasio belanja pegawai -langsung dan tidak langsung (Rp 1,064 triliun) terhadap total belanja APBA (Rp 7,374 triliun), serta rendahnya rasio total belanja DPRA (Rp 82,547 milyar) terhadap total belanja APBA (Rp 7,374 triliun). Meski dari sisi rasio anggaran ini cukup efisien, sisi efisiensi lain seperti rata-rata waktu penyelesaian Qanun di DPRA sampai kepada penerbitan Pergub belum baik.

Di sisi lain, indeks transparansi Pemerintah Aceh bernilai buruk (3,39) dan berada di bawah rata-rata nasional (4,58) yang juga cenderung buruk. Rendahnya transparansi diantaranya disumbang oleh akses yang sangat sulit terhadap penggunaan dana aspirasi. Lainnya disebabkan oleh akses publik yang tidak begitu cepat/mudah terhadap dokumen-dokumen seperti Qanun APBA, Qanun Non-APBA beserta Pergub tentang itu, Pertanggungjawaban APBA, Risalah Rapat dan Laporan Kunjungan Kerja Anggota DPRA. Dokumen-dokumen tersebut tidak ter *up-date* secara *on-line* dan

perolehannya harus melalui prosedur birokratis yang terkadang tidak mudah/cepat. Hal ini diakui oleh WIP peserta workshop IGI yang menilai keterbukaan informasi publik pada Pemerintah Aceh belum begitu baik. Bahkan pada tahun 2013, bantuan sosial dan dana hibah dianggap sebagai ‘dana siluman’ (termasuk di dalamnya dana aspirasi sebesar Rp 345 milyar) yang kemudian dilarang Mendagri untuk dicairkan. Selain itu, indeks akuntabilitas Pemerintah Aceh juga buruk (3,79). Rendahnya akuntabilitas diantaranya disumbang oleh selalu lambatnya pengesahan APBA (tahun 2011 terlambat 3,5 bulan), serta rendahnya rasio Qanun yang disahkan dibandingkan dengan rencana legislasi daerah (dari jumlah 31 dalam Prolegda 2011, disahkan hanya 4). Temuan ini diperkuat oleh persepsi WIP yang ikut meragukan komitmen anggota DPRD untuk memperjuangkan kepentingan publik.

**Grafik 9: Birokrat Aceh: "Efisien, tetapi Tidak Partisipatif"**

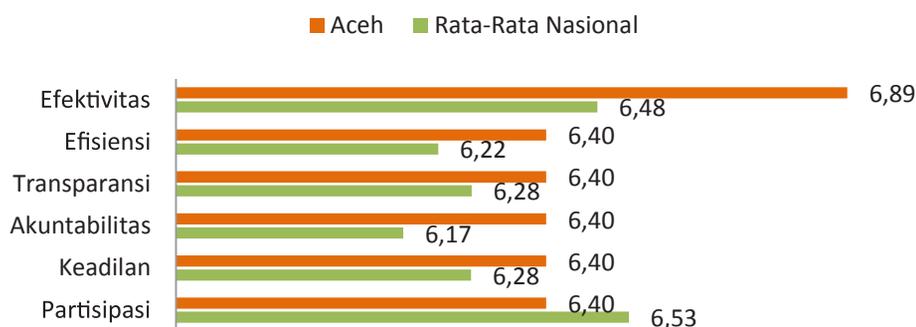


**Birokrasi Aceh: efisien, tetapi tidak partisipatif dan cenderung tidak efektif.** Di satu sisi, tata kelola Birokrasi Aceh sudah efisien (nilai indeks 8,54) dan berada di atas rata-rata nasional (6,98). Efisiensi ini diantaranya disumbang oleh rendahnya rasio anggaran belanja aparatur (Rp 1,064 triliun) terhadap total belanja publik (Rp 4,594 triliun), rendahnya rasio belanja aparatur DPKKA (Rp 53,503 milyar) terhadap realisasi PAD provinsi (Rp 802,840 milyar), serta keberadaan *one stop service* (KPPTSP Aceh) dengan SOP yang dinilai mulai menjamin pelayanan pengurusan usaha.

Di sisi lain, indeks partisipasi Birokrasi Aceh justru sangat rendah (2,85) dan berada di bawah rata-rata nasional (3,96). Penyertaan publik dalam tata kelola Birokrasi dinilai belum memuaskan. Meskipun baru-baru ini telah ada forum reguler dengan masyarakat untuk memperkuat iklim bisnis (*Aceh Business Forum*), namun minim dan rendahnya kualitas unit pelayanan pengaduan masyarakat di bidang kesehatan, pendidikan dan pengentasan kemiskinan, dan pelayanan pengaduan di DPKKA memperburuk indeks partisipasi Birokrasi. Hal ini diperkuat dari hasil workshop WIP

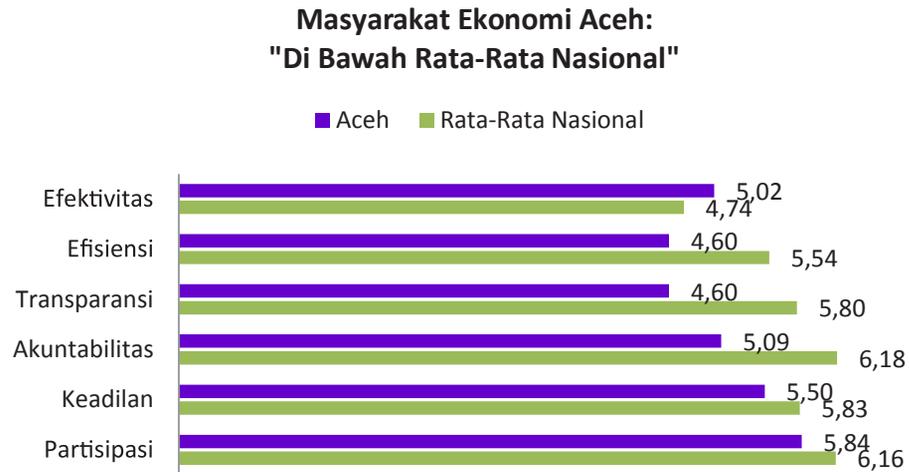
yang menyatakan pelayanan yang diberikan oleh unit-unit pemerintah masih lambat dan belum memuaskan. Sementara itu, indeks efektivitas birokrasi juga cenderung buruk (4,22) dan di bawah rata-rata nasional (5,38). Ini disumbang oleh persentase anggaran tahunan DPKKA yang jumlahnya lebih besar (Rp 2,115 trilyun) dibandingkan realisasi PAD provinsi (Rp 802,840 milyar). Meskipun disatu sisi birokrat dinilai efektif dengan meningkatnya jumlah usaha di Aceh, namun efektivitas ini terganggu oleh rendahnya indeks kualitas lingkungan hidup di Aceh (1,00) yang terbukti dengan bencana alam seperti banjir dan polusi yang mulai sering dirasakan masyarakat.

### Masyarakat Sipil Aceh: "Efektif, tapi Kurang Partisipatif"



**Masyarakat Sipil Aceh: efektif, tetapi secara rata-rata nasional kurang partisipatif.** Secara umum semua prinsip *good governance* Masyarakat Sipil Aceh memiliki nilai indeks di atas rata-rata nasional dan berkinerja “Cenderung Baik”. Dari semua, efektivitas memiliki nilai indeks paling tinggi (6,89). Diakui oleh WIP dalam diskusi IGI 2012, arena ini cukup efektif dalam mencapai tujuan-tujuan advokasi dan pemberdayaan masyarakat melalui mekanisme kerja yang terfokus, terarah dan terukur. Namun demikian, indeks partisipasi masyarakat Sipil Aceh lebih rendah (6,40) dari rata-rata nasional (6,53). Rendahnya angka partisipasi ini sejalan dengan hasil diskusi kelompok, bahwa keterlibatan masyarakat sipil Aceh secara keseluruhan mulai dari proses perencanaan sampai kepada pengawasan anggaran publik masih lemah. Karena selama ini, seperti diakui oleh WIP dari Pemerintah dan Birokrasi dalam diskusi, bahwa Masyarakat Sipil Aceh terlalu kritis dan aktif pada tahap evaluasi pembangunan, tetapi rendah partisipasinya pada awal perencanaan dan implementasi program pembangunan.

**Grafik 11: Masyarakat Ekonomi Aceh: "Di Bawah Rata-Rata Nasional"**



**Masyarakat Ekonomi Aceh: hampir semua prinsip-prinsip tata kelolanya berada di bawah rata-rata nasional.** Dari enam prinsip tata kelola di Arena Masyarakat Ekonomi, hanya prinsip efektivitas (5,02) yang memiliki kinerja di atas rata-rata nasional (4,74). Mulai membaiknya iklim bisnis provinsi sejak masa damai serta pertumbuhan lapangan kerja menjadi alasan arena ini sukses mencapai tujuannya, walaupun banyak didorong oleh APBA. Sementara efisiensi dan transparansi merupakan dua indeks yang nilainya cenderung buruk (4,60). Meskipun asosiasi Masyarakat Ekonomi telah cukup berpartisipasi dalam perumusan kebijakan pembangunan, namun efisiensi dinilai rendah karena lemahnya koordinasi antar asosiasi ini. Ini diakui oleh WIP selama diskusi, bahwa *interest* masyarakat ekonomi terhadap bisnis lebih bersifat personal daripada kepentingan asosiasi dan masyarakat banyak. Sementara transparansi yang rendah (4,60) diakibatkan oleh kurangnya keterbukaan masyarakat ekonomi dalam menjalankan fungsi implementasi proyek pemerintah.

## 2.6. Analisa Indikator

Tabel berikut meringkas sejumlah indikator tata kelola yang memiliki dua ekstrim indeks kinerja (baik dan buruk).

Tabel 1: "Indikator-indikator yang memiliki indeks kinerja baik dan buruk"				
Indikator	Arena	Prinsip	Indeks	Nilai
Pelembagaan upaya perlindungan dan pemberdayaan perempuan	Pemerintah	Keadilan (G1F1)	10,00	SANGAT BAIK
Anggaran APBD bidang pendidikan dibagi jumlah siswa sampai jenjang pendidikan 9 tahun (d disesuaikan dengan indeks kemahalan konstruksi)	Pemerintah	Keadilan (G2F3)	10,00	
Rasio Total Budget DPRD terhadap Total APBD	Pemerintah	Efisiensi (G4I1)	9,54	
Tingkat kesenjangan (Gini Ratio)	Pemerintah	Efektivitas (G2E4)	9,36	
Rasio Anggaran untuk Belanja Aparatur (Langsung dan Tidak Langsung) terhadap Total Belanja Publik Provinsi	Birokrasi	Efisiensi (B2I1)	9,56	
Pelayanan Untuk Pengurusan Investasi	Birokrasi	Efisiensi (B3I1)	10,00	
Pertumbuhan investasi (investment growth)	Birokrasi	Efektivitas (B3E1)	10,00	
Anggaran APBD untuk kesehatan (non belanja pegawai) per kapita (d disesuaikan dengan Indeks Kemahalan Konstruksi).	Pemerintah	Keadilan (G2F1)	7,64	BAIK
Rasio Anggaran Belanja Pegawai (Langsung+Tidak Langsung) terhadap Total APBD	Pemerintah	Efisiensi (G2I1)	8,15	
Tingkat kemiskinan	Pemerintah	Efektivitas (G2E2)	7,57	
Persentase kelahiran yang dibantu medis (dokter dan bidan) terhadap total angka kelahiran	Birokrasi	Keadilan (B2F1)	8,23	
Kemudahan akses terhadap regulasi tentang investasi di provinsi	Birokrasi	Transparansi (B3T1)	7,75	
Kontribusi OMS terhadap upaya pemberantasan korupsi.	Masy. Sipil	Efektivitas (C1E1)	8,20	

Ketepatan waktu dalam pengesahan Qanun APBD	Pemerintah	Akuntabilitas (G2A1)	1,00	<b>SANGAT BURUK</b>
Kemudahan Akses Penggunaan Dana Aspirasi Anggota DPRD Provinsi	Pemerintah	Transparansi (G2T3)	1,00	
Jumlah Qanun Inisiatif	Pemerintah	Efektivitas (G1E1)	3,25	
Regulasi tentang Perlindungan Lingkungan Hidup	Pemerintah	Efektivitas (G1E2)	1,00	
Persentase perempuan di parlemen	Pemerintah	Efektivitas (G3E5)	1,13	
Unit Pelayanan Pengaduan Masyarakat di bidang kesehatan, pendidikan, dan pengentasan kemiskinan.	Birokrasi	Partisipasi (B2P1)	1,00	
Persentase anggaran tahunan DPKD Provinsi terhadap realisasi PAD (Pendapatan Asli Daerah)	Birokrasi	Efektivitas (B1E1)	1,00	
Kualitas Air/udara/Tutupan Hutan dalam Indeks Kualitas Lingkungan Hidup 2010 dan 2011	Birokrasi	Efektivitas (B2E2/B2E3/B2E4)	1,00	
Rasio Realisasi pengesahan perda dibandingkan dengan jumlah rencana legislasi daerah (dalam %)	Pemerintah	Akuntabilitas (G1A2)	3,03	<b>BURUK</b>
Kemudahan akses terhadap dokumen PERDA dan Peraturan Gubernur Non-APBD	Pemerintah	Transparansi (G1T1)	3,25	
Kemudahan Akses Kelengkapan Dokumen APBD	Pemerintah	Transparansi (G2T1)	3,25	
Kemudahan Akses Pertanggungjawaban APBD provinsi	Pemerintah	Transparansi (G2T2)	3,25	
Kemudahan akses kegiatan pengawasan DPRD Laporan Singkat, Risalah Rapat, Kunjungan Kerja Pembangunan Anggota DPRD	Pemerintah	Transparansi (G4T1)	3,25	
Ada tidaknya Unit Pelayanan Pengaduan Masyarakat (UPPM) di Dispenda provinsi	Birokrasi	Partisipasi (B1P1)	2,80	
Kualitas Kelompok Kerja Pengarusutamaan Gender di Provinsi	Birokrasi	Keadilan (B2F4)	3,25	

Dari tabel di atas terlihat bahwa Pemerintah dan Birokrasi adalah dua arena yang memiliki dinamika ekstrim indeks yang berbeda (baik dan buruk). Indikator-indikator yang bernilai positif adalah sesuatu yang perlu diberikan apresiasi untuk dipertahankan. Sementara yang bernilai buruk menjadi bagian dari rekomendasi untuk perbaikan.

### III. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

#### 3.1. Kesimpulan

Dengan jumlah anggaran setiap tahun yang begitu besar dan semakin meningkat (Rp 7,519 trilyun pada 2011, Rp 9,511 trilyun pada 2012, dan kini 11,785 trilyun tahun 2013) namun memiliki peringkat 18 dalam hal tata kelola pemerintahan, menjadi *warning* bahwa Aceh "cukup kaya" tetapi "lemah tata kelola". Artinya, uang akan menguap begitu saja, dan tujuan-tujuan pembangunan tidak akan tercapai jika prinsip-prinsip tata kelola tidak segera diperbaiki. Sebaliknya, Aceh dapat berubah menjadi provinsi yang adil makmur, jika TDBH Migas dan Dana Otsus yang masih akan terus diterima sampai tahun 2027 diimbangi oleh profesionalisme kinerja tata kelola Pemerintah, Birokrasi, Masyarakat sipil, dan Masyarakat Ekonomi. Peringkat 18 bukanlah posisi yang baik. Terlebih secara keseluruhan kinerjanya masih di bawah kategori "baik". Untuk mencapai nilai "baik", maka tidak ada pilihan lain kecuali segera memperbaiki prinsip partisipasi, keadilan, akuntabilitas, transparansi, efisiensi, dan efektivitas di keempat arena tata kelola.

#### 3.2. Rekomendasi

##### 3.2.1. Rekomendasi untuk Masing-masing Arena

- PEMERINTAH. *Akuntabilitas, transparansi, dan efektivitas* adalah tiga hal yang harus segera diperbaiki oleh pemerintah (Gubernur dan Legislatif).
  - *Akuntabilitas* berupa ketepatan waktu dalam pengesahan Qanun APBA, serta memperbanyak jumlah pengesahan Qanun terutama yang sudah di inisiasi sendiri oleh DPRA.
  - *Transparansi* berupa kemudahan publik untuk mengakses penggunaan dana aspirasi merupakan hal paling penting untuk segera dilakukan. Di samping itu, juga harus segera dipermudah akses informasi terhadap dokumen kelengkapan APBA dan pertanggungjawabannya. Selain itu, kemudahan akses terhadap dokumen-dokumen hukum (Qanun dan Pergub non APBA lainnya), serta terhadap risalah rapat/kunjungan/kegiatan DPRA harus dibenahi secara *online* dan *ter-update*. Semua ini penting dilakukan untuk meningkatkan kontrol dan kepercayaan publik terhadap Gubernur dan DPRA.
  - *Efektivitas* berupa peningkatan produktifitas jumlah qanun inisiatif (DPRA) yang harus dihasilkan untuk mengatur jalannya pembangunan, termasuk membuat berbagai regulasi lingkungan hidup untuk provinsi Aceh, serta meningkatkan persentase perempuan di parlemen.

- **BIROKRASI.** *Partisipasi, efektivitas, dan keadilan* adalah tiga hal yang paling perlu diperbaiki oleh Birokrasi Aceh.
  - *Partisipasi* berupa perubahan paradigma kerja dari hal-hal administratif (*office-centered*) ke persoalan publik (*people-centered*). Birokrat harus lebih membuka ruang keterlibatan masyarakat dalam pembangunan dengan aktivasi unit-unit pengaduan di bidang kesehatan, pendidikan, pengentasan kemiskinan, dan keuangan. Juga diperlukan interaksi dengan kampus dan elemen sipil lainnya untuk peningkatan kualitas pembangunan melalui *collaborative research and development*.
  - Efektivitas pembangunan harus diupayakan melalui pertumbuhan investasi dan bisnis lokal melalui peningkatan PAD, sehingga tidak tergantung dengan transfer dari pusat. Implementasi proyek pembangunan pun harus mempertimbangkan kelestarian alam, yang selama ini cenderung semakin rusak.
  - *Keadilan* adalah dengan memperbaiki kualitas kelompok kerja pengarusutamaan gender di tingkat provinsi guna mencapai kualitas pembangunan yang tidak timpang terhadap kelompok-kelompok rentan. Terlebih dengan semakin meningkatnya kekerasan terhadap perempuan dan anak.
- **MASYARAKAT SIPIL.** Partisipasi OMS yang terlihat cenderung ramai pada level evaluasi pembangunan, harus lebih diramaikan lagi sejak tahap perencanaan. Keterlibatan masyarakat sipil sejak awal sangat krusial bagi kualitas proses dan hasil pembangunan.
- **MASYARAKAT EKONOMI.** Berada pada peringkat 31, yang hampir keseluruhan prinsip tata kelola berada di bawah rata-rata nasional, asosiasi dan kelompok buruh Aceh harus melakukan perbaikan mulai dari kesolidan asosiasi dalam memperjuangkan kebijakan pembangunan yang pro-pertumbuhan ekonomi rakyat dan mendukung hak-hak pekerja, sampai kepada tanggungjawab untuk menumbuhkan usaha dan penyerapan tenaga kerja tanpa ketergantungan kepada realisasi APBA.

### **3.2.2. Rekomendasi Umum**

Di samping itu, interaksi positif antar empat *regional stakeholders* ini juga harus ditingkatkan. Selama diskusi kelompok, para WIP menilai bahwa komunikasi antara Pemerintah, Birokrasi, OMS dan Masyarakat Ekonomi belum terbangun dengan baik. Ketiga *stakeholder* pembangunan regional ini seperti sedang berjalan ke arah tujuan masing-masing. Padahal, tujuannya sama, hendak membangun masyarakat yang lebih baik. Ketidakharmonisan ini memicu timbulnya isu-isu seperti lemahnya transparansi dan partisipasi. Untuk itu perlu pola komunikasi yang lebih intensif dan terarah, sehingga semua elemen ini sejak awal secara bersama-sama terlibat dalam proses formulasi sampai kepada pelaksanaan kebijakan, peraturan, pelayanan serta prioritas-prioritas pembangunan dan pelayanan publik. Interaksi dan kolaborasi ini dipercayai akan memperkuat efektivitas, efisiensi, akuntabilitas dan nilai-nilai keadilan dalam pembangunan.



## 2. PROVINSI SUMATERA BARAT

# “ADA APA dengan SUMBAR?”

Oleh: Edi Indrizal





## I. Sekilas Provinsi Sumatera Barat

### 1.1. Kondisi Umum Geografis, Demografis, Sosial dan Ekonomi

Sumatera Barat merupakan salah satu daerah provinsi di wilayah bagian barat Indonesia. Sebaran wilayahnya meliputi bagian daratan P. Sumatera bagian tengah sebelah barat hingga gugusan pulau-pulau kecil dan besar yang berhadapan di perairan Samudera Indonesia dengan jumlah 377 pulau. Luas Provinsi Sumatera Barat 42.297,30km<sup>2</sup> atau 2,27% dari luas Republik Indonesia. Wilayah ini terletak pada 0° 54' Lintang Utara sampai dengan 3° 30' Lintang Selatan dan dari 98° 36' sampai 101° 53' Bujur Timur. Daerah ini beriklim tropis basah. Curah hujan tahunannya berkisar antara 1.980 - lebih dan 5.000 mm/tahun dengan kecenderungan daerah bagian barat lebih basah dibandingkan bagian timur. Suhu rata-rata 22° – 28° C dengan perbedaan antara temperatur siang dan malam antara 5° – 7° C.

Topografi daerah Provinsi Sumatera Barat memiliki variasi yang unik, mulai dari dataran rendah di pantai berketinggian 0 m hingga dataran tinggi (pegunungan) berketinggian >3.000 m di atas permukaan laut. Wilayah dataran tinggi amat subur untuk pertanian tersebar di sekitar pegunungan Bukit Barisan seperti di Agam, Tanah Datar, Limapuluh Kota, Pasaman, Bukittinggi, Padang Panjang dan Solok. Beberapa gunung berapi di daerah ini tercatat masih aktif, seperti: G. Marapi, G. Singgalang dan G. Tandikat, G. Talang dan G. Talamau. Daerah ini juga memiliki beberapa danau alam berukuran besar, seperti: danau Singkarak, danau Maninjau, danau Diatas dan danau Dibawah. Adanya pegunungan dan danau di dataran tinggi menjadi sumber air utama bagi banyak sungai yang mencapai 254 jumlahnya, sebagian bermuara ke Samudera Hindia di pantai barat dan sebagian lainnya ke arah pantai timur Pulau Sumatera yang berhilir di Provinsi Riau dan Provinsi Jambi. Sementara itu daerah dataran rendahnya tersebar di wilayah pantai barat meliputi Pasaman Barat, Padang Pariaman, Pariaman, Padang dan Pesisir Selatan yang memiliki potensi kelautan dan perairan yang besar. Pada gugusan pulau di Samudera Indonesia terdapat beberapa wilayah yang dikenal memiliki ombak indah yang tinggi dan menjadi tantangan yang amat disukai oleh para peselancar, seperti di kawasan pantai barat Pulau Siberut di Kepulauan Mentawai.

Di satu sisi variasi potensi kekayaan alam daerah ini terbukti amat baik untuk pengembangan kegiatan ekonomi agraris. Pemandangan alamnya yang indah tidak ayal telah menjadi faktor daya tarik tersendiri pula untuk dikunjungi para wisatawan dalam negeri maupun mancanegara. Namun di sisi lain daerah ini juga dikenal sebagai salah satu daerah ‘*minimarket*’ bencana alam karena rawan gempa bumi, banjir, longsor hingga angin kencang.

Wilayah Sumatera Barat berbatasan langsung dengan Provinsi Sumatera Utara di sebelah utara, Provinsi Jambi dan Provinsi Bengkulu di sebelah selatan, Provinsi Riau di sebelah timur, dan dengan Samudera Indonesia dan Madagaskar di bagian barat. Ibukota pusat pemerintahan provinsi ini berada di Kota Padang. Secara administratif Provinsi Sumatera Barat terdiri atas 19 wilayah kabupaten/kota, meliputi 12 Kabupaten dan 7 Kota, yakni: Kabupaten Tanah Datar, Kabupaten Agam, Kabupaten Lima Puluh Kota, Kabupaten Padang Pariaman, Kabupaten Pesisir Selatan, Kabupaten Solok, Kabupaten Solok Selatan, Kabupaten Sijunjung, Kabupaten Dharmasraya, Kabupaten Kepulauan Mentawai, Kabupaten Pasaman, Kabupaten Pasaman Barat, Kota Padang, Kota Bukittinggi, Kota Payakumbuh, Kota Padang Panjang, Kota Sawahlunto, Kota Solok dan Kota Pariaman. Penambahan 3 kabupaten baru yang melengkapinya menjadi 19 kabupaten/kota dimulai pada awal tahun 2004, yaitu Pasaman Barat, Dharmasraya dan Solok Selatan, masing-masing pecahan dari Kabupaten Pasaman, Kabupaten Sawahlunto/Sijunjung dan Kabupaten Solok.

Struktur pemerintahan daerah Provinsi Sumatera Barat secara umum kurang lebih sama dengan provinsi lainnya di Indonesia. Hanya saja pada struktur pemerintahan terendah di provinsi ini dijumpai kekhasan. Sejak pemberlakuan otonomi daerah, di provinsi ini telah berlangsung juga perubahan struktur pemerintahan desa "Kembali ke Nagari". Pemerintahan Nagari dikepalai oleh Wali Nagari yang merupakan unit pemerintahan setara dengan Pemerintahan Desa yang umum dijumpai secara nasional. Oleh karena itu unit pemerintahan terendah di Sumatera Barat itu ada di tingkat Nagari dan Kelurahan.

Menurut data BPS (2011) penduduk Sumatera Barat berjumlah 4.904.460 jiwa. Pertumbuhan penduduk daerah ini terutama dipengaruhi oleh faktor pertumbuhan alami dan migrasi. Sumatera Barat sering juga disebut dengan istilah "ranah Minang" karena mayoritas penduduknya bersuku bangsa Minangkabau dan mengidentifikasi wilayah ini sebagai daerah asal mereka. Orang Minangkabau dikenal sebagai salah satu kelompok suku bangsa di Indonesia yang masih kuat berpegang pada adat dan agama Islam sebagaimana digambarkan dalam filosofi adatnya: "Adat Bersendi Syarak, Syarak Bersendi Kitabullah". Masyarakat Minangkabau yang menganut sistem kekerabatan matrilineal ini juga dikenal sebagai salah satu kelompok suku bangsa dengan tradisi merantau dan kewirausahaan yang kuat di Asia Tenggara.

Daerah Sumatera Barat masih lebih menonjol memperlihatkan ciri-ciri daerah agraris. Daerah ini sejak dulu telah dikenal sebagai salah satu "lumbung padi" di luar Jawa. Sebagain besar areal sawah di provinsi ini sudah merupakan sawah beririgasi teknis, semi teknis dan sederhana. Selain komoditi pertanian padi, sayuran dataran tinggi juga banyak dihasilkan dari daerah ini dan dipasarkan ke Provinsi tetangga seperti Riau, Jambi dan Kepulauan Riau, bahkan juga hingga ke Jakarta dan untuk diekspor ke beberapa negara tetangga seperti Singapura dan Malaysia. Selain itu kegiatan

peternakan, perkebunan dan kelautan juga sudah lama menjadi bagian dari kegiatan mata pencaharian penduduknya. Sektor pariwisata pun merupakan salah satu sumber perekonomian yang penting bagi daerah ini. Sementara itu untuk sektor lainnya seperti pertambangan, potensinya relatif terbatas dan kurang dapat dikembangkan karena adanya batasan kawasan lindung di beberapa daerah. Potensi bahan galian berupa deposit pasir dan batu gunung, tanah liat silika dan besi oksida serta kapur sebagai bahan dasar industri semen dan batu bara juga dijumpai di daerah ini. Khusus ketersediaan *clay* sebagai bahan baku semen, saat ini masih dapat memasok kebutuhan BUMN PT Semen Padang. Sedangkan eksploitasi batu bara skala besar kini tidak dilakukan lagi karena depositnya yang sudah menipis sehingga PT TBO Bukit Asam di Sawahlunto akhirnya telah berhenti beroperasi sejak beberapa tahun lalu. Demikian pula industri manufaktur, meskipun upaya pengembangannya terus diupayakan namun hingga kini tidak mengalami perkembangan berarti untuk diekspor.

Secara umum angka Produk Domestik Bruto Regional (PDRB) Provinsi Sumatera Barat mengalami peningkatan dari 17.960.699,96 pada tahun 2010 menjadi 20.168.840,07 pada tahun 2011. Hal ini menandakan adanya perbaikan laju pertumbuhan ekonomi daerah bersangkutan dewasa ini. Namun demikian jika dilihat lebih jauh menurut kontribusinya per sektor, ternyata peran sektor pertanian cenderung menurun. Sementara itu pada sektor industri, Sumatera Barat masih tetap didominasi oleh industri kecil, industri rumah tangga dan industri kerajinan. Dari sisi jumlah pelaku, sektor industri Sumatera Barat cukup besar, namun dari sisi penciptaan nilai tambah ternyata masih relatif kecil. Tingkat pengolahan hasil pertanian yang menciptakan pertumbuhan ekonomi masih sangat rendah sehingga nilai tambah lokal yang ditinggalkan dalam percepatan pertumbuhan sektor manufaktur lokal masih sangat terbatas. Ini tercermin dari rendahnya laju pertumbuhan sektor industri manufaktur dan rendahnya kontribusi sektor manufaktur di dalam PDRB.

Jika jumlah investasi PMA dan PMDN di tahun 2011 dikurangi jumlah investasi PMA dan PMDN di tahun sebelumnya 2010 dibagi nilai investasi tahun sebelumnya, maka ternyata angka pertumbuhan investasi di Provinsi Sumatera Barat tahun 2011 sebenarnya cukup tinggi yakni 306%. Sementara itu jika jumlah proyek investasi PMA dan PMDN tahun 2011 dikurangi jumlah proyek investasi tahun 2010, dibagi jumlah proyek tahun 2010, persentasenya pun meningkat yakni sebesar 18,92. Namun angka pertumbuhan nilai dan jumlah proyek investasi yang relatif besar ini agaknya masih belum sebanding dengan laju pertumbuhan ekonomi daerah dan dampak perbaikan ekonomi per kapita pendudukan yang bisa dihasilkannya.

Pada tahun 2010 jumlah penduduk berumur 15 tahun keatas (usia kerja) yang dapat dikelompokkan ke dalam kategori angkatan kerja adalah sebesar 2,042.454, meningkat menjadi 2.070.725 pada 2011. Persentase pengangguran terbuka tahun 2011 di Provinsi Sumatera Barat tercatat 7,14%. Sedangkan jumlah penduduk miskin di provinsi ini masih sebesar 442.090 jiwa atau kurang lebih 9,00% dari total jumlah penduduknya.

Pendapatan per kapita penduduk provinsi Sumatera Barat tahun 2011 Rp. 8.021.800,-/tahun. Mayoritas penduduknya masih bekerja pada lapangan usaha pertanian, kehutanan dan perikanan, disusul lapangan usaha perdagangan, rumah makan dan hotel di urutan kedua. Meskipun banyak pencari kerja masih menargetkan untuk bisa bekerja di sektor formal menjadi Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Swasta di perusahaan atau industri, namun penyerapan tenaga kerja baru pada lapangan kerja ini di provinsi Sumatera Barat lebih terbatas.

## **1.2. Implikasi dan Tantangan Tata Kelola**

Sungguhlah sulit untuk tidak mengatakan bahwa sejak memasuki era otonomi daerah Sumatera Barat menghadapi tantangan cukup berat menjalaninya. Dalam perhitungan sekarang ini Sumatera Barat tidaklah tergolong provinsi yang kaya sumber daya alam (SDA). Kalaupun orang mengatakan Sumatera Barat memiliki kekayaan potensi sumber daya manusia (SDM), sesungguhnya hal itu pun lebih mencerminkan gambaran di masa lalu, bukan sekarang. Keadaannya terasa menjadi lebih berat setelah daerah ini dilanda beberapa gempa bumi antara lain Gempa 30 September 2009 berkekuatan 7,6 SR disusul 6,2 SR menghantam lepas pantai Sumatera Barat yang menimbulkan dampak tidak hanya menghancurkan cukup banyak prasarana hasil pembangunan yang ada sebelumnya, tapi juga merenggut banyak korban jiwa. Tercatat lebih dari 1.100 orang korban jiwa dan lebih dari 100.000 bangunan rusak berat serta 100.000 lainnya rusak ringan. Hingga saat ini rehabilitasi dan rekonstruksi pembangunan pascagempa itu masih berlangsung.

Oleh sebab itu amatlah relevan dan penting untuk mencermati lebih mendalam praktik tata kelola pemerintahan di daerah ini. Dasar pemikirannya ialah bahwa dinamika relasi antara pemerintah, birokrasi, masyarakat sipil dan masyarakat ekonomi sejatinya menentukan derap langkah dan pencapaian tujuan pembangunan daerah. Sebagaimana juga lazimnya merupakan bagian yang tidak terpisahkan di dalam penyelenggaraan pemerintahan demokrasi dan otonomi daerah, manakala takelola pemerintahandaerah baik maka akan berarti positif bagi upaya mewujudkan tujuan pembangunan daerah tersebut. Sebaliknya jika tata kelolanya buruk maka tujuan hakiki pembangunan daerah untuk memajukan kesejahteraan masyarakat niscaya sulit diwujudkan.

Faktanya, praktik tata kelola pemerintahan di daerah ini menunjukkan adanya gejala dinamika yang memburuk dewasa ini. Menurut laporan The Partnership Indonesia indeks tata kelola pemerintahan Provinsi Sumatera Barat kini mengalami penurunan cukup signifikan. Pada Tahun 2008 Provinsi Sumatera Barat menduduki peringkat ke-3 terbaik untuk indeks tata kelola pemerintahan provinsi se-Indonesia dengan skor indeks keseluruhan 5,98. Namun menurut hasil asesmen 2012 skor indeksnya turun menjadi 5,70, yang memiliki indeks yang sama dengan angka rata-rata indeks tata kelola pemerintahan provinsi di Indonesia (rata-rata nasional) yakni 5,70. Akibatnya peringkat Provinsi Sumatera Barat pun melorot menjadi ke-20 secara nasional dan urutan ke-3 paling rendah di antara provinsi yang ada di Pulau Sumatera dewasa ini.

Dengan menggunakan rentang nilai 1 - 10, skor nilai total indeks tata kelola pemerintahan Provinsi Sumatera Barat 2012 yakni 5,70 artinya secara umum hanya berkategori “cukup”. Secara keseluruhan nilai indeks tata kelola pemerintahan provinsi merupakan kontribusi skor dari empat arena yang dijadikan sebagai rujukan dalam penyusunan indeks tata kelola pemerintahan daerah, yaitu: Pemerintah (*Government/political-offices*), Birokrasi (*Bureaucracy*), Masyarakat Sipil (*Civil Society*), dan Masyarakat Ekonomi (*Economic Society*) di tingkat provinsi bersangkutan. Sementara, skor akhir dari empat arena tersebut diperoleh berdasarkan kontribusi dari skor enam prinsip tata kelola atau secara metodologis berperan sebagai “variabel”, yaitu: partisipasi (*participation*), keadilan (*fairness*), akuntabilitas (*accountability*), transparansi (*transparency*), efisiensi (*efficiency*) dan efektivitas (*effectiveness*).

Jika dipilah menurut kontribusi masing-masing arena tata kelolanya dapat ditunjukkan bahwa penurunan nilai indeks tata kelola pemerintahan Provinsi Sumatera Barat ternyata terjadi pada semua arena tata kelola yang ada tanpa terkecuali. Kesenjangan kontribusi skor antara masing-masing arena terhadap angka nilai indeks tata kelola pemerintahan provinsi ini pun terlihat. Penurunan nilai indeks tata kelola terutama disebabkan kontribusi yang relatif rendah pada Arena Pemerintah dan Birokrasi. Skor indeks Arena Pemerintah 5,20, sedangkan Arena Birokrasi berskor 5,50, berarti keduanya sama-sama berkategori “cukup”. Sementara itu kontribusi Arena Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi berada pada kategori “cenderung baik”, masing-masing arena ini memiliki skor nilai indeks 6,40 dan 6,13. Gambaran penurunan dan kesenjangan kontribusi skor indeks tata kelola dari masing-masing arena ini selengkapny dapat dilihat pada tabel 1 berikut ini.

**Tabel 1. Indeks Tata kelola Pemerintahan Provinsi Sumatera Barat menurut Masing-Masing Arena**

Arena	Indeks Sumbar 2008	Indeks Sumbar 2012	Rata - Rata Nasional 2012
<b>INDEKS KESELURUHAN</b>	<b>5,98</b>	<b>5.70</b>	<b>5.70</b>
Pemerintah ( <i>Government / Political Office</i> )	5.35	5.20	5.28
Birokrasi ( <i>Bureaucracy</i> )	5.87	5.50	5.68
Masyarakat sipil ( <i>Civil Society</i> )	6.61	6.40	6.33
Masyarakat ekonomi ( <i>Economic Society</i> )	6.62	6.13	5.72

*Pemerintah: meski akuntabilitas masih cenderung baik, namun lemah dalam transparansi dan keadilan*

Hasil temuan IGI 2012 menunjukkan bahwa kontribusi nilai indeks tata kelola Provinsi Sumatera Barat pada Arena Pemerintah memiliki skor 5,20 merupakan paling rendah dibandingkan kesemua arena tata kelola yang ada. Skor total indeks Arena Pemerintah ini juga mengalami penurunan dibandingkan tahun 2008 yakni 5,35. Secara lebih terperinci dapat pula dilihat bahwa meskipun terjadi sedikit perbaikan pada praktik prinsip keadilan yaitu 3,19, namun skor ini masih yang paling rendah di antara prinsip-prinsip tata kelola yang ada. Bertolak belakang malah praktik prinsip akuntabilitas mengalami penurunan dari 8,31 pada 2008 menjadi 6,32 pada 2012.. Selengkapannya kesemua ini tergambar pada tabel 2 di bawah ini.

**Tabel 2. Kontribusi Skor Indeks Arena Pemerintah menurut Prinsip Tata kelola Pemerintahan**

Prinsip	Indeks Sumbar 2008	Indeks Sumbar 2012	Rata-Rata Nasional 2012
Partisipasi ( <i>Participation</i> )	6.30	5.93	5.87
Keadilan ( <i>Fairness</i> )	1.73	3.19	3.89
Akuntabilitas ( <i>Accountability</i> )	8.31	6.32	5.45
Transparansi ( <i>Transparency</i> )	3.59	3.74	4.58
Efisiensi ( <i>Efficiency</i> )	5.51	7.23	7.51
Efektivitas ( <i>Effectiveness</i> )	6.99	5.56	5.49
<b>Indeks Keseluruhan</b>	<b>5,35</b>	<b>5.20</b>	<b>5.28</b>

Kalau begitu apakah yang dapat dijelaskan melalui distribusi skor enam prinsip tata kelola berkaitan dengan Arena Pemerintah di Provinsi Sumatera Barat tersebut? Berdasarkan hasil asesmen IGI 2012

ini ditemukan masih terdapat kesenjangan skor yang complang dari perbandingan antara skor tertinggi pada prinsip akuntabilitas dibandingkan skor yang rendah pada praktik prinsip keadilan dan transparansi. Dengan kata lain dapat dikatakan bahwa “meskipun praktik prinsip akuntabilitas Arena Pemerintahnya terbilang masih memadai, namun lemah dalam praktik prinsip transparansi dan keadilan”. Dalam hal praktik transparansi, akses publik terhadap berbagai dokumen publik di DPRD, termasuk akses terhadap laporan kegiatan DPRD rata-rata skor nilai indeksnya 3,25 yang berarti masih buruk. Sedangkan keadaan masih buruknya praktik keadilan terutama terlihat dari nilai indeks atas anggaran APBD untuk kesehatan (non belanja pegawai) per kapita (d disesuaikan dengan Indeks Kemahalan Konstruksi) skornya 2,23, Demikian pula nilai indeks atas anggaran APBD bidang pendidikan dibagi jumlah siswa sampai jenjang pendidikan 9 tahun (d disesuaikan dengan indeks kemahalan konstruksi) skornya bahkan hanya 1,68.

#### *Performa Birokrasi yang Paradoks*

Dilihat dari nilai indeks total Arena Birokrasi 5,50 skornya sedikit lebih baik dibandingkan Arena Pemerintah. Namun kategori skor indeks birokrasi ini sama-sama masih tergolong “cukup” atau pas-pasan saja. Distribusi kontribusi skor menurut prinsip tata kelola pada Arena Birokrasi ini juga tampak bervariasi dan mengandung kesenjangan yang cukup menganga. Pada Tabel 3 diperlihatkan bahwa dari keenam prinsip tata kelola yang ada, kendati skor variabel efisiensi (7,99) dan keadilan (7,53) telah berkategori baik, namun amatlah complang dibandingkan nilai praktik prinsip transparansi (2,34) dan partisipasi (2,63). Skor indeks praktik prinsip partisipasi bahkan memburuk, turun dua kali lipat dibandingkan periode sebelumnya. Temuan yang juga menarik diperhatikan ternyata skor indeks untuk prinsip partisipasi dan transparansi pada Arena Birokrasi juga paling rendah di antara kesemua arena tata kelola, tidak terkecuali dibandingkan Arena Pemerintah. Skor indeks praktik prinsip transparansi dan partisipasi pada Arena Birokrasi provinsi ini pun terbilang lebih rendah dibandingkan skor indeks rata-rata secara nasional.

Gambaran terperinci nilai indeks tata kelola Arena Birokrasi Provinsi Sumatera Barat 2012 menurut masing-masing prinsip dapat dilihat pada tabel 3 berikut ini.

**Tabel 3. Kontribusi Skor Indeks Arena Birokrasi menurut Prinsip Tata Kelola Pemerintahan**

<b>Prinsip</b>	<b>Indeks Sumbang 2008</b>	<b>Indeks Sumbang 2012</b>	<b>Rata-Rata Nasional 2012</b>
Partisipasi ( <i>Participation</i> )	2.37	2.63	3.96
Keadilan ( <i>Fairness</i> )	7.91	7.53	5.91
Akuntabilitas ( <i>Accountability</i> )	6.72	6.62	6.17
Transparansi ( <i>Transparency</i> )	4.92	2.34	5.04
Efisiensi ( <i>Efficiency</i> )	4.82	7.99	6.98
Efektivitas ( <i>Effectiveness</i> )	7.11	5.60	5.38
<b>Indeks Keseluruhan</b>	<b>5,87</b>	<b>5.50</b>	<b>5.68</b>

Variasi kontribusi skor indeks keenam prinsip tata kelola pemerintahan pada Arena Birokrasi Pemerintah Provinsi Sumatera Barat seperti ini dapat dikatakan menampilkan gejala yang paradoks. Performa yang relatif lebih tinggi pada praktik prinsip efisiensi dan keadilan, berbanding terbalik dengan buruknya praktik prinsip transparansi dan partisipasi. Bahkan skor indeks untuk prinsip transparansinya pada IGI 2012 ini tercatat mengalami penurunan paling signifikan dibandingkan periode 2008.

Berdasarkan temuan hasil asesmen IGI 2012 terhadap ada tidaknya Unit Pelayanan Pengaduan Masyarakat (UPPM) di Dispenda provinsi skor indeksnya 2,80. Untuk Unit Pelayanan Pengaduan Masyarakat di bidang kesehatan, pendidikan, dan pengentasan kemiskinan, skor indeksnya 2,80. Begitu pula temuan hasil asesmen terhadap ada tidaknya forum reguler antara pemerintah provinsi dan masyarakat untuk memperkuat iklim investasi, penciptaan lapangan kerja, dan pemberdayaan ekonomi rakyat skor indeksnya 1,00. Sementara itu nilai indeks untuk kemudahan akses publik terhadap perencanaan dan penganggaran, maupun kemudahan akses publik terhadap berbagai regulasi daerah pun masih tergolong amat buruk, masing-masing skornya 1,00 dan 3,25.

#### *Kontribusi Masyarakat Sipil Cenderung Stagnan*

Kontribusi Arena Masyarakat Sipil terhadap skor indeks tata kelola Provinsi Sumatera Barat 2012 tercatat paling tinggi dibandingkan arena lainnya. Dibandingkan hasil penilaian indeks tata kelola Tahun 2008, kontribusi skor indeks Arena Masyarakat Sipil ini pun masih tetap menduduki posisi

tertinggi di antara kesemua arena. Dengan kontribusi skor indeks arena 6,40 berarti kategorinya “cenderung baik”. Skor nilai indeks arena ini spartan pada kesemua prinsip tata kelola, baik partisipasi, keadilan, akuntabilitas, transparansi, efisiensi, maupun efektivitas.

Namun patut dicatat secara keseluruhan skor nilai indeks Arena Masyarakat Sipil Provinsi Sumatera Barat 2012 ini juga mengalami sedikit menurun dibandingkan periode sebelumnya. Penurunan skor paling signifikan pun tampak pada praktik prinsip transparansi. Pada tabel 4 berikut ini dipaparkan kontribusi skor indeks Arena Masyarakat Sipil menurut masing-masing prinsip tata kelola sebagai berikut.

**Tabel 4. Kontribusi Skor Arena Masyarakat Sipil per Prinsip Tata kelola Pemerintahan**

<b>Prinsip</b>	<b>Indeks Sumbang 2008</b>	<b>Indeks Sumbang 2012</b>	<b>Rata-Rata Nasional 2012</b>
Partisipasi ( <i>Participation</i> )	5.22	6.40	6.53
Keadilan ( <i>Fairness</i> )	5.85	6.40	6.28
Akuntabilitas ( <i>Accountability</i> )	7.84	6.40	6.17
Transparansi ( <i>Transparency</i> )	10.00	6.40	6.28
Efisiensi ( <i>Efficiency</i> )	4.13	6.40	6.22
Efektivitas ( <i>Effectiveness</i> )	4.83	6.40	6.48
<b>Indeks Keseluruhan</b>	<b>6,61</b>	<b>6.40</b>	<b>6.33</b>

Kontribusi Arena Masyarakat Sipil terhadap indeks tata kelola Provinsi Sumatera Barat 2012 seperti ini dapat dikatakan mencerminkan suatu keadaan yang relatif stagnan. Meskipun dibandingkan kesemua arena keberadaannya telah memberi kontribusi paling positif terhadap nilai total indeks tata kelola provinsi ini, namun tidaklah signifikan pengaruhnya. Dalam interrelasi antar arena tata kelola dimana terdapat kesenjangan performa tata kelola pada Arena Pemerintah dan Birokrasi yang belum cukup baik, maka sejatinya peran masyarakat sipil amatlah diperlukan guna mendorong perbaikan tata kelola pemerintahan yang lebih baik ke depan. Oleh karena itu stagnasi masyarakat sipil hendaknya harus dipecahkan dimulai dari pembenahan tata kelola pada lingkungan arena mereka sendiri terlebih dahulu.

#### *Kontribusi Masyarakat Ekonomi yang Belum juga Cukup Efektif*

Secara agregat skor indeks Arena Masyarakat Ekonomi yakni 6,13 juga dapat dikatakan cukup lumayan atau berkategori “cenderung baik”. Dari masing-masing prinsip tata kelola pemerintahan yang ada ditunjukkan bahwa skor untuk prinsip efektivitasnya relatif lebih rendah yakni 4,66. Skor

indeks prinsip efektivitas masyarakat ekonomi ini tercatat juga menurun dari periode sebelumnya yaitu 5,50 pada 2008. Sementara itu meskipun terjadi peningkatan tertinggi pada skor indeks praktik prinsip efisiensi, namun skor indeks prinsip transparansi justru mengalami penurunan relatif signifikan. Secara terperinci gambaran skor indeks Arena Masyarakat Ekonomi menurut masing-masing prinsip tata kelola pemerintahan dapat dilihat pada tabel 5 di bawah ini.

**Tabel 5. Kontribusi Skor Indeks Arena Masyarakat Ekonomi menurut Prinsip Tata kelola Pemerintahan**

Prinsip	Indeks Sumbar 2008	Indeks Sumbar 2012	Rata-Rata Nasional 2012
Partisipasi ( <i>Participation</i> )	8.26	6.40	6.16
Keadilan ( <i>Fairness</i> )	7.00	6.40	5.83
Akuntabilitas ( <i>Accountability</i> )	7.35	6.40	6.18
Transparansi ( <i>Transparency</i> )	10.00	6.40	5.80
Efisiensi ( <i>Efficiency</i> )	1.00	6.40	5.54
Efektivitas ( <i>Effectiveness</i> )	5.50	4.66	4.74
<b>Indeks Keseluruhan</b>	<b>6,62</b>	<b>6.13</b>	<b>5.72</b>

Pertanyaannya kenapa efektivitas masyarakat ekonomi masih rendah? Dalam interaksi antar arena agaknya hal ini agaknya terkait erat dengan performa skor untuk prinsip-prinsip tata kelola yang lainnya. Keadaan masih terbatasnya praktik prinsip keadilan dan akuntabilitas, serta penurunan transparansi dalam kiprah masyarakat bisnis Provinsi Sumatera Barat menjadikan suatu gambaran keadaan meskipun masih "cenderung baik", namun belum cukup menggambarkan adanya perubahan yang lebih baik.

## II. Analisis Indeks Tata Kelola Pemerintahan

Bertolak dari uraian deskripsi skor indeks menurut masing-masing arena dan prinsip tata kelola pemerintahan Provinsi Sumatera Barat di atas, pertanyaannya kemudian adalah: apakah yang dapat dijelaskan oleh konfigurasi angka-angka tersebut tentang "karakteristik" dari tata kelola pemerintahan Provinsi ini?.

Secara umum skor indeks tata kelola pemerintahan Provinsi Sumatera Barat 2012 termasuk pada kategori "cukup", yang ditunjukkan oleh nilai indeks akhir sebesar 5.70. Dengan kata lain dapat dikatakan masih pas-pasan. Artinya "dibilang cenderung buruk tidak, dikatakan cenderung baik pun juga belum". Skor indeks tata kelola pemerintahan provinsi yang nilainya relatif pas-pasan seperti ini seyogyanya mendapatkan perhatian lebih serius oleh kesemua arena untuk melakukan berbagai pembenahan demi perbaikannya ke depan. Apalagi jika mengingat tidak saja telah terjadi penurunan skor indeks tata kelola, tetapi juga peringkatnya di antara provinsi yang ada di Indonesia.

Apabila fokus perhatian kita ditujukan pada distribusi skor empat arena yang ada ---Pemerintah, Birokrasi, Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi --- maka berdasarkan hasil skor indeks tata kelola pemerintahan provinsi 2012 ini akan dapat pula dilihat lebih jauh nuansa informasi yang menarik untuk dikaji lebih jauh. Di satu sisi skor total indeks Arena Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi masih relatif cukup baik dan tidak terlalu jauh berbeda, sementara di sisi lain untuk Arena Pemerintah dan Birokrasi skor total indeksnya lebih rendah.

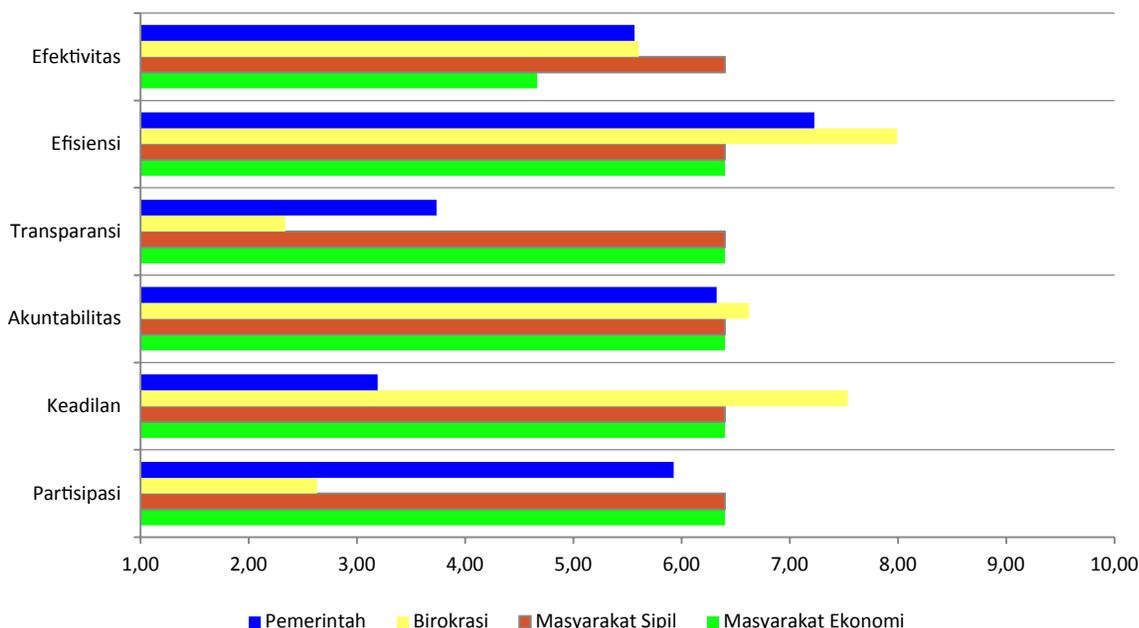
Untuk Arena Pemerintah skor yang rendah ada pada prinsip keadilan (3,19) dan transparansi (3,74). Sesuai tugas pokok dan fungsi arena ini yang teramat penting dalam pengambilan keputusan kebijakan daerah, meliputi pengalokasian anggaran program-program pembangunan hingga pengawasan implementasinya, maka seharusnya perbaikan pada prinsip keadilan dan transparansi amat mendesak untuk dibenahi.

Secara khusus patut pula menjadi sorotan perhatian pada Arena Birokrasi yang menunjukkan performa paradoksnya secara unik. Skor indeks praktik prinsip efisiensi (7,99),keadilan (7,53) dan akuntabilitas (6,62) pada arena ini tercatat paling tinggi dibandingkan kesemua arena yang ada. Namun demikian skor indeksnya senjang untuk praktik prinsip transparansi (2,34) dan partisipasi (2,63). Skor indeks kedua prinsip tata kelola pemerintahan pada Arena Birokrasi ini tercatat juga paling rendah dibandingkan arena-arena lainnya. Bahkan skor indeks praktik prinsip transparansi Arena Birokrasi di provinsi ini pantas dipandang mengkhawatirkan karena mengalami penurunan memburuk kurang lebih dua kali lipat dibandingkan periode sebelumnya.

Jika setiap kontribusi skor indeks diperbandingkan berdasarkan arena dan prinsip tata kelola pemerintahan dapat dikatakan bahwa kinerja tata kelola pemerintahan Provinsi Sumatera Barat 2012 ini mengalami defisit pada Arena Birokrasi dan pemerintahnya. Sementara itu kontribusi masyarakat sipil dan masyarakat ekonomi belum pula dapat dikatakan surplus untuk menyangga tata kelola pemerintahan provinsi ini menjadi lebih baik. Gambaran seperti ini agaknya menandakan adanya gejala ironi manakala mengingat janji kampanye kepala daerah “Untuk Perubahan Yang Lebih Baik” yang kemudian dijadikan landasan visi, misi dan program pembangunan Provinsi Sumatera Barat 2010-2015. Sebab, mustahil mewujudkan pelayanan untuk perubahan kesejahteraan masyarakat menjadi lebih baik manakala tata kelola pemerintahan provinsinya memburuk.

Berikut pada gambar grafik dibawah ini dipaparkan rekapitulasi skor indeks tata kelola pemerintahan Provinsi Sumatera Barat menurut masing-masing arena dan prinsipnya.

**Gambar 1. Grafik Rekapitulasi Skor Berdasarkan Arena dan Prinsip Tata Kelola Pemerintahan**



Rendahnya skor indeks tata kelola dari Arena Pemerintah secara terang terkonfirmasi lewat capaian target tugas legislasi yang rendah oleh DPRD Provinsi Sumatera Barat. Meskipun dikesankan bahwa DPRD mampu menyelesaikan target pembuatan Perda sebanyak 15 buah pada Tahun 2011, namun jika ditelusuri lebih jauh ternyata Perda yang dikerjakan itu adalah meliputi penyelesaian tunggakan tugas legislasi yang seharusnya mereka selesaikan di tahun sebelumnya. Sementara itu terdapat pula Perda dalam Prolegda Tahun 2011 sendiri belum juga selesai hingga di tahun 2012. Di sisi lain jika dilihat dari indikator pembuatan perda inisiatif pun rendah yaitu dengan skor indeks 3,24, menandakan minimnya DPRD menggunakan wewenang inisiatifnya.

Lebih lanjut, secara khusus rendahnya skor indeks praktik prinsip keadilan (*fairness*) dari Arena Pemerintah ini terutama diperlihatkan pada kesenjangan alokasi anggaran APBD yang berhubungan erat dengan domain tugas arena ini. Alokasi anggaran APBD untuk bidang kesehatan pada APBD Provinsi Sumatera Barat 2011 setelah dikeluarkan bagian belanja tidak langsung dan belanja pegawai hanya barulah Rp. 32, 648,-/jiwa/tahun. Sementara itu menurut laporan BPS 2011 tingkat kemiskinan absolut di Provinsi Sumatera Barat adalah 458.200 jiwa meningkat dibandingkan Tahun 2009 (426.100 jiwa), namun realisasi belanja penanganan kemiskinan hanya sebesar Rp. 110.140,-/orang miskin/tahun.

Demikian pula meskipun seringkali dikatakan bahwa tugas dan wewenang pemerintah daerah di bidang pendidikan dan kesehatan merupakan tanggungjawab di tingkat Kabupaten/Kota, tidak

berarti mengecilkan komitmen pelayanan pemerintah tingkat Provinsi. Persentase jumlah penduduk usia sekolah di Provinsi Sumatera Barat tahun 2011 sebesar 16,91% terdiri atas laki-laki 8,60%, perempuan 8,31%. Angka realisasi anggaran pendidikan setelah dikeluarkan belanja tidak langsung dan belanja pegawai pada APBD Provinsi Sumatera Barat 2011 untuk setiap anak usia sekolah barulah Rp. 69,306,-/orang/tahun. Komitmen anggaran ini relatif jauh lebih rendah daripada di provinsi tetangga seperti Jambi (Rp. 226,955,-), Riau (Rp. 174,295,-), ataupun Sumatera Utara (Rp. 79,890,-).

Setali tiga uang, persoalan relatif buruknya praktik prinsip transparansi pada Arena Pemerintah juga terjadi pada Arena Birokrasi. Meskipun arena ini juga menampilkan skor praktik prinsip akuntabilitas cenderung baik, akan tetapi keduanya sama-sama buruk dalam transparansi. Kekurang-terbukaan DPRD maupun birokrasi pemerintahan Provinsi Sumatera Barat dalam proses perencanaan dan penganggaran daerah bukan ceritera baru lagi. Sebagaimana masih hangat dalam ingatan terjadi belum lama ini pada periode awal Tahun 2013, mungkin belum puncaknya, ketika khalayak dihebohkan munculnya pemberitaan alokasi anggaran “siluman” dalam APBD untuk kegiatan Safari Dakwah PKS di P. Sumatera yang mencapai 1,9 milyar rupiah. DPRD Provinsi Sumatera Barat mempersoalkan alokasi anggaran itu kok tiba-tiba ada padahal tidak pernah dibahas selama sidang-sidang RAPBD 2013. Gubernur Irwan Prayitno yang juga merupakan salah seorang politisi senior PKS pun menampik dengan menyatakan ia tidak pernah memerintahkan, dan menyebut ada pihak yang menjebak dirinya dan Parpolnya. Media lokal sempat ramai memberitakan, tetapi sayangnya cenderung tidak kritis dan tidak tuntas mengawal transparansi perencanaan dan penganggaran daerah ini kepada publik.

Kurangnya transparansi birokrasi Pemerintah Provinsi Sumatera Barat juga turut dicerminkan oleh kurang berfungsinya *website* resmi pemerintah daerah, sehingga menyebabkan akses informasi publik menjadi terbatas dan cenderung sulit mendapatkannya. Hingga tahun 2012 di dalam *website* Pemerintah Provinsi misalnya minim sekali informasi tentang KUA, PPAS dan APBD. Sementara itu BKPPMD Sumatera Barat pernah menerbitkan sejumlah buku berisi informasi penting tentang potensi dan promosi penanaman modal, pendetakan ini sungguh boros --- *full color*, saking ramai warnanya jika difotocopy akan sulit terbaca --- tetapi sangat disayangkan tidak dipublikasi pada *website* Pemerintah Provinsi. Padahal jika dipublikasi lewat *website* resmi Pemerintah Provinsi yang telah ada, pengerjaan dan ongkosnya akan jauh lebih efisien dan efektivitas pemanfaatannya akan jauh lebih besar. Ketika dikonfirmasi kepada pihak Pemerintah Provinsi dikatakan bahwa *website* Pemerintah Provinsi memang kurang terurus hingga sekarang, dan dikatakan akan dibenahi ke depannya.

Praktik buruknya transparansi sering kali juga berhubungan erat dengan rendahnya partisipasi. Oleh karena itu pelaksanaan prinsip partisipasi pada Arena Pemerintah dan birokrasi selanjutnya patut pula disorot dalam rangkaian analisis ini. Baik DPRD maupun SKPD Provinsi Sumatera Barat umumnya belum memiliki sistem data dasar (*data base*) yang bisa menjamin dan memperluas partisipasi masyarakat. Pelibatan masyarakat dalam dengar pendapat (*hearing*) di DPRD maupun di SKPD semakin kurang. Partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan APBD, pembuatan PERDA hingga perencanaan dan implementasi pembangunan oleh SKPD umumnya masih terbatas pada orang-orang atau organisasi-organisasi tertentu yang itu ke itu saja. Kalaupun ada, lebih berupa formalitas belaka, yang diundang orang-orang atau lembaga-lembaga atau organisasi-organisasi yang selama ini sering melibatkan tanpa memperhatikan relevansi dan kompetensi yang seharusnya disesuaikan dengan kebutuhan substansi dan tujuan pembahasan. Jika ada rapat atau pertemuan untuk mengambil keputusan, amatlah biasa undangan dibagikan mendadak. Kalaupun disertai distribusi bahan/materi yang hendak dibahas, tetapi tidak mungkin cukup waktu bagi peserta untuk mempelajarinya secara baik terlebih dahulu. Fakta yang terjadi umumnya rapat atau pertemuan itu hanya untuk memenuhi prosedur formal dalam pengambilan keputusan, ibarat "tinggal bungkus" saja. Jika di kemudian hari terjadi masalah, maka dicarilah "kambing hitam", dan yang lainnya saling menampik atau lempar tanggung jawab.

Pelaksanaan prinsip partisipasi yang masih buruk pada Arena Birokrasi hingga kini misalnya juga masih tampak nyata dengan tiadanya unit-unit pelayanan pengaduan masyarakat di lingkungan Pemerintah Provinsi Sumatera Barat. Tak terkecuali pada SKPD yang memiliki peranan sangat penting di bidang pelayanan publik dan terkait dengan prioritas pembangunan daerah dalam RPJMD seperti Dinas Pendidikan dan Dinas Kesehatan, pun tidak ditemui adanya Unit Pelayanan Pengaduan Masyarakat.

Sebelumnya, pada periode awal menjalankan tugasnya sebagai Gubernur di era Gamawan Fauzi memang pernah ada nomor telpon Gubernur yang khusus difungsikan untuk menerima pengaduan masyarakat, tetapi pengelolaan tindak lanjut dari penanganan pengaduan masyarakat dengan sistem itu juga belum berjalan baik. Pada periode Gubernur Irwan Prayitno dimulai Tahun 2010 media pelayanan pengaduan masyarakat yang dapat diinisiasi secara kelembagaan di tingkat pemerintah provinsi ini bahkan tidak ditemukan sama sekali. Ada juga sementara pihak yang menyebutkan bahwa saat ini yang dilakukan Gubernur lebih banyak berupa kunjungan lapangan dan pertemuan langsung dengan warga guna menjaring aspirasi rakyat. Hampir setiap akhir pekan di hari Sabtu atau Minggu manakala sang Gubernur berada di daerah dilaporkan ia rajin turun ke Kabupaten/Kota hingga ke pelosok. Namun diperoleh juga informasi bahwa kunjungan-kunjungannya itu sering ditumpangi oleh kepentingan Parpolnya sendiri. Oleh karena itu tidak mengherankan jika ada orang yang bertanya, apakah sang Gubernur dalam aktivitasnya seperti itu sedang menjalankan tugas sebagai kepala daerahkah, atau sebagai petinggi parpolnya?. Berdasarkan hasil wawancara

kami dengan informan dari berbagai kalangan arena bahkan ada yang menantang untuk membuktikan adanya indikasi sejumlah kucuran program ekonomi produktif yang diluncurkan Pemerintah hingga di tingkat Nagari/Kelurahan saat ini pengelola dan pemanfaatnya terindikasi terutama terkait dengan kader parpol penguasa daerah.

Di bidang pendidikan, meskipun pernah ada Dewan Pendidikan tingkat provinsi, tetapi sejauh ini tidak berfungsi lagi dengan baik. Jika ditelusuri riwayatnya dulu awalnya ketuanya malah pada tahun 2007 lalu pernah pula menjalankan tugas sebagai Kepala Dinas pendidikan di Kabupaten Agam. Bahkan yang bersangkutan sempat mencalonkan diri menjadi Bupati Agam pada Pemilu 2010, tetapi kalah. Hingga kini keberadaan Dewan Pendidikan Provinsi Sumatera Barat ibarat mati suri.

Dalam penanggulangan kemiskinan di Provinsi Sumatera Barat tidak ada Dewan Kemiskinan. Yang ada ialah Tim Koordinasi yang terdiri atas unsur Birokrasi dan Perguruan Tinggi, oleh karenanya secara organisasional ia tidak dapat dikategorikan sebagai Dewan Kemiskinan yang seyogyanya terdiri atas unsur Masyarakat Sipil saja. Parahnya Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan yang berbasis di Kantor Bappeda ini kini juga tidak jelas kerjanya oleh masyarakat, kecuali ketika hendak memutuskan angka tingkat kemiskinan di daerah. Oleh karena itu keberadaannya menjadi pertanyaan sementara pihak sebagai tim yang bekerja hanya untuk melegitimasi angka statistik kemiskinan dalam rangka melayani kepentingan politik kepala daerah.

Gambaran di atas juga terkonfirmasi lewat hasil asesmen indeks tata kelola khususnya pada indikator efisiensi dan efektivitas Arena Birokrasi. Meskipun skor indeksnya terbilang baik pada indikator pelayanan perizinan investasi (10,00), pertumbuhan investasi (10,00) dan jumlah proyek investasi (8,68), tetapi skor indeks tingkat kemiskinan di daerah ini masih tergolong buruk yakni 3,99, bahkan nilainya lebih rendah dari skor rata-rata indeks tingkat kemiskinan secara nasional yakni 4,92.

Di sisi lainnya tentulah patut pula mencermati kontribusi Arena Masyarakat Sipil dan masyarakat ekonomi. Kontribusi kedua arena ini meskipun relatif stabil namun belum cukup memadai dalam membantu menciptakan tata kelola pemerintahan lebih baik di Provinsi Sumatera Barat. Aktivitas dari pelaku di Arena Masyarakat Sipil tingkat Provinsi Sumatera Barat khususnya cenderung terbatas lingkup kegiatannya sesuai isu yang mereka bidangi. Pada periode pasca Gempa Sumatera Barat 2009 semakin banyak LSM tumbuh. Namun kehadiran banyaknya LSM setelah periode ini justru seharusnya menjadi bahan evaluasi dan refleksi oleh kalangan LSM/NGO sendiri tentang motivasi dan tujuan hakiki kehadiran mereka. Jika tidak, maka misi keberadaan LSM/NGO menjadi mitra atau bagian dari masyarakat daerah untuk memajukan kesejahteraan sosial berbasis kepentingan dan partisipasi masyarakat lebih luas dapat menjadi luntur dikarenakan pergeseran menjadikan LSM/NGO sebagai lahan lapangan kerja baru.

Lingkup lokasi kegiatan organisasi masyarakat sipil Provinsi Sumatera Barat juga cenderung dibatasi oleh sumber pedanaan mereka yang relatif minim dibandingkan arena lainnya. Meski banyak LSM/NGO di daerah ini bergerak di bidang advokasi, tetapi partisipasi advokasi mereka dalam pembuatan APBD, PERDA dan berbagai kebijakan pembangunan daerah juga amat terbatas. Banyak LSM/NGO di daerah juga memiliki SDM yang terbatas kompetensi dan kapabilitasnya untuk menangani isu yang mereka bidangi. Sebaliknya, masih minim sekali LSM/NGO di Provinsi Sumatera Barat yang aktif memantau dan mengawasi tender proyek yang menggunakan anggaran publik.

Demikian pula pada Arena Masyarakat Ekonomi, kontribusi mereka meski lumayan tetapi relatif terbatas karena amat tergantung pula pada interrelasi dengan arena lainnya terutama Pemerintah dan Birokrasi. Saat ini terdapat gejala menarik di pentas politik daerah, animo para pelaku dunia usaha untuk masuk ke Arena Pemerintah lewat Pemilu dan Pilkada meningkat. Pertanyaannya, apa sebenarnya yang mereka cari? Jika memperhatikan skor indeks arena ini yang masih tergolong lumayan, cenderung baik, tetapi belum berkategori baik. Bahkan di antara prinsip tata kelola yang ada, skor indeks untuk prinsip efektivitas tercatat lebih rendah dibandingkan prinsip-prinsip tata kelola yang lainnya. Hal ini agaknya lebih menggambarkan terdapatnya kompleksitas persoalan yang dihadapi masyarakat ekonomi di tingkat Provinsi Sumatera Barat hingga dewasa ini.

Beberapa persoalan masih cukup terdengar terkait dengan "permainan tender dalam proyek". Meskipun transparansi dan akuntabilitas terkesan baik, tetapi keluhan dari para pelaku dunia usaha masih cukup terngiang. Atusan main sepertinya memang makin baik, bahkan pakai sistem tender *online*, terbuka, *fair*, tidak boleh ada pertemuan tatap muka, dan sebagainya. Namun sistem seperti ini masih tetap saja terbuka untuk dimainkan. Modus baru kong kalingkongnya justru dalam interelasi antara elit asosiasi dengan Arena Pemerintah dan Birokrasi. Maka mudah intuk melihat indikasinya, banyak proyek yang dimenangkan tetap saja oleh perusahaan yang berkaitan dengan kepentingan elit di asosiasi bisnis, politisi pengusaha yang duduk di DPRD, orang-orang dekat dengan Gubernur atau Wakil Gubernur. Para pengusaha yang kalah tender atau memang disenagaja akan kalah, bukan tidak menerima untung sama sekali, mereka menerima juga cipratan yang biasa disebut juga dalam istilah lokal sebagai "uang pacak" (uang cipratan pembagian dari pemenang atau pelaksana proyek). Sedangkan Arena Birokrasi tetap juga masih akan mendapatkan bagian juga "uang pacak" sebagai tanda terima kasih. Berbagai praktik kong kalingkong ini memang sulit dibuktikan, tetapi amat jelas baunya yang dapat diperoleh lewat ngiangangan atau kicauan para pelaku yang terlibat.

Selain itu diperoleh juga informasi masih banyaknya pengerjaan proyek yang tidak sesuai dengan jadualnya. Kalaupun ditemui beberapa yang dilaksanakan sesuai jadual, itupun masih ada yang hanya sesuai di atas kertas saja. Artinya secara formal dinyatakan dapat diselesaikan sesuai jadual, tetapi dalam kenyataannya tidak demikian. Dalam banyak kasus masih ditemukan para kontraktor

memenuhi prosedur penyelesaian proyek, tetapi tetap saja berarti pengerjaan proyek tidak diselesaikan sesuai jadwal dalam rencana awal. Alasan keterlambatan ini beragam, dan disayangkan masih juga ada yang terkait dengan telatnya proses tender dan proses pencairan dana proyek yang tergantung pada kinerja pemerintah dan birokrasi. Selain itu ada juga keterlambatan penyelesaian proyek terkait keadaan alam dan cuaca yang memang secara objektif dapat pula menjadi kendala, seperti musim hujan, angin kencang, banjir, gempa bumi, dan sebagainya.

Temuan yang tidak kalah penting terkait adanya keluhan para pengusaha daerah yang merasa kurang mendapat kesempatan untuk mengerjakan proyek-proyek pembangunan daerah yang semestinya bisa menyerap lebih banyak tenaga kerja. Proyek-proyek besar umumnya dikerjakan oleh perusahaan-perusahaan besar dari luar daerah, terutama dari pusat (Jakarta), dan mempekerjakan tenaga-tenaga yang juga dibawa dari luar daerah. Hal ini pun terkonfirmasi oleh hasil asesmen IGI untuk salah satu indikator efektivitas pada Arena Masyarakat Ekonomi. Nilai indeks tingkat penyerapan tenaga kerja lokal atau jumlah lapangan kerja yang tercipta skornya 4,33 yang berarti masih cenderung buruk.

### **III. Kesimpulan dan Rekomendasi**

Dengan rata-rata skor indeks tata laksana pemerintahan Provinsi Sumatera Barat 2012 yaitu 5,70 ini berarti bahwa secara umum dapat disimpulkan bahwa ”kinerja” Pemerintah, Birokrasi, Masyarakat Sipil, dan Masyarakat Ekonomi Provinsi Sumatera Barat termasuk pada kategori ”cukup”. Secara keseluruhan merujuk pada temuan dan analisis tata kelola pemerintahan provinsi ini, rekomendasi dapat lebih dielaborasi sebagai berikut: *Kendati langkah-langkah perbaikan harus dilakukan pada seluruh empat arena yang ada untuk mencapai kinerja tata kelola yang lebih baik, namun dalam upaya melakukan langkah-langkah perbaikan tersebut menghendaki adanya skala prioritas pada prinsip-prinsip yang memiliki skor dengan kategori “buruk” atau “cenderung buruk” terutama pada keadilan, transparansi dan partisipasi di Arena Pemerintah dan Birokrasi.*

Untuk Arena Pemerintah, praktik prinsip keadilan yang tergolong buruk mengindikasikan pejabat politik di DPRD maupun Kepala Daerah belum menjalankan peran perwakilan (representatif) sebagaimana diharapkan. Hal ini seharusnya bisa dilakukan lewat adanya perbaikan komitmen dalam perumusan kebijakan daerah, lewat perencanaan dan penganggaran yang secara nyata diakomodir dalam APBD berupa realisasi lebih berkeadilan untuk pembangunan yang lebih pro-rakyat, utamanya pada bidang-bidang pelayanan pendidikan, kesehatan dan penanganan kemiskinan. Tidak ada cara lain untuk mewujudkannya kecuali juga diperlukan perbaikan serius dalam praktik transparansi dan partisipasi yang juga merupakan bagian dari prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan.

Untuk Arena Birokrasi di mana praktik prinsip transparansi dan partisipasi juga masih rendah amatlah perlu dan mendesak untuk mendapatkan perhatian memperbaikinya ke depan. Cenderung baik dalam akuntabilitas dan efektivitas saja tidaklah cukup bilamana tidak diikuti transparansi dan partisipasi dalam mewujudkan perbaikan pelayanan dalam pembangunan daerah. Apalagi di dalam semangat pemerintahan demokrasi dan otonomi daerah sejatinyalah prinsip transparansi dan partisipasi memiliki peranan dan makna teramat penting memberikan corak positif dalam upaya memajukan kesejahteraan rakyat.

Berdasarkan kesimpulan pada dua arena yang disebutkan terdahulu, dikaitkan dengan kinerja pemerintahan Provinsi Sumatera Barat dewasa ini, maka baik pemerintah maupun birokrasi Provinsi Sumatera Barat masih harus bekerja lebih serius lagi menjalankan fungsi dan tugas pokoknya sesuai amanat konstitusi, undang-undang dan peraturan yang berlaku. Berbagai predikat baik yang pernah disandang lewat prestasi Pemerintah Provinsi selama ini belum cukup mengangkat perbaikan yang signifikan untuk tata kelola pemerintahan Provinsi Sumatera Barat sekarang. Ini juga sekaligus berarti bahwa Pemprov Sumatera Barat perlu lebih keras lagi untuk mewujudkan visi dan misi kepala daerah yang telah dituangkan dalam RPJMD Provinsi Sumatera Barat 2010-2015.

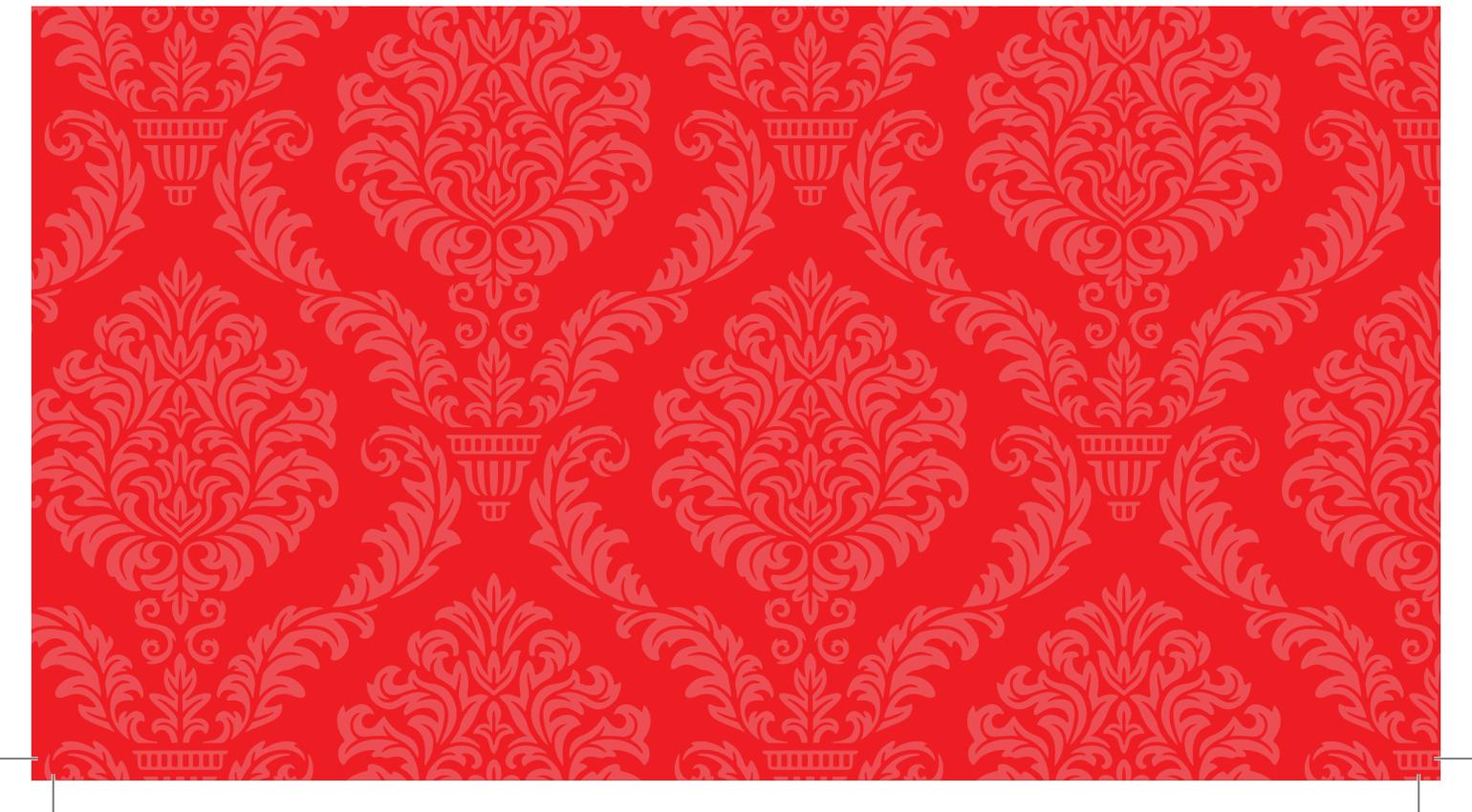
Tantangan ke depan sebagaimana dikatakan dalam pepatah orang Minang *sakali aie gadang sakali tapiian baraliah (sekali terjadi gelombang pasang atau banjir besar, bisa menyebabkan tepian ikut berubah)*. Dalam hal ini terjadinya perubahan kepemimpinan daerah, dapat juga menyebabkan perubahan dalam banyak lini kehidupan di daerah. Persoalannya apakah perubahan itu menjadi lebih buruk, atau menjadi lebih baik? Tidakkah memang seharusnya perubahan ditujukan ke arah yang lebih baik seperti *tagline* kampanye pasangan Gubernur dan Wakil Gubernur Sumatera Barat 2010-2015: *untuk perubahan lebih baik*. Maka tidak berlebihan jika kesimpulan asesmen ini kembali mengingatkan kepala daerah Sumatera Barat sekarang ini agar lebih berkomitmen melaksanakan janji-janjinya di saat kampanye lalu. Semoga!



### 3. PROVINSI SUMATERA UTARA

# ”MENATA KEMBALI PEMERINTAHAN SUMATERA UTARA”

Oleh: Iswanto





## I. SEKILAS PROVINSI SUMATRA UTARA

### 1.1. Kondisi Umum Geografis, Demografis, Sosial dan Ekonomi

Sumatera Utara merupakan provinsi multietnis dengan Suku Batak (Batak Toba, Mandailing, Simalungun, Karo, dan Pakpak), Nias, dan Melayu sebagai penduduk asli wilayah ini. Namun demikian, komposisi penduduknya justru mayoritas adalah suku pendatang, yaitu lebih dari 60%. Komposisi penduduk Provinsi Sumatera Utara adalah sebagai berikut: Suku Jawa 44.66%, Melayu 7.63%, Batak Toba 19.44%, Karo 6.64%, Mandailing 6.32%, Simalungun 2.72%, Nias 0.40%, Pakpak 0.16%, Cina 3.63%, Minangkabau 3.30%, Aceh 1.26%. Secara keseluruhan Suku Batak jika digabung adalah sekitar 36%. Hal ini belum termasuk suku-suku lain yang jumlahnya relatif kecil seperti Suku Banjar (Kalimantan), Kerinci (Palembang), India, dan Arab. Komposisi penduduk yang demikian beragam tersebut membentuk karakter tersendiri dalam sistem budaya, sosial, dan politik di Sumatera Utara.

Provinsi ini merupakan provinsi keempat terbesar jumlah penduduknya di Indonesia, setelah Jawa Barat, Jawa Timur, dan Jawa Tengah. Memiliki luas wilayah sebesar 71.680,68 km<sup>2</sup> dengan jumlah penduduk mencapai 13.103,596 jiwa, dengan proporsi jumlah laki-laki sebesar 6,544.092 dan perempuan sebesar 6.559.504 pada tahun 2011. Daerah ini sebagian besar wilayah berada di Pulau Sumatera dan sebagian kecil lainnya berada di Pulau Nias, Pulau-pulau Batu, serta beberapa pulau kecil, baik di bagian barat maupun timur pantai Pulau Sumatera.

Secara administratif, Provinsi Sumatera Utara terbagi atas 25 Kabupaten dan 8 Kota, selanjutnya 33 Kabupaten/Kota tersebut dibagi atas 421 Kecamatan. Pada level administrasi yang paling bawah, kecamatan dibagi atas kelurahan untuk wilayah perkotaan dan desa untuk daerah perdesaan. Secara keseluruhan Provinsi Sumatera Utara memiliki 5.828 Kelurahan/Desa.

Provinsi yang memiliki PDRB per kapita sebesar Rp. 9.650.070,00 ini mendapatkan kontributor utama dari sektor industri dan pertanian yaitu 22,50% sektor pertanian dan 22,48% dari sektor pertanian. Sementara sektor perdagangan, hotel dan restoran menyumbang 19,11%. Selebihnya sektor-sektor yang lainnya memberi kontribusi sebesar 35,91% terhadap perekonomian Provinsi Sumatera Utara.

Sumatera Utara memiliki sektor Human Development Index (HDI) sebesar 74,19, dengan pertumbuhan ekonomi sebesar 5,6%. Berdasarkan data BPS Sumut pada bulan Maret 2011, jumlah penduduk miskin di provinsi ini sebanyak 1.481.300 orang (11,33%), dengan perbandingan penduduk miskin di daerah perdesaan sebesar 11,89% dan 10,75 persen di perkotaan. Hal ini berdasarkan

asumsi bahwa mereka berpendapatan dibawah Rp. 246.560,- per kapita per bulan. Untuk daerah perkotaan garis kemiskinannya ditetapkan sebesar Rp. 271.713,- per kapita per bulan, dan untuk daerah perdesaan sebesar Rp. 222.226,- per kapita per bulan.

## **1.2. Implikasi dan Tantangan Tata Kelola Pemerintahan**

Pada tanggal 7 Maret 2013 warga Sumatera Utara melaksanakan hajatan besar yaitu Pemilihan Umum Gubernur Sumatera Utara. Pemilihan gubernur kali ini diikuti oleh 5 pasangan kandidat, yaitu pasangan Gus Irawan - Soekirman yang diusung oleh Partai Gerindra dan partai-partai kecil lain, Efendi Simbolon – Joemiran Abdi diusung oleh PDIP, Chaeruman Harahap – Fadli Nurzal diusung oleh Golkar dan PPP, Amri Tambunan – RE Nainggolan didukung oleh Partai Demokrat, dan Gatot Pujo Nugroho – Tengku Erry Nuradi didukung oleh PKS dan Partai Hanura.

Dalam pemilihan kali ini dimenangkan oleh pasangan Gatot Pujo Nugroho – Tengku Erry Nuradi dengan perolehan suara 33% suara. Namun demikian tingkat partisipasi dalam pemilihan sangat rendah, yang hanya diikuti oleh 48,506% dari total 10.310.872 pemilih pada DPT Sumut. Dengan demikian, sebanyak 51,494% warga Sumatera Utara yang memiliki hak pilih, tidak menggunakan haknya.

Pasangan Gubernur dan Wakil Gubernur terpilih yaitu Gatot Pujo Nugroho dan Tengku Erry Nuradi merupakan duet antara etnis pendatang dengan etnis asli penduduk setempat. Gatot Pujo Nugroho yang berasal etnis Jawa adalah dari etnis pendatang, sedangkan Tengku Erry Nuradi berasal dari etnis Melayu yang merupakan etnis asli penduduk Sumatera Utara. Etnis Jawa yang menjadi mayoritas penduduk Sumatera Utara diwakili oleh Gatot Pujo Nugroho, sedangkan penduduk asli diwakili oleh Tengku Erry Nuradi. Kota Medan, sebagai Ibu Kota Provinsi adalah wilayah dari penduduk Melayu. Namun begitu kota ini telah lama dihuni oleh beragam etnis, baik etnis dari dalam negeri maupun dari luar.

Kondisi geografis dengan wilayah yang demikian luas dan berkepulauan, jumlah penduduk besar dan etnis yang beragam, membutuhkan pemimpin yang memiliki kemampuan yang sangat baik dalam mengelola Provinsi Sumatera Utara. Keragaman etnis, budaya, adat, agama dan kepercayaan haruslah menjadi pilar utama dalam tata kelola pemerintahan. Kesalahan sedikit saja dalam mengambil kebijakan bisa berakibat fatal, kesenjangan sosial maupun ekonomi diantara etnis yang beragam dengan mudah akan memicu konflik, baik itu konflik horizontal maupun vertikal. Sesungguhnya Provinsi Sumatera Utara adalah miniatur Indonesia yang multi etnis dengan jumlah penduduk yang besar. Sumatera Utara bisa menjadi contoh bagi provinsi-provinsi lain di Indonesia, bagaimana mengelola penduduk yang besar dan beragam, dengan wilayah yang luas dan berkepulauan.

Tata kelola pemerintahan sesungguhnya tidak hanya menjadi urusan pemerintah saja, sebagaimana yang dipersepsikan oleh banyak orang selama ini. Selain pemerintah ada tiga arena lagi yang turut berperan penting dalam tata kelola pemerintahan, yaitu Arena Birokrasi, Masyarakat Sipil, dan Masyarakat Ekonomi. Dengan demikian, keberhasilan tata kelola pemerintahan sangat dipengaruhi dari kontribusi keempat arena tersebut.

Hubungan antar arena dalam tata kelola pemerintahan di Provinsi Sumatera Utara cukup baik, hal ini ditunjukkan dengan tingginya indeks pada prinsip partisipasi di tiap-tiap arena yang nilainya cukup jauh di atas rata-rata nasional. Prinsip ini menjadi penyumbang tertinggi dalam tata kelola pemerintahan di Sumatera Utara. Masyarakat Sipil dan Birokrasi menjadi penyumbang terbesar pertama dan kedua, sedangkan Arena Pemerintah dan Masyarakat Ekonomi memiliki nilai yang sama dan masih diatas rata-rata nasional.

Namun demikian, masih kurangnya transparansi di Arena Pemerintah dan Birokrasi, terutama dalam mengakses dokumen-dokumen anggaran dan kebijakan, telah melahirkan kecurigaan terutama di kalangan masyarakat sipil. Di sisi lain justru ada individu-individu yang memiliki akses khusus kepada pengambil kebijakan, yang mampu menembus ke level pemerintah dan birokrasi. Hal ini terungkap dalam workshop yang melibatkan WIP dari empat arena. Akibatnya kontrol dan pengawasan terhadap kebijakan tidak maksimal. Hal inilah yang menjadi salah satu penyebab hilangnya rasa kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah dan birokrasi.

Isu keadilan menjadi isu yang paling menonjol dalam tata kelola pemerintahan provinsi Sumatera Utara. Agenda pemerintah yang mengangkat isu “rakyat tidak lapar, rakyat tidak sakit, dan rakyat tidak bodoh”, ternyata tidak nyambung dengan kebijakan yang dikeluarkan. Hal ini terbukti dengan anggaran untuk bidang-bidang tersebut diatas justru sangat kecil, dan berada di bawah rata-rata nasional.

Kebijakan liberalisasi ekonomi yang diterapkan pemerintah, dirasakan betul dampak negatifnya oleh masyarakat. Pemerintah cenderung berpihak kepada pemilik modal besar daripada masyarakat kebanyakan. Kebijakan pembangunan yang berpihak pada pemilik modal besar ini seringkali melakukan penggusuran terhadap perumahan penduduk, dan bahkan fasilitas publik seperti bangunan masjid dan sekolah. Banyaknya pengrajin lokal yang gulung tikar akibat serbuan produk-produk impor adalah bukti pahitnya para pengusaha lokal. Sementara para petani buah kita juga mengalami pengalaman yang menyakitkan, ketika hasil panenya kalah bersaing dengan buah-buah impor.

Konflik sengketa lahan dan konflik antara nelayan tradisional dengan nelayan modern merupakan problem dari waktu ke waktu yang tidak pernah ada penyelesaiannya. Hal ini dipicu karena tidak

adanya penyelesaian konflik sampai ke akar permasalahannya. Seringkali masyarakat baik itu petani, nelayan atau buruh harus berhadapan dengan aparat keamanan pada saat mereka berkonflik dengan para pengusaha besar.

## II. Analisis Indeks Tata Kelola Pemerintahan Sumatera Utara

### Indeks Keseluruhan Provinsi Sumatera Utara: 5,94

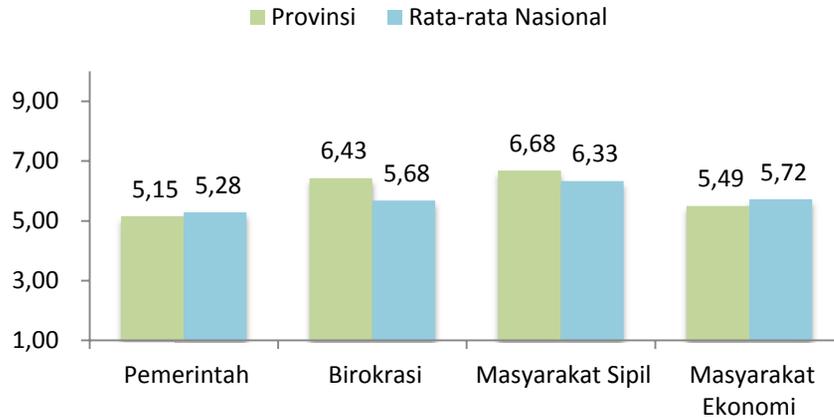
#### Hasil IGI Provinsi Sumatera Utara Per Arena Dan Prinsip

Arena	Indeks Keseluruhan	Prinsip IGI					
		Partisipasi	Keadilan	Akuntabilitas	Transparansi	Efisiensi	Efektivitas
Pemerintahan	5,15	6,40	2,35	6,52	3,74	7,91	4,95
Birokrasi	6,43	7,01	7,30	6,62	5,93	7,82	4,40
Masyarakat Sipil	6,68	7,64	6,40	6,40	6,40	6,40	6,64
Masyarakat Ekonomi	5,49	6,40	6,11	6,40	6,40	5,18	2,17

Indeks tata kelola Provinsi Sumatera Utara (IGI) 2012 ini adalah merupakan evaluasi menyeluruh terhadap dinamika tata kelola pemerintahan di tingkat provinsi pada 4 (empat) arena, yaitu: Pemerintah, Birokrasi, Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi. Selanjutnya keempat arena tersebut kemudian dinilai dengan menggunakan 89 indikator yang merupakan penjabaran dari 6 prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) yaitu: partisipasi, akuntabilitas, keadilan, transparansi, efisiensi dan efektivitas.

## 2.1. Perbandingan Indeks Provinsi Sumatera Utara Dengan Rata-rata Nasional

Gambar 1. Perbandingan Indeks Antar Arena dan Rata-rata Nasional



Hasil indeks Provinsi Sumatera Utara berada dalam kategori cukup, berada diatas rata-rata nasional. Menempati urutan ke 13 dari 33 provinsi di seluruh Indonesia, peringkat pertama diduduki oleh provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, sedangkan peringkat terbawah ditempati oleh provinsi Maluku Utara. Dalam wilayah regional Pulau Sumatera, hasil indeks IGI Sumatera Utara berada di urutan tengah (urutan 6) dari 10 provinsi yang ada. Berada di bawah Provinsi Jambi, Sumatra Selatan, Riau, Lampung, dan Bangka Belitung, dan berada di atas Provinsi Aceh, Sumatera Barat, Kepulauan Riau dan Bengkulu.

Nilai indeks jika dibandingkan antar arena, Arena Masyarakat Sipil menjadi arena yang indeksnya paling tinggi, berada pada kategori cenderung baik, kemudian disusul oleh Arena Birokrasi yang juga dalam kategori cenderung baik. Sementara dua arena yang lain yaitu Arena Pemerintah dan Arena Masyarakat Ekonomi menjadi penyumbang terendah pertama dan kedua. Arena Pemerintahan posisinya menjadi yang terbawah dari keseluruhan indeks arena dalam tata kelola pemerintahan di Provinsi Sumatera Utara. Bersama Arena Masyarakat Ekonomi yang nilainya sedikit di atasnya, mereka sama-sama berada dalam ketegori cukup. Kedua arena ini posisinya sama-sama berada di bawah rata-rata nasional.

## 2.2 Analisa Level Arena

### 2.2.1 Arena Pemerintahan

Indeks tata kelola pada Arena Pemerintah secara keseluruhan berada dalam kategori cukup, sedikit di bawah rata-rata nasional yang juga berada pada kategori cukup. Arena ini menjadi penyumbang terendah dari keseluruhan arena dalam tata kelola pemerintahan di Sumatera Utara. Dari enam prinsip

yang dijadikan indikator indeks, prinsip keadilan dan transparansi kedudukannya cukup ekstrim. Prinsip keadilan berada pada kategori buruk, sedangkan prinsip transparansi berada pada kategori cenderung buruk.

Kedua prinsip ini menjadi penyumbang terendah dari total keseluruhan prinsip dan berada cukup jauh di bawah rata-rata nasional. Memang kedua prinsip ini masih menjadi permasalahan utama bagi Arena Pemerintahan dalam tata kelola pemerintahan secara nasional. Indeks nasional untuk prinsip keadilan pada Arena Pemerintah masih berada dalam kategori cenderung buruk, sedangkan prinsip partisipasi juga masih dalam kategori sedang.

Hasil indeks pada Arena Pemerintah ternyata menunjukkan adanya kesenjangan yang cukup lebar pada dua prinsip yang selayaknya berhimpitan yaitu pada prinsip akuntabilitas dan transparansi. Indeks pada prinsip akuntabilitas nilainya cukup tinggi, namun pada prinsip transparansi nilainya sangat rendah. Hasil ini menunjukkan bahwa tata kelola pemerintahan pada Arena Pemerintah sangat akuntabel, namun tidak cukup transparan. Hal ini bisa juga dibaca bahwa tingginya nilai pada akuntabilitas masih sebatas prosedural, dan belum bergerak pada substansi.

Prinsip efektivitas pada arena ini berada satu digit di bawah rata-rata nasional, berada pada kategori sedang. Sementara tiga prinsip lainnya yaitu partisipasi, akuntabilitas, dan efisiensi berada di atas rata-rata nasional. Kinerja Arena Pemerintahan pada prinsip partisipasi dan akuntabilitas berada pada kategori cenderung baik, sedangkan prinsip efisiensi masuk pada kategori baik. Prinsip efisiensi menjadi yang tertinggi di arena ini, menyusul prinsip akuntabilitas dan partisipasi.

### **2.2.2 Arena Birokrasi**

Hasil indeks pada Arena Birokrasi menunjukkan adanya kesenjangan yang tajam antara prinsip efisiensi dan prinsip efektivitas. Prinsip efisiensi memiliki nilai sangat tinggi, berada dalam kategori baik, dan menjadi penyumbang tertinggi dari keseluruhan prinsip tata kelola pemerintahan di Provinsi Sumatera Utara. Namun sebaliknya pada prinsip efektivitas nilainya sangat rendah, berada pada kategori cenderung buruk. Hal ini menunjukkan bahwa tata kelola pemerintahan pada Arena Birokrasi sangat efisien, namun tidak efektif.

Arena Birokrasi menjadi penyumbang kedua terbesar setelah masyarakat sipil, berada pada kategori cenderung baik dan berada di atas rata-rata nasional yang masih berada pada posisi cukup. Pada Arena Birokrasi, hanya prinsip efisiensi yang memiliki nilai lebih rendah dibandingkan dengan nilai rata-rata nasional. Prinsip efisiensi berada satu digit di bawah rata-rata nasional, berada kategori baik, sedangkan rata-rata nasional berada pada kategori cenderung baik.

Arena ini menjadi penyumbang terbesar kedua dan ketiga dalam keseluruhan indeks melalui prinsip efisiensi dan keadilan. Prinsip efisiensi dalam kategori baik, sedangkan prinsip keadilan berada dalam kategori cenderung baik. Mengikuti di belakangnya adalah prinsip partisipasi, yang juga dalam kategori cenderung baik. Sedangkan dua prinsip lainnya yaitu transparansi berada kategori sedang dan prinsip akuntabilitas berada pada kategori cenderung baik.

### **2.2.3. Arena Masyarakat Sipil**

Indeks Arena Masyarakat Sipil merupakan penyumbang tertinggi dari total keseluruhan indeks arena, berada pada kategori cenderung baik. Secara keseluruhan, nilai dari semua prinsip pada arena ini menjadi satu-satunya arena yang nilainya berada di atas rata-rata nasional. Sekalipun memiliki nilai sedikit lebih baik dari rata-rata nasional, namun secara keseluruhan arena ini berada dalam kategori yang sama dengan rata-rata nasional, yaitu sama-sama dalam kategori cenderung baik.

Prinsip partisipasi berada pada kategori baik dan nilainya menjadi yang tertinggi dari keseluruhan prinsip pada arena ini. Di samping itu prinsip ini juga menjadi penyumbang terbesar kedua setelah prinsip efisiensi dari Arena Birokrasi. Penyumbang terbesar kedua untuk arena ini berasal dari prinsip efektivitas, berada dalam kategori cenderung baik. Kemudian disusul oleh empat prinsip yang lain, dengan nilai yang sama dan berada pada kategori cenderung baik.

### **2.2.4. Arena Masyarakat Ekonomi**

Hasil indeks pada Arena Masyarakat Ekonomi secara keseluruhan berada pada kategori cukup, berada di bawah rata-rata nasional bersama Arena Pemerintahan. Penyumbang terendah dari arena ini berada dari prinsip efektivitas. Prinsip ini menjadi yang terendah dari total keseluruhan nilai indeks, berada dua digit di bawah rata-rata nasional dengan kategori sangat buruk. Sementara indeks rata-rata nasional untuk prinsip efektivitas ini berada pada kategori cenderung buruk.

Rendahnya indeks pada prinsip efektivitas ini disebabkan karena rendahnya kemampuan masyarakat ekonomi dalam menyelesaikan sengketa dengan masyarakat. Hal ini sejalan dengan hasil workshop yang juga melibatkan WIP dari Arena Masyarakat Ekonomi. Dalam diskusi kelompok terarah,

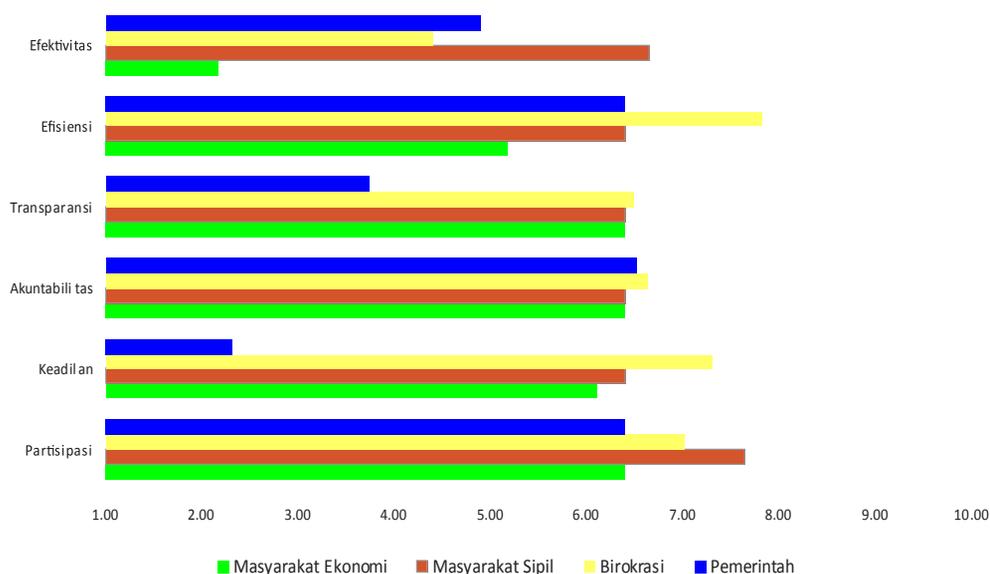
khususnya di Arena Masyarakat Ekonomi, terungkap bahwa banyak sekali kejadian konflik antara masyarakat dengan pemilik modal besar. Nelayan tradisional berkonflik dengan nelayan modern, sengketa buruh dengan pengusaha, sengketa lahan pertanian bagi petani kecil dan penggarap dengan pengusaha perkebunan, dan sengketa masyarakat dengan pengusaha tambang.

Berdasarkan data dari Badan Kesbang Polinmas Sumut dan Komunitas Intelijen Daerah (Kominda) Sumut, terdapat 183 titik konflik di Provinsi Sumatera Utara. Konflik tersebut tersebar di 33 kabupaten/kota, terdiri dari lima titik potensi batas wilayah, 129 potensi sumber daya alam, 40 potensi politik, ekonomi, sosial dan budaya, dan 9 dari potensi suku, agama, ras dan antar golongan. Jika dikelompokkan, konflik tersebut dapat dipilah menjadi 5 kelompok yaitu konflik pertanahan, sumber daya alam, perburuhan, perumahan ibadah, dan lingkungan. Banyaknya kasus konflik antara pengusaha dengan masyarakat yang tidak terselesaikan ini berdampak pada rendahnya kemampuan masyarakat ekonomi dalam menciptakan dan menyerap lapangan kerja.

Namun begitu, arena ini memperoleh indeks yang cukup bagus di lima prinsip lainnya. Dari kelima prinsip tersebut, hanya prinsip efisiensi nilainya di bawah sedikit dari rata-rata nasional, namun masih berada dalam kategori yang sama dengan rata-rata nasional yaitu kategori cukup. Sementara empat prinsip lainnya yaitu prinsip partisipasi, transparansi, akuntabilitas dan keadilan berada di atas rata-rata indeks nasional. Prinsip keadilan berada dalam kategori cukup, sementara ketiga yang lain memperoleh nilai yang sama dan berada pada kategori cenderung baik.

## 2.3 Analisa Prinsip Secara Keseluruhan

Grafik 2 Perbandingan Antar Prinsip Dan Arena



### 2.3.1 Prinsip Partisipasi

Indeks pada prinsip partisipasi untuk keseluruhan arena dalam tata kelola pemerintahan di Provinsi Sumatera Utara adalah yang tertinggi, dan posisinya berada cukup jauh di atas rata-rata nasional. Prinsip ini mendapatkan sumbangan tertinggi dari Arena Masyarakat Sipil, berada dalam kategori baik, kemudian disusul dari Arena Birokrasi, Pemerintah, dan Masyarakat Ekonomi yang mendapatkan kategori yang sama yaitu cenderung baik.

Hasil indeks ini menunjukkan bahwa para pemangku kepentingan dari empat arena memiliki kesadaran yang hampir sama mengenai persoalan bagaimana seharusnya mengelola dan menghadapi jumlah penduduk yang besar dengan beragam etnis, bahasa, budaya, dan agama di wilayah Sumatera Utara. Kesalahan sedikit saja bisa memunculkan konflik yang serius, baik konflik horizontal maupun vertikal. Keterlibatan dari berbagai elemen yang beragam telah menjadi bagian penting dalam tata kelola pemerintahan di Sumatera Utara.

### 2.3.2 Prinsip Keadilan

Hasil indeks pada prinsip keadilan menunjukkan terjadinya disparitas yang sangat lebar antara Arena Pemerintah dengan ketiga arena yang lain, terutama dengan Arena Birokrasi. Arena Pemerintah memperoleh nilai ekstrim, dengan kategori buruk, sementara Arena Birokrasi mendapatkan nilai yang tinggi, dengan kategori cenderung baik. Selain Arena Birokrasi, prinsip ini mendapatkan sumbangan yang sangat baik dari Arena Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi. Kedua arena ini indeksnya juga berada di atas rata-rata nasional. Masyarakat sipil berada dalam kategori cenderung baik, sementara masyarakat ekonomi berada dalam kategori sedang.

Rendahnya indeks Arena Pemerintah pada prinsip keadilan ini mendapatkan sumbangan dari kecilnya alokasi anggaran pendidikan per kapita sebesar Rp. 79,889.66, kesehatan per kapita sebesar Rp. 9.244,80, dan kemiskinan per kapita sebesar Rp. 93.050,83 yang cukup jauh dari rata-rata nasional. Kondisi ini jauh berbeda dengan Provinsi Aceh yang mengalokasikan anggaran sangat tinggi untuk bidang-bidang tersebut, yaitu anggaran pendidikan per siswa sebesar Rp. 954.409,87, anggaran kesehatan per kapita sebesar Rp. 156.152,28, dan anggaran kemiskinan per penduduk miskin sebesar Rp. 256,921.94. Sementara nilai yang tinggi pada prinsip keadilan di Arena Birokrasi disumbang dari persentase kelahiran dibantu medis sebesar 89,03%, kesenjangan lamanya sekolah antara anak laki-laki dan perempuan adalah 0,72 tahun, yaitu laki-laki 9,02 tahun dan perempuan 8,3 tahun, dan persentase pejabat perempuan di eselon dua mencapai 21%.

### 2.3.3 Prinsip Akuntabilitas

Secara keseluruhan, prinsip akuntabilitas pada semua arena berada dalam posisi sama yaitu dalam kategori cenderung baik. Hanya saja Arena Birokrasi mendapatkan nilai lebih tinggi, disusul Arena Pemerintahan. Kemudian dua arena lagi yaitu Arena Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi mendapatkan nilai yang sama, dan berada dibawah sedikit dari Arena Pemerintahan. Hasil indeks ini menunjukkan bahwa semua arena dalam tata kelola pemerintahan di Provinsi Sumatera Utara memiliki nilai yang relatif bagus pada prinsip akuntabilitas.

Prinsip akuntabilitas ini secara keseluruhan arena, berada di atas rata-rata nasional bersama dengan prinsip partisipasi. Indeks yang cukup tinggi pada kedua prinsip ini menunjukkan bahwa dinamika tata kelola pemerintahan di Provinsi Sumatera Utara sangat baik dalam melakukan komunikasi dengan masyarakat yang multietnis. Keterlibatan masyarakat dari elemen yang beragam dan pertanggungjawaban menjadi kekuatan utama dalam tata kelola pemerintahan di Sumatera Utara. Apabila terjadi ketimpangan pada kedua prinsip ini bisa berakibat buruk, tingkat kepercayaan akan menurun dan konflik akan mudah tersulut.

### 2.3.4 Prinsip Transparansi

Terjadi kesenjangan yang sangat lebar dalam prinsip transparansi antara Arena Pemerintah dengan ketiga arena yang lain. Arena Pemerintah tertinggal dua digit dibandingkan dengan arena yang lain, yaitu berada dalam kategori cenderung buruk, sementara ketiga arena yang lain berada pada kategori sedang dan cenderung baik. Arena Birokrasi memperoleh nilai tertinggi, kemudian diikuti oleh Arena Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi.

Rendahnya indeks transparansi pada Arena Pemerintah ini disumbang dari masih sulitnya mengakses data-data resmi seperti kelengkapan APBD dan pertanggungjawaban APBD, dokumen Perda dan Pergub, akses dana aspirasi anggota DPRD Provinsi, serta laporan singkat dan risalah rapat anggota DPRD Provinsi. Hal ini sejalan dengan hasil workshop para WIP yang menyatakan perlunya pemerintah memperbaiki prinsip transparansi dengan membuka akses yang luas dalam mendapatkan dokumen-dokumen tersebut. Para WIP merekomendasikan agar pemerintah menaruh dokumen-dokumen tersebut di perpustakaan atau di website.

### 2.3.5 Prinsip Efisiensi

Hasil indeks memperlihatkan bahwa Arena Pemerintah menjadi penyumbang tertinggi pada prinsip efisiensi. Selain itu, prinsip ini juga menjadi yang tertinggi nilainya jika dibandingkan prinsip-prinsip

lainnya dalam tata kelola pemerintahan Provinsi Sumatera Utara. Arena Pemerintah mendapatkan nilai dengan kategori baik, kemudian diikuti oleh Arena Birokrasi dengan kategori baik dan masyarakat sipil yang mendapatkan kategori cenderung baik. Satu-satunya arena yang nilainya dibawah rata-rata nasional pada prinsip efisiensi ini adalah Arena Masyarakat Ekonomi, namun demikian posisinya masih berada dalam kategori sedang.

### 2.3.6 Prinsip Efektivitas

Kecuali di Arena Masyarakat Sipil, prinsip efektivitas merupakan prinsip yang paling rendah dalam menyumbang indeks tata kelola pemerintahan di Sumatera Utara. Masing-masing arena rata-rata mendapatkan nilai yang rendah, hanya Arena Masyarakat Sipil yang nilainya cukup baik yaitu berada dalam kategori cenderung baik. Dua arena berada pada kategori cenderung buruk yaitu Arena Pemerintah dan birokrasi, sedangkan Arena Masyarakat Ekonomi mendapatkan nilai yang sangat ekstrim, yaitu berada dalam kategori sangat buruk.

Rendahnya indeks Arena Masyarakat Ekonomi pada prinsip efektivitas ini disebabkan mereka kurang memiliki kemampuan yang baik dalam menyelesaikan sengketa dengan masyarakat. Hal ini diperkuat dengan hasil workshop yang melibatkan WIP dari empat arena. Sekalipun pemerintah memberi kemudahan dalam berinvestasi, namun jika konflik dengan masyarakat tidak dapat diselesaikan, maka akan berdampak pada buruknya iklim usaha. Para WIP yang menjadi narasumber memberikan penilaian yang sangat rendah terhadap kemampuan masyarakat ekonomi, terutama sektor usaha dalam menyediakan lapangan kerja untuk masyarakat.

## 2.4 Analisa Indikator

Prinsip akuntabilitas untuk keseluruhan arena berada di atas rata-rata nasional, dan menjadi penyumbang terbesar ke dua setelah prinsip partisipasi dalam tata kelola pemerintahan di Sumatera Utara. Di samping itu dari keseluruhan indikator penilaian pada prinsip akuntabilitas nilainya juga berada di atas rata-rata nasional, hanya saja terdapat dua indikator yang dinilainya rendah yaitu: *pertama*, kesesuaian target capaian prioritas RPJMD dengan capaian tahunan pemerintah provinsi dalam LKPJ mendapatkan nilai 4, sedikit di atas rata-rata nasional dengan nilai 3,55. *Kedua*, rasio realisasi pengesahan perda dibandingkan dengan jumlah rencana legislasi daerah mendapatkan nilai 5,5, sedikit di atas rata-rata nasional dengan nilai 5,36. Rendahnya nilai ini salah satunya adalah akibat dari minimnya jumlah Perda inisiatif dari DPRD.

Sementara prinsip efektivitas adalah menjadi penyumbang terendah dari keseluruhan indeks. Rendahnya nilai pada prinsip efektivitas ini disebabkan karena penyerapan lapangan kerja dari

sektor usaha sangat rendah. Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK) Provinsi Sumatera Utara mengalami penurunan cukup tajam yaitu mencapai 72.09% pada tahun 2011. Sementara tingkat kemiskinan masih cukup tinggi dan tidak mengalami penurunan yaitu sebesar 11,3% di tahun 2011 dan 2012. Pada sisi yang lain, pertumbuhan investasi juga mengalami penurunan, terutama disektor penanaman modal asing (PMA) dari \$ 94.400.000 (USD) tahun 2010 menjadi \$ 22.323.220 (USD) di tahun 2011.

Pada sisi lain, kualitas air dan udara dalam indeks kualitas lingkungan hidup dan kualitas tutupan hutan mendapatkan nilai yang rendah, mendapatkan nilai 1 dan di bawah rata-rata nasional dengan nilai 2,91. Indeks Kualitas Lingkungan Hidup (IKLH) yang bersumber dari Kementerian Lingkungan Hidup, menunjukkan penurunan kualitas lingkungan hidup di Provinsi Sumatera Utara. IKLH Sumatera Utara tahun 2011 mencapai 72,22 atau turun 17 poin dari tahun 2010.

Hasil indeks pada Arena Pemerintah sangat menarik untuk dianalisis, yang mana arena ini mempunyai dua prinsip yang memperoleh indeks ekstrim rendah pada prinsip keadilan dan prinsip transparansi. Prinsip keadilan berada kategori buruk, sedangkan prinsip transparansi berada pada kategori cenderung buruk. Kedua prinsip ini menjadi penyumbang kedua dan ketiga terendah dalam tata kelola pemerintahan Provinsi Sumatera Utara. Berikut ini adalah perolehan indeks Arena Pemerintah pada prinsip keadilan dan transparansi, lihat tabel 1 dan 2.

**Tabel 1. Perbandingan Sektor Provinsi Sumatera Utara dan Nasional Indikator Pada Prinsip Keadilan Di Arena Pemerintah**

No	Indikator Penilaian	Indeks Sumut	Indeks Nasional
1	Pelembagaan upaya perlindungan dan pemberdayaan perempuan	4,60	8,53
2	Alokasi APBD untuk kesehatan (non belanja pegawai) per kapita (d disesuaikan dengan Indeks Kemahalan Konstruksi).	1,21	3,05
3	Alokasi APBD untuk penanganan kemiskinan per penduduk miskin (d disesuaikan dengan indeks kemahalan konstruksi)	2,88	3,91
4	Alokasi APBD bidang pendidikan dibagi jumlah siswa sampai jenjang pendidikan 9 tahun (d disesuaikan dengan indeks kemahalan konstruksi)	1,78	3,02
5	Persamaan kesempatan audiensi/interaksi antara berbagai kelompok masyarakat dengan Gubernur	6,40	6,43
6	Jangkauan DPRD dalam melakukan pengawasan pembangunan yang merata dan tidak diskriminatif	4,60	5,42

**Tabel 2. Perbandingan Sektor Provinsi Sumatera Utara dan Nasional Indikator Pada Prinsip Transparansi Di Arena Pemerintah**

No	Indikator Penilaian	Indeks Sumut	Indeks Nasional
1	Kemudahan akses terhadap dokumen PERDA dan Peraturan Gubernur Non-APBD	3,25	5,43
2	Kemudahan Akses Kelengkapan Dokumen APBD	3,25	4,75
3	Kemudahan Akses Pertanggungjawaban APBD provinsi	3,25	4,61
4	Kemudahan Akses Penggunaan Dana Aspirasi Anggota DPRD Provinsi	3,25	2,43
5	Kualitas komunikasi gubernur dalam mengkoordinasi pembangunan	6,40	7,00
6	Kemudahan akses kegiatan pengawasan DPRD Laporan Singkat, Risalah Rapat, Kunjungan Kerja Pembangunan Anggota DPRD	3,25	3,39

Arena Masyarakat Ekonomi juga perlu mendapatkan perhatian, sebab arena ini mempunyai prinsip yang sangat ekstrim berada dua digit di bawah rata-rata nasional, yaitu pada prinsip efektivitas. Prinsip ini menjadi penyumbang terendah pertama dari total indeks, dan berada dalam kategori sangat buruk. Jatuhnya nilai prinsip efektivitas pada arena ini disebabkan oleh kemampuan yang rendah dari sektor usaha dalam menyerap tenaga kerja. Penyerapan tenaga kerja mengalami penurunan sebesar 213.457, pada tahun 2011 sebesar 6.125.571 turun menjadi 5.912.114 di tahun 2012. Problem ini muncul akibat ketidakmampuan sektor pengusaha dalam menyelesaikan sengketa dengan masyarakat, sehingga mengganggu iklim usaha di Sumatera Utara.

Sebenarnya kualitas kemudahan usaha dan bisnis di Sumatera Utara dari pemerintah cukup bagus, hanya saja dikarenakan kemampuan sektor usaha dalam menyelesaikan sengketa dengan masyarakat sangat rendah, maka berdampak pada iklim usaha dan bisnis yang tidak kondusif. Pada akhirnya sektor usaha gagal dalam meningkatkan jumlah tenaga kerja, dan posisinya sangat rendah di bawah rata-rata nasional dengan kategori sangat buruk. Hal ini menjadikan tingkat penyerapan tenaga kerja mengalami penurunan, dari 6,125,571 pada tahun 2011 turun menjadi 5.912.114 di tahun 2012. Pada akhirnya tingkat pertumbuhan ekonomi di Sumatera Utara juga relatif rendah, hanya sebesar 5,6%.

Hasil indeks menunjukkan fenomena lain yang sangat menarik, yaitu terjadinya kesenjangan antara Arena Pemerintah dengan Arena Birokrasi. Jika Arena Pemerintah memiliki dua prinsip yang menjadi penyumbang terendah kedua dan ketiga melalui prinsip keadilan dan transparansi, Arena Birokrasi justru menjadi penyumbang terbesar pertama dan ketiga melalui prinsip akuntabilitas dan keadilan. Prinsip keadilan pada Arena Birokrasi berada dalam kategori cenderung baik, sedangkan prinsip akuntabilitas berada dalam kategori baik. Berikut ini adalah peroleh indeks pada kedua prinsip tersebut, lihat tabel 3 dan 4.

**Tabel 3. Perbandingan Indeks Provinsi Sumatera Utara dan Nasional Indikator Pada Prinsip Efisiensi Di Arena Birokrasi**

No	Indikator Penilaian	Indeks Sumut	Indeks Nasional
1	Rasio Belanja Aparatur Dinas Pengelolaan Keuangan Daerah (DPKD) terhadap Realisasi PAD Provinsi	8,56	7,30
2	Rasio Anggaran untuk Belanja Aparatur (Langsung dan Tidak Langsung) terhadap Total Belanja Publik Provinsi	7,64	6,56
3	Pelayanan Untuk Pengurusan Investasi	7,00	7,64

**Tabel 4. Perbandingan Indeks Provinsi Sumatera Utara dan Nasional Indikator Pada Prinsip Partisipasi Di Arena Birokrasi**

No	Indikator Penilaian	Indeks Sumut	Indeks Nasional
1	Ada tidaknya Unit Pelayanan Pengaduan Masyarakat (UPPM) di Dispenda provinsi	10,00	3,67
2	Unit Pelayanan Pengaduan Masyarakat di bidang kesehatan, pendidikan, dan pengentasan kemiskinan.	4,60	3,42
3	Keberadaan dewan kesehatan, dewan pendidikan, dan dewan pengentasan kemiskinan.	10,00	5,00
4	Ada tidaknya forum reguler antara pemerintah provinsi dan masyarakat untuk memperkuat iklim investasi, penciptaan lapangan kerja, dan pemberdayaan ekonomi rakyat	7,00	5,09

Fenomena lain dari hasil indeks yang juga perlu mendapat perhatian adalah dari Arena Masyarakat Sipil. Arena ini mendapatkan hasil terbaik dalam tata kelola pemerintahan di Provinsi Sumatera Utara, berada dalam kategori cenderung baik. Mendapatkan sumbangan tertinggi dari prinsip partisipasi, yang mana prinsip ini juga menjadi penyumbang terbesar kedua dan berada dalam kategori baik.

Tingginya indeks prinsip partisipasi pada arena ini mendapatkan sumbangan yang sangat besar dari indikator penilaian pada pelibatan masyarakat oleh Organisasi Masyarakat Sipil (OMS) dalam upaya pemberdayaan masyarakat. Di samping itu, prinsip ini juga mendapatkan sumbangan yang cukup baik dari peran OMS dalam memberikan wadah bagi masyarakat untuk advokasi dan monitoring.

### **III. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI**

#### **3.1 Kesimpulan**

Indeks tata kelola Provinsi Sumatera Utara tahun 2012 sudah cukup baik jika dibandingkan dengan provinsi lain di Indonesia, yaitu dalam kategori “sedang” dan berada di atas rata-rata nasional. Provinsi Sumatera Utara menempati urutan ke 13 dari seluruh total jumlah 33 provinsi di Indonesia, dengan mendapatkan sumbangan tertinggi dari Arena Masyarakat Sipil dan Arena Birokrasi dalam total keseluruhan indeks. Sementara Arena Pemerintah menjadi penyumbang terendah, kemudian diikuti oleh Arena Masyarakat Ekonomi.

Secara keseluruhan, indeks tata kelola pemerintahan provinsi Sumatera Utara mendapatkan sumbangan tertinggi dari prinsip efisiensi pada Arena Pemerintah dan Birokrasi, dan prinsip partisipasi pada Arena Masyarakat Sipil. Sedangkan yang menjadi tiga penyumbang terendah adalah dari prinsip efektivitas pada Arena Masyarakat Ekonomi, serta prinsip keadilan dan prinsip transparansi pada Arena Pemerintah.

Hasil indeks menunjukkan bahwa Provinsi Sumatera Utara mendapatkan nilai yang tinggi pada dua prinsip yaitu prinsip partisipasi dan prinsip efisiensi. Nilai pada dua prinsip tersebut untuk keseluruhan arena berada di atas rata-rata nasional, prinsip partisipasi nilainya menjadi yang tertinggi dari keseluruhan arena, kemudian diikuti oleh prinsip efisiensi. Tingginya nilai pada kedua prinsip ini menunjukkan kemampuan yang baik dari empat arena dalam mengelola dan memberikan layanan kepada masyarakat Sumatera Utara yang majemuk. Meskipun demikian, hal ini tidak cukup untuk menangani dan mengelola sebuah wilayah yang luas dengan jumlah penduduknya besar dan beragam secara etnis, budaya, dan agama, Provinsi Sumatera Utara memerlukan efektivitas fungsi keempat arena tersebut.

Upaya peningkatan kualitas tata kelola pemerintahan di provinsi Sumatera Utara, hendaknya menaruh perhatian yang lebih pada prinsip keadilan dan efektivitas. Kedua prinsip ini menjadi kunci keberhasilan terhadap layanan yang langsung dapat dirasakan masyarakat banyak. Arena Pemerintah yang nilainya sangat rendah pada prinsip keadilan, perlu didorong untuk memperbaiki layanannya kepada masyarakat dengan meningkatkan anggaran di bidang kesehatan, kemiskinan dan pendidikan. Arena Masyarakat Ekonomi perlu memperbaiki kemampuan dalam mengatasi konflik dengan masyarakat, dengan begitu akan mampu membangun iklim usaha yang kondusif dan menciptakan lapangan kerja yang baik bagi masyarakat.

### **3.2 Rekomendasi**

Setelah mengkaji dari sekian banyak isu yang menonjol dalam tata kelola pemerintahan Provinsi Sumatera Utara, terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan guna meningkatkan kinerja tata kelola pemerintahan ke depan, yaitu:

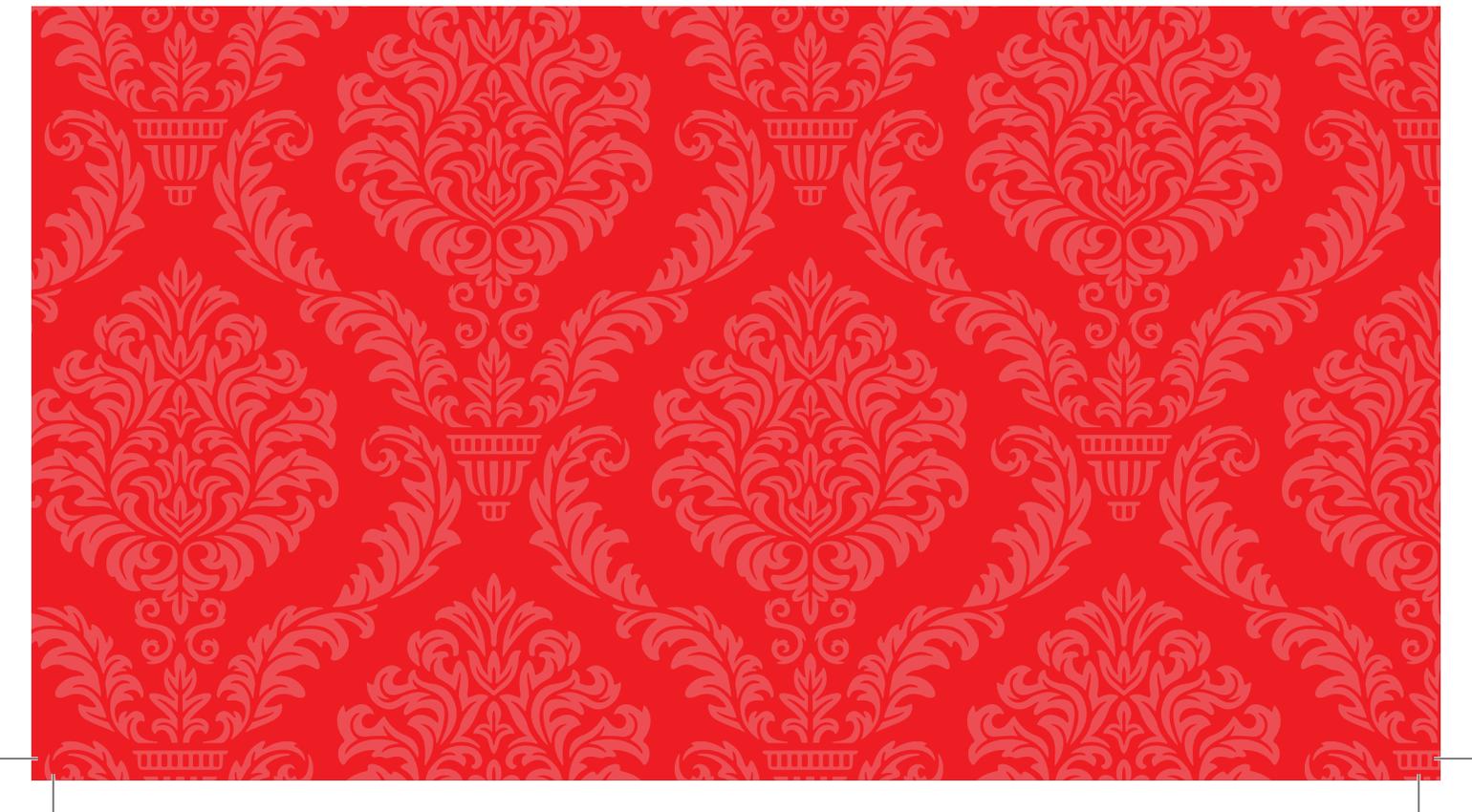
1. Pemerintah Provinsi Sumatera Utara perlu meningkatkan anggaran di bidang pendidikan, kesehatan, dan penanganan kemiskinan, sehingga akan mampu mendorong percepatan peningkatan kesejahteraan masyarakat.
2. Pemerintah Provinsi Sumatera Utara sebaiknya membuka akses dokumen-dokumen resmi yang lebih luas kepada para pemangku kepentingan, agar supaya dapat berpartisipasi dalam proses pengawasan kebijakan pemerintah. Hal ini akan mendorong transparansi dan mencegah berbagai bentuk kecurangan seperti praktek kolusi, korupsi, dan nepotisme.
3. Kalangan bisnis dan pengusaha perlu secepatnya menyelesaikan konflik yang terjadi dengan masyarakat. Hal ini akan mendorong terbangun iklim usaha yang aman dan kondusif, serta dapat menyerap tenaga kerja yang lebih besar.



#### 4. PROVINSI RIAU

# “EFEKTIVITAS TATA KELOLA DEMI PEMERATAAN PEMBANGUNAN”

Oleh: Nurhamlin





## I. SEKILAS PROVINSI RIAU

Provinsi Riau dikenal sebagai salah satu provinsi yang kaya sumberdaya alamnya di Indonesia. Namun, dilihat dari sumber mata pencaharian hidup penduduknya, terdapat tiga strata yang menunjukkan perbedaan tingkat kesejahteraan, yaitu strata ekonomi mampu (industri minyak, kehutanan dan perkebunan), strata ekonomi menengah (pertanian tanaman pangan, hortikultura dan buruh) serta ekonomi bawah (Suku Sakai, Talang Mamak, Akit, Bonai, Suku Laut dan lain-lain). Struktur ekonomi yang seperti ini membuat ketimpangan sosial dan ekonomi di Riau cenderung sangat besar. Akibatnya, walaupun Provinsi Riau termasuk provinsi yang kaya tetap saja masih memiliki jumlah penduduk miskin yang cukup besar.

Masalah utama yang sedang dihadapi Provinsi Riau antara lain masalah kemiskinan, masalah pendidikan, masalah kesehatan dan masalah keterbatasan infrastruktur. Untuk mengatasi permasalahan tersebut, pemerintah Provinsi Riau dibawah kepemimpinan Gubernur Riau H.M. Rusli Zainal menyusun program K2I yang lazim disebut dengan program Penanggulangan Kemiskinan, Kebodohan dan Kelangkaan Infrastruktur. Otonomi daerah menjadikan Provinsi Riau yang memiliki kekayaan alam sebagai salah satu provinsi kaya di Indonesia. Hal ini tentu memberikan peluang kepada Pemerintah Provinsi Riau dan Pemerintah Kabupaten/Kota yang ada untuk mengembangkan berbagai program peningkatan kesejahteraan rakyatnya. Apalagi dengan diberlakukannya otonomi daerah, kewenangan untuk mengembangkan kebijakan dan program perbaikan kesejahteraan ada di tangan pemerintah daerah. Penghasilan yang besar dan kewenangan daerah yang besar ini menjadi peluang sekaligus tantangan bagi Pemerintah Riau untuk mempercepat pembangunan daerah. Tantangan besar yang dimaksud setidaknya ada tiga, yaitu menurunkan angka kemiskinan, meningkatkan kualitas pelayanan kesehatan dan pendidikan, dan meningkatkan ketersediaan dan kualitas infrastruktur.

### 1.1. Kondisi Umum Geografis, Demografis, Sosial dan Ekonomi

Provinsi Riau terdiri dari 12 kabupaten kota (10 kabupaten dan 2 kota) dengan total luas wilayah 8.915.016 ha. Keberadaannya membentang dari lereng Bukit Barisan sampai dengan Selat Malaka, terletak antara 01° 05' 00" Lintang Selatan sampai 02° 25' 00" Lintang Utara atau antara 100° 00' 00" Bujur Timur 105° 05' 00" Bujur Timur, dengan batas-batas wilayah sebagai berikut:

- a. Sebelah Utara berbatasan dengan Selat Malaka dan Provinsi Sumatera Utara;
- b. Sebelah Selatan berbatasan dengan Provinsi Jambi dan Provinsi Sumatera Barat;
- c. Sebelah Timur berbatasan dengan Provinsi Kepulauan Riau dan Selat Malaka; dan
- d. Sebelah Barat berbatasan dengan Provinsi Sumatera Barat dan Provinsi Sumatera Utara

Kabupaten terluas adalah kabupaten Indragiri Hilir (1.379.837 ha), dan kabupaten yang terkecil wilayahnya adalah Kepulauan Meranti (362.803 ha). Kota yang terluas adalah Kota Dumai dengan luas wilayah (203.900 ha) dan Kota yang paling sedikit wilayahnya adalah Kota Pekanbaru (63.301 ha). Luas Provinsi Riau bila dirinci menurut luas kabupaten/kota dapat dilihat pada tabel 2.1 berikut.

**Tabel 1.1**  
**Luas Kabupaten dan Kota dalam Wilayah Provinsi Riau**

No	Nama Wilayah	Ibukota Kabupaten	Luas (Ha)
<b>A</b>	<b>Kabupaten</b>		
1	Kuantan Singingi	Teluk Kuantan	520.216
2	Indragiri Hulu	Rengat	767.627
3	Indragiri Hilir	Tembilahan	1.379.837
4	Pelalawan	Pangkalan Kerinci	1.240.414
5	Siak	Siak Sri Indrapura	823.357
6	Kampar	Bangkinang	1.092.820
7	Rokan Hulu	Pasir Pangaraian	722.978
8	Bengkalis	Bengkalis	841.620
9	Rokan Hilir	Bagan Siapi – Api	896.143
10	Kepulauan Meranti	Selat Panjang	362.803
<b>B</b>	<b>Kota</b>		
1	Pekanbaru	Pekanbaru	63.301
2	D u m a i	Dumai	203.900
<b>Jumlah</b>			8.915.016

Sumber : Riau Dalam Angka 2012

Provinsi Riau menjadi salah satu provinsi yang memiliki tingkat pertumbuhan penduduk yang relatif tinggi. Dalam sepuluh tahun terakhir (tahun 2000-2010), rata-rata laju pertumbuhan penduduk Provinsi Riau per tahun sebesar 3,5 persen (BPS Provinsi), sementara daerah lain seperti Provinsi Sumatera Barat hanya tumbuh sebesar 1,34 persen dan Provinsi Jambi sebesar 2,5 persen. Sampai pertengahan tahun 2011, jumlah penduduk Riau mencapai 5.738.543 jiwa, terdiri 2.956.291 jiwa laki-laki, dan 2.782.252 jiwa perempuan, dengan *sex ratio* 51,52 %, laju pertumbuhan 3,61 persen. Jumlah ini bertambah sebesar 200.176 jiwa jika dibandingkan dengan penduduk tahun 2010 yang pada saat itu berjumlah 5.538.367 jiwa.

Pertumbuhan ekonomi Riau dengan Migas Tahun 2011 sebesar 5,01%. Pertumbuhan ekonomi hampir terjadi di setiap sektor lapangan usaha dan yang dominan adalah pada sektor bangunan

sebesar 12,77%, perdagangan hotel dan restoran sebesar 10,09%, dan pengangkutan dan komunikasi sebesar 9,73%. Sumber pertumbuhan tertinggi adalah dari sektor pertambangan dan penggalian sebesar 1,27% diikuti oleh sektor perdagangan hotel dan restoran sebesar 0,93% serta sektor industri pengolahan sebesar 0,79%. Keadaan ini menggambarkan semakin seimbangnya kemajuan-kemajuan ekonomi antar sektor, baik sektor primer, sekunder maupun tersier.

Pertumbuhan ekonomi Riau Tanpa Migas Tahun 2011 mencapai 7,63%, yang terjadi di setiap sektor lapangan usaha. Sektor pertambangan dan penggalian tumbuh sebesar 13,18% dan merupakan sektor yang paling tinggi pertumbuhannya, diikuti oleh sektor bangunan sebesar 12,77% dan sektor perdagangan hotel dan restoran sebesar 10,09%. Sumber pertumbuhan tertinggi adalah pada sektor perdagangan sebesar 1,87% diikuti oleh sektor industri pengolahan sebesar 1,44% serta sektor pertanian sebesar 1,33%. Gambaran kinerja perekonomian Riau tanpa Migas tahun 2011 mencerminkan adanya perbaikan keseimbangan antar sektor yang diharapkan mampu memperkuat dinamika perekonomian masyarakat. Dukungan sektor-sektor tertier dan sekunder terhadap sektor primer akan sangat signifikan bagi upaya-upaya meningkatkan keseimbangan antar sektor dan keadilan ekonomi antar kelompok masyarakat.

Pertumbuhan ekonomi Riau pada dasarnya masih bisa ditingkatkan apabila didukung oleh tata kelola pemerintahan yang baik. Salah satu yang masih menghambat pertumbuhan investasi di daerah ini adalah terkatung-katungnya Peraturan Daerah yang mengatur tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Riau yang hingga kini belum tuntas. Akibatnya para pengusaha tidak berani mengambil resiko untuk berinvestasi tanpa ada kepastian tentang status lahan di wilayah Riau. Oleh karena itu dipandang perlu untuk mempercepat proses pengesahan Perda RTRW Riau tersebut, karena Perda tersebut merupakan payung hukum bagi Gubernur dan Bupati/Walikota dalam memberikan perizinan kepada dunia usaha.

### **1.1. Implikasi dan Tatangan Tata Kelola Pemerintahan Riau**

Berdasarkan kondisi geografis sosial ekonomi dan budaya (Geososekbud) provinsi Riau memiliki potensi strategis karena memiliki potensi sumberdaya alam yang sangat memadai serta terletak di persimpangan pasar internasional. Hal ini terlihat dari tingkat pertumbuhan ekonomi yang relatif tinggi dibandingkan dengan provinsi lainnya di Indonesia. Namun karena rendahnya kualitas sumberdaya manusia, maka potensi Geososekbud tersebut belum terkelola dengan baik, akibatnya masih banyak penduduk miskin di daerah ini sementara itu kesenjangan sosial antara penduduk miskin dan penduduk kaya cenderung makin lebar. Kondisi ini menuntut tata kelola pemerintahan yang baik agar potensi ekonomi yang tinggi tersebut betul-betul dapat meningkatkan kesejahteraan penduduk Riau bukan hanya segelintir penduduk saja.

Penelitian tentang tata kelola pemerintahan di Provinsi Riau dilaksanakan pada saat persiapan daerah ini akan menyelenggarakan pemilihan umum kepala daerah (Pemilukada) pada tahun 2013. Sebagaimana daerah lain yang dalam proses transisi seperti itu, konsentrasi personil di Arena Birokrasi dan Arena Pemerintah relatif agak terbelah, sehingga sedikit mengganggu dalam memperoleh informasi dan masukan terkait dengan data penyelenggaraan pemerintahan. Kondisi ini diperburuk pula oleh banyaknya anggota DPRD Riau yang tersangka dalam berbagai kasus korupsi khususnya kasus PON ke 18 yang lalu. Kurangnya animo pemerintah dan birokrasi terhadap penyelenggaraan tata kelola pemerintahan (*good governance*) tercermin pada sedikit kehadiran unsur pemerintah dan birokrasi pada saat dilakukan diskusi kelompok yang diselenggarakan oleh Kemitraan pada tanggal 14 Februari 2013 di Hotel Premier Pekanbaru. Selain jumlah yang hadir relatif sedikit bila dibandingkan dengan unsur masyarakat sipil dan masyarakat bisnis, kompetensi yang hadir juga relatif kurang.

Berdasarkan hasil diskusi kelompok, isu-isu yang muncul kepermukaan antara lain 1) Politik anggaran 2). Kurangnya transparansi anggaran, 3) akses masyarakat sipil dan masyarakat bisnis terhadap informasi anggaran sangat terbatas dan 4). Sangat Dominannya birokrasi dalam penentuan kebijakan pembangunan (Bappeda Provinsi). Selain itu juga berkembang keinginan dari unsur masyarakat bisnis dan masyarakat sipil untuk berpartisipasi secara aktif dalam proses pembangunan di Riau, ternasuk dalam menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik, namun peluang tersebut semakin sedikit karena banyaknya persyaratan dan prosedur yang harus diikuti. Forum-forum pertemuan antara masyarakat bisnis dan sipil dengan birokrasi dan pemerintah seyogianya ditumbuh kembangkan agar sinergi antar arena ini semakin mutul simbiosis, bukan semakin eksploitatif.

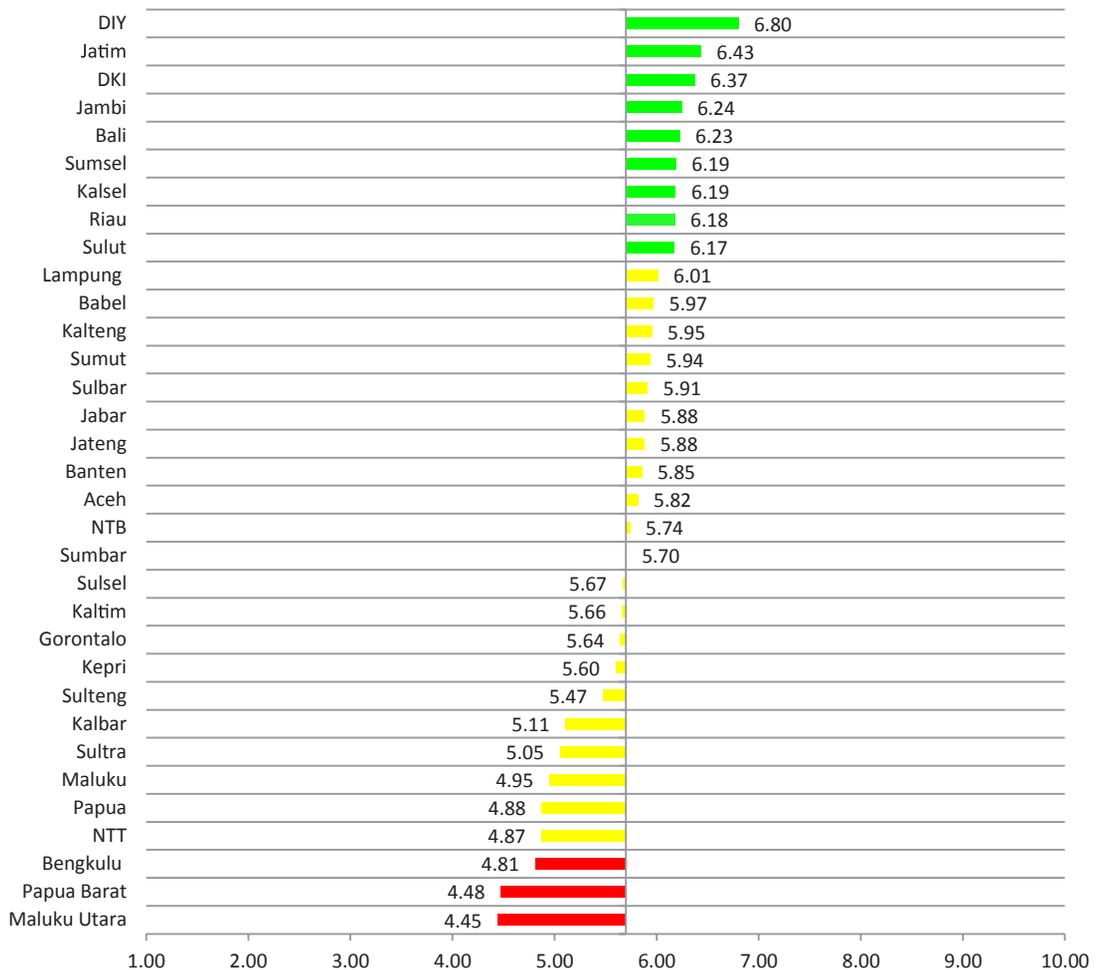
Isu-isu penanggulangan kemiskinan, pelayanan kesehatan, pelayanan pendidikan, penanggulangan pengangguran dan penyediaan infrastruktur masih mendominasi persoalan-persoalan utama daerah ini. Oleh karena itu diperlukan strategi yang jitu untuk mengatasi persoalan tersebut.

## II. ANALISA INDEKS TATA KELOLA PEMERINTAHAN PROVINSI RIAU

### 2.1. Analisis Indeks Tata Kelola Pemerintahan (*Governance*)

Analisa angka-angka indeks didasarkan pada *range* nilai berikut:

**Gambar 2.1 Perbandingan Indeks Provinsi Riau dengan Rata-Rata Nasional**



Berdasarkan gambar 2.1. di atas terlihat bahwa Riau secara nasional termasuk peringkat ke-delapan besar dalam hal tata kelola pemerintahan dengan indeks keseluruhan termasuk kategori cenderung baik dengan indeks 6,18. Peringkat pertama ditempati oleh DIY kemudian disusul oleh Jawa Timur, DKI Jakarta, Jambi, Bali, Sumatera Selatan dan Kalimantan Selatan. Provinsi Sulawesi Utara berada pada peringkat ke sembilan dan Lampung pada urutan ke-sepuluh. Provinsi yang paling buruk tata

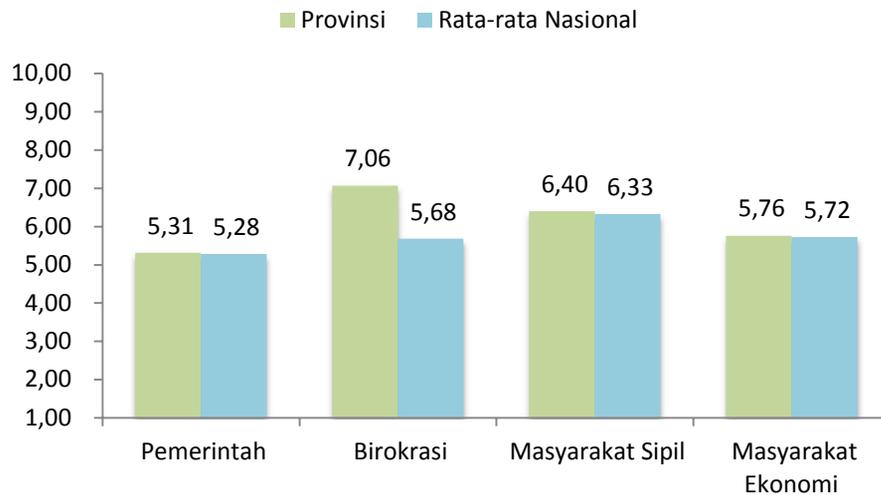
kelola pemerintahannya adalah provinsi Maluku Utara dan Papua Barat, dengan indeks masing-masing 4,45. dan 4,48.

Untuk wilayah Sumatera, Riau termasuk urutan ke-tiga setelah Jambi dan Sumatera Selatan, tata kelola pemerintahan yang paling buruk di wilayah Sumatera adalah Provinsi Bengkulu (indeks 4,81). Indeks tata kelola pemerintahan Riau yang cenderung baik (indeks 6,18) tersebut disumbang oleh indeks Arena Birokrasi yang cenderung baik (7,06) dan indeks Arena Masyarakat Sipil yang juga cenderung baik (6,40). Selain itu juga diperkuat oleh angka pertumbuhan ekonomi yang mencapai 13,98% per tahun dengan PDRB/kapita mencapai Rp 44.154.993,13 yang merupakan angka tertinggi secara nasional. Bila dibandingkan dengan Provinsi DKI, dengan kualitas tata kelola pemerintahan cenderung baik dengan indeks 6,37, ternyata PDRB/kapita Provinsi DKI hanya mencapai Rp 43.283.728,00 dengan angka pertumbuhan ekonomi tahun 2011 hanya 5,37%.

Arena yang masih mempengaruhi penampilan tata kelola pemerintahan Riau dengan kategori sedang adalah Arena Pemerintah (5,31). Angka ini merupakan angka terendah bila dibandingkan dengan Arena Masyarakat Ekonomi termasuk kategori sedang (5,76). Kondisi ini juga dipengaruhi oleh relatif sedikitnya alokasi anggaran pemerintah daerah Riau untuk kesehatan yang hanya sebesar Rp 34.232 per kapita bandingkan dengan DKI yang PDRB/kapita beda tipis dengan Riau, ternyata alokasi Anggaran Kesehatannya mencapai Rp 210.236,00 atau lebih dari 6 kali lipat anggaran kesehatan Riau. Demikian pula alokasi anggaran untuk penanggulangan kemiskinan, walaupun diprogramkan dengan program K2I, ternyata alokasi anggaran untuk kemiskinan Riau hanya Rp 93.110 per kapita sedangkan pemerintah DKI mengalokasikan untuk kemiskinan penduduk Jakarta sebesar Rp 1.484.496,60 per kapita. Kondisi serupa juga ditemui pada anggaran untuk pendidikan, Riau mengalokasikan dana untuk pendidikan sebesar Rp 174.294. Angka ini masih di bawah Provinsi Jambi yang mencapai Rp 226.955,00, bahkan berbeda sangat signifikan dengan alokasi anggaran untuk pendidikan di DKI Jakarta yang mencapai Rp 2.289.588,35 atau hampir 13 kali lipat anggaran pendidikan Riau.

Indeks tata kelola pemerintahan Provinsi Riau bila dibandingkan dengan rata-rata nasional dapat dilihat pada Gambar 2.2.

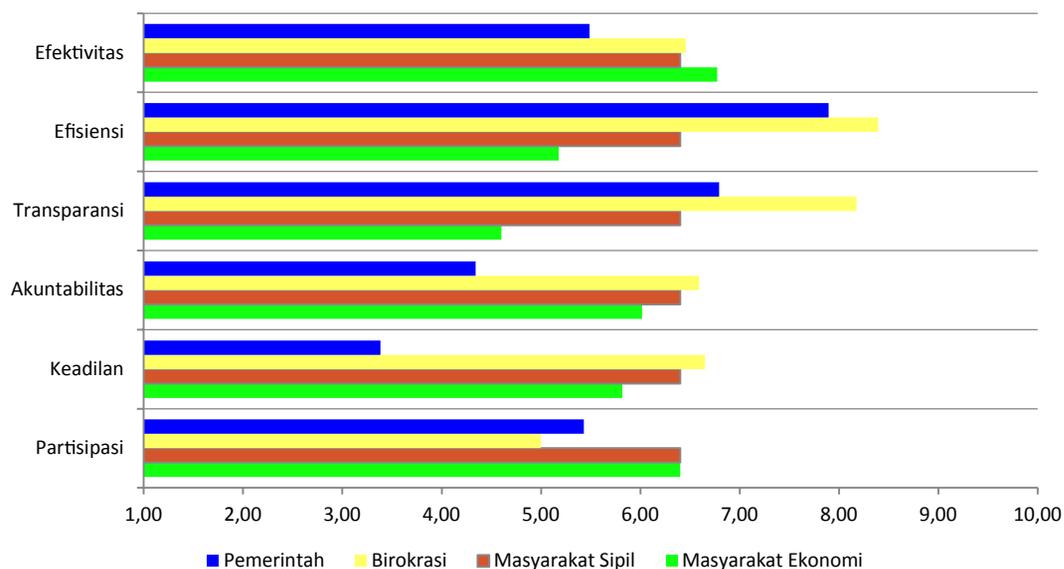
**Gambar 2.2. Indeks Tata kelola Pemerintahan Riau dibandingkan Rata-rata Nasional**



Berdasarkan Gambar 2.2. di atas terlihat bahwa arena yang mendongkrak posisi Riau menjadi urutan ke-lima nasional dalam hal tata kelola pemerintahan adalah Arena Birokrasi dan Arena Masyarakat Sipil yang termasuk kategori cenderung baik dan sedang dengan indeksnya mencapai 7,06 dan 6,40. Angka ini ternyata di atas rata-rata nasional yang hanya 5,68 untuk Arena Birokrasi dan 6,33 untuk Arena Masyarakat Sipil. Akan tetapi di sisi lain Arena Pemerintah masih termasuk kategori cukup. Angka ini relatif sama dengan indeks rata-rata nasional pada arena yang sama. Begitu juga pada Arena Masyarakat Ekonomi, walaupun masih termasuk kategori sedang dengan indeks 5,76 ternyata terpaat dengan rata-rata nasional yang hanya 5,72.

Indikator yang memberikan kontribusi yang cukup signifikan terhadap tata kelola pemerintahan Riau yang cenderung baik adalah prinsip transparansi dan efisiensi di Arena Birokrasi. Kualitas transparansi termasuk kategori sangat baik, sedangkan tingkat efisiensi termasuk kategori baik, secara rinci hal ini dapat dilihat pada gambar 3.3. Adapun indikator yang memberikan kontribusi positif terhadap transparansi birokrasi adalah kemudahan akses publik terhadap dokumen keuangan SKPD serta terhadap regulasi investasi di Riau. Indikator yang memberikan kontribusi terhadap efisiensi birokrasi adalah makin mudahnya pelayanan untuk investasi serta Rasio Belanja Aparatur Dinas Pengelolaan Keuangan Daerah (DPKD) terhadap Realisasi PAD Provinsi Riau yang cenderung makin besar.

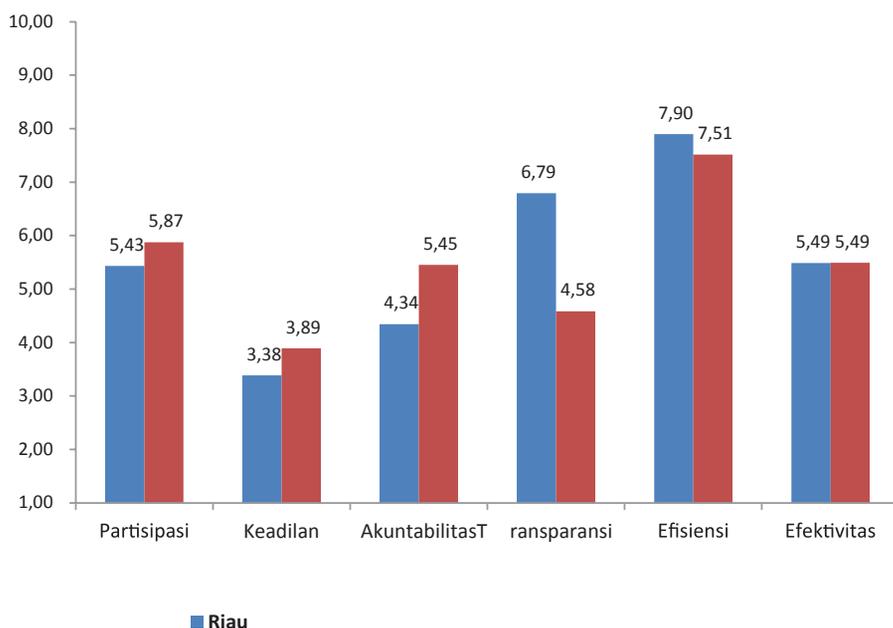
**Gambar 2.3. Indikator tata kelola pemerintahan Riau menurut Arena dan Prinsip**



## 2.2. Analisis Level Arena

Pada level Arena Pemerintah, indikator transparansi, efisiensi dan efektivitas masih di atas rata-rata nasional, sedangkan indikator partisipasi, dan akuntabilitas masih di bawah rerata nasional. Secara rinci indikator tata kelola pemerintahan pada Arena Pemerintah dapat dilihat pada Gambar 3.4 berikut.

**Gambar 2.4. Indeks Arena Pemerintah Riau menurut Prinsip**



Gambar 2.4. memperlihatkan bahwa penampilan *good governance* di Arena Pemerintah Riau termasuk kategori cukup dengan indeks 5,31 relatif tak berbeda jauh dengan indeks rata-rata nasional yang hanya 5,28. Indikator yang menyebabkan rendahnya indeks pemerintah Riau adalah fairnes dan akuntabilitas pemerintah itu sendiri yang indeksnya masing-masing hanya 3,38 dan 4,34 sebagaimana terungkap pada tabel 2.1. Rendahnya indeks keadilan pada Arena Pemerintah disebabkan karena kecilnya anggaran APBD untuk urusan wajib yakni:

- a. Anggaran bidang kesehatan per kapita penduduk, hanya Rp 34.232,06
- b. Anggaran bidang penanganan kemiskinan per kapita penduduk, hanya Rp 93.110,67
- c. Anggaran bidang pendidikan dibagi dengan jumlah siswa sampai jenjang pendidikan 9 tahun, hanya Rp 174.294,60

Kondisi ini tidak jauh berbeda dengan rerata nasional, dimana anggaran bidang kesehatan per kapita penduduk termasuk kategori buruk dengan indeksnya hanya 2,30, sedangkan indeks anggaran untuk bidang penanggulangan kemiskinan termasuk kategori cenderung buruk dengan indeks 2,88 sedangkan indeks anggaran untuk bidang pendidikan juga termasuk buruk dengan indeks 2,67, seperti terlihat pada Tabel 2.1

**Tabel 2.1. Indikator Fairnes di Arena Pemerintah**

No	Indikator	Riau	Rata-rata Nasional
1	Pelebagaan upaya perlindungan dan pemberdayaan perempuan	10,00	8,53
2	Anggaran APBD untuk kesehatan (non belanja pegawai) per kapita (d disesuaikan dengan Indeks Kemahalan Konstruksi).	2,30	3,05
3	Anggaran APBD untuk penanganan kemiskinan per penduduk miskin (d disesuaikan dengan indeks kemahalan konstruksi)	2,88	3,91
4	Anggaran APBD bidang pendidikan dibagi jumlah siswa sampai jenjang pendidikan 9 tahun (d disesuaikan dengan indeks kemahalan konstruksi)	2,67	3,02
5	Persamaan kesempatan audiensi/interaksi antara berbagai kelompok masyarakat dengan Gubernur	6,40	6,43
6	Jangkauan DPRD dalam melakukan pengawasan pembangunan secara merata (tidak diskriminatif)	4,60	5,42

Selain indikator keadilan, akuntabilitas pemerintah juga memberikan pengaruh terhadap rendahnya indeks pemerintah. Adapun indikator akuntabilitas yang menyebabkan rendahnya indeks pemerintah tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Kesesuaian Target Capaian Prioritas RPJMD dengan Capaian Tahunan Pemerintah Provinsi dalam LKPJ.
- b. Komitmen anggota DPRD memperjuangkan kepentingan/aspirasi publik.
- c. Rasio Realisasi pengesahan perda dibandingkan dengan jumlah rencana legislasi daerah (dalam %) lihat Tabel 2.2

**Tabel 2.2 Indikator Akuntabilitas di Arena Pemerintah**

No	Indikator	Riau	Rata-rata Nasional
1	Kesesuaian Target Capaian Prioritas RPJMD dengan Capaian Tahunan Pemerintah Provinsi dalam LKPJ	1,00	3,55
2	Rasio Realisasi pengesahan perda dibandingkan dengan jumlah rencana legislasi daerah (dalam %)	4,68	5,48
3	Rasio APBD Perubahan terhadap APBD Penetapan Tanpa Adanya Perubahan Asumsi Dasar	5,74	6,34
4	Ketepatan waktu dalam pengesahan Perda APBD	7,00	6,91
5	Rasio Belanja Hibah/Subsidi dan Bantuan Sosial terhadap Belanja Barang/Jasa dan Modal	8,28	8,04
6	Komitmen anggota DPRD memperjuangkan kepentingan/aspirasi publik	4,60	5,36

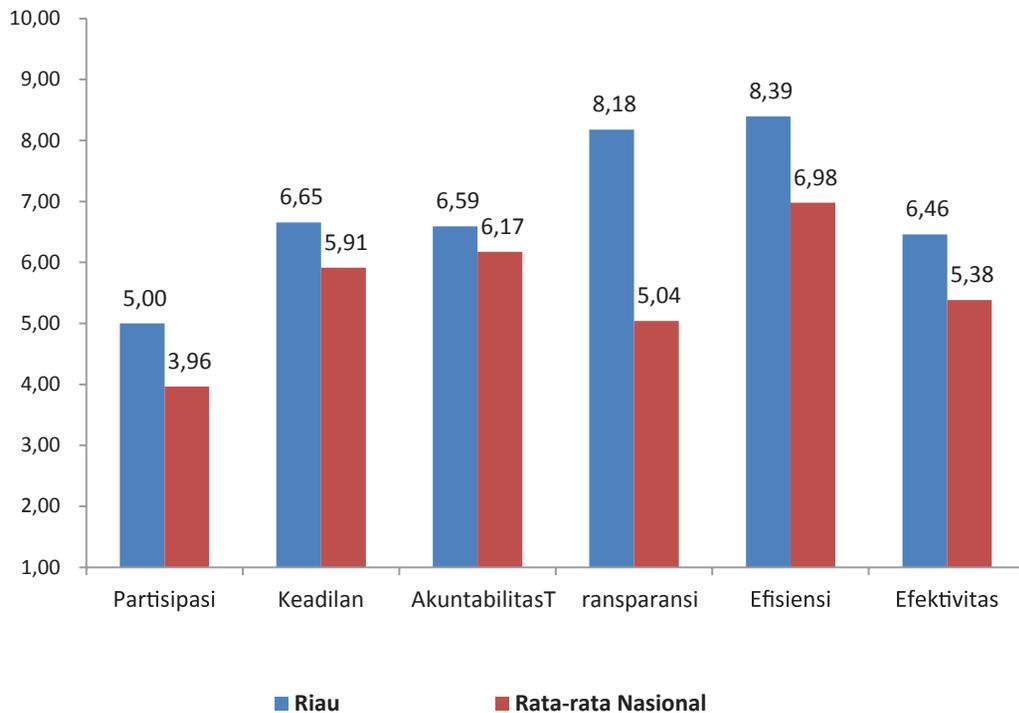
Tabel di atas memperlihatkan bahwa indeks rasio realisasi pengesahan Perda dibandingkan dengan jumlah rencana legislasi daerah, termasuk cenderung buruk (4,68) sedangkan rerata nasional termasuk cukup (5,48). Kondisi ini disebabkan karena jumlah perda yang disahkan pada tahun 2011 hanya 9 buah perda (35%) dari 26 Ranperda yang termuat dalam proglegda tahun yang sama.

### 2.2.1. Arena Birokrasi

Arena Birokrasi merupakan penyumbang terbesar terhadap penampilan tata kelola pemerintahan Riau. Indeks Arena Birokrasi termasuk kategori cenderung baik dengan indeks 7,06 berbeda signifikan dengan rerata nasional yang hanya tergolong cukup dengan indeks 5,68. Semua indikator tata kelola pemerintahan memiliki indeks di atas indeks rata-rata nasional, bahkan indikator efisiensi mencapai taraf baik dengan indeks 8,39, begitu pula dengan indikator transparansi. Indikator yang

nilainya sedang adalah partisipasi (5,00), sekalipun indeks ini masih di atas rata-rata nasional. Secara rinci dapat dilihat pada Gambar 2.5

**Gambar 2.5. Indeks Arena Birokrasi Riau menurut Prinsip**



Gambar 2.5. di atas memperlihatkan bahwa partisipasi merupakan prinsip yang memiliki indeks paling rendah dibandingkan dengan prinsip-prinsip yang lain. Ada pun indikator yang menyebabkan rendahnya indeks partisipasi di Arena Birokrasi adalah ketersediaan unit pelayanan pengaduan masyarakat di bidang kesehatan, penanggulangan kemiskinan dan pendidikan yang nilainya sangat buruk (indeks = 1.00). Hal ini juga didukung oleh hasil diskusi kelompok yang menyimpulkan bahwa di Riau belum ada unit pelayanan pengaduan masyarakat di bidang kesehatan, penanggulangan kemiskinan dan pendidikan. Kondisi menyebabkan tidak terlaksananya standar pelayanan minimal (SPM) yang memadai terhadap ke tiga bidang tersebut. Secara rinci masing-masing indikator partisipasi di Arena Birokrasi dapat dilihat pada Tabel 3.3.

**Tabel 2.3. Indikator Partisipasi di Arena Birokrasi**

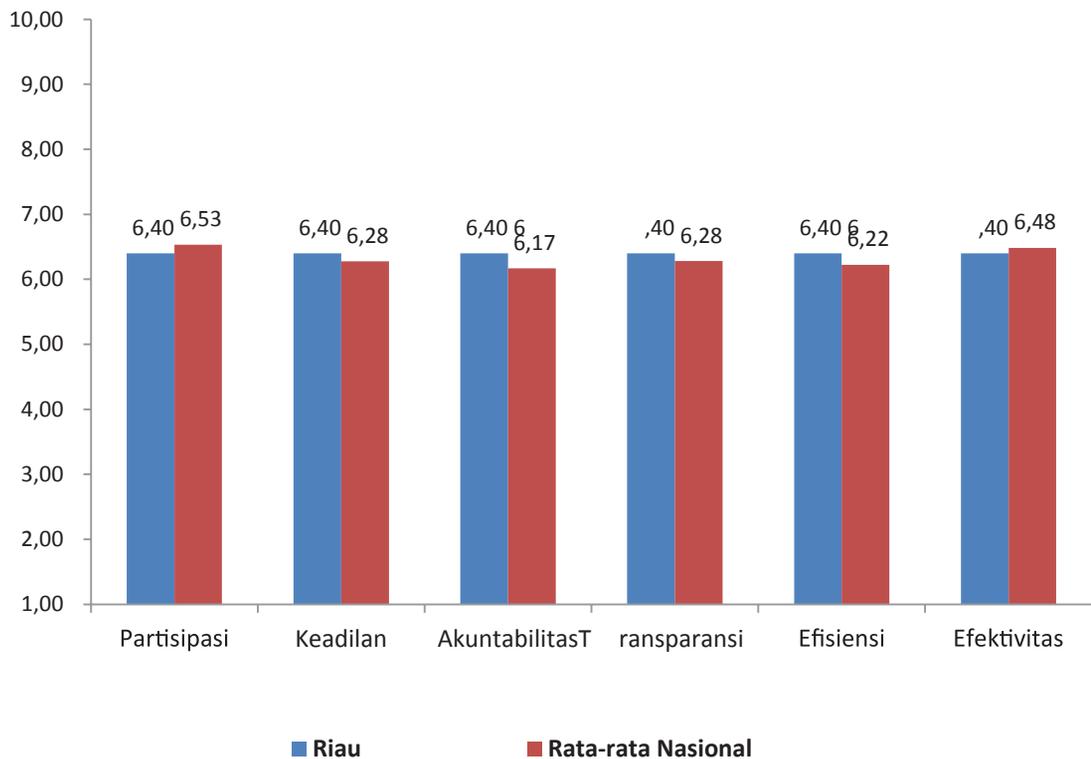
No	Indikator	Riau	Rata-rata Nasional
1	Ada tidaknya Unit Pelayanan Pengaduan Masyarakat (UPPM) di Dispenda provinsi	6,40	3,67
2	Unit Pelayanan Pengaduan Masyarakat di bidang kesehatan, pendidikan, dan pengentasan kemiskinan.	1,00	3,42
3	Keberadaan dewan kesehatan, dewan pendidikan, dan dewan pengentasan kemiskinan.	10,00	5,00
4	Ada tidaknya forum reguler antara pemerintah provinsi dan masyarakat untuk memperkuat iklim investasi, penciptaan lapangan kerja, dan pemberdayaan ekonomi rakyat	10,00	5,09

Tabel 2.3. memperlihatkan bahwa di daerah Riau belum ada unit pelayanan pengaduan masyarakat di bidang kesehatan, kalau pun itu ada hanya ditemukan di tingkat unit pelaksana teknis. Sedangkan bidang pendidikan dan penanggulangan kemiskinan belum ada unit pelayanan pengaduan masyarakat. Hasil diskusi kelompok yang lalu juga menginformasikan bahwa partisipasi birokrasi dalam penanggulangan kemiskinan belum maksimal, bahkan terkesan tidak efektif. Dana untuk penanggulangan kemiskinan ada di setiap SKPD tetapi bersifat sektoral dan berupa proyek tanpa koordinasi yang baik dengan SKPD terkait. Hampir semua SKPD memiliki program penanggulangan kemiskinan seperti Dinas Pertanian, Dinas PU, Dinas Sosial, Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan dan Dinas Kehutanan, tetapi tidak ada koodinasi antar dinas tersebut. Hal ini yang menyebabkan tingkat partisipasi di Arena Birokrasi menjadi rendah.

### 2.2.2. Arena Masyarakat Sipil

Performance tata kelola pemerintahan pada Arena Masyarakat Sipil memperlihatkan indeks yang relatif stabil pada kategori cenderung baik (6,40) untuk semua prinsip. Kondisi ini agak sedikit berbeda dengan rerata nasional yang cenderung fluktuatif walaupun dengan indeks yang tidak berbeda jauh yakni cenderung baik dengan rerata indeks 6,33. Prinsip yang perlu mendapat perhatian untuk meningkat indeks pada arena ini hampir menyeluruh kepada semua prinsip. Begitu juga indikator yang memberikan pengaruh terhadap kondisi indeks Arena Masyarakat Sipil, hampir semua indikator memiliki nilai yang relatif sama. Secara rinci indeks masyarakat sipil dilihat dari prinsip dapat diperhatikan pada gambar 2.6

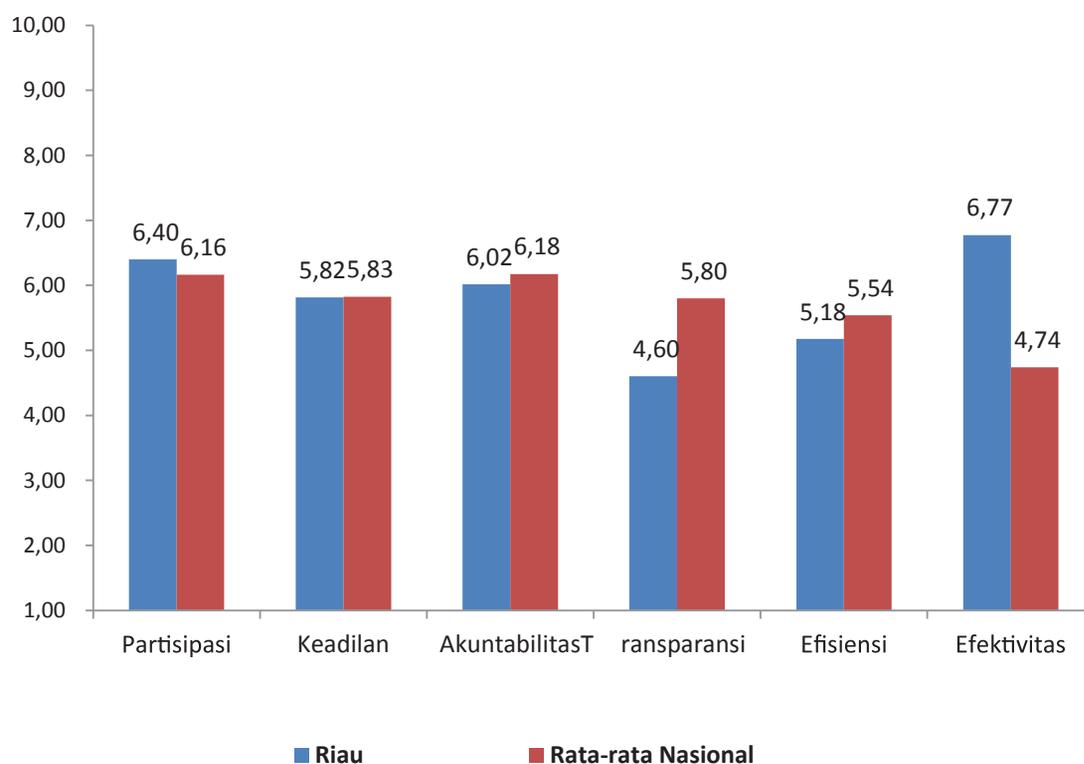
**Gambar 2.6 Indeks Arena Masyarakat Sipil Menurut Prinsip**



### 2.2.3. Arena Masyarakat Ekonomi

Indeks Arena Masyarakat Ekonomi Riau tidak berbeda signifikan dengan rerata nasional yakni kategori sedang (5,76) sementara indeks rerata nasional adalah 5,72. Prinsip yang perlu mendapat perhatian pada arena ini adalah transparansi dan efisiensi yang nilai indeksnya masing-masing masih tergolong cenderung buruk dan sedang dengan indeks 4,60 dan 5,18 seperti terlihat pada gambar 2.7. Indikator yang menyumbang transparansi di bawah rata-rata nasional adalah rendahnya skor transparansi dalam menjalankan fungsi implementasi proyek pemerintah.

**Gambar 2.7. Indeks Arena Masyarakat Sipil menurut prinsip**



## II. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

### 3.1. Kesimpulan

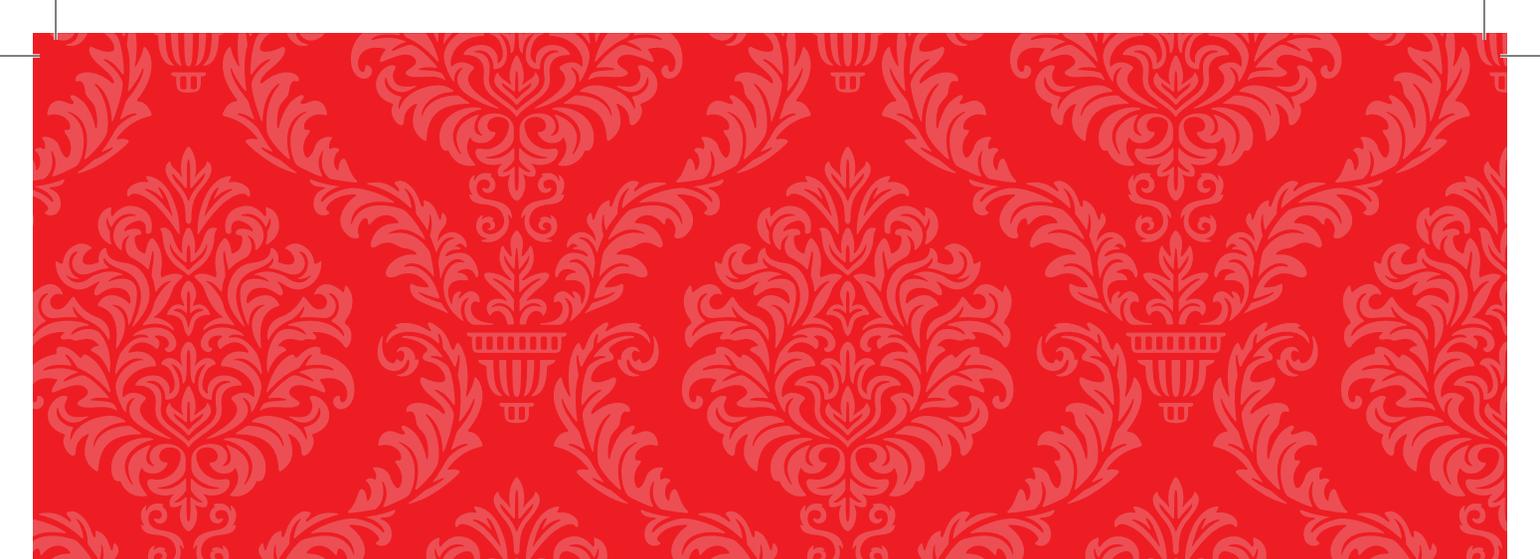
Untuk menilai penyelenggaraan tata kelola pemerintahan di Provinsi Riau, dapat disimpulkan nilai indeks sebagai berikut:

1. Hasil evaluasi terhadap empat Arena Pemerintah, Birokrasi, Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi kinerja pemerintahan Riau secara keseluruhan tergolong cenderung baik dengan nilai indeks (6,18), angka ini berada di atas rata-rata nasional (5,70). Sekalipun telah masuk kategori cenderung baik, namun bila dilihat secara nasional Riau harus puas dengan peringkat ke-tujuh. Provinsi DIY sebagai daerah dengan indeks tertinggi, memiliki indeks kinerja pemerintahan 6,52, menempatkan DIY pada peringkat pertama.
2. Untuk wilayah Sumatera, Provinsi Riau menempati urutan ketiga setelah Jambi dan Sumatera Selatan. Provinsi terburuk dalam tata kelola pemerintahan di wilayah Sumatera adalah Provinsi Bengkulu dengan indeks 4,81.
3. Posisi Riau secara nasional berada pada urutan ke-delapan dari 33 provinsi di Indonesia. Arena yang mendongkrak posisi Riau tersebut adalah Arena Birokrasi dengan kategori cenderung baik dengan indeks 7,06 dan Arena Masyarakat Sipil dengan kualitas cenderung baik dengan indeks 6,40. Sedangkan Arena Pemerintah dan masyarakat ekonomi indeksnya masih terpaut dengan indeks rerata nasional dengan kualitas sedang dengan indeks 5,31 dan 5,76.
4. Kinerja Arena Pemerintah masih termasuk sedang (5,31). Prinsip yang menyebabkan rendahnya kinerja pemerintah adalah keadilan dan akuntabilitas yang termasuk buruk (3,38 dan 4,34). Indikator penyebabnya adalah rendahnya alokasi anggaran APBD untuk tiga urusan wajib yaitu:
  - a. Bidang kesehatan non belanja pegawai disesuaikan dengan indeks kemahalan konstruksi
  - b. Bidang penanganan kemiskinan per kapita (d disesuaikan dengan indeks kemahalan konstruksi)
  - c. Bidang pendidikan di bagi jumlah siswa sampai jenjang pendidikan 9 tahun (d disesuaikan dengan indeks kemahalan konstruksi)
  - d. Kinerja Arena Birokrasi secara keseluruhan cenderung baik (7,24). Prinsip yang masih tergolong sedang (5,00) adalah partisipasi. Hal ini disebabkan karena belum tersedianya Unit Pelayanan Pengaduan Masyarakat (UPPM) terutama di bidang pendidikan, kesehatan dan penanggulangan kemiskinan.

### 3.2. Rekomendasi

Sesuai dengan kesimpulan yang disampaikan di atas, maka dalam hasil penelitian ini direkomendasikan hal-hal sebagai berikut:

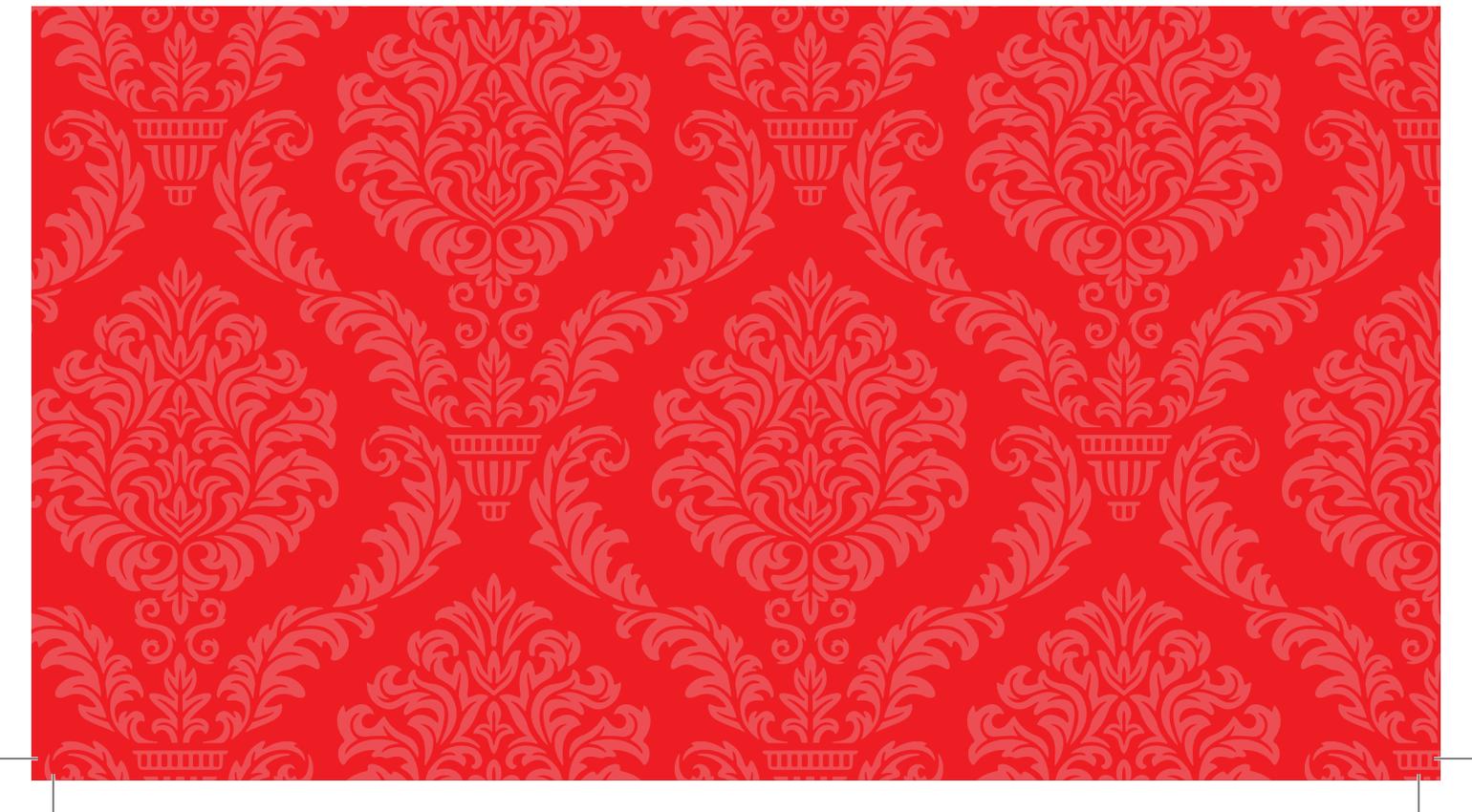
1. Birokrasi sebagai lembaga yang memiliki tugas dan tanggungjawab penyelenggaraan pemerintah perlu menerapkan prinsip – prinsip tata kelola yang baik. Tingkat partisipasi masyarakat dalam perencanaan, implementasi maupun manitoring dan evaluasi perlu ditingkatkan melalui penyediaan penyediaan Unit Pelayanan Pengaduan Masyarakat (UPPM) di Dispenda provinsi, di bidang kesehatan, pendidikan, dan penanggulangan kemiskinan.
2. Provinsi Riau dengan PDRB/Kapita mencapai Rp 44.154.993,13 mesti mengalokasikan anggarannya lebih besar lagi untuk kesehatan, kemiskinan dan pendidikan dari yang ada saat ini. Alokasi anggaran kesehatan dan dan pendidikan juga harus menjadi prioritas pemerintah provinsi Riau dalam rangka pelaksanaan tata kelola pemerintahan yang baik. Peningkatan alokasi anggaran untuk tiga urusan wajib pendidikan, kemiskinan dan kesehatan diharapkan dapat meningkatkan rasa keadilan di Riau.
3. Untuk meningkatkan akuntabilitas di level pemerintah, perlu didorong kinerja DPRD provinsi Riau agar meningkatkan realisasi pengesahan Ranperda yang tercantum dalam Prolegda menjadi Perda dari 36% menjadi 75%.
4. Masyarakat sipil sampai saat ini sering memposisikan sebagai lembaga yang memberikan advokasi dan monitoring terhadap pemerintah dan birokrasi termasuk secara intens memberikan kritik, namun disisi lain masyarakat sipil juga harus memperkuat kapasitas melalui upaya secara akuntabilitas dengan mempublikasikan laporan kegiatan, keuangan dan hasil monitoring yang dilakukan.
5. Untuk masyarakat ekonomi harus sedapat mungkin melepaskan diri dari ketergantungan pada dana pemerintah. Masyarakat ekonomi perlu mendorong aktivitas bisnis melalui pengembangan usaha-usaha kreatif dan inovatif.

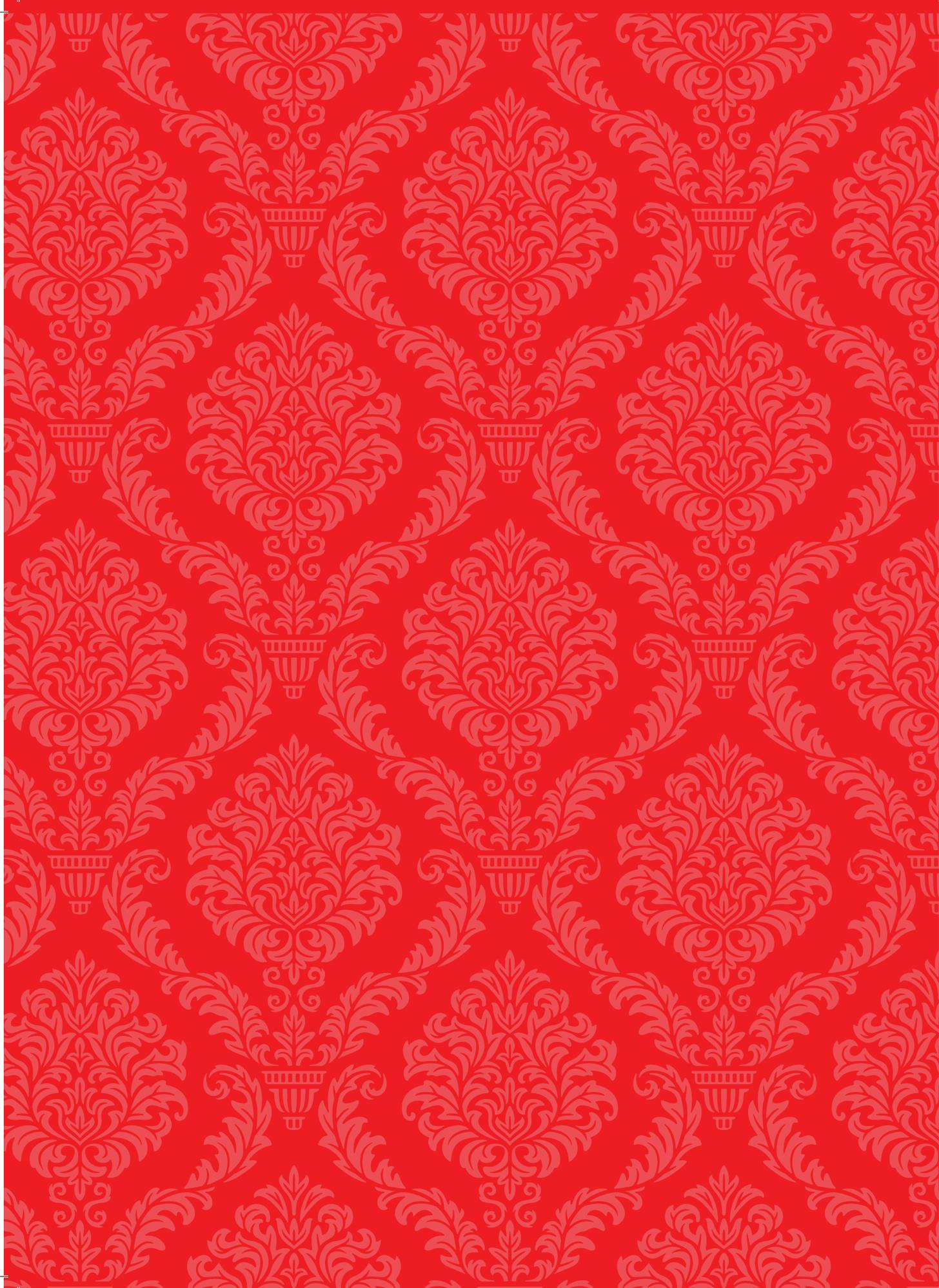


## 5. PROVINSI KEPULAUAN RIAU

# “TATA KELOLA MINUS TRANSPARANSI”

Oleh: Muslim Ansori





## I. Sekilas Provinsi Kepri

### 1.1. Kondisi Umum Geografis, Demografis, Sosial dan Ekonomi

Provinsi Kepri merupakan provinsi ke-32 yang terbentuk pada tanggal 24 September 2002 berdasarkan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2002. Secara *de facto*, operasional penyelenggaraan pemerintahan baru dimulai tanggal 1 Juli 2004. Dengan motto “*Berpancang Amanah, Bersauh Marwah*”, Provinsi Kepulauan Riau bertekad menjadi salah satu pusat pertumbuhan perekonomian nasional dengan tetap mempertahankan nilai-nilai budaya Melayu yang didukung oleh masyarakat yang sejahtera, berakhlak mulia, dan ramah lingkungan. Sumber : Riau Dalam Angka 2012

Provinsi yang beribukota di Tanjungpinang ini merupakan pemekaran dari Provinsi Riau. Wilayahnya mencakup 2 Kota dan 5 Kabupaten. Antara lain Kota Tanjungpinang, Kota Batam, Kabupaten Karimun, Kabupaten Lingga, Kabupaten Bintan, Kabupaten Natuna, dan Kabupaten Kepulauan Anambas. Secara administratif, Provinsi Kepri membawahi 59 Kecamatan dan 351 Kelurahan/Desa. Luas Wilayahnya 251.810,71 km<sup>2</sup> didominasi oleh lautan sebesar 241.215,30 km<sup>2</sup> (95,79 %). Sisanya 10.595,41 km<sup>2</sup> (4,21 %) merupakan daratan yang tersebar dalam 2.408 pulau besar dan kecil dimana 40% belum bernama dan berpenduduk. Di antara ribuan pulau tersebut, terdapat 19 pulau terluar yang berbatasan langsung dengan wilayah negara lain yang rentan terhadap masalah keamanan, kesejahteraan masyarakat, dan kelestarian lingkungan hidup.

Secara geografis, Provinsi ini terletak diantara 0°40' LS dan 07°19' LU dan antara 103°3'-110°00' BT. Sebelah Utara berbatasan dengan Negara Vietnam dan Negara Kamboja. Sebelah Selatan berbatasan dengan Provinsi Bangka Belitung dan Provinsi Jambi. Batas sebelah Barat antara lain Negara Singapura, Negara Malaysia dan Provinsi Riau. Serta batas sebelah Timur adalah Negara Malaysia dan Provinsi Kalimantan Barat.

Provinsi Kepri memiliki potensi ekonomi yang sangat tinggi. Selain dikaruniai potensi alam berupa kandungan migas dan kekayaan laut yang melimpah, secara geografis posisinya sangat strategis. Berada pada pintu masuk jalur pelayaran internasional Selat Malaka, Laut Cina Selatan, dan Selat Karimata yang sangat ramai serta berbatasan secara langsung dengan salah satu pusat bisnis dan keuangan Asia Pasifik yaitu Singapura.

Dengan potensi ekonomi yang sangat tinggi tersebut, Provinsi Kepri dikembangkan menjadi salah satu pusat pertumbuhan ekonomi nasional. Untuk itu berdasarkan Keppres Nomor 9 Tahun 2008 tentang Dewan Kawasan *Free Trade Zone* (DK FTZ) Batam, Keppres Nomor 10 Tahun 2008 tentang DK FTZ Bintan, dan Keppres Nomor 11 Tahun 2008 tentang DK FTZ Karimun, ketiga

wilayah tersebut telah ditetapkan oleh Pemerintah Indonesia sebagai kawasan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas. Pemerintah memberikan insentif fiskal dan kepastian untuk menstimulus pertumbuhan investasi di ketiga wilayah tersebut.

Data Sosial Ekonomi Kepulauan Riau 2012 yang dipublikasikan oleh Bappeda bersama Badan Pusat Statistik Provinsi Kepri menunjukkan bahwa selama periode tahun 2000-2011, Laju Pertumbuhan Penduduk (LPP) diperkirakan 5,43% per tahun. Pertumbuhan dan distribusi penduduk terkonsentrasi di Kota Batam. Fakta ini terlihat dari LPP Kota Batam sebesar 8,11%. Sementara Kabupaten/Kota lainnya hanya berkisar 1,33% - 3,26% per tahun. Sebanyak 56,24% penduduk Provinsi Kepri tinggal di Kota Batam sementara di Kabupaten Natuna, Lingga, dan Kepulauan Anambas masing-masing hanya sebesar 4,11%, 5,14%, dan 2,23%. Penduduk laki-laki lebih banyak dari penduduk perempuan dan Provinsi ini memiliki "penduduk muda". Realitas ini tercermin dari *Sex Ratio* sebesar 106 dan lebih dari dua pertiga (68,63%) penduduk berusia produktif, yaitu usia 15-64 tahun.

Dari sisi ketenagakerjaan, Provinsi Kepri memiliki permasalahan yang sama dengan provinsi-provinsi lain. Jumlah angkatan kerja memiliki kecenderungan meningkat. Dari 1.256.701 penduduk usia 15 tahun ke atas pada Agustus 2011, sebanyak 62,21% yang bekerja. Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) pada bulan Agustus 2011 mencapai 7,80% dengan jumlah pengangguran sebanyak 66.173 orang. Pengangguran terbanyak terdapat di Kota Batam sebesar 8,57%. Hal ini disebabkan oleh migrasi penduduk dari provinsi lain yang mencari pekerjaan di Provinsi Kepri terkonsentrasi di Batam. Status pekerjaan didominasi oleh Buruh/Karyawan/Pegawai sebesar 67,50%. Sementara yang berusaha sendiri 17,83%, dan yang berusaha dibantu buruh tetap hanya sebesar 4,83%. Penduduk yang berstatus Pekerja Bebas baik di pertanian maupun non pertanian besarnya tidak sampai 2%.

Dari sisi pendidikan, Angka Melek Huruf (AMH) pada tahun 2011 sebesar 97,67%. Masih ada 2,33% penduduk yang buta huruf. Tingkat pendidikan di daerah perkotaan lebih baik dibanding dengan daerah pedesaan. Fenomena ini terlihat dari jumlah tamatan SD penduduk di pedesaan 30,79% sementara penduduk perkotaan sebagian besar (45,24%) tamat SLTA. Kondisi geografis yang sebagian besar lautan diduga telah menyebabkan akses penduduk pedesaan untuk mengenyam pendidikan menjadi terbatas. Sebab, sekolah yang didirikan terkonsentrasi jauh di perkotaan seberang pulau.

Mutu sumber daya manusia di daerah pedesaan relatif lebih rendah jika dibandingkan dengan penduduk perkotaan. Terbukti dari persentase penduduk usia 10 tahun ke atas yang menamatkan pendidikan tingkat SLTP atau pendidikan yang lebih tinggi di daerah pedesaan hanya 35,30% sementara penduduk perkotaan yang sudah mencapai 69,59%. Rata-rata lama sekolah mencapai 9,73 tahun. Berarti rata-rata mencapai taraf pendidikan kelas satu SLTA. Walaupun kalau dilihat menurut Kabupaten/Kota angkanya bervariasi. Yang paling tinggi penduduk di Kota Batam yang mencapai

10,78 tahun atau rata-rata telah mencapai kelas 2 SLTA. Sedangkan yang terendah penduduk di Kabupaten Kepulauan Anambas 6,38 tahun atau rata-rata baru mencapai kelas 1 SMP.

Jumlah penduduk yang berada di bawah Garis Kemiskinan pada bulan Maret 2011 sebanyak 129,56 ribu orang (7,40 persen). Secara absolut penduduk miskin dari tahun 2007, 2008, dan 2009 selalu menurun. Pada tahun 2010 sampai 2012 mengalami kenaikan sedikit, tetapi secara persentase penduduk miskin selalu mengalami penurunan; dari 10,30% pada tahun 2007 menjadi 9,18% di tahun 2008, kemudian 8,27% di tahun 2009, dan 8,05%, 7,40%, dan 7,11% pada tahun 2010, 2011, dan 2012.

Pada tahun 2010, pertumbuhan ekonomi Provinsi Kepri 7,19%. Tahun 2011 mengalami penurunan menjadi 6,67%. Sektor ekonomi yang pertumbuhannya cukup tinggi pada tahun 2011 antara lain Listrik, Gas, dan Air Bersih (13,96%), Pengangkutan dan Komunikasi (9,93%), dan Bangunan (9,90%). Sementara pertumbuhan sektor industri pengolahan melambat, dari 7,02% pada tahun 2010, menjadi 6,53% pada tahun 2011.

Tiga sektor yang sangat berperan penting dalam pembentukan ekonomi pada tahun 2010 antara lain sektor industri pengolahan (46,76%), sektor perdagangan, hotel, dan restoran (19,80%) serta sektor pertambangan dan penggalian (8,29%). Tetapi tahun 2011 mengalami perubahan, yaitu sektor industri pengolahan (47,78%), sektor perdagangan, hotel, dan restoran (19,40%), dan sektor bangunan (7,79%). Pertumbuhan ekonomi Kota Batam tahun 2011 mencapai 7,22% sementara itu inflasi Kota Batam pada tahun yang sama sebesar 3,76%. Inflasi tertinggi terjadi pada bulan Januari 0,82%. Sedangkan pada bulan Maret dan April justru terjadi deflasi masing-masing sebesar 0,49% dan 0,43%. Pertumbuhan ekonomi Kota Tanjungpinang tahun 2011 mencapai 7,06% dengan inflasi 3,32%. Inflasi tertinggi terjadi pada bulan Januari sebesar 1,54%, sedangkan pada bulan Maret, April, dan Juni juga terjadi deflasi masing-masing sebesar 1,46%, 0,38%, dan 0,57%.

## **1.2. Implikasi dan Tantangan Tata Kelola Provinsi Kepri**

Kondisi geografis wilayah Provinsi Kepri yang terdiri dari 2.408 pulau yang terpisah oleh lautan, memiliki implikasi dan tantangan dalam menerapkan prinsip-prinsip tata kelola. Terutama penerapan prinsip partisipasi. Tersebar nya penduduk di ribuan pulau, tentu menjadi kendala dalam melaksanakan koordinasi, konsolidasi dan integrasi antar wilayah. Kemajuan teknologi informasi yang sejatinya bisa membantu mengatasi kendala tersebut sampai saat ini belum bisa dimanfaatkan. Jangankan di pulau-pulau kecil, di ibu kota provinsi saja listrik yang merupakan infrastruktur dasar termasuk untuk pengembangan teknologi informasi masih sering *'byar pet'* alias padam.

Kendala geografis tersebut tercermin dari hasil *workshop* IGI. Secara garis besar isu-isu tata kelola Provinsi Kepri yang terekam dari *workshop* antara lain sebagai berikut;

- Partisipasi masyarakat ekonomi dalam penentuan Perda UMP masih rendah. Bahkan APINDO merasa tidak diakomodasi.
- Partisipasi masyarakat dalam Musrenbang masih perlu diperluas.
- Partisipasi dalam konteks koordinasi antar Provinsi Kepri dan Kabupaten/Kota masih belum optimal.
- Keadilan (*fairness*) dalam penegakan hukum terutama dalam penerapan Undang-undang *Free Trade Zone* (FTZ) masih rendah sehingga justru menghambat pertumbuhan kegiatan perekonomian di kawasan FTZ.
- Transparansi pemerintah terutama pemenuhan hak akses masyarakat terhadap APBD masih kurang.
- Akuntabilitas pemerintah dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan diduga masih diwarnai dengan korupsi
- Efektivitas pengelolaan potensi daerah berupa sumberdaya alam belum maksimal
- Efisiensi penyelenggaraan birokrasi masih rendah terutama terkait dengan kualitas sumberdaya manusia pemerintah dan birokrasi di Provinsi Kepri.

Dari hasil pembahasan dalam *workshop*, para peserta umumnya menilai interaksi antar arena di Provinsi Kepri sudah berjalan. Namun interaksi dalam beberapa hal masih harus ditingkatkan. Terutama interaksi antar Arena Pemerintah, birokrasi, dan masyarakat ekonomi dalam penerapan Undang-undang FTZ. Peraturan yang tumpang tindih dan tidak jelas justru telah menghambat kegiatan usaha di kawasan pertumbuhan ekonomi FTZ Batam, Bintan, dan Karimun. Terutama interaksi antara birokrasi Dewan Kawasan, Badan Pengusahaan Batam, dan Pemko Batam yang terkait dengan kewenangan pengembangan perekonomian di wilayah Rempang dan Galang, pemungutan pajak dan retribusi daerah, dan tanggung jawab terhadap perbaikan dan pengembangan fasilitas umum. Masyarakat melihat sering terjadi tarik-menarik yang membingungkan yang syarat dengan nuansa politis dibandingkan dengan substansi kemaslahatan bagi kemakmuran masyarakat luas. Demikian juga tata kelola Dewan Kawasan terkait dengan keberfungsian Badan Pengusahaan Bintan dan Badan Pengusahaan Karimun. Hampir 5 tahun kedua Badan Pengusahaan tersebut telah terbentuk tetapi masyarakat belum melihat hasil kerja yang cukup signifikan.

## 2. Tata Kelola Provinsi Kepri

### 2.1. Indeks Provinsi dan Perbandingan Antar Provinsi Regional

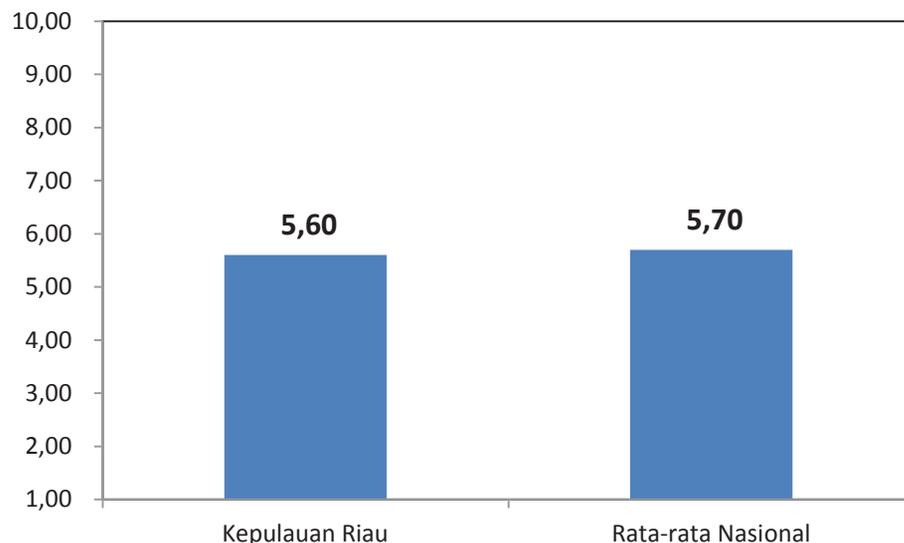
Penelitian ini menunjukkan indeks tata kelola pemerintahan Provinsi Kepri secara keseluruhan seperti nampak pada Tabel 1 berikut ini;

**Tabel 1. Indeks Secara Keseluruhan Provinsi Kepri**

	Pemerintah	Birokrasi	Masyarakat Sipil	Masyarakat Ekonomi
Indeks	5,34	5,65	5,72	5,82
Partisipasi	5,55	2,96	6,40	6,40
Keadilan	5,90	7,54	6,40	5,82
Akuntabilitas	5,10	6,59	5,50	6,40
Transparansi	3,76	<b>2,34</b>	4,60	5,50
Efisiensi	8,19	<b>7,90</b>	5,36	6,40
Efektivitas	4,56	6,40	6,40	4,39

Dari seluruh arena dan prinsip yang diukur, indeks terendah adalah penerapan prinsip transparansi dari Arena Birokrasi hanya sebesar 2,34 (buruk). Sementara indeks tertinggi diperoleh arena pemerintah dalam menerapkan prinsip efisiensi yaitu sebesar 8,19 (baik).

Hasil penelitian ini menunjukkan indeks tata kelola pemerintahan Provinsi Kepri 5,60 (cukup) lebih rendah 0,10 jika dibandingkan dengan indeks rata-rata nasional yang nilainya 5,70. Nilai indeks tersebut menempatkan Provinsi Kepri di urutan ke-24 dari 33 provinsi.



Jika diperbandingkan dalam wilayah Sumatera, dari 9 provinsi yang ada, Kepri berada pada urutan ke-8 di atas Provinsi Bengkulu yang menempati urutan terakhir. Perbandingan dengan mantan provinsi induk (Riau), maka secara nasional Kepri di bawah 16 tingkat dan secara regional di bawah 6 tingkat.

**Tabel 2. Perbandingan Secara Regional Sumatera**

Provinsi	Indeks	Urutan	
		Regional Sumatera	Nasional
Sumsel	6,19	1	6
Riau	6,18	2	8
Lampung	6,01	3	10
Babel	5,97	4	11
Sumut	5,94	5	13
Aceh	5,82	6	18
Sumbar	5,70	7	20
Kepri	5,60	8	24
Bengkulu	4,81	9	31

Sedangkan jika dibandingkan di antara 7 provinsi yang lahir setelah reformasi indeks Kepri saat ini berada pada urutan yang ke-5, tiga urutan di bawah Provinsi tetangga (Bangka Belitung).

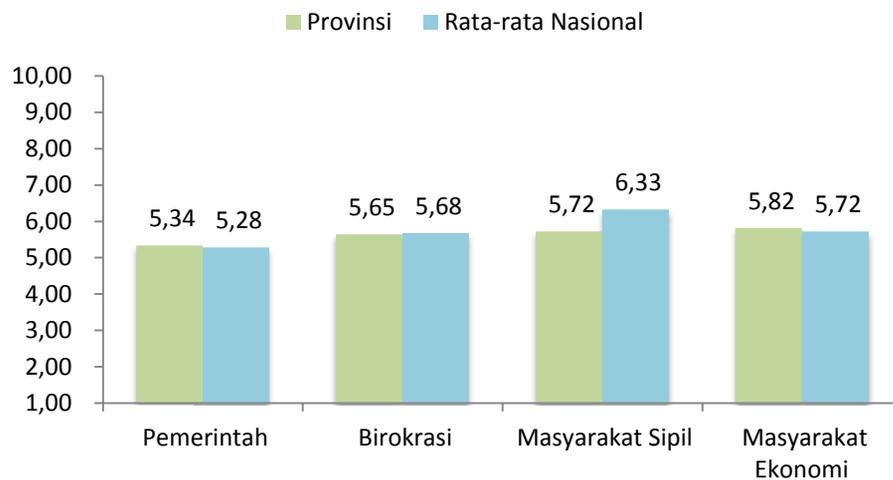
**Tabel 3. Perbandingan Diantara Provinsi Pasca Refrmasi**

Provinsi	Indeks	Urutan	
		Provinsi Pasca Reformasi	Nasional
Babel	5,97	1	11
Sulbar	5,91	2	14
Banten	5,88	3	17
Gorontalo	5,64	4	23
Kepri	5,60	5	24
Papua Barat	4,48	6	32
Maluku Utara	4,45	7	33

## 2.2. Analisis Indeks Tata Kelola Arena

Meskipun secara total, indeks Provinsi Kepri lebih rendah dari rata-rata indeks nasional namun jika diperbandingkan secara lebih detail per arena, maka tidak semua arena lebih rendah dari indeks rata-rata nasional. Dua arena memang lebih rendah namun dua arena lainnya lebih tinggi dari indeks rata-rata nasional. Meskipun dengan selisih angka yang sangat tipis tidak sampai satu digit. Arena yang lebih rendah dari indeks nasional antara lain Pemerintah dan Masyarakat Sipil. Sedangkan yang lebih tinggi antara lain Arena Birokrasi dan Masyarakat Ekonomi. Gambaran secara visual dapat dilihat pada Grafik 2 berikut ini.

**Grafik 2. Perbandingan Indeks Per Arena Provinsi Kepri dengan Rata-rata Nasional**

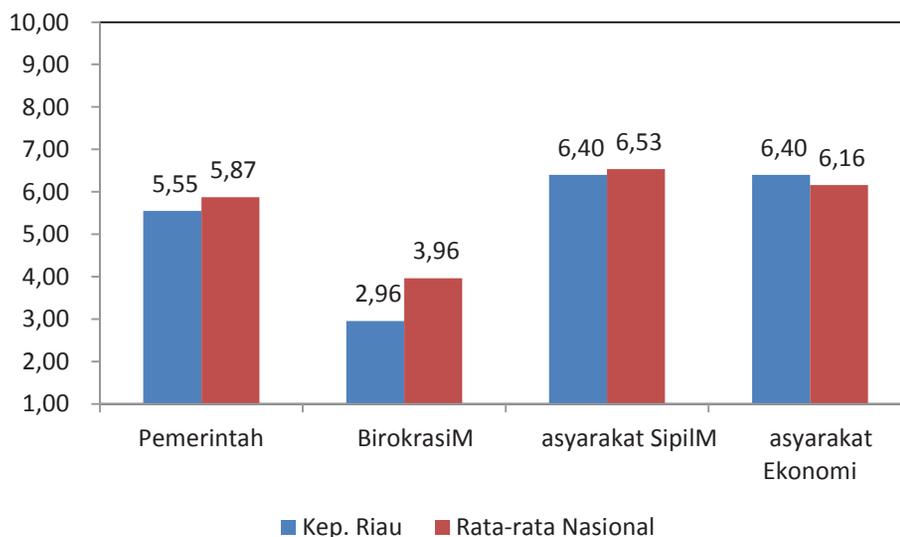


Jika diperbandingkan antar arena, indeks tertinggi diperoleh Masyarakat Ekonomi. Sedangkan yang terendah indeks. Keduanya dalam kategori cukup.

## 2.3. Analisis Prinsip Secara Keseluruhan

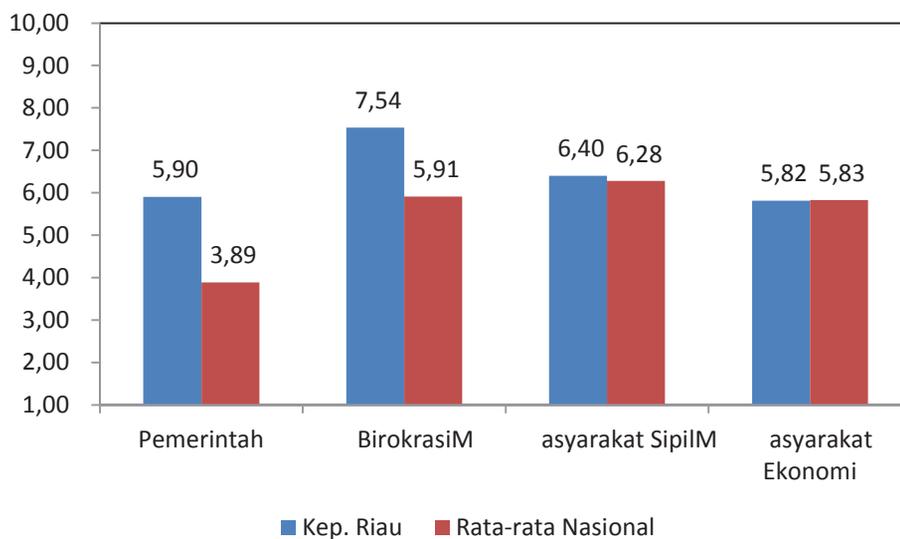
### 2.3.1 Partisipasi

Penerapan prinsip partisipasi di semua arena di bawah rata-rata indeks nasional kecuali Arena Masyarakat Ekonomi. Penetapan FTZ ternyata telah mengasah Arena Masyarakat Ekonomi memiliki indeks partisipasi lebih baik dari kebanyakan provinsi. Indeks terendah diperoleh Arena Birokrasi sebesar 2,96 (buruk) meskipun secara nasional penerapan prinsip ini di Arena Birokrasi memang rata-rata rendah yaitu 3,96 (cenderung buruk). Indeks tertinggi dimiliki oleh dua arena yaitu Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi dengan nilai yang sama 6,40 (cenderung baik).



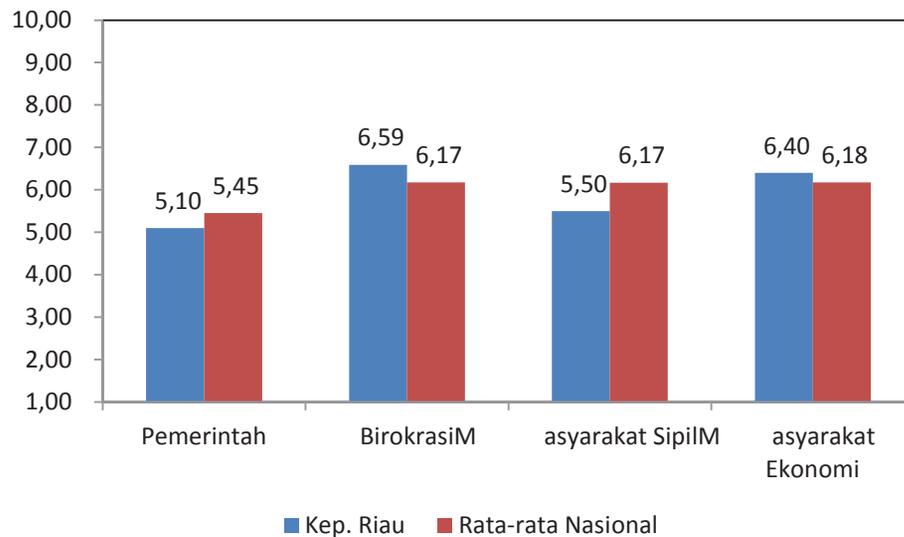
### 2.3.2. Keadilan

Arena Birokrasi berhasil memperoleh indeks prinsip keadilan tertinggi sebesar 7,54 (baik) dan yang terendah adalah Arena Masyarakat Ekonomi sebesar 5,82 (cukup). Penerapan prinsip keadilan di semua arena Provinsi Kepri di atas nilai 5,75 (cukup). Jika dibandingkan dengan rata-rata nasional untuk penerapan prinsip ini, maka Arena Birokrasi dan Masyarakat Sipil lebih tinggi dan Arena Pemerintah dan Arena Masyarakat Ekonomi lebih rendah.



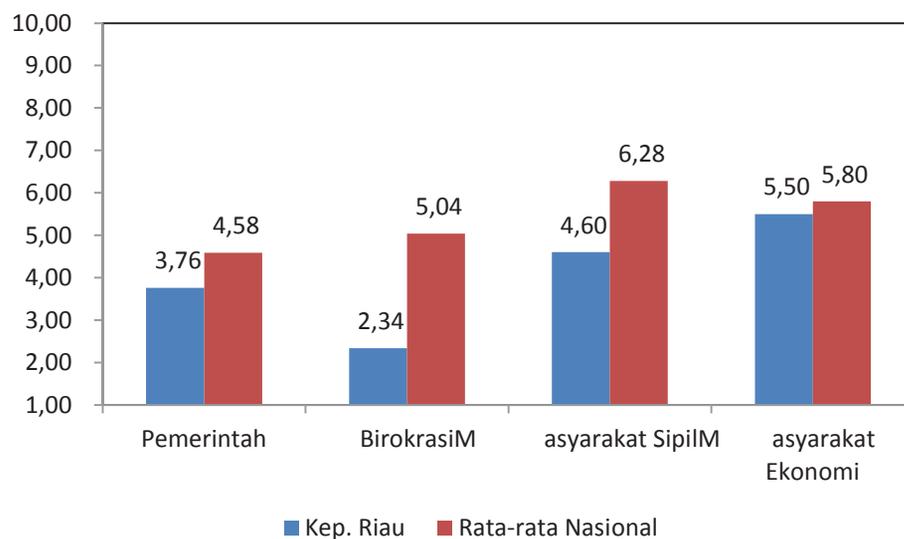
### 2.3.3. Akuntabilitas

Arena Pemerintah memperoleh indeks prinsip akuntabilitas terendah sebesar 5,10 (cukup). Sedang yang tertinggi adalah Arena Birokrasi sebesar 6,59 (cenderung baik). Penerapan prinsip akuntabilitas di semua arena Provinsi Kepri di atas 5,10 (cukup). Jika dibandingkan dengan rata-rata nasional, Arena Pemerintah dan Masyarakat Sipil lebih rendah sedangkan Arena Birokrasi dan Masyarakat Ekonomi lebih tinggi.



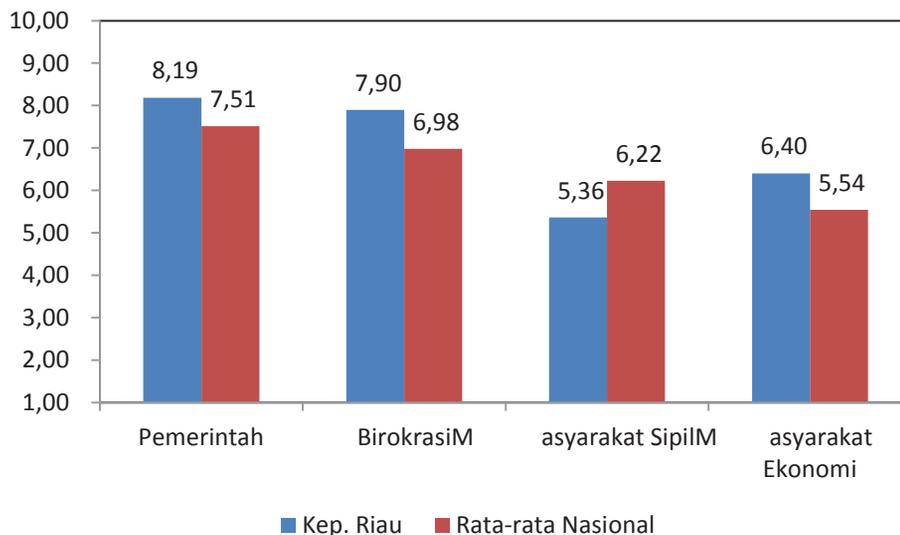
### 2.3.4. Transparansi

Arena Birokrasi memperoleh indeks prinsip transparansi terendah sebesar 2,34 (buruk). Indeks ini sangat jauh dari rata-rata nasional 5,04 (cukup). Indeks tertinggi diperoleh Arena Masyarakat Ekonomi sebesar 5,50 (cukup). Jika diperbandingkan dengan rata-rata nasional, semua arena di Provinsi Kepri memiliki indeks prinsip transparansi lebih rendah. Ini fenomena yang perlu ditelaah lebih dalam.



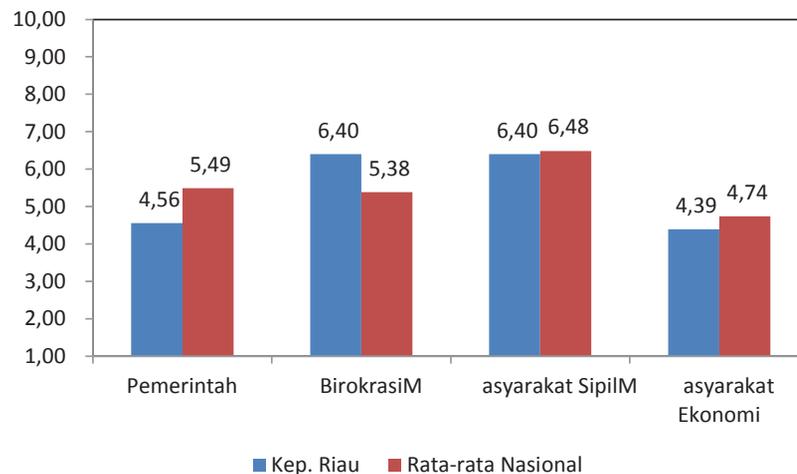
### 2.3.5. Efisiensi

Indeks terendah untuk prinsip efisiensi diperoleh Arena Masyarakat Sipil sebesar 5,36 (cukup). Sedangkan yang tertinggi adalah Arena Birokrasi sebesar 8,19 (baik). Semua arena memperoleh indeks di atas rata-rata nasional kecuali Arena Masyarakat Sipil dan semua memperoleh indeks di atas 5,36 (cukup). Fakta ini menguatkan sinyalemen bahwa Masyarakat Sipil di Kepri berbeda dengan kebanyakan provinsi lain.



### 2.3.6. Efektivitas

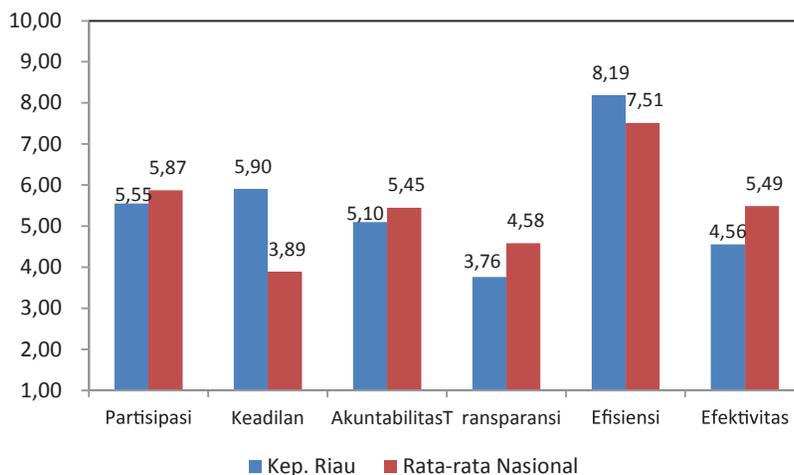
Untuk prinsip efektivitas yang terendah diperoleh Arena Masyarakat Ekonomi sebesar 4,39 (cenderung buruk). Arena yang memperoleh indeks tertinggi adalah Birokrasi dan Masyarakat Sipil dengan nilai indeks yang sama yaitu 6,40 (cenderung baik). Jika diperbandingkan dengan indeks rata-rata nasional, maka hanya Arena Birokrasi yang memperoleh indeks lebih tinggi sedangkan tiga arena lainnya lebih rendah. Termasuk Arena Masyarakat Ekonomi yang seharusnya bisa lebih efektif menyediakan lapangan kerja lebih banyak dibandingkan dengan rata-rata provinsi lain yang hampir semua tidak memiliki letak geografis yang strategis dan tidak menikmati fasilitas investasi di bidang perpajakan dan kepabeanan.



## 2.4 Analisis Prinsip dalam Satu Arena

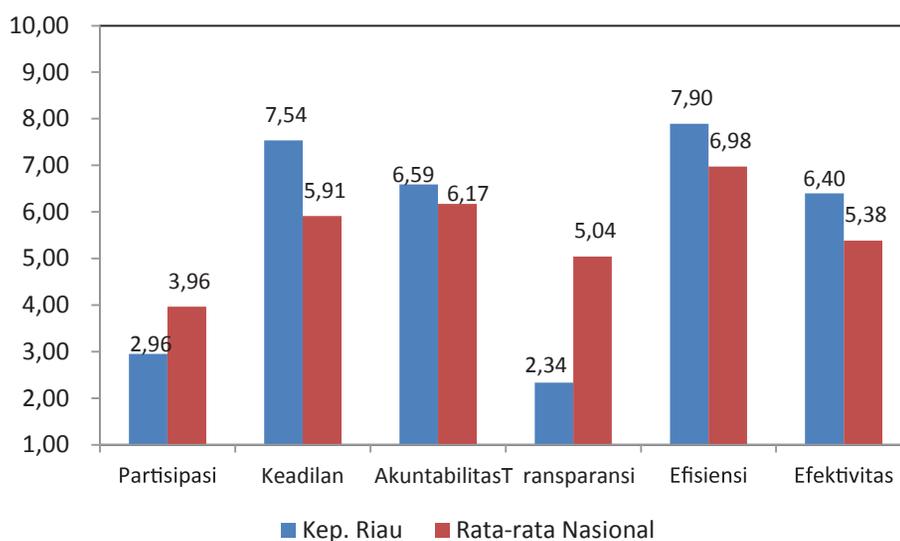
### 2.4.1 Arena Pemerintah; Efisiensinya Baik, Cukup Partisipatif, Adil, dan Akuntabel, Tetapi Transparansi dan Efektivitasnya Cenderung Buruk

Pada Arena Pemerintah penerapan prinsip transparansi dan efektivitas cenderung buruk. Indeks terendah pada prinsip transparansi 3,76 sedangkan 4,56 untuk prinsip efektivitas. Sedangkan prinsip dengan indeks tertinggi adalah prinsip efisiensi sebesar 8,19 (baik). Jika dibandingkan dengan indeks rata-rata nasional, empat prinsip lebih rendah antara lain partisipasi, akuntabilitas, transparansi, dan efektivitas. Sedangkan dua prinsip yaitu keadilan dan efisiensi lebih tinggi. Untuk prinsip keadilan di arena ini, indeks rata-rata nasional sebesar 3,89 (cenderung buruk) sementara Arena Pemerintah Provinsi Kepri berhasil mendapatkan indeks sebesar 5,90 (cukup). Sedangkan prinsip transparansi memang Arena Pemerintah di provinsi ini cenderung buruk tetapi secara nasional pun penerapan prinsip transparansi di arena ini juga cenderung buruk. Indeks rata-rata nasional hanya sebesar 4,59.



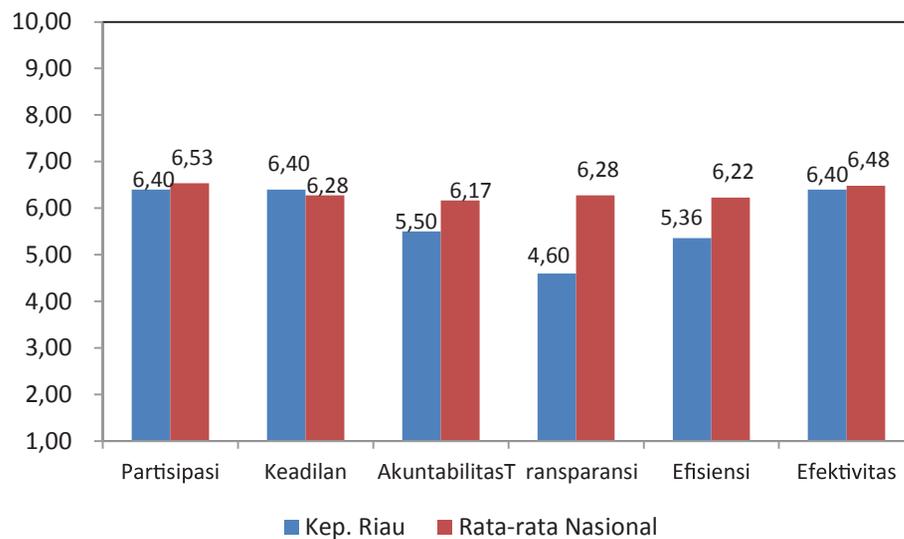
## 2.4.2 Arena Birokrasi; Efisiensi dan Keadilannya baik, Efektivitas dan Akuntabilitasnya Cenderung Baik, Tetapi Transparansi dan Partisipasinya Buruk

Tata kelola pemerintahan pada Arena Birokrasi Provinsi Kepri memiliki titik lemah dari aspek transparansi dan partisipasi. Indeks prinsip transparansi paling rendah, hanya sebesar 2,34 (buruk). Prinsip partisipasi juga buruk dengan nilai indeks sedikit di atas transparansi 2,96. Jika dibandingkan dengan indeks rata-rata nasional, jauh di bawah. Umumnya birokrasi secara nasional cukup dengan nilai indeks 5,65. Sedangkan untuk prinsip partisipasi di arena ini memang secara nasional hanya satu level di atasnya yaitu cenderung buruk dengan nilai indeks 3,96. Empat prinsip lainnya yaitu keadilan, akuntabilitas, efisiensi, dan efektivitas cenderung baik. Bahkan untuk prinsip efisiensi dan keadilan baik dengan nilai masing-masing 7,90 dan 7,54.



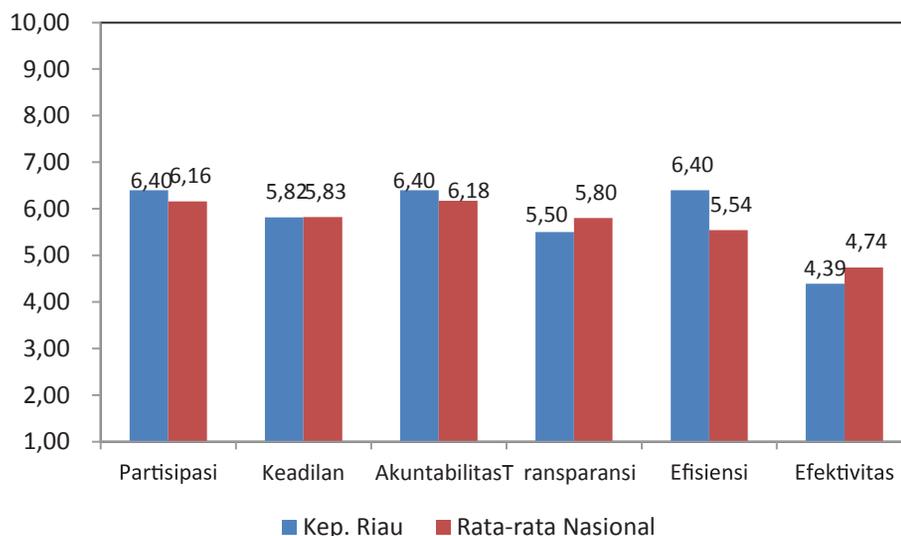
### 2.4.3 Arena Masyarakat Sipil; Efektivitas, Keadilan, dan Partisipasinya Cenderung Baik, Cukup Efisien dan Akuntabel, Tetapi Transparansinya Cenderung Buruk

Untuk Arena Masyarakat Sipil, tiga prinsip tata kelola pemerintahan yaitu partisipasi, keadilan, dan efektivitas cenderung baik. Dua prinsip cukup dan satu prinsip yaitu transparansi cenderung buruk dengan nilai indeks 4,60. Sementara itu, indeks rata-rata nasional untuk semua prinsip di arena ini cenderung baik.



## 2.4.4 Arena Masyarakat Ekonomi; Efisiensi, Akuntabilitas, dan Partisipasinya Cenderung Baik, Cukup Transparan dan Berkeadilan, Tetapi Efektivitasnya Cenderung Buruk

Tata kelola pemerintahan di Arena Masyarakat Ekonomi Provinsi Kepri memiliki titik lemah dalam menerapkan prinsip efektivitas dengan nilai indeks 4,39 (cenderung buruk). Prinsip partisipasi, akuntabilitas, dan efisiensi memiliki indeks 6,40 (cenderung baik). Ketiga prinsip ini lebih tinggi dari nilai indeks rata-rata nasional.



Analisa indikator-indikator yang menonjol baik tertinggi dan terendah. Jika bisa disertakan analisa dengan contoh atau buktinya akan jauh lebih menarik. Untuk Arena Pemerintah yang perlu dicermati lebih dalam adalah penerapan prinsip transparansi, keadilan, dan efektivitas. Ketiga prinsip tersebut cenderung buruk. Untuk prinsip transparansi, indikator yang memperoleh indeks di bawah rata-rata nasional antara lain Kemudahan Akses Kelengkapan Dokumen APBD, Kemudahan Akses Pertanggungjawaban APBD provinsi, Kemudahan akses kegiatan pengawasan DPRD Laporan Singkat, Risalah Rapat, Kunjungan Kerja Pembangunan Anggota DPRD, dan Kemudahan Akses Penggunaan Dana Aspirasi Anggota DPRD Provinsi. Keempat indikator tersebut dinilai dengan menggunakan uji akses. Tiga indikator pertama mendapatkan skor 1 dari skala 4 karena dokumen terkait dengan indikator tersebut memang fisik tersedia, tetapi untuk mengaksesnya harus melalui prosedur tertentu. Sedangkan untuk indikator Akses Penggunaan Dana Aspirasi Anggota DPRD Provinsi mendapatkan skor 0 sebab peneliti tidak bisa mengakses terhadap data penggunaan dana tersebut. Ke depan, keempat indikator tersebut dapat ditingkatkan secara maksimal dengan cara mengunggah (upload) di website Provinsi atau DPRD Kepri sehingga masyarakat bisa mengakses secara mudah dan murah.

Untuk prinsip keadilan, indikator yang terkait dengan anggaran APBD untuk penanganan tiga masalah krusial yaitu bidang kesehatan, penanganan kemiskinan, dan bidang pendidikan sangat baik. Skornya 7,96 jauh dari rata-rata nasional yang hanya mencapai 3,91. Jika dibandingkan dengan provinsi se-Sumatera dan provinsi yang lahir pasca reformasi pun juga baik.

**Tabel 4. Perbandingan APBD Provinsi Kepri Dengan Provinsi Lain Se-Sumatera untuk Bidang Kesehatan, Kemiskinan, dan Pendidikan.**

No Urut	Provinsi	APBD untuk Kesehatan Perkapita	No Urut	Provinsi	APBD untuk Penanganan Kemiskinan Per Penduduk Miskin	No Urut	Provinsi	ABPD untuk Pendidikan Per Siswa
1	Babel	166,458.88	1	Kepri	287,571.12	1	Aceh	954,409.87
2	Aceh	156,152.28	2	Aceh	256,921.94	2	Kepri	624,221.04
3	Kepri	57,992.55	3	Babel	224,298.02	3	Jambi	226,955.31
4	Bengkulu	56,823.70	4	Sumbar	110,139.92	4	Lampung	226,515.93
5	Jambi	42,874.52	5	Jambi	106,933.92	5	Riau	174,294.60
6	Sumsel	36,829.33	6	Riau	93,110.67	6	Bengkulu	158,523.95
7	Riau	34,232.06	7	Sumut	93,050.83	7	Sumsel	128,481.77
8	Sumbar	32,647.61	8	Bengkulu	38,473.09	8	Sumut	79,889.66
9	Lampung	30,045.88	9	Sumsel	35,992.83	9	Sumbar	69,305.89
10	Sumut	9,244.80	10	Lampung	25,153.38	10	Babel	42,602.91

Dari 10 Provinsi Se-Sumatera, anggaran tahun 2011 bidang kesehatan, Provinsi Kepri di urutan ketiga teratas, anggaran untuk penanganan kemiskinan di urutan teratas mengalahkan 9 provinsi lainnya, dan anggaran bidang pendidikan diurutan kedua setelah Aceh. Artinya, Provinsi Kepri memiliki keadilan yang baik dari perspektif ketiga masalah krusial tersebut.

**Tabel 5. Perbandingan APBD Provinsi Kepri Dengan Provinsi Pasca Reformasi Lainnya untuk Bidang Kesehatan, Kemiskinan, dan Pendidikan**

No Urut	Provinsi	APBD untuk Kesehatan Per kapita	No Urut	Provinsi	APBD untuk Penanganan Kemiskinan Per Penduduk Miskin	No Urut	Provinsi	ABPD untuk Pendidikan Per Siswa
1	Babel	166.458,88	1	Kepri	287.571,12	1	Kepri	624.221,04
2	Kepri	57.992,55	2	Papua Barat	247.217,23	2	Papua Barat	262.848,20
3	Papua Barat	54.955,96	3	Babel	224.298,02	3	Goron-talo	242.465,32
4	Maluku Utara	30.697,56	4	Maluku Utara	196.350,05	4	Banten	94.342,44
5	Banten	29.030,67	5	Goron-talo	140.766,00	5	Sulbar	89.140,82
6	Sulbar	14.432,52	6	Sulbar	129.913,82	6	Babel	42.602,91
7	Goron-talo	10.470,54	7	Banten	92.291,98	7	Maluku Utara	22.651,79

Jika dibandingkan di antara 7 Provinsi yang lahir pasca reformasi, anggaran untuk kesehatan per kapita Provinsi Kepri nomor 2 teratas di bawah Provinsi Babel. Bahkan anggaran untuk penanganan kemiskinan per penduduk miskin dan Anggaran untuk pendidikan per siswa di urutan pertama mengalahkan 6 provinsi lainnya. Dari dua perbandingan tersebut nampak bahwa Provinsi Kepri memiliki kepedulian yang lebih dalam penanganan kemiskinan.

Satu-satunya indikator penerapan prinsip keadilan yang perlu ditingkatkan oleh Provinsi Kepri di masa yang akan datang adalah pelembagaan upaya perlindungan dan pemberdayaan perempuan. Skor indikator ini sebesar 4,60 sangat jauh dari rata-rata nasional yang mencapai skor 8,53. Pemerintah Provinsi Kepri dapat meningkatkan skor indikator ini secara maksimal dengan membentuk badan tersendiri yang menangani upaya perlindungan dan pemberdayaan perempuan di Kepri.

Penelaahan yang mendalam untuk Arena Birokrasi perlu dilakukan terhadap penerapan prinsip transparansi dan partisipasi. Kedua prinsip ini dalam kategori buruk. Terdapat 2 Indikator yang digunakan untuk mengukur prinsip transparansi di Arena Birokrasi. Indikator pertama adalah akses terhadap dokumen keuangan SKPD (RKA SKPD, RKA PPKD, Ringkasan DPA SKPD, Ringkasan DPA PPKD). Indikator ini mendapatkan skor 1,00 jauh di bawah rata-rata nasional yang sebesar 3,86. Skor yang rendah tersebut dikarenakan dalam uji akses, dokumen keuangan SKPD secara fisik memang tersedia tetapi untuk mendapatkannya harus melalui prosedur perijinan ke Gubernur.

Bahkan untuk penelitian ini, peneliti harus mengajukan ijin ke Gubernur 2 kali dan dokumen baru diperoleh dalam jangka waktu kurang lebih 3,5 bulan. Proses perijinannya pun sangat panjang dan berbelit-belit. Bahkan ijin pertama sudah turun tetapi kemudian dinyatakan hilang oleh pejabat yang berwenang. Kemudian diajukan ijin yang kedua dengan prosedur dan jangka waktu yang kurang lebih sama dengan ijin yang pertama. Ketika ijin telah turunpun data tidak mudah diperoleh. Tidak sembarang pegawai boleh menyerahkan dokumen keuangan SKPD tersebut ke peneliti. Terdapat nuansa ketakutan yang mendalam dari pegawai Provinsi untuk menyerahkan dokumen tersebut ke peneliti. Hanya pejabat tertentu yang bisa menyerahkan data tersebut ke peneliti. Fakta ini tentu menunjukkan perlunya peningkatan transparansi yang cukup serius di Arena Birokrasi Provinsi Kepri. Untuk meningkatkan skor transparansi cukup mudah. Hanya dengan mengunggah dokumen keuangan SKPD di website Provinsi Kepri, maka skor indikator transparansi tersebut akan menjadi maksimal.

Indikator transparansi Arena Birokrasi yang kedua adalah kemudahan akses terhadap regulasi tentang investasi di provinsi. Indikator ini memperoleh skor 3,25 juga di bawah rata-rata nasional yang sebesar 5,84. Regulasi tersebut memang sudah dapat diakses di website tetapi masih perlu ditingkatkan kelengkapan dan pengkiniannya.

Penerapan prinsip partisipasi di Arena Birokrasi juga perlu ditelaah lebih lanjut. Prinsip ini diukur dengan 4 Indikator. Indikator pertama dan kedua adalah ada tidaknya Unit Pelayanan Pengaduan Masyarakat (UPPM) di Dispenda provinsi, dan kualitas UPPM di bidang kesehatan, pendidikan, dan pengentasan kemiskinan. Kedua indikator tersebut mendapatkan skor masing-masing 1,00 dan 2,20 di bawah rata-rata nasional yang sebesar 3,67 dan 3,42. UPPM memang telah ada namun belum berfungsi secara optimal. Peningkatan skor di masa yang akan datang dapat dilakukan dengan cara mengaplikasikan prasedur baku penanganan pengaduan yang dipulikasikan ke masyarakat dan mengefektifkan fungsi kedua UPPM tersebut dengan dibuktikan adanya buku rekap aduan (*complaint log*) dan rekap penyelesaian kasus yang diadakan oleh masyarakat.

Indikator yang ketiga adalah keberadaan dewan kesehatan, dewan pendidikan, dan dewan pengentasan kemiskinan. Indikator ini memperoleh skor 4,00 masih di bawah rata-rata nasional yang sebesar 5,00. Keberadaan dewan tersebut telah didukung oleh Surat Keputusan, anggaran APBD, dan keberfungsian sekretariat tetapi belum memiliki program kerja yang jelas. Sehingga, peningkatan yang masih perlu dilakukan adalah penyusunan dan pelaksanaan program kerja yang didokumentasikan dalam bentuk laporan pelaksanaan program kerja tahunan. Sedangkan indikator yang keempat adalah ada tidaknya forum reguler antara pemerintah provinsi dan masyarakat untuk memperkuat iklim investasi, penciptaan lapangan kerja, dan pemberdayaan ekonomi rakyat. Indikator ini mendapatkan skor 7,00 jauh di atas rata-rata yang sebesar 5,09. Penetapan Batam, Bintan, dan Karimun sebagai Kawasan Ekonomi Khusus oleh Pemerintah Pusat nampaknya

terkonfirmasi oleh capaian skor indikator ini. Sebagai kawawan investasi, forum-forum reguler telah berkembang dengan baik termasuk forum bisnis (*joint working groups*) antara *stakeholders* bisnis dan pemerintah di kawasan ini dengan Singapura yang biasanya terselenggara secara rutin meskipun waktu pelaksanaannya berubah-ubah pada setiap tahunnya.

Untuk Arena Masyarakat Sipil, satu-satunya prinsip yang perlu ditelaah lebih jauh adalah prinsip transparansi. Penerapan prinsip ini cenderung buruk. Prinsip ini diukur menggunakan dua indikator. Indikator pertama, akses terhadap informasi kelembagaan dan kegiatan Organisasi Masyarakat Sipil (OMS). Informasi tersebut merujuk pada publikasi keseluruhan operasi, keuangan, program, SDM, dan mekanisme pengambilan keputusan OMS. Pengukuran skornya dilakukan menggunakan kuesioner dengan unit pengukuran data persepsi. Skornya 4,60 di bawah rata-rata nasional yang mencapai angka 6,26. Artinya, masyarakat mempersepsikan bahwa akses terhadap informasi tersebut masih perlu ditingkatkan. Dalam kenyataannya memang sulit ditemui OMS di provinsi Kepri mempublikasikan informasi program, kegiatan operasional, keuangan, dan SDM di media massa maupun di website. Indikator kedua adalah akses terhadap informasi program pemberdayaan masyarakat. Senada dengan indikator yang pertama, indikator ini juga mencatat skor 4,60 di bawah rata-rata nasional yang mencapai angka 6,29. Masyarakat masih mempersepsikan perlunya peningkatan keterbukaan tentang program pemberdayaan masyarakat yang dilakukan oleh OMS. Jika OMS mampu mempublikasikan dengan baik terhadap semua program pemberdayaan masyarakat sangat mungkin bisa mengikis persepsi "OMS abal-abal" yang sangat nyaring terdengar di Provinsi Kepri.

Sedangkan untuk Arena Masyarakat Ekonomi, penerapan prinsip efektivitas yang cenderung buruk juga perlu dicermati secara lebih mendalam. Prinsip ini diukur menggunakan tiga indikator. Indikator pertama adalah kemampuan sektor usaha dalam menyelesaikan sengketa dengan masyarakat. Indikator ini memotret kemampuan masyarakat ekonomi menyelesaikan sengketa usaha dalam interaksi antara pengusaha dengan pekerja dan di antara pengusaha, pekerja, dan pemerintah yang diukur dari kualitas penyelesaian yang berkeadilan bagi semua pihak. Skor indikator ini sebesar 4,60 di bawah rata-rata nasional sebesar 5,42. Indikator ini mencerminkan bahwa kemampuan sektor usaha di Kepri dalam menyelesaikan sengketa dengan masyarakat masih di bawah rata-rata nasional. Kerusuhan buruh terkait dengan penetapan Upah Minimum Kota (UMK) Batam pada tanggal 23-24 November 2011 yang telah melumpuhkan kota Batam selama 2 hari menguatkan capaian skor indikator ini. Penetapan UMK di provinsi Kepri memang menjadi langganan terjadinya sengketa antara pengusaha, buruh, dan pemerintah. Dari pihak pengusaha merasa kurang diakomodasi dalam penetapan UMK. Proses hukum yang dilakukan oleh pihak pengusaha dengan mem-PTUN-kan penetapan tersebut pada tahun 2011 dan 2012 tetap mengukuhkan sentimen tersebut. Hal ini juga tertangkap dalam *Focus Discussion Group* dalam workshop IGI provinsi Kepri. Aspirasi pengusaha dalam penetapan UMP merasa tidak diakomodasi. Demikian juga kasus-kasus kerusuhan yang terjadi

di beberapa perusahaan seperti kerusuhan yang dipicu oleh penghinaan pekerja WNA terhadap pekerja Indonesia di PT Drydocks World Graha pada tanggal 22 April 2010 dan kerusuhan antara karyawan sub kontraktor dengan security di PT Nexus Engineering Indonesia pada 21 September 2011 juga menguatkan capaian skor tersebut.

Indikator kedua adalah tingkat penyerapan lapangan kerja atau jumlah lapangan kerja yang tercipta. Rumusnya data penduduk bekerja tahun 2011 dikurangi data penduduk bekerja tahun 2010. Indikator ini memotret kontribusi nyata sektor bisnis terhadap kemajuan daerah dan peningkatan potensi ekonomi. Skornya 4,13 di bawah rata-rata nasional sebesar 4,49. Dalam angka absolut, pada tahun 2011 dunia bisnis di Provinsi Kepri menyediakan lapangan kerja atau menyerap tenaga kerja baru sebanyak 12.338 orang. Namun skor indikator yang di bawah rata-rata nasional menunjukkan bahwa pemberian “fasilitas istimewa” wilayah Batam, Bintan, dan Karimun sebagai Kawasan Ekonomi Khusus yang bertujuan sebagai pusat pertumbuhan ekonomi nasional yang diharapkan akan menyerap banyak tenaga kerja baru dibandingkan provinsi lain ternyata belum membuahkan hasil yang diharapkan. Pelaku bisnis provinsi lain yang tidak mendapatkan fasilitas istimewa tersebut justru pada tahun 2011 mampu menyediakan lapangan kerja baru lebih banyak daripada Provinsi Kepri. Hal ini kemungkinan disebabkan oleh tiga hal. Pertama, penurunan industri elektronika sampai sekitar 20% sebagai dampak adanya krisis ekonomi Eropa dan Amerika di sekitar tahun 2011. Kedua, belum efektifnya Badan Pengusahaan Bintan dan Karimun sebagai lembaga yang bertugas menumbuhkembangkan investasi dan perekonomian di dua wilayah tersebut. Sampai saat ini kedua wilayah tersebut belum menunjukkan geliat ekonomi yang signifikan sejak ditetapkan sebagai kawasan FTZ sejak hampir 5 tahun yang lalu. Ketiga, sesuai hasil FGD IGI di Provinsi Kepri, keadilan (*fairness*) dalam penegakan hukum terutama dalam penerapan Undang-undang *Free Trade Zone* masih rendah sehingga justru menghambat pertumbuhan kegiatan perekonomian di kawasan *Free Trade Zone*.

Indikator ketiga adalah kualitas kemudahan berusaha dan iklim bisnis provinsi. Kemudahan berusaha merupakan kondisi dengan akses terbuka bagi seluruh masyarakat untuk berkegiatan ekonomi. Iklim ekonomi yang kondusif merupakan kondisi yang mendukung peningkatan produktivitas sektor ekonomi. indikator ini merupakan resultan dari penyediaan layanan publik dan perilaku pelaku usaha di Provinsi Kepri. Indikator ini diukur dengan menggunakan data persepsi melalui kuesioner yang diisi oleh *well-informed person (WIP)*. Skor yang diperoleh provinsi Kepri persis sama dengan skor rata-rata nasional 6,40. Namun sebagai provinsi yang dianugerahi tiga wilayah ekonomi khusus seharusnya Kepri mampu memperoleh skor di atas rata-rata nasional. Tumpang tindih peraturan dan ketidakpastian hukum dan peraturan di wilayah FTZ ditengarai telah menyebabkan belum maksimalnya capaian indikator kualitas kemudahan berusaha dan iklim bisnis Provinsi Kepri.

### 3. Kesimpulan dan Rekomendasi

Dari penelitian tata kelola pemerintahan Provinsi Kepri tahun 2012 ini dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

- a. Indeks Provinsi Kepri 5,60 (cukup) lebih rendah 0,10 dibandingkan dengan indeks rata-rata nasional 5,70 (cukup). Secara nasional provinsi ini menempati urutan ke-24 dari 33 provinsi. Secara regional Sumatera urutan ke-8 dan diantara 7 provinsi yang lahir pasca reformasi di nomor ke-5.
- b. Arena yang lebih rendah dari indeks nasional antara lain Arena Pemerintah dan Masyarakat Sipil dan yang lebih tinggi Arena Birokrasi dan Masyarakat Ekonomi. Dari keseluruhan arena dan prinsip, yang terburuk terjadi di Arena Birokrasi sedangkan tertinggi di Arena Pemerintah. Indeks terendah maupun tertinggi terjadi di Birokrasi. Indeks terendah adalah prinsip transparansi di Arena Birokrasi hanya sebesar 2,34 (buruk). Indeks tertinggi prinsip efisiensi pada Arena Pemerintah mencapai 8,19 (baik).
- c. Jika dibandingkan dengan indeks rata-rata nasional, indeks prinsip partisipasi di semua arena lebih rendah kecuali Arena Pemerintah dan Masyarakat Ekonomi. Indeks prinsip keadilan, Arena Birokrasi dan Masyarakat Sipil lebih tinggi dan Arena Pemerintah Masyarakat Ekonomi lebih rendah. Prinsip akuntabilitas, Arena Pemerintah dan Masyarakat Sipil lebih rendah sedangkan Arena Birokrasi dan Masyarakat Ekonomi lebih tinggi. Prinsip transparansi merupakan titik lemah Provinsi Kepri, semua arena memiliki indeks lebih rendah dari rata-rata nasional. Prinsip efisiensi, semua arena memperoleh indeks di atas rata-rata nasional kecuali Arena Masyarakat Sipil. Prinsip efektivitas, hanya Arena Birokrasi yang memperoleh indeks lebih tinggi sedangkan tiga arena lainnya lebih rendah. Termasuk Arena Masyarakat Ekonomi yang seharusnya bisa lebih efektif menyediakan lapangan kerja lebih banyak dibandingkan dengan rata-rata provinsi lain yang hampir semua tidak memiliki letak geografis yang strategis dan tidak menikmati fasilitas investasi di bidang perpajakan dan kepabeanan.
- d. Analisis prinsip per arena menunjukkan bahwa Arena Pemerintah; fisiansinya Baik, Cukup partisipatif, adil dan akuntabel, tetapi transparansi, keadilan, dan efektivitasnya Cenderung Buruk. Arena Birokrasi; efisiensi dan keadilannya baik, efektivitas dan akuntabilitasnya Cenderung Baik, tetapi transparansi dan partisipasinya Buruk. Arena Masyarakat Sipil; efektivitas, keadilan, dan partisipasinya Cenderung Baik, Cukup efisien dan akuntabel, tetapi transparansinya Cenderung Buruk. Arena Masyarakat Ekonomi; efisiensi, akuntabilitas, dan partisipasinya Cenderung Baik, Cukup transparan dan berkeadilan, tetapi efektivitasnya Cenderung Buruk.
- e. Titik lemah dari tata kelola Provinsi Kepri adalah penerapan prinsip keterbukaan/transparansi. Kekuatannya adalah penerapan prinsip efisiensi kecuali Arena Masyarakat Sipil. Khusus untuk Arena Pemerintah, penerapan prinsip keadilan (*fairness*) terutama dari indikator yang terkait dengan anggaran APBD untuk penanganan tiga masalah krusial yaitu bidang kesehatan, penanganan kemiskinan, dan pendidikan sangat baik. Skornya 7,96 jauh dari rata-rata nasional yang hanya

mencapai 3,91. Jika dibandingkan dengan provinsi se-Sumatera dan provinsi yang lahir pasca reformasi pun juga baik. Kebanyakan di urutan pertama, kedua, dan ketiga. Artinya Provinsi Kepri sangat memperhatikan penyelesaian masalah kesehatan, kemiskinan, dan pendidikan. Catatan khusus untuk Arena Masyarakat Ekonomi, penerapan prinsip efektivitas yang cenderung buruk yang diukur dengan indikator tingkat penyerapan lapangan kerja atau jumlah lapangan kerja yang tercipta dan kemampuan sektor usaha dalam menyelesaikan sengketa dengan masyarakat yang menghasilkan skor di bawah rata-rata nasional tentu merupakan paradok yang harus segera diakhiri. Potensi ekonomi yang tinggi, posisi geografis yang strategis secara perdagangan internasional, adanya insentif khusus berupa penetapan sebagai kawasan FTZ dengan berbagai fasilitas istimewa, dan motto Pemerintah Provinsi Kepri yang bertekad menjadi salah satu pusat pertumbuhan perekonomian nasional ternyata belum membuahkan hasil yang semestinya.

Untuk peningkatan tata kelola pemerintahan provinsi Kepri di masa yang akan datang, maka direkomendasikan beberapa hal penting sebagai berikut:

- a. Secara umum, indikator-indikator yang sekarang masih mendapatkan skor rendah perlu ditindaklanjuti dengan melakukan aksi perbaikan mengacu pada pengukuran dan atribut indikator yang sebetulnya mudah dipahami, obyektif, dan terukur. Sedangkan indikator-indikator yang telah baik perlu dipertahankan. Untuk itu, semua arena perlu mendalami hasil penelitian ini.
- b. Secara khusus, seluruh arena perlu meningkatkan keterbukaan/transparansi. Sebab, prinsip ini ternyata menjadi titik lemah semua arena Provinsi Kepri. Publikasikan semua prosedur, dokumen, dan informasi yang menjadi indikator prinsip keterbukaan masing-masing arena di website institusi. Secara teknis mudah dilakukan, hanya mengunggah di website. Tetapi memang langkah kongkrit ini menimbulkan konsekuensi serius yang terkait dengan seberapa dalam telah menerapkan prinsip-prinsip tata kelola lainnya mulai dari partisipasi, keadilan, efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas. Ketakutan untuk terbuka biasanya mengindikasikan fakta yang disembunyikan bahwa sejatinya belum partisipatif, belum adil, belum efisiensi, belum efektivitas, dan belum akuntabel. Sebab hampir semua institusi saat ini telah memiliki website. Atau belum memiliki *awareness* tentang teknologi informasi?
- c. Terkait dengan indikator tingkat penyerapan lapangan kerja atau jumlah lapangan kerja yang tercipta dan kemampuan sektor usaha dalam menyelesaikan sengketa dengan masyarakat di Arena Masyarakat Ekonomi yang lebih rendah dari rata-rata nasional, interaksi dari Arena Pemerintah dan Birokrasi juga diperlukan untuk mengakhiri paradoks ini. Kemandulan Badan Pengusahaan Kawasan Bintan dan Badan Pengusahaan Karimun perlu segera diakhiri. Disarankan pemerintah dalam hal ini Dewan Kawasan untuk melakukan penguatan terhadap kompetensi pengurus. Sinkronisasi peraturan kebijakan antara Badan Pengusahaan, Dewan Kawasan, dan Pemda juga perlu terus dilakukan agar bisa mengeliminasi tumpang tindih yang menghambat investasi dan kegiatan ekonomi.

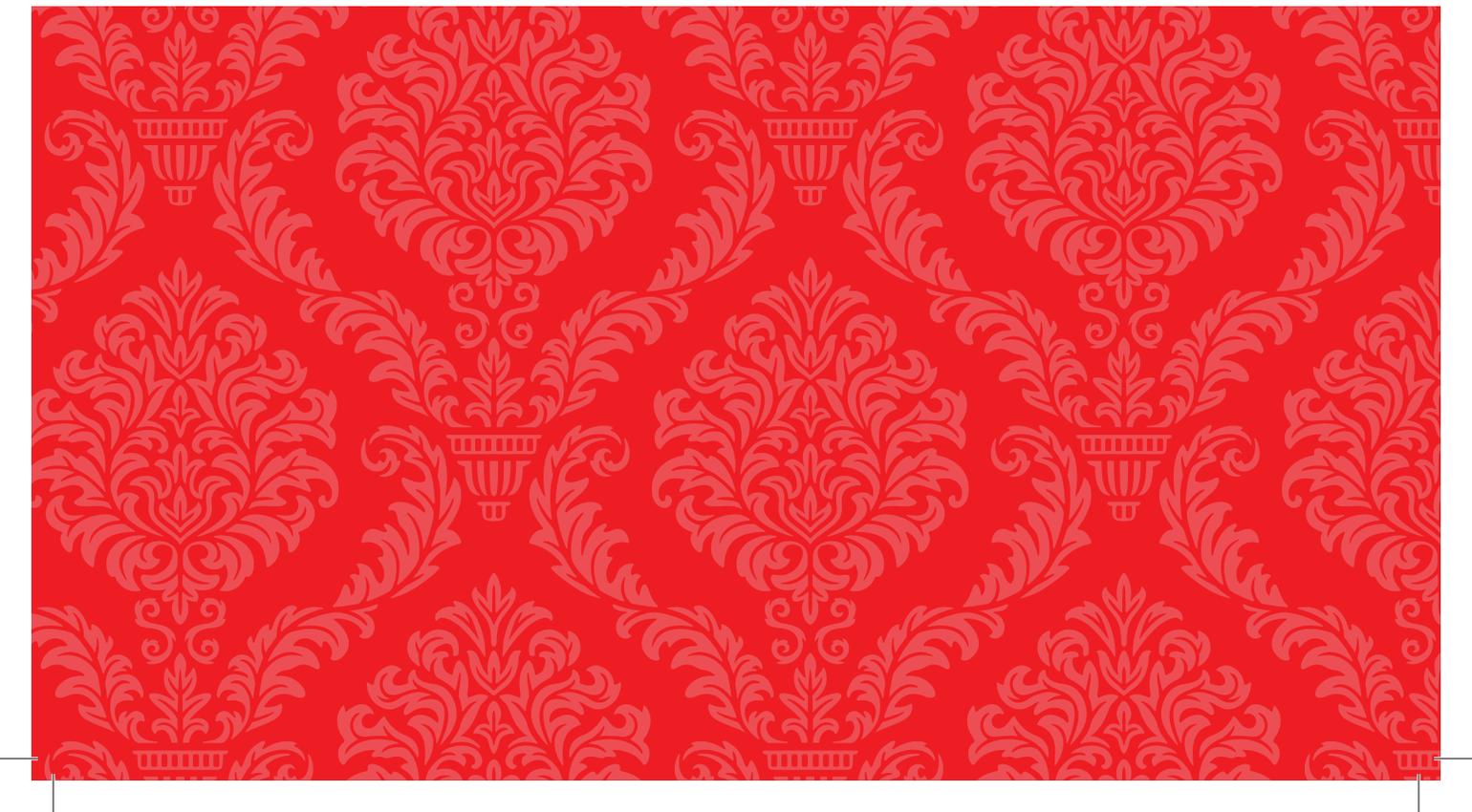




## 6. PROVINSI JAMBI

# “KUALITAS BIROKRASI MENJADI MODAL MENATA JAMBI”

Oleh: Bagus Giri Purwo





## I. SEKILAS PROVINSI JAMBI

### 1.1. Kondisi Umum

Secara geografis Provinsi Jambi terletak antara 0° 45' LS-2° 45' LS dan 101° 10' BT-104° 55' BT. Luas wilayah Provinsi Jambi 53.435 Km<sup>2</sup> dengan luas daratan 50.160 Km<sup>2</sup> dan luas perairan sebesar 3.274,95 Km<sup>2</sup>. Secara administratif Provinsi Jambi terdiri dari 11 kabupaten/kota, 131 kecamatan, dan 1.372 desa/kelurahan.

Jumlah penduduk Provinsi Jambi tahun 2011 sebanyak 3.169.814 juta jiwa (Jambi Dalam Angka 2012, BPS), sementara jumlah penduduk miskinnya 8,70% atau sebanyak 272.670 jiwa. Persentase jumlah penduduk miskin ini meningkat dibanding tahun 2010 yaitu 8,30%. Untuk persentase pengangguran terbuka tahun 2011 adalah 4,02%, menurun dibanding tahun 2010 sebesar 5,39%. Jumlah angkatan kerja tahun 2010 mencapai 1.545.683 orang, namun menurun pada tahun 2011 menjadi 1.495.167 orang.

Berdasarkan hasil perhitungan dari data BPS 2012, tingkat pertumbuhan PDRB per kapita Provinsi Jambi 2011 sebesar 5,88%. Tercatat PDRB per kapita atas dasar harga konstan non-migas tahun 2010 sebanyak Rp 5.649.791 sedangkan tahun 2011 sebanyak Rp 5.982.179. Untuk tingkat kesenjangan pendapatan (Indeks Koefisiens Gini) di Provinsi Jambi termasuk rendah dibanding provinsi lain di Indonesia yaitu 0,30. Sementara yang paling rendah adalah Provinsi Kepri yaitu 0,29 dan yang paling tinggi adalah Provinsi Gorontalo yaitu 0,43. Selain itu, untuk tingkat disparitas pendapatan antar kabupaten/kota di Provinsi Jambi ini juga tergolong rendah yaitu 0,29, sementara yang terendah adalah Kalteng yaitu 0,19 dan yang tertinggi adalah Papua 2,19.

Untuk pertumbuhan investasi di Provinsi Jambi, tahun 2011 mengalami kenaikan 45%, sedangkan pertumbuhan jumlah proyek investasinya naik 25,86%. Kontribusi positif pertumbuhan investasi ini didukung oleh nilai investasi PMDN dari Rp 9.611.608.190.000 tahun 2010, naik menjadi Rp 14.433.096.240.000 tahun 2011. Namun sebaliknya, nilai investasi PMA justru menurun dari Rp 84.107.730 menjadi Rp 61.877.360.

Realisasi APBD 2011 Provinsi Jambi sebanyak Rp 1.750.241.856.160. Alokasi untuk penanggulangan kemiskinan masih terlalu kecil yaitu 3,72% atau sebanyak Rp 65.263.091.535, sedangkan untuk belanja kesehatan 11,24% nya atau sebanyak Rp 196.740.122.257, dan untuk belanja pendidikan 8,56% atau sebanyak Rp 149.988.858.127.

## 1.2. Implikasi dan Tantangan Tata Kelola Provinsi Jambi

Melihat kondisi geografis wilayah Provinsi Jambi yang luas dengan banyaknya pembagian wilayah administratif baik tingkat kabupaten/kota maupun tingkat kecamatan dan desa/kelurahan, maka implikasi dan tantangannya dalam menjalankan prinsip tata kelola, antara lain: terkait dengan tingkat kesulitan koordinasi, konsolidasi dan integrasi antar wilayah. Seringkali persoalan masyarakat yang muncul, terutama konflik lahan di wilayah kabupaten yang jauh dari pusat pemerintahan provinsi tidak terlayani dengan baik. Di samping itu, jika dilihat dari perbandingan PDRB antar wilayah maka terdapat kesenjangan yang cukup signifikan antara wilayah yang dekat dengan pusat pemerintahan provinsi dan yang jauh. Data tahun 2011 menyebutkan bahwa wilayah yang PDRBnya tertinggi adalah Kota Jambi 3.273 M, yang menjadi tempat pusat pemerintahan provinsi, sedangkan yang terendah adalah Kota Sungai Penuh 550 M, berada paling jauh dari pusat pemerintahan provinsi dengan jarak tempuh ± 14 jam perjalanan darat.

Walaupun ada pertumbuhan positif di tingkat PDRB per kapita dan tingkat nilai investasi PMDN, rendahnya tingkat kesenjangan pendapatan penduduk dan kesenjangan antar daerah. Namun sebaliknya, masih ada pertumbuhan negatif untuk tingkat pengurangan kemiskinan, tingkat penyerapan tenaga kerja dan investasi PMA. Di samping juga masih rendahnya alokasi anggaran untuk kemiskinan, kesehatan dan pendidikan, menunjukkan bahwa masih perlu adanya perhatian lebih bagi pemerintah provinsi untuk memperbaiki kualitas pelayanan publik, terutama dalam menciptakan kondisi tata kelola yang lebih baik dan nyaman. Terkait dengan upaya perbaikan tata kelola dalam pelayanan publik maka implikasi dan tantangan Provinsi Jambi dari hasil diskusi kelompok bersama Well Informed Person (WIP) sebagai representasi dari Arena Pemerintah dan Birokrasi, Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi berdasarkan prinsip-prinsip tata kelola yang baik adalah seperti dalam tabel berikut:

**Tabel 2: Isu Tata Kelola dalam Perspektif Arena WIP**

Prinsip Tata Kelola	Pemerintah, Legislatif dan Birokrasi	Masyarakat Sipil dan Media	Masyarakat Ekonomi dan Buruh
PARTISIPASI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diakui sudah ada kerja sama dengan kelompok masyarakat dalam penyusunan perencanaan, regulasi birokrasi, perizinan dan investasi, namun masih bersifat formalistik.</li> <li>• PTSP (Pelayanan Terpadu Satu Pintu) sudah terbentuk namun belum optimal.</li> <li>• Sudah ada perjanjian TRIPARTID (Pemerintah-Swasta-Tenaga Kerja) tetapi agenda kerjasamanya belum disusun.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Publik Hearing DPRD dirasakan masih minim</li> <li>• DPRD kurang menampung aspirasi mahasiswa terutama dalam masalah bantuan beasiswa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Belum ada pelibatan UMKM dalam proses perencanaan, kecuali pengusaha besar dalam hubungan kedekatan.</li> <li>• Sudah ada wadah komunikasi (coffee morning) dengan Gubernur, namun tidak rutin dan terbatas pada kalangan terdekat</li> </ul>
KEADILAN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Telah ada pemberian insentif investasi yang diatur melalui Perda No 10/2012</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diakui bahwa DPRD tidak melupakan rakyat akan tetapi lebih mengutamakan kepentingan partai dan dapil.</li> <li>• Semua pihak masih kurang memperhatikan kelompok masyarakat marginal, terutama pada hak ulayat komunitas Suku Anak Dalam</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proses tender dirasakan masih menitik beratkan pada hubungan kepentingan dan primordialisme</li> </ul>
AKUNTABILITAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemerintah mengakui bahwa hasil audit BPK masih WDP untuk APBD 2011, namun respon tindak lanjut telah dilakukan hingga selesai.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kapasitas Birokrat dinilai kurang kompeten, tidak konsistensi menjalankan SOP (Standar Operasional Prosedur) atau SPM (Standar Pelayanan Minimum)</li> <li>• Masih banyak buruh perusahaan yang gajinya di bawah UMP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pelaku usaha besar belum peka terhadap <i>local content</i> sehingga sering menimbulkan konflik</li> </ul>

TRANSPARANSI	<ul style="list-style-type: none"> <li>Proses pengadaan barang dan jasa belum sepenuhnya menggunakan e-procurement.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Laporan hasil pengawasan DPRD jarang ditemui di media publik.</li> <li>Isi website DPRD belum lengkap.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Masyarakat ekonomi sudah merasakan adanya transparansi dalam proyek APBD melalui berbagai media, tetapi akses bagi UMKM belum sepenuhnya.</li> <li>Program kerja SKPD belum terekspos/ sosialisasi secara maksimal.</li> </ul>
EFISIENSI		<ul style="list-style-type: none"> <li>Belum ada program lingkungan yang sifatnya berkelanjutan.</li> <li>Pemerintah cenderung menarik investasi dan memberi ijin pada pengusaha besar eksploitasi tambang yang hanya berorientasi keuntungan besar jangka pendek.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dinilai bahwa prioritas program tidak mengutamakan persoalan yang lebih urgen seperti pencegahan dan penanggulangan banjir rutin tahunan.</li> <li>Pengurusan dalam usaha berbelit – belit dan masih ada pungutannya.</li> </ul>
Efektivitas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Masih terbatasnya akses permodalan bagi UMKM</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Belum ada ruang publik dalam tata ruang kota.</li> </ul>

Berdasarkan hasil diskusi kelompok tersebut secara umum tergambar bahwa tantangan menjalankan prinsip partisipasi pada tingkat pemerintah, meskipun sudah ada mekanisme komunikasi terbuka dengan masyarakat, namun diakui masih bersifat formalistik, instan dan hanya berlaku bagi kalangan tertentu berdasarkan kedekatan saja. Terbentuknya PTSP adalah sebuah instrumen strategis sebagai wadah komunikasi dan partisipasi publik yang bersifat solutif dalam menyelesaikan permasalahan masyarakat, terutama dalam proses pengurusan perijinan investasi dan pemenuhan kebutuhan lainnya, namun agenda kerjanya tidak dijalankan secara aktif oleh pihak birokrat, sehingga aktivitas PTSP itu menjadi vakum. Di samping itu juga tidak ada dukungan komitmen pengawasan dari pihak DPRD yang justru kurang terbuka dalam berkomunikasi dengan masyarakat. Tantangan pada tingkat partisipasi ini dirasakan juga oleh kelompok masyarakat ekonomi bahwa pelibatan UMKM masih rendah dalam keikutsertaan komunikasi dengan pihak pemerintah, apalagi keikutsertaan dalam mendukung program.

Tantangan keadilan dalam pelayanan investasi, terutama PMA, meskipun sudah ada aturan insentif, seperti dalam Perda No 10 tahun 2012, namun jika tidak dibarengi oleh jaminan keadilan bagi semua lapisan pengusaha dalam akses tender, terutama bagi kelompok UMKM, dikawatirkan implikasinya dalam upaya untuk meningkatkan pertumbuhan investasi cenderung akan gagal. Menurut kelompok

Masyarakat Sipil dan Media, peran DPRD dalam memperhatikan kepentingan masyarakat masih diskriminatif, hanya fokus pada kepentingan partai saja.

Begitupun juga dalam upaya mewujudkan akuntabilitas, tantangannya adalah perbaikan hasil Audit APBD 2011 yang dinilai masih WDP (Wajar Dengan Pengecualian). Hal ini kemungkinan menunjukkan bahwa masih ditemukan adanya pemanfaatan APBD yang kurang tepat sasaran dan pelaksanaan programnya masihtumpang-tindih, yang disinyalir karena terkait dengan kapasitas birokrat yang kurang kompeten dalam menjalankan tupoksi, sehingga kemungkinan berimplikasi pada ketidakkonsistenan menjalankan SOP dan SPM. Dari hasil diskusi kelompok mengenai tantangan perbaikan akuntabilitas ini tersirat bahwa peran DPRD dalam fasilitasi aspirasi masyarakat masih lemah, terbukti tuntutan masyarakat tentang kenaikan gaji buruh di atas UMP masih tetap menjadi keluhan umum. Di samping itu, DPRD masih belum mengantisipasi adanya potensi konflik akibat pelanggaran sebuah perusahaan terhadap local content, seperti konflik agraria yang sering terjadi antara masyarakat adat dengan perusahaan perkebunan besar, misal kasus konflik lahan Suku Anak Dalam di wilayah Kecamatan Batin, kasus konflik masyarakat petani Desa Senyerang dengan PT. WKS dan kasus konflik masyarakat Desa Karang Mendapo dengan PT. KDA.

Selanjutnya untuk tantangan transparansi, memang sudah dirasakan oleh kelompok Masyarakat Ekonomi adanya transparansi dari pihak Birokrat dalam proyek APBD melalui berbagai media, namun disebutkan bahwa program kerja SKPD belum sepenuhnya tersosialisasi. Di lain pihak, kelompok birokrat masih menghadapi hambatan dalam monitoring proses pengadaan barang dan jasa yang belum sepenuhnya menggunakan e-Pro. Dalam hal ini Masyarakat Sipil, terutama kelompok Media, lebih menyoroti peran DPRD yang dirasakan sangat tertutup terhadap akses informasi. Mereka masih merasa adanya kesulitan dalam mengakses hasil Kunker dan koordinasi dengan pihak pemerintah. Laporan hasil pengawasan DPRD jarang ditemui di media publik dan bahkan isi website DPRD pun belum lengkap.

Untuk tantangan Prinsip Efisiensi, kelompok masyarakat ekonomi menilai bahwa penentuan prioritas program pemerintah tidak berdasarkan sifat urgensi, seperti penanggulangan banjir rutin tahunan atau pengurangan kemiskinan secara riil. Bahkan kelompok Masyarakat Sipil lebih menegaskan bahwa selama ini belum pernah ditemui adanya program lingkungan yang berkelanjutan, terkait dengan adanya pencegahan penyebab banjir. Di lain hal, kelompok Masyarakat Ekonomi juga menilai kurang efisiennya pengurusan perijinan. Mereka menghadapi proses perijinan yang sangat birokratis dan berbelit-belit, dan disinyalir masih ada pungli. Kelompok Masyarakat Sipil menanggapi secara lebih tegas bahwa pemerintah cenderung menarik investasi dan memberi ijin pada pengusaha besar eksploitasi tambang yang hanya berorientasi keuntungan besar jangka pendek saja.

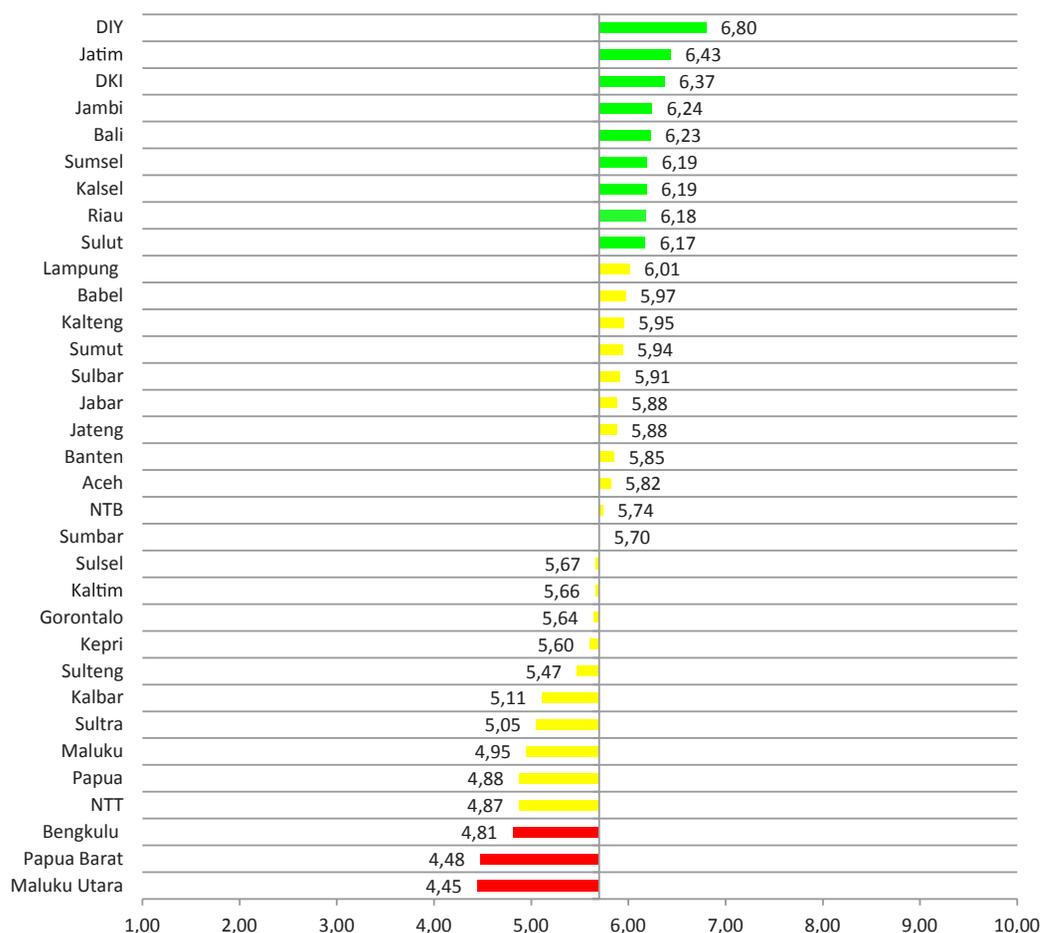
Selanjutnya diakui oleh kelompok Birokrat bahwa untuk tantangan menjalankan prinsip efektivitas masih lemah dalam distribusi permodalan, masih ada keterbatasan akses permodalan bagi kalangan UMKM. Permodalan dari lembaga keuangan yang ada lebih mengutamakan pengusaha besar. Sedangkan kelompok Masyarakat Ekonomi menilai bahwa pembangunan di Kota Jambi belum sepenuhnya efektif bagi kepentingan publik, dicontohkan bahwa masih belum ada *public space* dalam tata ruang kota.

## II. ANALISA INDEKS TATA KELOLA PEMERINTAHAN PROVINSI JAMBI

Dalam IGI 2012 ini analisis Indeks Tata Kelola Pemerintahan (*Governance*) dilakukan dengan kategorisasi angka-angka hasil skoring yang didasarkan pada *range* interval nilai sebagai berikut:

### 2.1. Indeks Provinsi & Perbandingan antar Provinsi Regional

Grafik 1: Indeks Tata Kelola seluruh Provinsi di Indonesia 2012



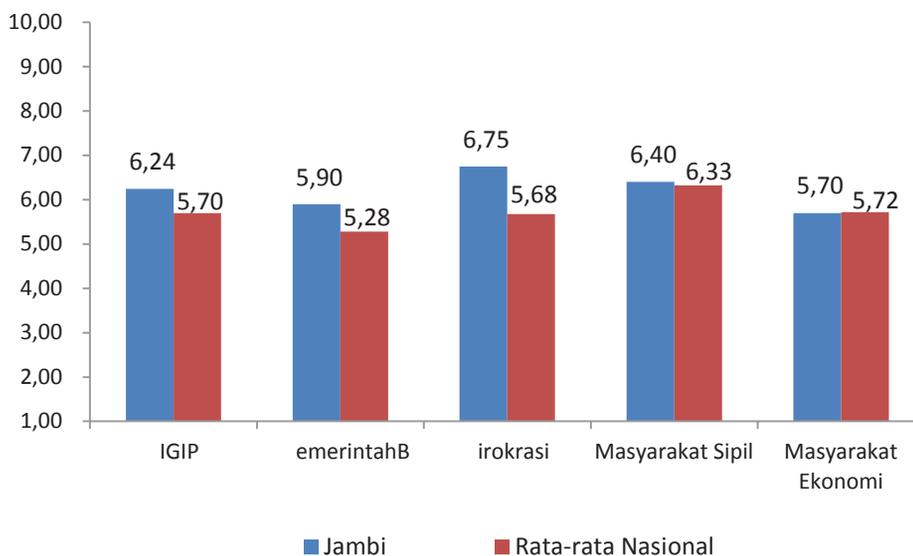
Angka *Indonesia Governance Index* (IGI) 2012 ini dihasilkan dari beberapa penilaian meliputi: data observasi pada kondisi faktual, penilaian WIP melalui questioner sebanyak 38 orang di Jambi, penilaian peneliti sendiri, penilaian terhadap data obyektif pada dokumen resmi yang tersedia. Kemudian dilakukan skoring berdasarkan indikator prinsip-prinsip pokok Tata Kelola (*Governance*). Peningkatan tersebut merupakan gambaran menyeluruh kinerja 4 Arena (Pemerintah, Birokrasi, Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi) dalam menjalankan prinsip-prinsip Tata Kelola.

Hasil IGI 2012 seperti dalam Chart di atas menunjukkan bahwa tidak ada satu pun provinsi di Indonesia yang terkategori “baik” dalam menjalankan Tata Kelola Pemerintahan. Hanya ada 9 provinsi yang mencapai sebatas kategori “cenderung baik” dan masih ada 5 provinsi yang terkategori “cenderung buruk”. Peringkat teratas dalam IGI 2012 ini adalah Provinsi DIY dan peringkat terbawah adalah Provinsi Maluku Utara. Di wilayah Sumatera ada 4 provinsi yang tergolong dalam peringkat 10 besar, yaitu Jambi (peringkat 4), Sumatera Selatan (peringkat 6), Riau (peringkat 8), dan Lampung (peringkat 10). Kalimantan dan Sulawesi masing-masing menempatkan satu wakil dalam 10 besar, yakni Kalimantan Selatan (peringkat 7) dan Sulawesi Utara (peringkat 9). Sementara 3 provinsi dari 5 provinsi urutan terbawah yang kinerja tata kelolanya masih terkategori “cenderung buruk” kebanyakan dari provinsi ujung timur Indonesia, yaitu Bengkulu (31), Papua Barat (32), Maluku Utara (33). Satu-satunya provinsi di Sumatera yang menempati posisi terbawah “cenderung buruk” adalah Provinsi Bengkulu (31).

Sementara **posisi Provinsi Jambi berhasil menempati peringkat ke-4** dari 33 provinsi di Indonesia setelah DIY, Jatim dan DKI, dan menempati peringkat teratas dalam lingkup Sumatera.. Posisi ini melompat jauh dari IGI 2008 yakni dari peringkat ke-22 dengan skor 4,79 atau mencapai kategori nilai kinerja “cenderung buruk”, menjadi peringkat ke-4 pada IGI 2012 dengan skor 6,24 atau mencapai kategori nilai “cenderung baik”.

## 2.2. Analisis Indeks Tata Kelola Arena

**Grafik 2: Indeks Tata Kelola per Arena di Provinsi Jambi 2012**



**Chart 2 menunjukkan Indeks keseluruhan Provinsi Jambi lebih tinggi dibanding rata-rata Nasional, meskipun belum mencapai kategori nilai kinerja “baik”.** Dibanding dengan rata-rata Nasional, maka hanya ada satu arena yang hasil skor indeksnya sedikit berada di bawahnya yaitu Arena Masyarakat Ekonomi, namun masih berada di atas sedikit dari Arena Pemerintah. Arena yang tertinggi mendapat skor indeks di Provinsi Jambi adalah Arena Birokrasi. Sementara arena lain secara berurutan berada di bawah skor indeks Arena Birokrasi adalah Arena Masyarakat Sipil, disusul Arena Pemerintah dan yang paling rendah adalah Arena Masyarakat Ekonomi.

Dibanding dengan skor indeks keseluruhan Provinsi Jambi (6,24) maka skor indeks Arena Birokrasi (6,90) dan Arena Masyarakat Sipil (6,40) berada di atas skor indeks keseluruhan Provinsi Jambi. Jika dilihat dari kategori penilaian kinerja maka kedua arena ini terkategori “cenderung baik”. Kedua arena lainnya yang berada di bawah skor indeks keseluruhan provinsi adalah Arena Pemerintah (5,90) dan Arena Masyarakat Ekonomi (5,70), dengan kategori nilai kinerja sama yaitu sedang.

### 2.3. Analisis Kinerja Arena dalam Prinsip Tata Kelola Keseluruhan

Grafik 3: Indeks Keseluruhan Prinsip Tata Kelola per Arena di Provinsi Jambi 2012

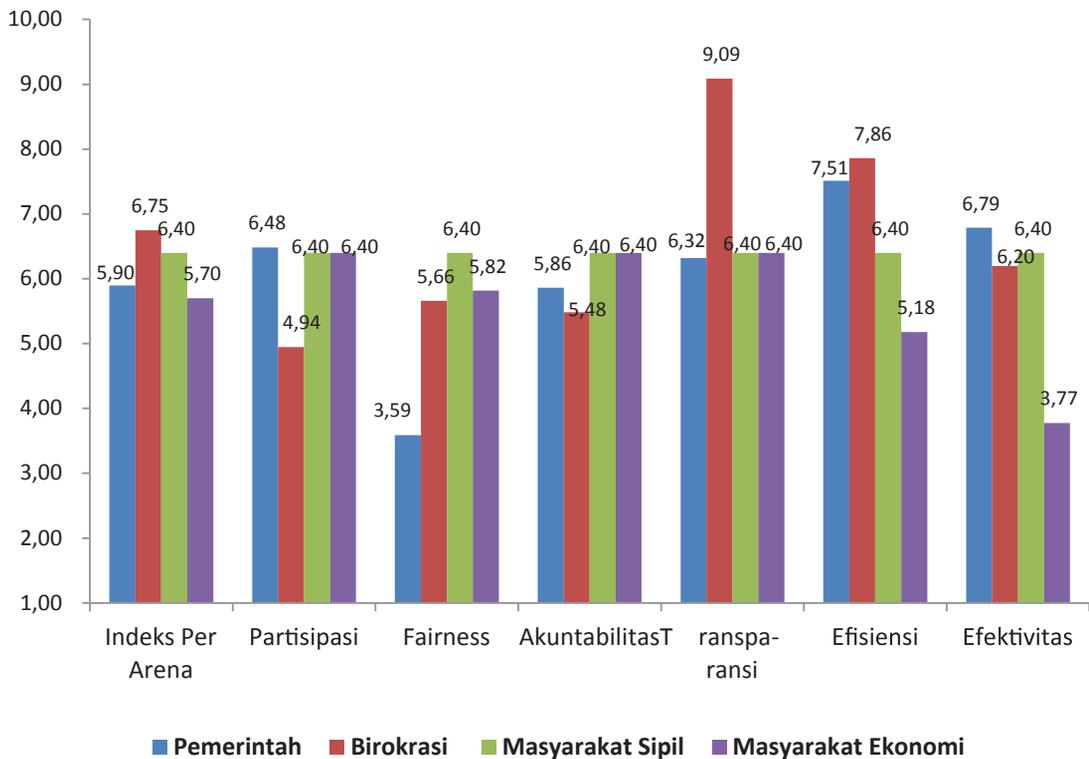


Chart 3 di atas menunjukkan bahwa prinsip-prinsip tata kelola di Provinsi Jambi yang mencapai skor indeks tertinggi adalah Prinsip Transparansi yang dijalankan oleh Arena Birokrasi. Kemudian disusul Prinsip Efisiensi yang juga dijalankan oleh Arena Birokrasi. Sedangkan skor indeks terendah adalah Prinsip Keadilan yang dijalankan oleh Arena Pemerintah, kemudian Prinsip Efektivitas yang dijalankan oleh Arena Masyarakat Ekonomi.

Jika dilihat berdasarkan capaian kategori penilaian kinerja seluruh arena dalam menjalankan prinsip-prinsip tata kelola adalah sebagai berikut:

**Tabel 5: Capaian Kategori Nilai Kinerja Arena menurut Prinsip-Prinsip Tata Kelola di Provinsi Jambi 2012**

No.	Kategori Kinerja	Skor Indeks	Prinsip dalam Arena			
			Pemerintah	Birokrasi	Masyarakat Sipil	Masyarakat Ekonomi
1	Sangat Baik	8,71 - 10,00		Transparansi		
2	Baik	7,43 - 8,71	Efisiensi	Efisiensi		
3	Cenderung baik	6,14 - 7,43	Partisipasi Transparansi Efektivitas	Efektivitas	Partisipasi Keadilan Akuntabilitas Transparansi Efisiensi Efektivitas	Partisipasi Akuntabilitas Transparansi
4	Cukup	4,86 - 6,14	Akuntabilitas	Partisipasi Keadilan Akuntabilitas		Keadilan Efisiensi
5	Cenderung Buruk	3,57 - 4,86	Keadilan			Efektivitas
6	Buruk	2,29 - 3,57				
7	Sangat Buruk	0,00 - 2,29				

Tabel di atas menunjukkan bahwa hanya satu arena yang berhasil menjalankan prinsip kinerja tata kelola dengan kategori nilai “sangat baik”, yaitu Arena Birokrasi dalam menjalankan Prinsip Transparansi (9,09). Untuk kategori kinerja “baik” ada dua arena, yaitu Arena Pemerintah dalam menjalankan Prinsip efisiensi (7,51) dan Arena Birokrasi dalam menjalankan Prinsip Efisiensi (7,86). Kinerja Arena Birokrasi ini selanjutnya menunjukkan bahwa tidak satu pun prinsip yang terkategori “cenderung buruk” atau bahkan “buruk”. Kinerja Arena Birokrasi yang paling lemah, masih belum cenderung baik atau masih terkategori nilai “sedang” ada 3 prinsip, yaitu Prinsip Partisipasi (4,94), Keadilan (5,66) dan Akuntabilitas (5,48).

Selanjutnya terlihat bahwa kinerja kedua arena lainnya (Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi) dalam menjalankan semua prinsip tata kelola belum ada yang terkategori ‘baik’, kebanyakan hanya berhasil sampai kategori “cenderung baik”. Seperti kinerja Arena Masyarakat Sipil, semua prinsip yang dijalankan terkategori “cenderung baik”. Kinerja Arena Pemerintah yang terkategori “cenderung baik” ada 3 prinsip yaitu Partisipasi (6,48), Transparansi (6,32), dan Efektivitas (6,59); 1 prinsip lainnya terkategori “cukup” yaitu Akuntabilitas (5,86); dan 1 prinsip sisanya terkategori masih “cenderung buruk” yaitu Prinsip Keadilan (3,59) yang capaian skor indeksnya paling rendah di Provinsi Jambi. Sementara, kinerja Arena Masyarakat Ekonomi hampir mirip dengan kinerja Arena Pemerintah, 3 prinsip dijalankan dengan kategori nilai “cenderung baik” yaitu Partisipasi

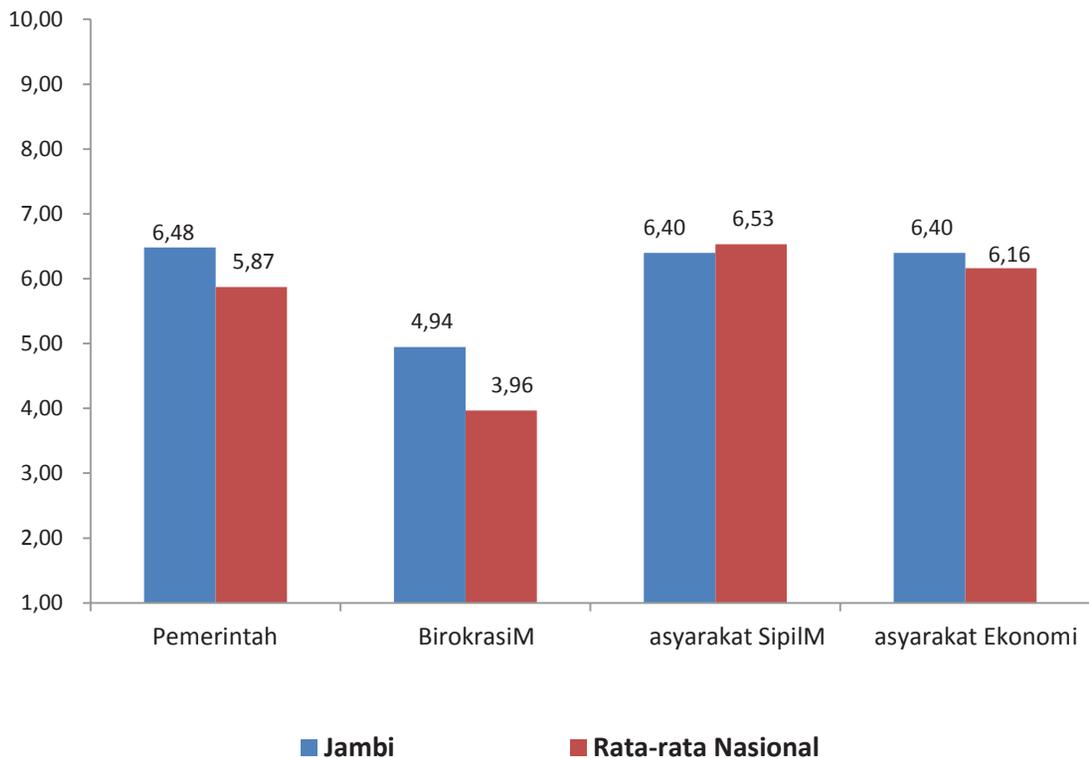
(6,40), Akuntabilitas (6,40), dan Transparansi (6,40); 2 prinsip dengan kategori nilai “cukup” yaitu Keadilan (5,82) dan Efisiensi (5,18); dan 1 prinsip sisanya terkategori “cenderung buruk” yaitu Efektivitas (3,77).

Tabel di atas juga menunjukkan bahwa ada 3 prinsip yang masuk kategori :”cenderung baik” yaitu Partisipasi, Efektivitas dan Transparansi. Untuk Prinsip Partisipasi hanya Arena Birokrasi yang belum cenderung baik, namun sebaliknya untuk Prinsip Transparansi hanya Arena Birokrasi yang sudah sangat baik. Sedangkan untuk Prinsip Efektivitas hanya Arena Masyarakat Ekonomi yang masih cenderung buruk.

## 2.4. Analisis Kinerja Arena per Prinsip Tata Kelola

### a. Prinsip Partisipasi

Grafik 4: Indeks Prinsip Partisipasi Provinsi Jambi dan Nasional 2012

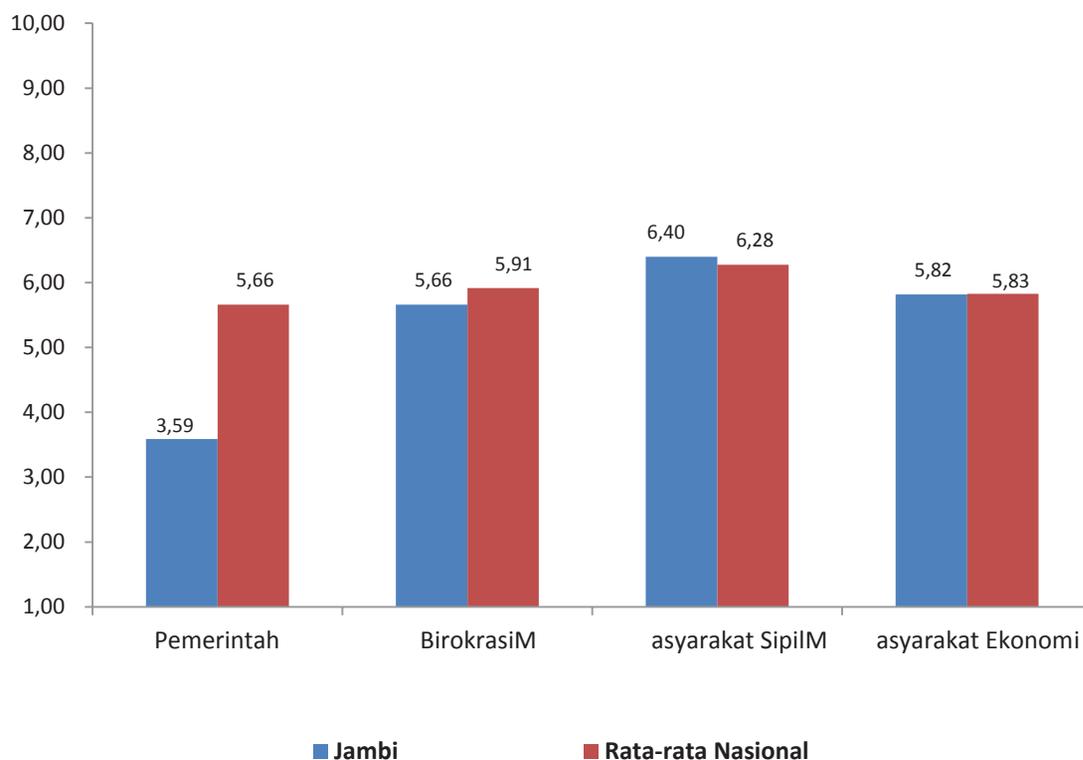


**Kinerja Arena Pemerintah dalam menjalankan Prinsip Partisipasi di Provinsi Jambi “cenderung lebih baik” dibanding arena lainnya.** Seperti yang ditunjukkan dalam Chart 4 di atas bahwa kinerja Arena Pemerintah mencapai skor indeks tertinggi (6,48) dibanding arena lainnya dan berada di atas rata-rata Nasional (5,87). Sebaliknya, Arena Birokrasi mencapai skor yang paling rendah (4,94),

namun masih di atas rata-rata Nasional (3,96). Di antara seluruh Arena, hanya Arena Masyarakat Sipil yang skor indeksnya (6,40) sedikit berada di bawah rata-rata Nasional (6,53), namun sudah mencapai kategori nilai kinerja “cenderung baik” dibanding Arena birokrasi yang masih mencapai kategori nilai “cukup”. Sementara Arena Masyarakat Ekonomi mencapai skor indeks sama dengan Masyarakat Sipil dengan kategori nilai kinerja “cenderung baik” (6,40).

## b. Prinsip Keadilan

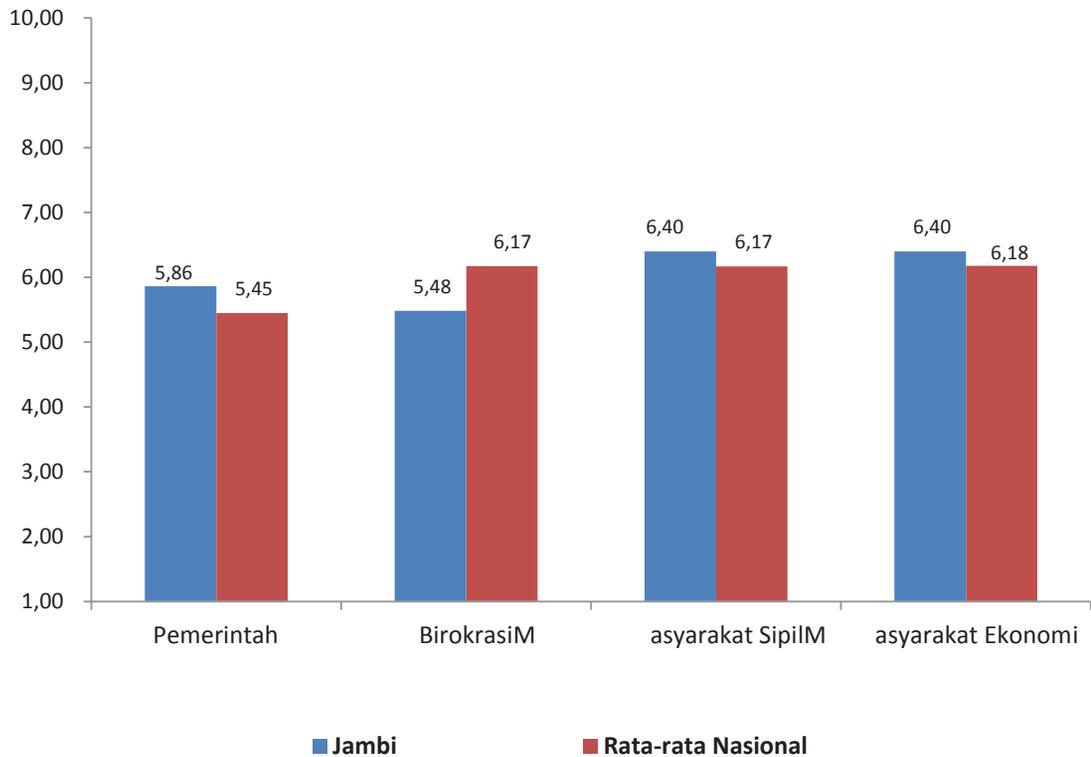
**Grafik 5: Indeks Prinsip Keadilan Provinsi Jambi dan Nasional 2012**



**Dalam menjalankan Prinsip Keadilan di Provinsi Jambi hanya Arena Masyarakat Sipil yang berada di atas rata-rata Nasional** dengan kinerja “cenderung lebih baik” (6,40) dan skor indeksnya lebih tinggi dibanding arena lainnya. Seperti dalam Chart 5 di atas menunjukkan bahwa skor indeks ketiga arena lainnya masih berada di bawah rata-rata Nasional. Skor yang paling rendah dicapai oleh Arena Pemerintah, dengan kategori nilai kinerja “cenderung buruk” (3,59). Sedangkan capaian skor indeks Arena Birokrasi (5,66) dan Arena Masyarakat Ekonomi (5,82) hampir sama dengan rata-rata Nasional, nilai kinerja keduanya terkategori belum cenderung baik atau masih terkategori “cukup”

### c. Prinsip Akuntabilitas

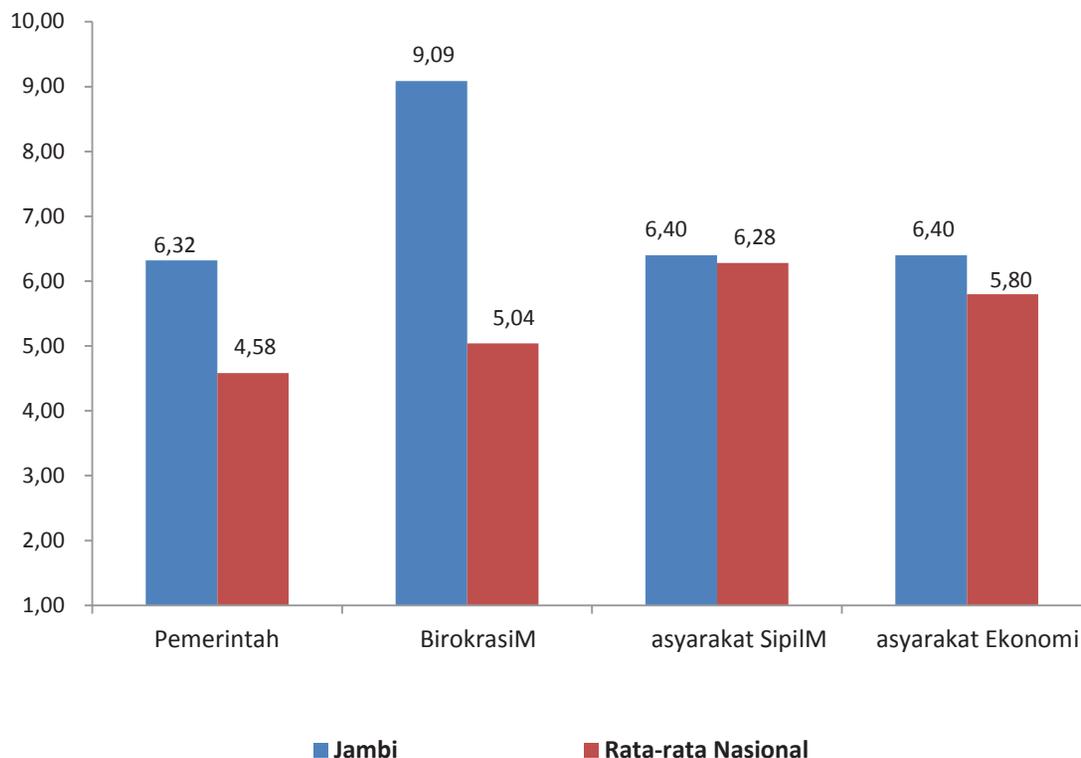
**Grafik 6: Indeks Prinsip Akuntabilitas Provinsi Jambi dan Nasional 2012**



**Kinerja Arena Pemerintah dalam menjalankan Prinsip Akuntabilitas di Provinsi Jambi adalah “sedang” (5,86) dibanding arena lainnya.** Chart 6 di atas menunjukkan bahwa kinerja Arena Birokrasi mencapai skor indeks terendah dibanding arena lainnya dan berada di bawah rata-rata Nasional dan dengan kategori nilai kinerja belum cenderung baik atau masih terkategori “cukup” (5,48). Sedangkan skor indeks Arena Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi adalah sama (6,40) dan berada di atas rata-rata Nasional, dengan kategori nilai kinerja “cenderung baik”.

#### d. Prinsip Transparansi

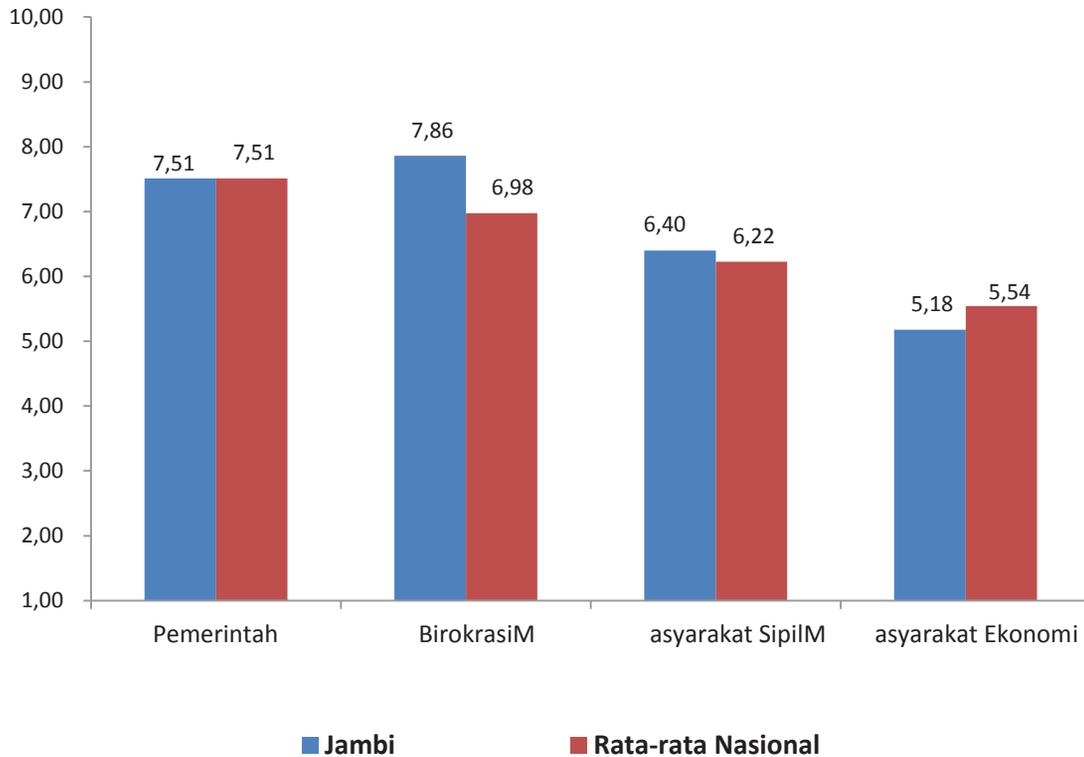
Grafik 7: Indeks Prinsip Transparansi Provinsi Jambi dan Nasional 2012



**Kinerja Arena Birokrasi sudah “sangat baik” (9,09) dalam menjalankan Prinsip Transparansi.** Chart 7 menunjukkan bahwa skor indeks Arena Birokrasi mencapai jauh di atas rata-rata Nasional dan jauh lebih tinggi dibanding ketiga arena lainnya. Kinerja ketiga arena lainnya (Pemerintahan, Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi) juga sudah menunjukkan kategori nilai kinerja “cenderung baik” dengan skor indeks hampir sama dan semuanya di atas skor rata-rata Nasional.

**e. Prinsip Efisiensi**

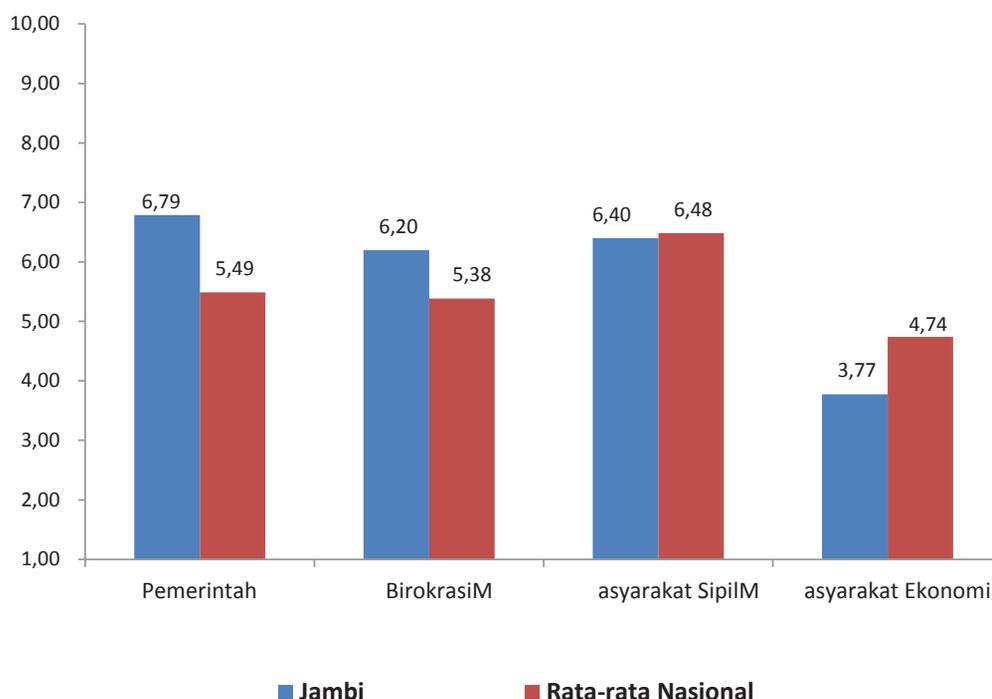
**Grafik 8: Indeks Prinsip Efisiensi Provinsi Jambi dan Nasional 2012**



**Kinerja Arena Birokrasi sudah lebih “baik” dalam menjalankan Prinsip Transparansi, dibanding arena lainnya.** Chart 8 menunjukkan bahwa ternyata sekali lagi kinerja Arena Birokrasi di Provinsi Jambi sudah menunjukkan capaian skor indeks tertinggi (7,86) jauh di atas capaian skor indeks arena lainnya dan berada di atas rata-rata Nasional, dengan kategori nilai kinerja “baik”. Sedangkan skor indeks Arena Pemerintah menempati urutan kedua dengan nilai kinerja “baik” (7,51). Urutan selanjutnya adalah skor arena Masyarakat Sipil dengan kategori nilai kinerja “cenderung baik” (6,40). Terakhir adalah Arena Masyarakat Ekonomi, dengan kategori nilai kerjanya yaitu “cukup” (5,18).

## f. Prinsip Efektivitas

**Grafik 9: Indeks Prinsip Efektivitas Provinsi Jambi dan Nasional 2012**



**Kinerja Arena Masyarakat Ekonomi dalam menjalankan Prinsip Efektivitas “cenderung buruk”.** Chart 9 menunjukkan bahwa capaian skor indeks Arena Masyarakat Ekonomi paling rendah (3,77) dibanding arena lainnya dan berada di bawah rata-rata Nasional. Sebaliknya, **kinerja Arena Pemerintah justru terkategori “cenderung baik”** dengan capaian skor indeks tertinggi (6,79) dan berada jauh di atas skor rata-rata Nasional. Sedangkan skor indeks Arena Masyarakat Sipil (6,40) dan Arena Birokrasi (6,20) nilai kinerjanya sama dengan Arena Pemerintah juga terkategori “cenderung baik” dalam menjalankan Prinsip Efektivitas.

### 2.5. Analisis Indikator per Prinsip Tata Kelola

Dalam analisis indikator IGI 2012 ini, jika dilihat lebih detil indikator setiap prinsip tata kelola maka dapat dibagi menjadi 2 golongan faktor, yaitu indikator sebagai faktor yang mendukung capaian nilai kinerja setiap arena dan indikator sebagai faktor yang melemahkan. Untuk indikator yang mendukung dibatasi minimal pada hasil skor indeks yang terkategori “cenderung baik” dan indikator yang melemahkan dibatasi maksimal pada hasil skor indeks yang terkategori “cenderung buruk”. Sedangkan hasil skor indeks yang terkategori cukup tidak dijadikan faktor.

Indikator kinerja yang **mendukung** capaian skor indeks masing-masing arena dalam menjalankan setiap prinsip tata kelola terangkum dalam tabel berikut:

**Tabel 6: Indikator kinerja Arena yang mendukung capaian skor indeks**

Prinsip	Pemerintah	Birokrasi	Masyarakat Sipil	Masyarakat Ekonomi
Partisipasi	Kualitas audiensi/ interaksi Stakeholder dengan Gubernur dinilai sudah <b>cenderung baik (7,30)</b>	Adanya forum reguler antara pemerintah provinsi dan masyarakat untuk memperkuat iklim investasi, penciptaan lapangan kerja, dan pemberdayaan ekonomi rakyat dinilai <b>cenderung baik (7,00)</b> .	Adanya wadah keterlibatan masyarakat yang disediakan oleh Organisasi Masyarakat Sipil (OMS) untuk advokasi dan monitoring, serta Pelibatan masyarakat oleh OMS dalam upaya pemberdayaan masyarakat dinilai <b>cenderung baik (6,40)</b> .	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kualitas partisipasi dalam wadah pengambilan keputusan asosiasi, <b>cenderung baik (6,40)</b>.</li> <li>• Keterlibatan asosiasi bisnis dalam perumusan kebijakan pembangunan daerah dinilai <b>cenderung baik (6,40)</b>.</li> </ul>
Keadilan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pelembagaan upaya perlindungan dan pemberdayaan perempuan dinilai <b>sudah baik (8,20)</b>.</li> <li>• Persamaan kesempatan audiensi /interaksi antara berbagai kelompok masyarakat dengan Gubernur dinilai <b>cenderung baik (6,40)</b>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Persentase pejabat perempuan di eselon 2 dinilai <b>cenderung baik (6,40)</b>.</li> <li>• Persentase kelahiran yang dibantu medis (dokter dan bidan) terhadap total angka kelahiran dinilai <b>cenderung baik (6,07)</b>.</li> <li>• Pengadaan barang dan jasa Pemerintah Provinsi tidak diskriminatif dinilai <b>cenderung baik (6,40)</b>.</li> </ul>	Pengarusutamaan gender dan pemberdayaan kelompok-kelompok rentan (contoh: perempuan, fakir miskin, anak-anak, cacat, lansia, HIV/AIDS) dalam kegiatan advokasi dan monitoring OMS dan Variasi / lingkup isu-isu yang diadvokasi dan dimonitoring OMS dinilai <b>cenderung baik (6,40)</b> .	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kesempatan yang sama bagi anggota asosiasi dalam mendapatkan informasi, fasilitas dan mengikuti tender/proyek dinilai <b>cenderung baik (6,40)</b>.</li> <li>• Pengakuan dan perlindungan hak-hak pekerja perempuan dinilai <b>cenderung baik (6,40)</b>.</li> </ul>

<p>Akun-tabilitas</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rasio Realisasi pengesahan perda dibandingkan dengan jumlah rencana legislasi daerah cukup rendah dinilai <b>sudah baik (8,62)</b></li> <li>• Kecilnya Rasio Belanja Hibah/ Subsidi dan Bantuan Sosial terhadap Belanja Barang/Jasa dan Modal (0,08) dinilai <b>cenderung baik (9,55)</b>.</li> <li>• Ketepatan waktu dalam pengesahan Perda APBD dinilai <b>cenderung baik (7,00)</b>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opini audit BPK terhadap APBD Provinsi cenderung baik (Status WDP) dinilai <b>cenderung baik (7,00)</b>.</li> </ul>	<p>Laporan program dan keuangan kelembagaan, dan Prosedur monitoring dan evaluasi program pemberdayaan masyarakat dinilai <b>cenderung baik (6,40)</b></p>	<p>Pertanggungjawaban kegiatan dan keuangan asosiasi bisnis; Kepatuhan sektor usaha dalam membayar Pajak / retribusi; Kepatuhan sektor usaha terhadap aturan dan prosedur pelaksanaan usaha dan Tanggung jawab dalam Pengelolaan CSR semuanya dinilai <b>cenderung baik (6,40)</b>.</p>
<p>Transpa-ransi</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kemudahan Akses Pertanggungjawaban APBD provinsi dinilai <b>sudah baik (7,75)</b>.</li> <li>• Kualitas komunikasi gubernur dalam mengkoordinasi pembangunan dinilai <b>sudah baik (8,20)</b>.</li> <li>• Kemudahan Akses Kelengkapan Dokumen APBD dinilai <b>sudah baik (7,75)</b>.</li> <li>• Kemudahan akses terhadap dokumen PERDA dan Peraturan Gubernur Non-APBD, <b>sudah baik (7,75)</b>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Akses terhadap dokumen Keuangan SKPD (RKA SKPD, RKA PPKD, Ringkasan DPA SKPD, Ringkasan DPA PPKD) dinilai <b>sangat baik (7,75)</b>.</li> <li>• Kemudahan akses terhadap regulasi tentang investasi di provinsi dinilai <b>sangat baik (10,00)</b>.</li> </ul>	<p>Kemudahan Akses terhadap informasi kelembagaan dan kegiatan OMS , serta informasi program pemberdayaan masyarakat dinilai <b>cenderung baik (6,40)</b>.</p>	<p>Keterbukaan dalam menjalankan fungsi implementasi proyek pemerintah dinilai <b>cenderung baik (6,40)</b>.</p>

Efisiensi	Kecilnya Rasio Total Budget DPRD terhadap Total APBD, sangat baik (0,02), <b>sudah baik (8,56)</b> .	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pelayanan Untuk Pengurusan Investasi dinilai <b>sangat baik (10,00)</b>.</li> <li>• Rasio Belanja Aparatur Dinas Pengelolaan Keuangan Daerah (DPKD) terhadap Realisasi PAD Provinsi 0,04 dinilai <b>baik (8,02)</b>.</li> <li>• Rasio Anggaran untuk Belanja Aparatur (Langsung dan Tidak Langsung) terhadap Total Belanja Publik Provinsi 0,49 dinilai <b>cenderung baik (7,06)</b>.</li> </ul>	Koordinasi antar OMS dan efisiensi dalam kegiatan advokasi dan monitoring dinilai <b>cenderung baik (6,40)</b>	Koordinasi antar asosiasi usaha dalam perumusan kebijakan pembangunan daerah dinilai <b>cenderung baik (6,40)</b> .
Efektivitas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adanya Regulasi tentang Perlindungan Lingkungan Hidup dinilai, <b>sangat baik (10,00)</b></li> <li>• Meningkatnya 1,37% Tingkat Pengurangan pengangguran terbuka dinilai <b>sangat baik (9,77)</b>.</li> <li>• Rendahnya Tingkat kesenjangan (gini ratio) 0,30 dinilai <b>sangat baik (9,36)</b></li> <li>• Rendahnya Disparitas Pendapatan antar Kabupaten dalam Provinsi 0,29 (Indeks Wiliamson) dinilai <b>sudah baik (8,28)</b>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pertumbuhan investasi (investment growth) 45% dinilai <b>sangat baik (10,00)</b>.</li> <li>• Persentase anggaran tahunan DPKD Provinsi terhadap realisasi PAD (Pendapatan Asli Daerah) 4% dinilai <b>sangat baik (9,44)</b>.</li> <li>• Pertumbuhan Jumlah Proyek Investasi 25,86% dinilai <b>sudah baik (8,59)</b></li> <li>• Skor <i>Human Development Index</i> dinilai <b>cenderung baik (6,67)</b>.</li> </ul>	Kontribusi OMS terhadap upaya pemberantasan korupsi, upaya peningkatan kualitas pelayanan publik dan upaya pemberdayaan kelompok-kelompok rentan (contoh: perempuan, fakir miskin, anak-anak, cacat, lansia, HIV/AIDS) dinilai juga <b>cenderung baik (6,40)</b> .	Kualitas Kemudahan berusaha dan iklim bisnis provinsi dinilai <b>cenderung baik (6,40)</b> .

Indikator kinerja yang **melemahkan** capaian skor indeks masing-masing arena dalam menjalankan setiap prinsip tata kelola terangkum dalam tabel berikut:

**Tabel 7: Indikator kinerja Arena yang memperlemah capaian skor indeks**

Prinsip	Pemerintah	Birokrasi	Masyarakat Sipil	Masyarakat Ekonomi
Partisipasi		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tidak adanya Unit Pelayanan Pengaduan Masyarakat (UPPM) di Dispenda provinsi dinilai <b>cenderung buruk (4,60)</b>.</li> <li>• Tidak adanya Unit Pelayanan Pengaduan Masyarakat (UPPM) di bidang kesehatan, pendidikan, dan pengentasan kemiskinan dinilai <b>cenderung buruk (4,60)</b>.</li> <li>• Tidak jelasnya Keberadaan dewan kesehatan, dewan pendidikan, dan dewan pengentasan kemiskinan dinilai <b>cenderung buruk (4,00)</b>.</li> </ul>	Semua indikator kinerja yang dijalankan oleh Arena Masyarakat Sipil dinilai cenderung baik, posisi ini juga bisa diartikan sebagai kelemahan karena nilai indeks akumulatifnya masih berada di bawah rata-rata Nasional.	
Keadilan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anggaran APBD untuk kesehatan (non belanja pegawai) per kapita (d disesuaikan dengan Indeks Kemahalan Konstruksi) Rp 42.875,- dinilai masih <b>buruk (2,68)</b>.</li> <li>• Anggaran APBD bidang pendidikan dibagi jumlah siswa sampai jenjang pendidikan 9 tahun (d disesuaikan dengan indeks kemahalan konstruksi) Rp 226.955,- dinilai masih <b>buruk (3,17)</b>.</li> <li>• Anggaran APBD untuk penanganan kemiskinan per kapita (d disesuaikan dengan indeks kemahalan konstruksi) Rp 106.934,- dinilai masih <b>buruk (3,25)</b>.</li> <li>• Jangkauan DPRD dalam melakukan pengawasan pembangunan secara merata (tidak diskriminatif) dinilai <b>cenderung buruk (4,60)</b>.</li> </ul>	Pelayanan publik yang tidak diskriminatif terhadap kelompok-kelompok terpinggirkan (contoh: perempuan, fakir miskin, anak-anak, cacat, lansia, HIV/AIDS) dinilai masih <b>cenderung buruk (4,60)</b> .		Perhatian sektor usaha terhadap tuntutan kesejahteraan buruh dinilai masih <b>cenderung buruk (4,60)</b> .

Akun- tabilitas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rasio APBD Perubahan terhadap APBD Penetapan (1,29) Tanpa Adanya Perubahan Asumsi Dasar dinilai masih <b>buruk (3,47)</b>.</li> <li>• Kesesuaian Target Capaian Prioritas RPJMD dengan Capaian Tahunan Pemerintah Provinsi dalam LKPJ dinilai <b>cenderung buruk (4,00)</b>.</li> <li>• Komitmen anggota DPRD memperjuangkan kepentingan/ aspirasi publik juga dinilai <b>cenderung buruk (4,60)</b>.</li> </ul>	Konsistensi kebijakan ekonomi birokrasi dengan kebijakan kelestarian lingkungan dan zoning kawasan ekonomi dinilai masih <b>cenderung buruk (4,60)</b> .		
Transparansi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kemudahan akses kegiatan pengawasan DPRD Laporan Singkat, Risalah Rapat, Kunjungan Kerja Pembangunan Anggota DPRD dinilai masih <b>buruk (3,25)</b>.</li> <li>• Kemudahan akses Penggunaan Dana Aspirasi Anggota DPRD Provinsi dinilai masih <b>buruk (3,25)</b>.</li> </ul>			
Efisiensi				Penggunaan energi dan sumberdaya alam yang ramah lingkungan dan berkelanjutan dinilai masih <b>cenderung buruk (4,60)</b> .
Efektivitas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kecilnya Persentase perempuan di parlemen (11,6%) dinilai masih <b>buruk (3,17)</b>.</li> <li>• Masih sedikitnya Jumlah Perda Inisiatif (2 perda inisiatif) dinilai <b>buruk (3,25)</b>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Terjadi Penurunan Indeks Kualitas Lingkungan Hidup pada tahun 2011 dan 2010 yang meliputi Kualitas Air, Udara, dan Tutupan Hutan sehingga dikategorikan sangat <b>buruk (0,00)</b>.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tingkat penyerapan lapangan kerja atau jumlah lapangan kerja yang tercipta dinilai masih <b>buruk (3,40)</b>.</li> <li>• Kemampuan sektor usaha dalam menyelesaikan sengketa dengan masyarakat dinilai masih <b>cenderung buruk (4,60)</b>.</li> </ul>

Rangkuman indikator dalam Tabel 6 dan 7 di atas menunjukkan bahwa untuk **Arena Pemerintah**, ada 3 indikator sebagai faktor pendukung kinerja yang dinilai "sangat baik" yaitu adanya Regulasi tentang Perlindungan Lingkungan Hidup, meningkatnya 1,37% Tingkat Pengurangan pengangguran terbuka, dan rendahnya Tingkat kesenjangan (gini ratio) 0,30. Ketiga indikator tersebut dalam Prinsip Efektivitas. Di samping itu ada 8 indikator lain yang kinerjanya juga dinilai sudah "**baik**", antara lain dalam Prinsip Keadilan: 1) Pelembagaan upaya perlindungan dan pemberdayaan perempuan; dalam Prinsip Akuntabilitas: 2) rendahnya Rasio Realisasi pengesahan perda dibandingkan dengan jumlah rencana legislasi daerah; kemudian dalam Prinsip Transparansi: 3) adanya kemudahan akses Pertanggungjawaban APBD provinsi, 4) sudah baiknya kualitas komunikasi gubernur dalam mengkoordinasi pembangunan, 5) adanya kemudahan akses kelengkapan Dokumen APBD, dan 6) adanya kemudahan akses dokumen PERDA dan Peraturan Gubernur Non-APBD; dalam Prinsip Efisiensi 7) kecilnya Rasio Total Budget DPRD terhadap Total APBD (0,02); dan dalam Prinsip Efektivitas 8) rendahnya Disparitas Pendapatan antar Kabupaten dalam Provinsi 0,29 (Indeks Wiliamson).

Namun sebaliknya ada 8 indikator yang melemahkan kinerja Arena Pemerintah, yang dinilai masih "buruk", antara lain dalam Prinsip Keadilan: 1) kecilnya Anggaran APBD untuk kesehatan (non belanja pegawai) per kapita Rp 42.875,- (d disesuaikan dengan Indeks Kemahalan Konstruksi), 2) kecilnya Anggaran APBD bidang pendidikan dibagi jumlah siswa sampai jenjang pendidikan 9 tahun Rp 226.955,- (d disesuaikan dengan indeks kemahalan konstruksi), 3) kecilnya Anggaran APBD untuk penanganan kemiskinan per kapita Rp 106.934,- (d disesuaikan dengan indeks kemahalan konstruksi); dalam Prinsip Akuntabilitas: 4) Rasio APBD Perubahan terhadap APBD Penetapan (1,29) tanpa adanya perubahan asumsi dasar. Kemudian dalam Prinsip Transparansi: 5) masih adanya kesulitan akses terhadap laporan singkat kegiatan pengawasan DPRD, Risalah Rapat, dan adanya laporan Kunjungan Kerja Pembangunan Anggota DPRD, dan 6) adanya kesulitan akses Penggunaan Dana Aspirasi Anggota DPRD Provinsi. Selanjutnya dalam Prinsip Efektivitas: 7) masih kecilnya persentase perempuan di parlemen (11,6%); dan 8) masih sedikitnya Jumlah Perda Inisiatif.

Untuk **Arena Birokrasi**, ada 5 indikator sebagai faktor pendukung kinerja yang dinilai "sangat baik", yaitu dalam Prinsip Transparansi: 1) karena adanya kemudahan akses terhadap dokumen Keuangan SKPD (RKA SKPD, RKA PPKD, Ringkasan DPA SKPD, Ringkasan DPA PPKD); 2) adanya kemudahan akses terhadap regulasi tentang investasi di provinsi. Kemudian dalam Prinsip Efisiensi: 3) karena dalam pelayanan untuk Pengurusan Investasi sudah sangat akomodatif. Selanjutnya dalam Prinsip Efektivitas: 4) dalam kurun waktu 2010-2011 terjadi pertumbuhan investasi (investment growth) hingga 45%; dan 5) di samping itu juga karena kecilnya persentase (4%) anggaran tahunan DPKD Provinsi terhadap realisasi PAD (Pendapatan Asli Daerah). Namun masih ada 2 indikator yang menunjukkan kinerja Arena Birokrasi ini dinilai "sangat buruk", yaitu rendahnya kualitas Air,

Udara, dan Tutupan Hutan dalam Indeks Kualitas Lingkungan Hidup 2010 dan 2011. Selain itu juga ada 5 indikator yang dinilai masih “cenderung buruk”, yaitu: dalam menjalankan Prinsip Partisipasi: 1) karena tidak adanya Unit Pelayanan Pengaduan Masyarakat (UPPM) di Dispenda provinsi, 2) tidak adanya Unit Pelayanan Pengaduan Masyarakat (UPPM) di bidang kesehatan, pendidikan, dan pengentasan kemiskinan, dan 3) tidak jelasnya keberadaan dewan kesehatan, dewan pendidikan, dan dewan pengentasan kemiskinan. Kemudian dalam Prinsip Keadilan 4) karena masih adanya diskriminasi pelayanan terhadap kelompok-kelompok terpinggirkan (perempuan, fakir miskin, anak-anak, cacat, lansia, HIV/AIDS). Selanjutnya dalam Prinsip Akuntabilitas 5) juga masih cenderung adanya inkonsistensi kebijakan ekonomi birokrasi dengan kebijakan kelestarian lingkungan dan zoning kawasan ekonomi.

Untuk **Arena Masyarakat Sipil**, semua indikator capaian kinerja yang dijalankan dalam setiap prinsip tata kelola tidak ada yang bernilai “baik”, namun juga sebaliknya tidak ada yang bernilai buruk, semua indikator hanya sampai sebatas nilai “cenderung baik”. Melihat capaian penilaian kinerja Arena Masyarakat Sipil ini di Jambi secara umum menyiratkan seperti dalam hasil FGD, bahwa interaksi masyarakat sipil dengan pihak stakeholders setempat tidak mendapat atensi khusus karena kebanyakan programnya dianggap eksklusif dan masyarakat belum banyak tahu agenda kegiatan LSM yang ada.

Begitupun untuk **Arena Masyarakat Ekonomi**, hampir sebagian besar indikator kinerjanya dalam menjalankan prinsip tata kelola mendapat nilai sebatas nilai “cenderung baik”. Ada 4 indikator kinerja yang dinilai masih “cenderung buruk” antara lain: dalam menjalankan Prinsip Keadilan 1) masih rendahnya perhatian sektor usaha dalam memenuhi tuntutan kesejahteraan buruh. Kemudian dalam Prinsip Efisiensi 2) masih rendahnya penggunaan energi dan sumberdaya alam yang ramah lingkungan dan berkelanjutan. Selanjutnya, dalam Prinsip Efektivitas 3) masih rendahnya tingkat penyerapan lapangan kerja atau jumlah lapangan kerja yang tercipta, dan 4) masih rendahnya kemampuan sektor usaha dalam menyelesaikan sengketa dengan masyarakat.

### III. KESIMPULAN DAN SARAN

#### 3.1. Kesimpulan

Hasil IGI 2012 di Provinsi Jambi dapat disimpulkan sementara sebagai berikut:

- Secara akumulatif Indeks Tata Kelola Provinsi Jambi 2012 masuk pada perikat 5 besar di Indonesia, berada pada posisi urutan ke-4 dari 33 wilayah provinsi, dan berada di atas rata-rata Nasional. Skor nilai akumulatif Provinsi Jambi 6,24 dengan kategori nilai kinerja "**cenderung baik**" sedangkan rata-rata Nasional 5,70 dengan kategori belum cenderung baik, atau masih terkategori "cukup".
- Hanya Arena Masyarakat Ekonomi yang skor nilai akumulatif Indeks Tata Kelolanya (5,70) sedikit di bawah rata-rata Nasional (5,72) dan kinerjanya masih terkategori belum cenderung baik namun juga tidak cenderung buruk. Kelemahannya terletak dalam menjalankan kinerja Prinsip Efektivitas masih cenderung buruk dilihat dari indikator masih rendahnya kinerja tingkat penyerapan lapangan kerja atau jumlah lapangan kerja baru yang tercipta.
- Arena Birokrasi mencapai skor Indeks akumulatifnya tertinggi (6,75) dibanding arena lainnya. Di samping itu, hanya Arena Birokrasi di Provinsi Jambi yang telah berhasil menjalankan kinerja Prinsip Efisiensi dengan "**baik**" dan bahkan "**sangat baik**" dalam menjalankan Prinsip Transparansi. Namun sebaliknya, dibanding dengan arena lainnya Arena Birokrasi ini masih belum cenderung baik dalam menjalankan Prinsip Partisipasi. Kelemahannya terletak pada tidak tersedianya Unit Pelayanan Pengaduan Masyarakat (UPPM) di Dispenda provinsi; tidak aktifnya Unit Pelayanan Pengaduan Masyarakat di bidang kesehatan, pendidikan, dan pengentasan kemiskinan; serta tidak jelasnya keberadaan dewan kesehatan, dewan pendidikan, dan dewan pengentasan kemiskinan.
- Arena yang mendapat skor akumulatif terendah adalah Arena Pemerintah (5,90) meski sudah berada di atas rata-rata Nasional (5,28). Kelemahannya terletak pada masih buruknya kinerja dalam menjalankan Prinsip Fairness, antara lain: masih rendahnya Anggaran APBD untuk kesehatan (non belanja pegawai) per kapita, untuk penanganan kemiskinan per kapita, dan untuk bidang pendidikan dibagi jumlah siswa sampai jenjang pendidikan 9 tahun (d disesuaikan dengan Indeks Kemahalan Konstruksi). Namun demikian sudah cenderung baik dalam memberi persamaan kesempatan audiensi/interaksi antara berbagai kelompok masyarakat dengan Gubernur, dan bahkan sudah baik dalam pelembagaan upaya perlindungan dan pemberdayaan perempuan.
- Arena Masyarakat Sipil mendapat skor nilai Indeks Tata Kelolanya secara akumulatif 6,40, sedikit di atas rata-rata Nasional 6,33. Kinerjanya dalam menjalankan seluruh Prinsip Tata Kelola terkategori "cenderung baik" dilihat dari berbagai indikator seperti: - pelibatan masyarakat rentan dan marginal dalam upaya pemberdayaan, monitoring dan advokasi, - penyetaraan pengurus

utamaan gender dan isu-isu kemanusiaan, - pertanggungjawaban program dan keuangan lembaga, - keterbukaan koordinasi dan komunikasi, - tingkat efisiensi pengelolaan kegiatan, - dan tingkat pengaruh dalam upaya pemberantasan korupsi dan peningkatan kualitas layanan publik.

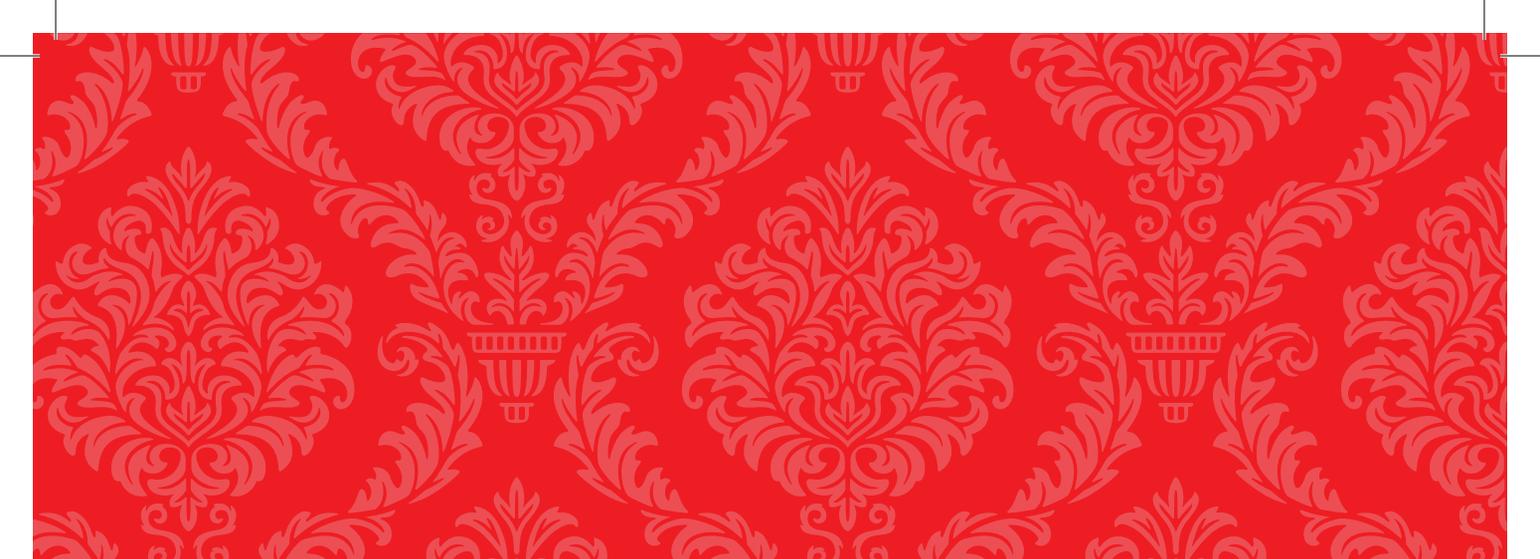
### 3.2. Rekomendasi

Untuk lebih memperbaiki kinerja Tata Kelola Pemerintahan di Provinsi Jambi berdasarkan hasil IGI 2012 dapat direkomendasikan sementara sebagai berikut:

**Matrik Kebijakan Rekomendasi IGI 2012 Provinsi Jambi**

Kebutuhan	Arena Pemerintah	Arena Birokrasi	Arena Masyarakat Sipil	Arena Masyarakat Ekonomi
Mendesak	<ul style="list-style-type: none"> <li>Memperkecil Rasio Belanja Hibah/Subsidi dan Bantuan Sosial terhadap Belanja Barang/Jasa dan Modal</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Secara general kondisi faktual sudah cenderung baik, namun sebaiknya tetap meningkatkan seluruh kinerja tata kelola menjadi lebih baik, terutama prinsip partisipasi</li> </ul>	
Penting	<ul style="list-style-type: none"> <li>Meningkatkan Anggaran APBD untuk kesehatan (non belanja pegawai) per kapita, penanganan kemiskinan per penduduk miskin, bidang pendidikan dibagi jumlah siswa sampai jenjang pendidikan 9 tahun (d disesuaikan dengan Indeks Kemahalan Konstruksi).</li> <li>Memperkecil Rasio APBD Perubahan terhadap APBD Penerimaan Tanpa Adanya Perubahan Asumsi Dasar</li> <li>Meningkatkan kemudahan Akses Penggunaan Dana Aspirasi Anggota DPRD Provinsi, Laporan Singkat kegiatan pengawasan, Risalah Rapat, Kunjungan Kerja Pembangunan Anggota DPRD</li> <li>Meningkatkan Jumlah Perda Inisiatif</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Memperbaiki Kualitas Air, Udara dan Tutupan Hutan dalam Indeks Kualitas Lingkungan Hidup</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Meningkatkan penyerapan lapangan kerja atau jumlah lapangan kerja baru yang tercipta</li> </ul>

<p>Perlu</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Memperluas jangkauan DPRD dalam melakukan pengawasan pembangunan secara merata (tidak diskriminatif)</li> <li>• Meningkatkan Kesesuaian Target Capaian Prioritas RPJMD dengan Capaian Tahunan Pemerintah Provinsi dalam LKPjMeningkatkan Komitmen anggota DPRD dalam memperjuangkan kepentingan/aspirasi publik</li> <li>• Meningkatkan persentase perempuan di parlemen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menyediakan dan mengaktifkan Unit Pelayanan Pengaduan Masyarakat (UPPM) di Dispenda provinsi</li> <li>• Mengaktifkan Unit Pelayanan Pengaduan Masyarakat di bidang kesehatan, pendidikan, dan pengentasan kemiskinan</li> <li>• Membentuk dewan kesehatan, dewan pendidikan, dan dewan pengentasan kemiskinan</li> <li>• Meningkatkan kualitas pelayanan publik yang tidak diskriminatif terhadap kelompok-kelompok terpinggirkan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meningkatkan perhatian sektor usaha terhadap tuntutan kesejahteraan buruh</li> <li>• Meningkatkan kemampuan sektor usaha dalam menyelesaikan sengketa dengan masyarakat</li> <li>• Meningkatkan efisiensi penggunaan energi dan sumberdaya alam yang ramah lingkungan dan berkelanjutan</li> </ul>
--------------	--	---	---



## 7. PROVINSI BANGKA BELITUNG

# “MENINGKATKAN INVESTASI PASCA TIMAH DEMI KESEJAHTERAAN”

Oleh: Marini Purnomo





## I. DINAMIKA PROVINSI TERKINI

### 1.1. Kondisi Umum Geografis, Demografis, Sosial dan Ekonomi

Secara geografis, Babel merupakan daerah kepulauan. Sesuai dengan namanya terdiri dari dua pulau besar, yaitu pulau Bangka dan Belitung, serta beberapa pulau kecil lainnya. Luas wilayahnya sekitar 81.725, 14 km<sup>2</sup>. 79,90 persen atau sekitar 65.301 km<sup>2</sup> di antaranya wilayah perairan, sisanya 16.424,14 km<sup>2</sup> atau 20,10 persen wilayah daratan.

Provinsi Bangka Belitung (Babel) adalah provinsi ke-31 yang lahir akhir tahun 2000 bersama dengan Provinsi Gorontalo dan Banten, dengan ditetapkannya UU No 27 tahun 2000. Sebelumnya Babel merupakan bagian dari Provinsi Sumatera Selatan. Pada awal terbentuknya, Provinsi Bangka Belitung hanya terdiri dari 1 Kota (Pangkal Pinang) dan 2 Kabupaten (Bangka dan Belitung). Namun seiring perjalanan waktu, tanggal 27 Januari 2003 terjadi pemekaran wilayah dengan menambah 4 kabupaten baru, yaitu Bangka Barat, Bangka Selatan, Bangka Tengah, dan Belitung Timur sehingga saat ini Provinsi Babel terdiri dari 6 Kabupaten, 1 Kota, 36 Kecamatan dan 326 Kelurahan/Desa. Di tahun 2011 terjadi pemekaran Kecamatan dan Desa/Kelurahan sehingga jumlahnya menjadi 46 kecamatan dan 373 Kelurahan/Desa.<sup>1</sup>

Februari 2012 lalu Provinsi Babel melakukan pilkada langsung. Ini merupakan kali ke-2 setelah provinsi ini terbentuk. Dari empat pasangan calon yang bertarung, berdasarkan hasil Keputusan KPU Provinsi Babel Nomor 53/Kpts/KPU-Prov-009 Tahun 2012, pasangan *incumbent* Eko Maulana Ali – Rustam Ibrahim (Eko Trus) unggul dengan perolehan suara sebanyak 33,24% dari suara sah 510.811 pemilih, diikuti pasangan Yusron – Yusroni (Dobel Y Yes) mendapat 29,49%, pasangan Zulkarnain – Darmansyah (ZAMAN) mendapat 25,29% dan pasangan Hudarni Rani - Justiar Noer (Hudannur) mendapat 11,98%.

Berdasarkan estimasi sensus penduduk tahun 2011, penduduk Babel berjumlah 1.261.737 jiwa, terdiri dari 655.051 jiwa penduduk laki-laki dan sebanyak 606.686 jiwa berjenis kelamin perempuan, dengan rasio 108. Angka ini meningkat 3,14 persen atau 28.441 jiwa dibanding 2010, dan ini bertambah sekitar 155.080 jiwa dari tahun 2007. Tingkat kepadatan penduduknya sekitar 64 orang per km<sup>2</sup>, apabila dilihat menurut kabupaten/kota, Kota Pangkalpinang memiliki tingkat kepadatan tertinggi yaitu sebesar 1.683 orang per km<sup>2</sup> dan Kabupaten Belitung Timur memiliki tingkat kepadatan terendah yaitu 35 orang per km<sup>2</sup>.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Bab I LKPI akhir masa jabatan 2007-2012, h.2

<sup>2</sup> Bangka Belitung Dalam Angka 2012, h.

Jumlah dan persentase penduduk miskin pada periode 2007 sampai dengan 2011 berfluktuasi dari tahun ke tahun. Pada periode 2007 sampai dengan 2011 jumlah penduduk miskin menurun sebanyak 23 ribu jiwa, yaitu dari 95,1 ribu jiwa pada tahun 2007 menjadi 72,06 ribu jiwa pada tahun 2011. Tingkat kemiskinan menurun secara signifikan dari 9,5 persen pada tahun 2007 menjadi 5,75 persen pada tahun 2011.<sup>3</sup>

Struktur ketenagakerjaan di Provinsi Kepulauan Bangka Belitung pada tahun 2011 mengalami perubahan yang berarti. Pada tahun 2011, jumlah angkatan kerja yang bekerja bertambah sebanyak 4.498 jiwa selama periode 2010 sampai dengan 2011. Pada tahun 2010 jumlah penduduk yang bekerja sebanyak 585.136 jiwa menjadi 589.634 jiwa pada tahun 2011. Sementara jumlah pengangguran turun 12.863 jiwa dari 34.927 jiwa pada tahun 2010 menjadi 22.064 jiwa pada tahun 2011.<sup>4</sup>

Penduduk Babel termasuk heterogen. Komposisinya terdiri dari penduduk asli bersuku bangsa Melayu (60%), suku Cina (30%), dan sisanya terdiri dari suku Manado, Jawa, Sunda, Banten, Bugis, Banjar, Madura, Palembang, Minang, Aceh, Flores, dan Maluku. Mayoritas penduduk beragama Islam (86,91%), sisanya beragama Budha (7,83%), Kristen (2,70%), Katolik (2,45%), dan Hindu (0,11%).<sup>5</sup>

Kehidupan seni budaya di wilayah ini sangat beragam dan menggambarkan keanekaragaman suku bangsa dan agama. Seni interiornya banyak dipengaruhi gaya arsitektur Cina. Hal lain yang cukup menarik ditelaah dari kehidupan sosial budaya masyarakat Babel adalah "Budaya Dak Kawa Nyusah," yang berarti "Tidak Mau Susah". Kalimat ini bisa menggambarkan sesuatu yang berkonotasi negatif, yaitu menggambarkan sikap apatis, malas, tidak kreatif. Namun kalimat ini juga bisa bermakna positif ketika diartikan "tidak mau mencampuri urusan orang lain",<sup>6</sup> dan merupakan perwujudan dari sikap toleransi dan tidak ingin mencampuri urusan orang lain.<sup>7</sup> Inilah kata kunci mengapa beragam etnis, suku bangsa dan agama di Babel mampu hidup rukun dan damai dalam keselarasan harmoni.

Tentang ekonomi, Babel tidak bisa lepas dari dua ikon produk yang sangat terkenal sampai ke mancanegara, yaitu hasil pertanian lada putih dan hasil tambang timah yang menghasilkan timah putih. Di bidang pertanian, perdagangan lada pernah mengalami kejayaannya sampai pada tahun 1980-an dengan total ekspor mencapai 80 persen. Sayangnya, saat ini kondisi ekspor lada Babel hanya sekitar 10 persen saja.<sup>8</sup> Kondisi yang hampir sama juga dialami pertambangan timah. Potensi yang belum begitu dikembangkan adalah wisata bahari dengan pantai berpasir putih dan keindahan pemandangan yang tidak kalah menarik dengan pantai-pantai yang terdapat di pulau lain seperti Bali dan Lombok. Beberapa di antaranya telah terpelihara dengan baik, namun lebih banyak yang terkesan ditelantarkan.<sup>9</sup>

<sup>3</sup> Ibid

<sup>4</sup> Ibid

<sup>5</sup> Ibid

<sup>6</sup> Riwan Kusmiadi, "Menyimak Budaya Masyarakat Pulau Bangka Belitung Dak Kawa Nyusah", dalam: <http://www.ubb.ac.id/featurelengkap.php>

<sup>7</sup> Ibid

<sup>8</sup> Bangkapos.com "Selamatkan Kondisi Ekspor Lada Babel" – diunduh pada Senin, 25 Maret 2013 19:14 WIB

<sup>9</sup> GAS, PSKK UGM, 2006, h.112

Struktur ekonomi di provinsi Babel dalam beberapa tahun terakhir masih bertumpu pada empat sektor, yaitu pertambangan dan penggalian, industri pengolahan, pertanian, serta perdagangan, hotel, dan restoran. Peranan keempat sektor itu secara total melebihi 75% dari Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Bangka Belitung.

Nilai PDRB Babel pada tahun 2011 yang diukur berdasarkan besaran PDRB Atas Dasar Harga Berlaku mencapai Rp 30.254,8 milyar. Nilai tersebut mengalami peningkatan dibandingkan dengan tahun 2010 dan 2009 yang masing-masing sebesar Rp 26.565 milyar dan Rp 22.997,9 milyar. Sedangkan jika dilihat Atas Dasar Harga Konstan 2000 besaran PDRB tahun 2011 mencapai Rp 11.575,3 milyar, nilai ini meningkat dibandingkan dengan tahun 2010 yang tercatat sebesar Rp 10.879,4 milyar, sehingga perekonomian Provinsi Kepulauan Bangka Belitung pada tahun 2011 mengalami pertumbuhan sebesar 6,4 persen dibanding tahun 2010. Sedang PDRB per kapita penduduk berdasarkan Harga berlaku dengan migas adalah sebesar Rp. 23.978.672,00 dan tanpa migas adalah sebesar Rp. 23.475.613,00.<sup>10</sup>

## **1.2. Implikasi dan Tantangan Tata Kelola Pemerintahan Provinsi Bangka Belitung**

Tantangan tata kelola pemerintahan Provinsi Babel ke depan adalah persoalan ekologi dan ekonomi Babel pasca timah. Issu ini sebenarnya sudah lama didengungkan. Namun bagaimana keseriusan pemerintah, swasta maupun masyarakat dalam menanggapi isu ini masih menjadi tanda tanya. Dalam diskusi dengan 4 arena ketika proses pengumpulan data terhadap WIP, isu ekonomi dan ekologi Babel ini juga menjadi isu yang cukup sentral didengungkan. Mulai ada kekhawatiran mengenai dampak ekologi dan ekonomi pasca timah bagi masyarakat Bangka Belitung secara keseluruhan jika semua pihak tidak segera duduk bersama memecahkan masalah yang sesungguhnya sudah menjadi masalah klasik di Bumi Serumpun Sebalai ini.

Sebenarnya jika semua pihak mau jernih melihat, geografis Provinsi Babel sebagai wilayah kepulauan yang memiliki garis pantai sepanjang kurang lebih 1.200 km menyimpan potensi pariwisata yang luar biasa sebagai alternatif pengembangan potensi ekonomi pasca timah ini. Tinggal tantangannya sekarang adalah sejauh mana keseriusan pemerintah provinsi didukung oleh elemen masyarakat lain untuk memaksimalkan potensi tersebut. Bahkan tambang timah dan kolong-kolong sisa penambangan timah itu sendiri sesungguhnya bisa pula dikembangkan untuk obyek wisata.

Selain itu, sudah saatnya juga pemerintah mengembalikan kejayaan sektor pertanian lada putih sebagai produk unggulan Babel yang sangat tersohor di seluruh manca negara. Potensi pertanian juga dapat terlihat dari andil sektor pertanian terhadap PDRB ADHB tahun 2011 Provinsi Kepulauan Bangka

<sup>10</sup> Ibid, h. 264

Belitung yang tercatat sebesar 18,41 persen atau sedikit berada diatas sektor pertambangan yang menyumbang 16,73 persen. Oleh karena itu sudah seharusnya pembangunan ekonomi di provinsi ini berpihak pada pembangunan perekonomian rakyat terutama di pedesaan guna meningkatkan kesejahteraan petani. Saat ini, penopang perekonomian Babel terbesar ada di sektor tersier dengan kontribusi sebesar 35,85 persen, yang meliputi sektor perdagangan, hotel dan restoran; sektor pengangkutan dan komunikasi; sektor keuangan, real estate dan jasa keuangan; dan sektor jasa-jasa.

## II. ANALISA INDEKS TATA KELOLA PEMERINTAHAN

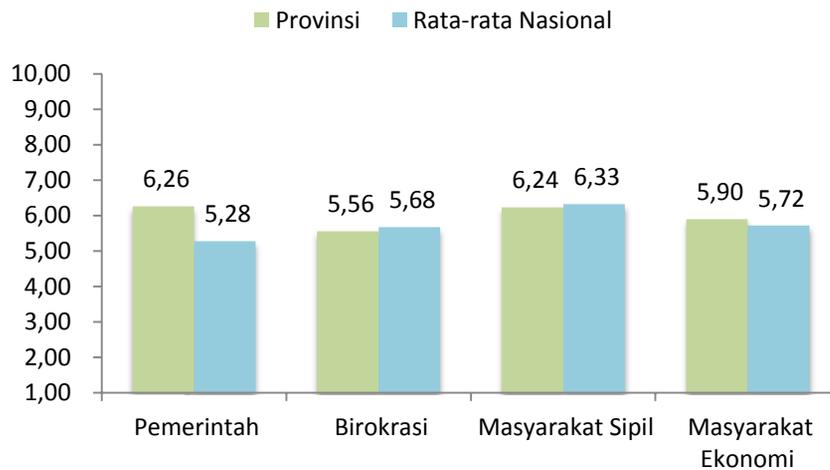
**Indeks Keseluruhan Provinsi Bangka Belitung: 5,97**

Arena	Indeks per Arena	Partisi-pasi	Keadilan	Akuntabilitas	Transparansi	Efisiensi	Efektivitas
Pemerintah	6,26	6,57	5,54	6,33	5,57	7,88	6,49
Birokrasi	5,56	1,18	7,12	6,62	5,07	7,70	3,94
Masyarakat Sipil	6,24	6,40	6,40	5,50	6,40	6,40	6,40
Masyarakat Ekonomi	5,90	6,40	6,40	6,40	6,40	5,18	4,42

### 2.1. Perbandingan Indeks Provinsi Babel dengan Rata-Rata Nasional

Secara keseluruhan, perolehan Indeks Tata kelola Pemerintahan Provinsi Kepulauan Bangka Belitung (Babel) berada di atas rata-rata nasional. Ini bisa dilihat dari besaran indeks keseluruhan Provinsi Babel yaitu 5.97 (cukup) dan rata-rata indeks nasional 5.70 (cukup). Dengan nilai indeks ini, Babel berada pada posisi urutan ke-11 teratas dari 33 provinsi di Indonesia.

Arena yang menyumbang indeks di atas rata-rata nasional adalah Arena Pemerintah dan Masyarakat Ekonomi. Sedang Arena Birokrasi dan Masyarakat Sipil, indeksnya berada di bawah rata-rata nasional. Walau jika dilihat satu persatu, Masyarakat Sipil adalah arena yang indeksnya paling tinggi di Provinsi Babel.



Di wilayah Pulau Sumatera, dari 10 provinsi yang ada, Babel berada pada posisi tengah (urutan 5), lebih rendah dari perolehan Indeks Provinsi Jambi, Sumatera Selatan, Lampung dan Riau, dan sedikit lebih tinggi dari perolehan indeks Provinsi Sumatra Utara, Sumatera Barat, Aceh, Kepulauan Riau, dan Bengkulu. Sebagai provinsi yang lahir sebagai produk reformasi (termasuk didalamnya Banten, Kepri, Gorontalo, Maluku Utara dan Papua Barat) perolehan indeks Babel saat ini adalah yang tertinggi diantara provinsi-provinsi tersebut.

## 2.2. Perbandingan Antar Indeks Arena

Jika indeks tata kelola pemerintahan Provinsi Bangka Belitung ini dibandingkan antar arena, maka Arena Masyarakat Sipil memperoleh indeks tertinggi dengan nilai indeks 6,40. Diikuti oleh Arena Pemerintah (6,26), masyarakat ekonomi (5,90), dan yang terendah adalah perolehan indeks Arena Birokrasi (5,66).

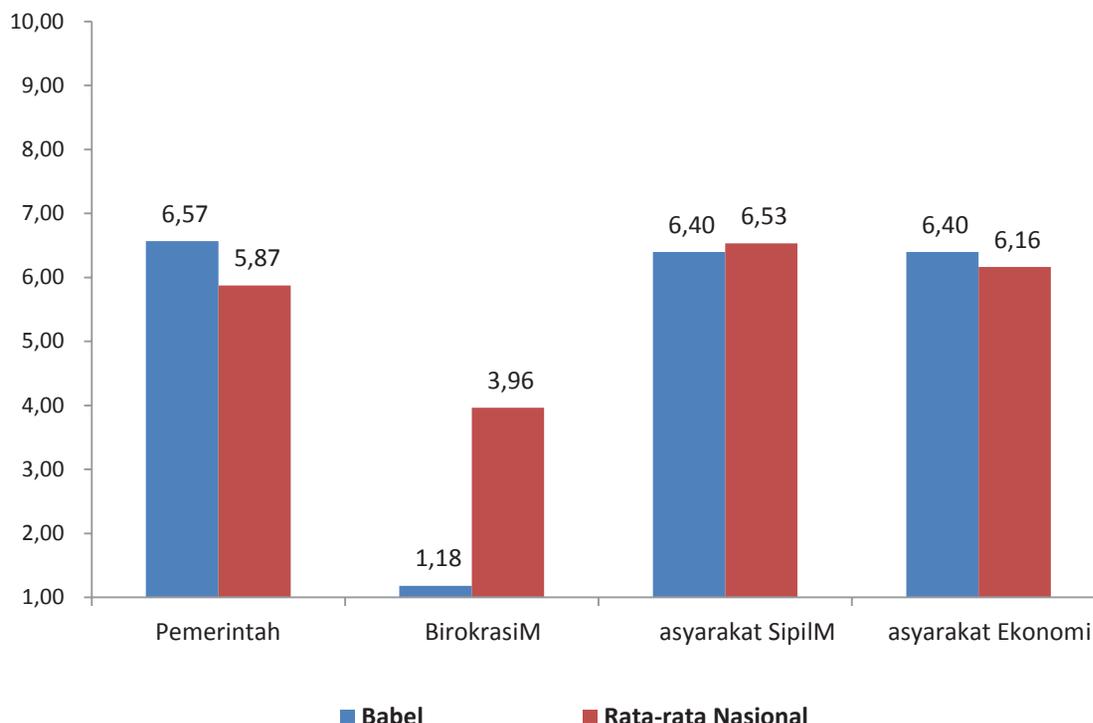
Indeks Arena Pemerintah nilainya lebih tinggi dari rata-rata nasional. Demikian juga dengan indeks masyarakat ekonomi yang juga lebih tinggi dari rata-rata nasional. Sebaliknya, indeks birokrasi dan masyarakat sipil nilainya sedikit lebih rendah dari rata-rata nasional.

## 2.3. Perbandingan Prinsip Antar Arena

### 2.3.1. Partisipasi

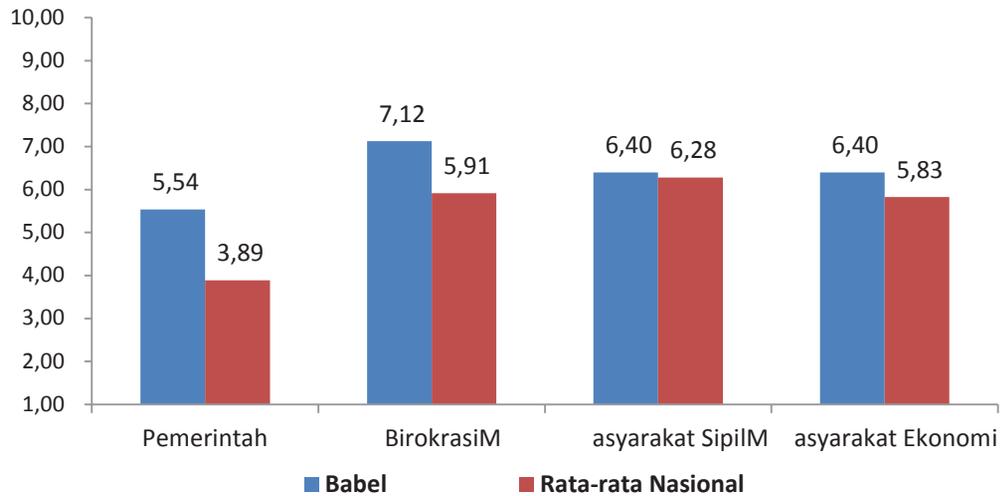
Ada *gap* yang sangat tinggi dalam pelaksanaan prinsip partisipasi di Provinsi Bangka Belitung, antara Arena Birokrasi dengan tiga arena lainnya. Perolehan indeks partisipasi di Arena Birokrasi angkanya mendekati ekstrim terendah yaitu 1,18 (sangat buruk). Indeks ini lebih kecil dari rata-rata

nasional yaitu 3,96 (cenderung buruk). Indeks tertinggi untuk prinsip ini ada di Arena Pemerintah dengan nilai 6,57 (cenderung baik), lebih tinggi dari rata-rata nasional yang indeksnya 5,87 (cukup). Sedang Arena Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi mendapat indeks yang sama yaitu 6,40 (cenderung baik), namun untuk Arena Masyarakat Sipil nilainya indeksnya sedikit dibawah rata-rata nasional, sedang untuk Arena Masyarakat Ekonomi nilai indeksnya lebih tinggi dari rata-rata nasional.



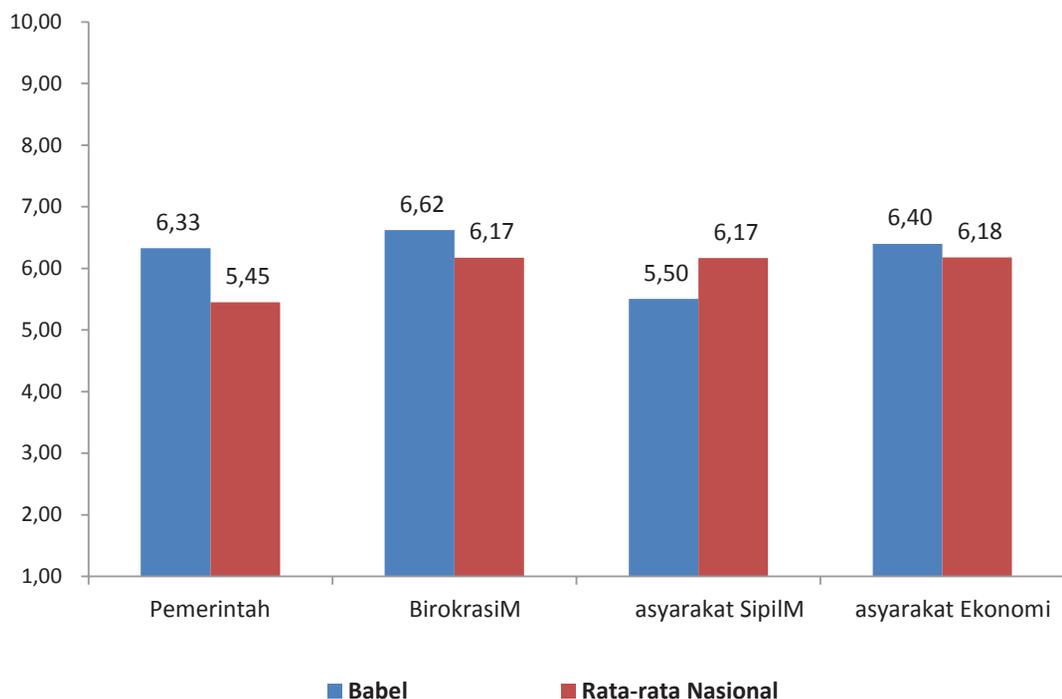
### 2.3.2. Keadilan

Untuk prinsip keadilan, semua arena di Babel mendapat nilai indeks diatas rata-rata nasional. Perolehan indeks terendah terjadi di Arena Pemerintah yaitu 5,54 (cukup), rata-rata nasional 3,89 (cenderung buruk). Indeks tertinggi ada di Arena Birokrasi dengan perolehan 7,12 (cenderung baik), rata-rata nasional hanya 5,91 (cukup). Masyarakat Sipil dan Ekonomi nilai indeksnya sama yaitu 6,40, sedang rata-rata nasional masing-masing 6,28 untuk Masyarakat Sipil dan 5,83 untuk Arena Masyarakat Ekonomi.



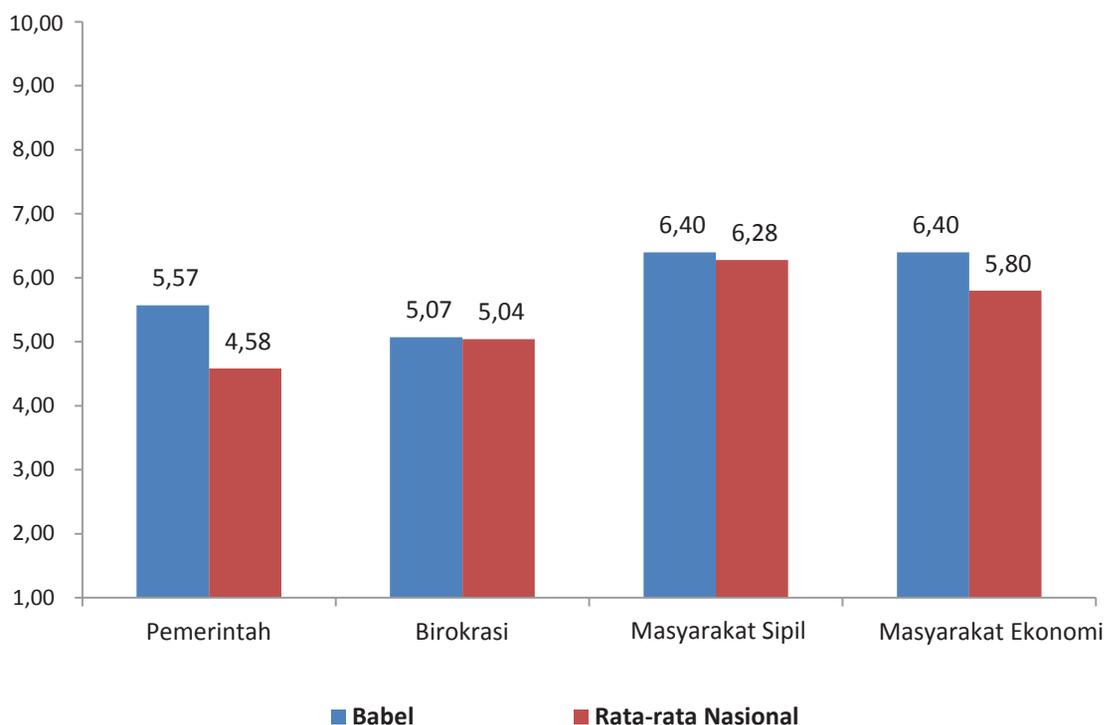
### 2.3.3. Akuntabilitas

Di Provinsi Bangka-Belitung, perolehan indeks akuntabilitas yang nilainya berada di bawah rata-rata nasional hanya Arena Masyarakat Sipil dengan nilai indeks 5,50, sedang rata-rata nasional 6,17. Tiga arena lain, yakni Pemerintah, Birokrasi dan Masyarakat Ekonomi, perolehan indeksnya diatas rata-rata nasional. Perolehan indeks tertinggi untuk prinsip ini terjadi di Arena Birokrasi dengan indeks 6,62, rata-rata nasional indeksnya 6,17. Diikuti Arena Masyarakat Ekonomi dengan nilai indeks 6,40, rata-rata nasional 6,18 dan kemudian Arena Pemerintah dengan indeks 6,33, sedang rata-rata nasionalnya 5,45.



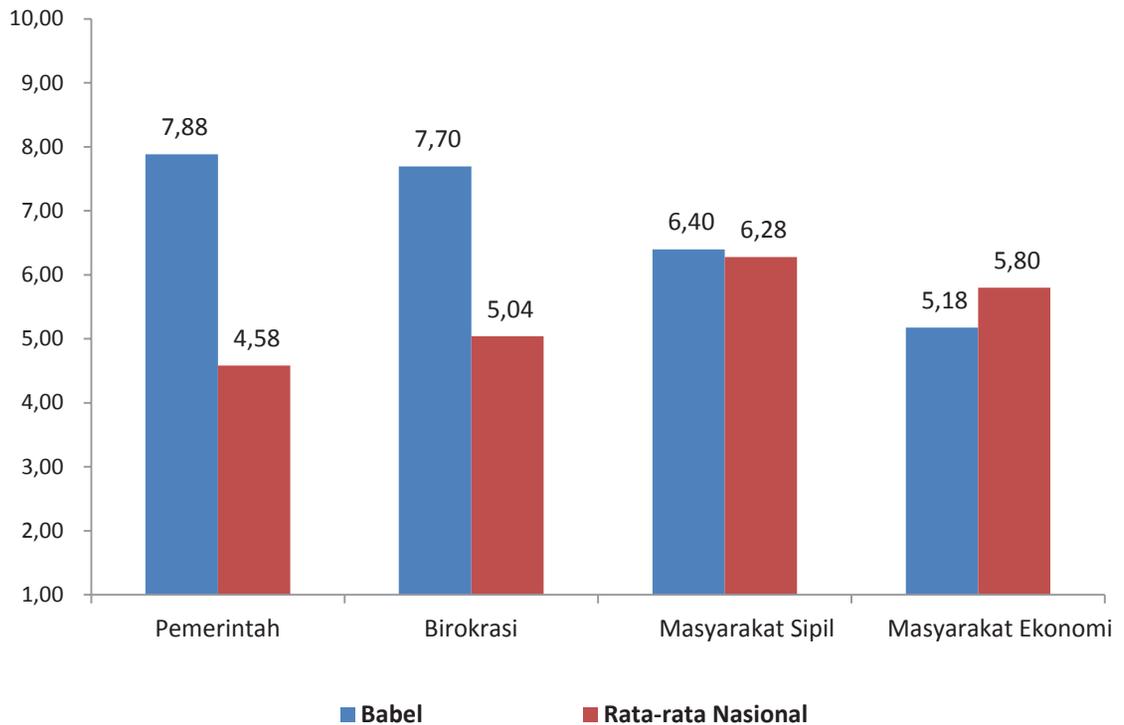
### 2.3.4. Transparansi

Perolehan indeks prinsip transparansi di Provinsi Bangka-Belitung di ke-empat arena berada di atas rata-rata nasional. Masyarakat Sipil dan Masyarakat ekonomi mendapat indeks yang sama, yaitu 6,40, di mana rata-rata nasional untuk Masyarakat Sipil 6,28 dan Masyarakat Ekonomi 5,80. Selanjutnya perolehan indeks Pemerintah dan Birokrasi untuk prinsip ini masing-masing 5,57 untuk Arena Pemerintah, dan 5,07 untuk Birokrasi, sedang rata-rata nasional untuk arena ini masing-masing 4,58 untuk Arena Pemerintah dan 5,04 untuk Arena Birokrasi.



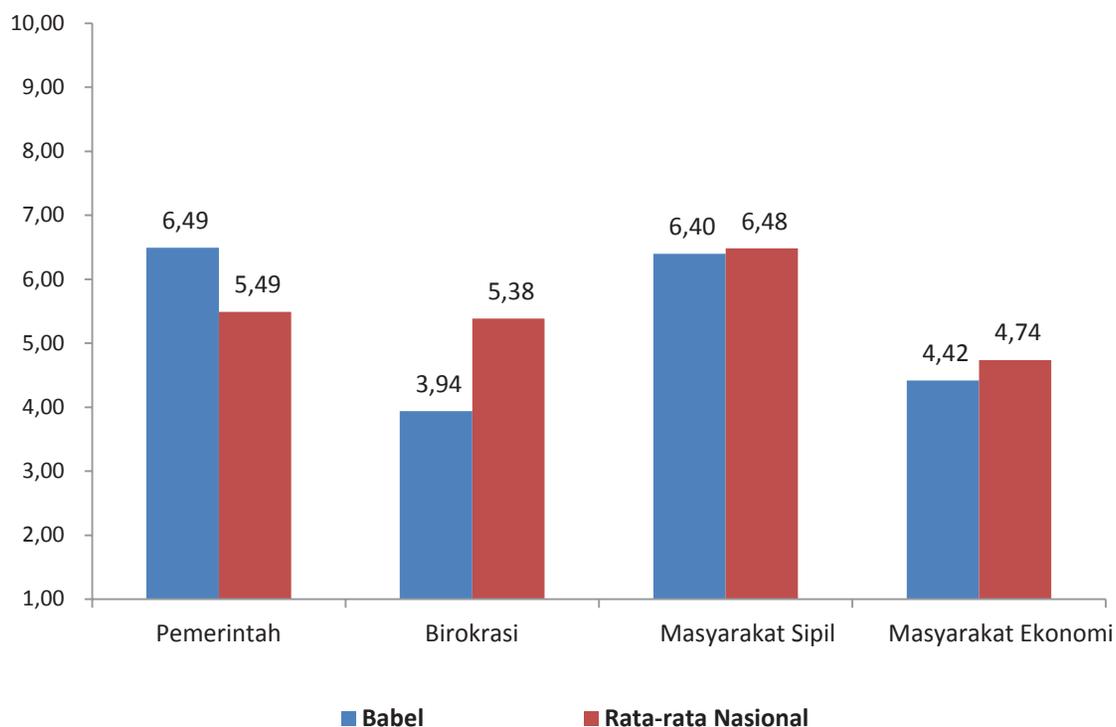
### 2.3.5. Efisiensi

Di prinsip efisiensi, masyarakat ekonomi memperoleh indeks terendah yaitu 5,18 dan merupakan satu-satunya arena yang perolehan indeksnya berada di bawah rata-rata nasional yang nilai indeksnya 5,54. Indeks tertinggi untuk prinsip ini terjadi di Arena Birokrasi dengan nilai indeks 7,70, di mana indeks ini lebih tinggi dari rata-rata nasional yang nilai indeksnya 6,98. Arena Pemerintah memperoleh indeks 7,88 sedangkan Arena Masyarakat Sipil 6,40. Indeks keduanya lebih tinggi dari rata-rata nasional, di mana Arena Pemerintah rata-rata nasionalnya 7,51 dan Masyarakat Sipil 6,22.



### 2.3.6. Efektivitas

Gap juga nampak dalam prinsip efektivitas di provinsi ini. Ini terlihat dari grafik dibawah yang menunjukkan rendahnya indeks efektivitas di Arena Birokrasi (3,94) dan Masyarakat Ekonomi (4,42), di mana perolehan angka ini di bawah rata-rata nasional yang nilai indeksnya 5,38 untuk Birokrasi dan 4,74 untuk Masyarakat Ekonomi. Untuk Masyarakat sipil, walau perolehan indeksnya 6,40, namun angka ini juga lebih rendah dari indeks rata-rata nasional yaitu 6,48. Yang mendapat nilai indeks tertinggi dan nilainya juga berada di atas rata-rata nasional adalah Arena Pemerintah, dengan nilai 6,49 sedang rata-rata nasionalnya sebesar 5,49.

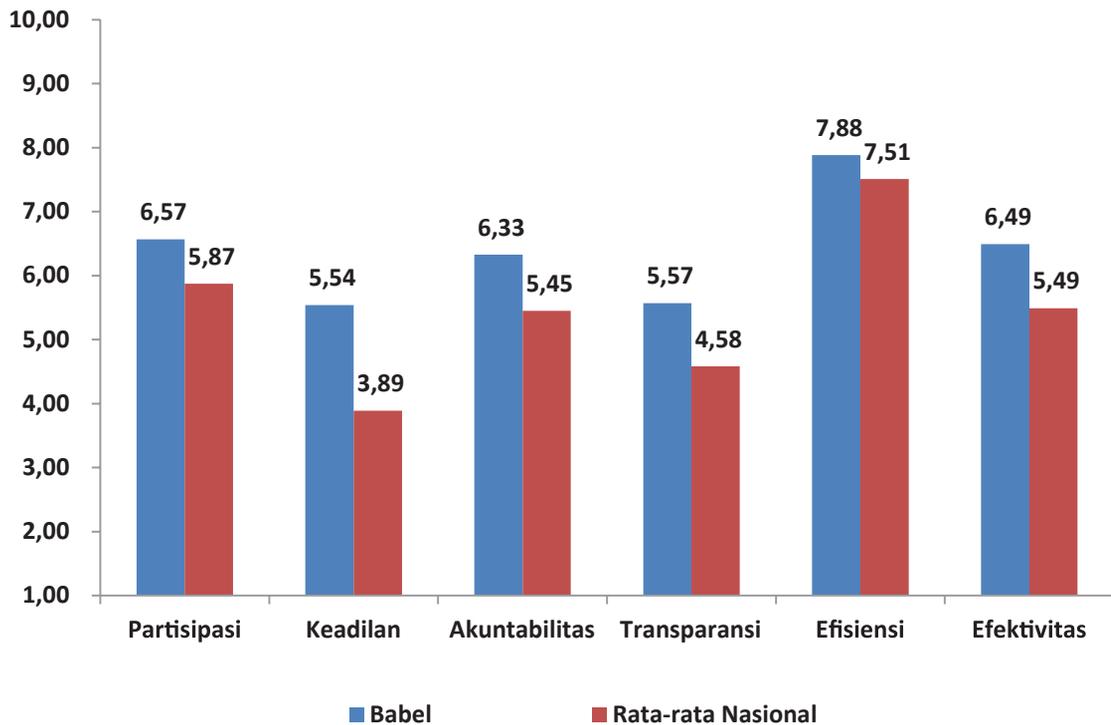


## 2.4. Perbandingan prinsip dalam arena

### 2.4.1. Pemerintah

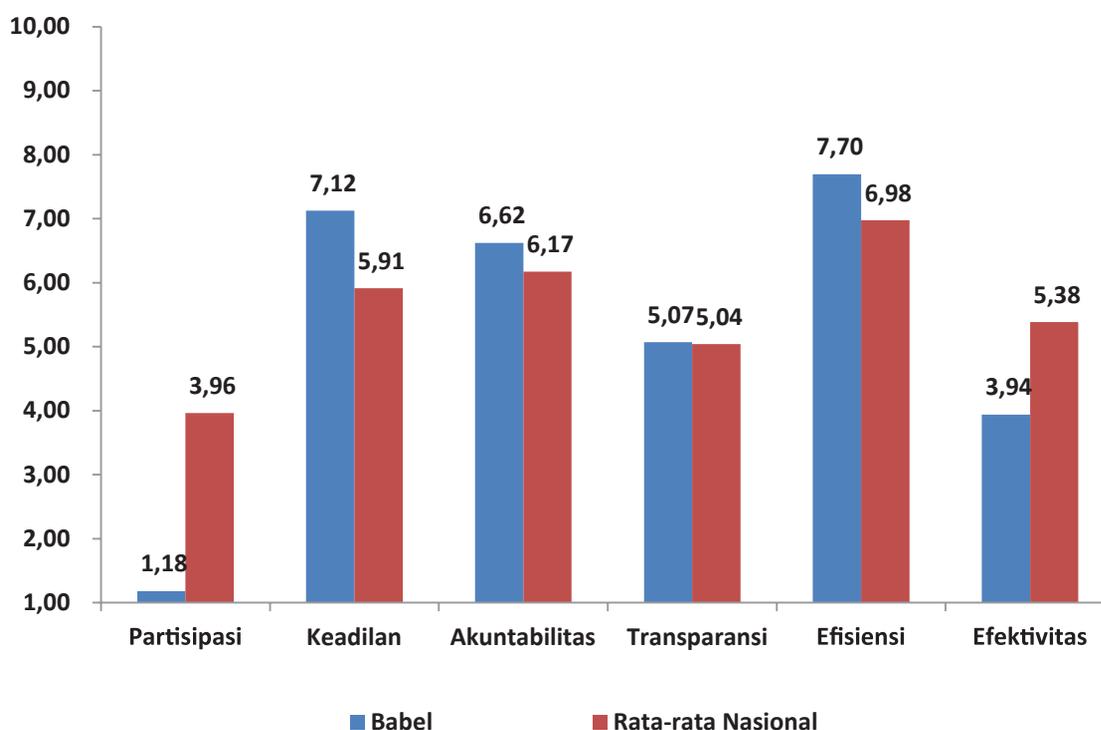
Di Arena Pemerintah Provinsi Bangka Belitung, pelaksanaan prinsip tata kelola pemerintahannya sudah berlangsung cukup baik. Ini terlihat dari perolehan indeks pada ke-enam prinsip tata kelola pemerintahan yang baik, keseluruhan nilai indeksnya lebih besar dari rata-rata nasional. Ke-enam prinsip yang menjadi variabel dalam IGI, adalah partisipasi, keadilan, akuntabilitas, transparansi, efisiensi dan efektivitas.

Indeks tertinggi di Arena Pemerintah dan masuk dalam kategori baik adalah prinsip efisiensi dengan indeks 7,88. Sedangkan secara berturut-turut prinsip yang termasuk dalam kategori cenderung baik adalah prinsip partisipasi dengan nilai indeks 6,57, diikuti prinsip efektivitas dengan indeks 6,49, dan prinsip akuntabilitas dengan indeks 6,33. Sedangkan indeks terendah di arena ini adalah prinsip transparansi dengan indeks 5,57 dan diikuti dengan prinsip keadilan dengan nilai indeks 5,54.



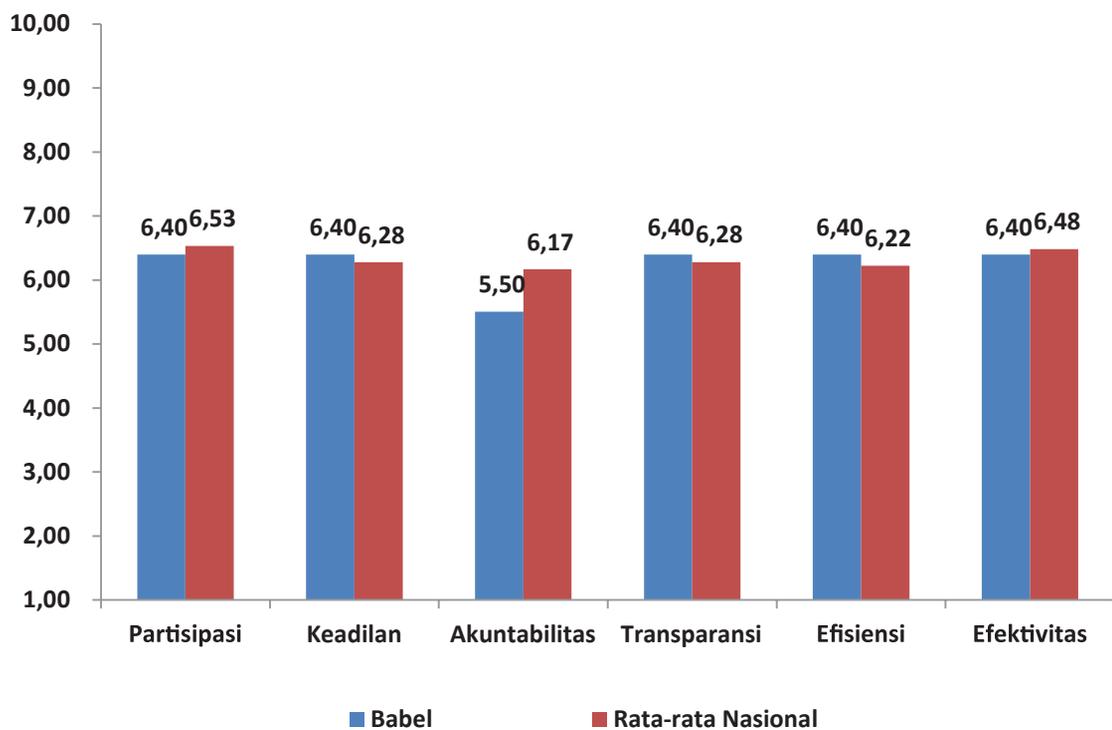
## 2.4.2. Birokrasi

Di Arena Birokrasi, pelaksanaan prinsip efisiensi dipandang sudah baik, dengan nilai indeks 7,70. Angka ini lebih tinggi dari rata-rata nasional yaitu 6,98. Indeks lain yang cukup menonjol baik dan di atas rata-rata nasional adalah prinsip keadilan dengan nilai indeks 7,12 dan prinsip akuntabilitas dengan indeks 6,62. Namun demikian, perolehan indeks untuk prinsip partisipasi di arena ini sangat buruk sekali dengan indeks 1,18, sehingga terlihat *gap* yang cukup besar antara satu prinsip dengan prinsip lainnya. Selanjutnya dalam pelaksanaan prinsip efektivitas di Arena Birokrasi ini juga dipandang masih cenderung buruk dengan nilai indeks 3,94. Sedang untuk prinsip transparansi, Birokrasi di Pemerintahan Provinsi Bangka Belitung dipandang masih cukup transparan dengan nilai indeks 5,07, sedikit lebih tinggi dari rata-rata nasional yaitu 5,05.



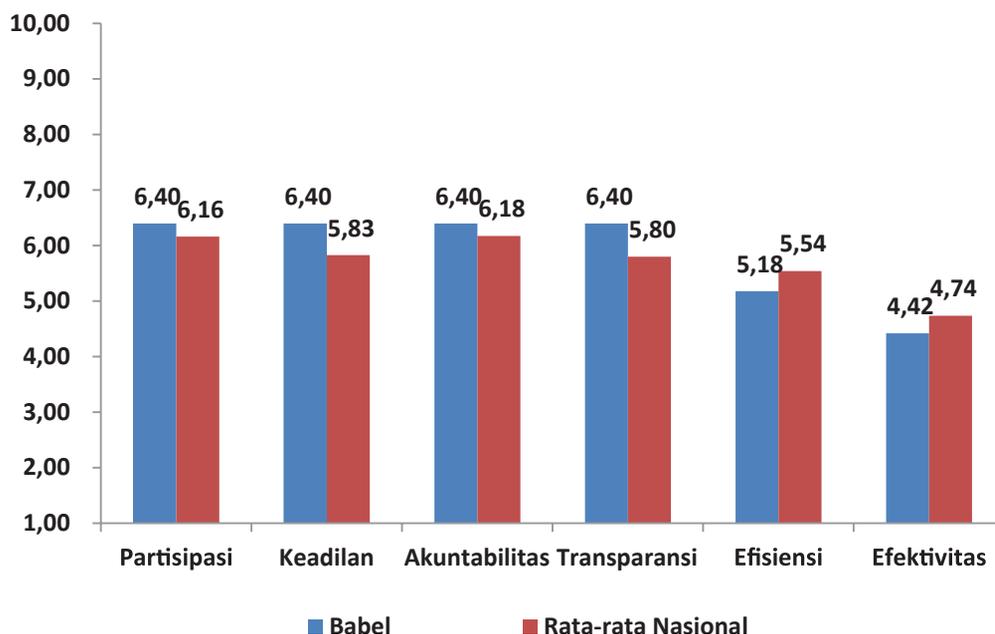
### 2.4.3. Masyarakat Sipil

Jika di Arena Birokrasi tampak adanya varian yang cukup tinggi perolehan nilai indeksinya, maka di Arena Masyarakat Sipil perolehan nilai indeks pada setiap prinsip relatif *flat* atau “datar”. Walau arena ini merupakan arena yang perolehan indeksinya tertinggi dibanding 3 arena lain, namun dalam rata-rata nasional, perolehan indeks untuk prinsip akuntabilitas, partisipasi dan efektivitas nilainya masih lebih rendah dibanding rata-rata nasional. Prinsip yang paling rendah nilai indeksinya adalah akuntabilitas dengan nilai indeks 5,50, sedang rata-rata nasional 6,17. Lima prinsip lain di arena ini perolehan nilai indeksinya sama yaitu 6,40.



### 2.4.4. Masyarakat Ekonomi

Sama dengan Arena Masyarakat Sipil, perolehan nilai indeks ke-enam prinsip di Masyarakat Ekonomi juga cenderung datar. Prinsip efektivitas dan efisiensi nilai indeksnya relatif buruk dan dibawah rata-rata nasional. Prinsip efektivitas nilai indeksnya 4,42, sedang rata-rata nasional 4,74. untuk efisiensi perolehan indeksnya 5,18, sedang rata-rata nasionalnya 5,54. Empat prinsip lain yakni transparansi, akuntabilitas, partisipasi dan keadilan, semuanya mendapat nilai indeks yang sama yaitu 6,40 dan semuanya berada di atas rata-rata nasional, yaitu masing-masing 5,80 untuk transparansi, 6,18 untuk akuntabilitas, 5,80 untuk partisipasi dan 5,83 untuk keadilan.



### 2.5. Analisa Indikator

Arena Birokrasi menjadi arena yang cukup menarik untuk dianalisa lebih jauh karena perolehan indeksnya sangat bervariasi, dengan perolehan indeks ekstrim rendah yaitu pada prinsip partisipasi, namun juga menyumbang indeks tertinggi di Provinsi Babel, yaitu pada prinsip efisiensi. Tiga arena lain yakni Arena Pemerintah, Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi perolehan nilai indeksnya relatif berada pada angka rata-rata.

Rendahnya perolehan indeks prinsip partisipasi di Arena Birokrasi disumbang oleh semua indikator yang membentuk prinsip ini. Lihat tabel.

No	Indikator	Indeks Babel	Indeks Nasional
1.	Ada tidaknya Unit Pelayanan Pengaduan Masyarakat (UPPM) di Dispenda provinsi	1,00	3,67
2.	Unit Pelayanan Pengaduan Masyarakat di bidang kesehatan, pendidikan, dan pengentasan kemiskinan.	1,00	3,42
3.	Keberadaan dewan kesehatan, dewan pendidikan, dan dewan pengentasan kemiskinan.	2,50	5,00
4.	Ada tidaknya forum reguler antara pemerintah provinsi dan masyarakat untuk memperkuat iklim investasi, penciptaan lapangan kerja, dan pemberdayaan ekonomi rakyat	1,00	5,09

Dari tabel terlihat semua indeks pada indikator partisipasi dalam Arena Birokrasi ini nilainya berada di bawah rata-rata nasional. Dari pengamatan dan hasil observasi lapangan diketahui bahwa tidak ada satupun unit pelayanan pengaduan yang memang dikelola secara “serius” profesional, artinya memang disediakan petugas khusus dengan SK pengangkatan, dukungan anggaran untuk menjalankan fungsi, dukungan personal maupun program kerja yang simultan dan jelas dalam rangka mengelola unit pengaduan ini. Alasannya bahwa semua personal di instansi terkait (pendidikan, kesehatan, pengentasan kemiskinan) mempunyai poksi untuk menerima pengaduan dari masyarakat terkait pelayanan yang mereka berikan. Jika harus ada SK pengangkatan khusus, maka akan berimplikasi kepada penambahan anggaran, dan ini yang dihindari. Namun sebagaimana layaknya pelaksanaan fungsi, maka otomatis memang akan berimplikasi pada anggaran. Jadi bagaimana mau menjalankan suatu fungsi secara profesional jika anggarannya tidak ada. Unit pelayanan pengaduan ini menjadi penting sebagai media penyediaan wadah bagi masyarakat untuk berpartisipasi memberikan pengaduan dalam bentuk masukan, saran, kritik dalam rangka mendapatkan pelayanan yang baik dari pemerintah.

Indikator lain yang menyumbang rendahnya nilai indeks partisipasi di Arena Birokrasi adalah ketiadaan dewan atau dengan nama lain yang beranggotakan para pemangku kepentingan terkait bidang kesehatan dan pengentasan kemiskinan selain TKPKD (Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah). Hanya ada dewan pendidikan yang dibentuk dengan SK pengangkatan, namun itupun cenderung “mati suri”.

Dari hasil diskusi dengan 4 arena dalam workshop, masalah partisipasi masyarakat ini juga menjadi isu yang cukup mengemuka. Masyarakat Sipil merasa kurang atau bahkan tidak dilibatkan dalam proses pembangunan yang berlangsung di provinsi ini. Mulai dari tahap perencanaan sampai implementasi kebijakan hingga pengawasannya, masyarakat merasa dabaikan. Musrenbang yang menjadi "proyek" tahunannya birokrasi hanya dipandang basa-basi, formalitas dan menjadi ajang justifikasi saja. Karena pada akhirnya, apa yang diakomodasi oleh pemerintah atau *political office* adalah sesuatu yang sudah direncanakan sebelumnya, dengan mengabaikan apa yang menjadi kebutuhan publik. Bahwa siapa yang akan merepresentasikan masyarakat sipil ini juga masih menjadi "blunder" dan menjadi PR bagi tata kelola pemerintahan di Babel.

Selain partisipasi, prinsip efektivitas juga menjadi perhatian di Arena Birokrasi. Ini terlihat dari indikator rendahnya pertumbuhan investasi di Babel yang turun jika dibanding antara tahun 2010 ke 2011, dan nilai indeksinya jauh di bawah rata-rata nasional. Terkait pertumbuhan investasi ini dari hasil diskusi dengan 4 arena bisa dijelaskan bahwa diversifikasi dan intensifikasi usaha di Babel masih sangat rendah. Masyarakat Ekonomi juga dipandang tidak cukup efektif dalam membuka lapangan kerja yang orientasinya diluar sektor tambang (timah). Padahal kontribusi sektor pertambangan dalam perekonomian di Babel dari tahun ke tahun semakin menurun. Perhatian pemerintah terhadap sektor perkebunan lada yang menjadi komoditas andalan Babel pada masa kejayaan tahun 1980-an hingga 1990-an sepertinya juga belum optimal. Sektor pariwisata yang katanya saat ini akan dijadikan primadona dalam kenyataannya juga belum mendapat perhatian yang cukup serius.

Masih dari hasil diskusi, peserta juga menangkap isu bahwa Babel dipandang tidak cukup menarik bagi investor untuk menanamkan modal. Masalah kepastian hukum dan minimnya dukungan infrastruktur masih menjadi kendala. Misalnya, hingga hari ini listrik masih menjadi persoalan serius di Babel. Hampir tiap hari terjadi pemadaman listrik dalam waktu yang cukup lama dan tidak terjadual. Konteks kepastian hukum dalam ekonomi di Babel terkait penanganan masalah tambang liar (timah inkonvensional) di Babel yang sangat merusak ekologi Babel karena tidak dibarengi dengan upaya reklamasi yang memadai. Isu *backing* oleh pejabat ataupun aparat di sekitar para cukong tambang ilegal seolah menjadi masalah hukum yang tidak berkesudahan di negeri serumpun sebalai ini.

Terlepas dari indikator yang mendukung prinsip partisipasi dan efektivitas di birokrasi yang rendah, ada beberapa indikator di arena ini yang cukup menonjol positifnya. Bahkan prinsip efisiensi di Arena Birokrasi berkontribusi sangat positif terhadap indeks Babel keseluruhan, dengan skor 7.70 dengan kategori "baik" dan ini berada di atas rata-rata nasional. Indikator yang cukup positif menyumbang prinsip ini adalah rasio anggaran untuk belanja aparatur (langsung dan tidak langsung) terhadap total belanja publik provinsi yang dipandang baik dengan skor 8.40 dan berada cukup jauh di atas rata-rata nasional yaitu 6.56.

Walau secara umum indeks di Arena Pemerintah berada di atas rata-rata nasional, namun ada beberapa indikator yang perlu mendapat perhatian serius. Misalnya terkait masih rendahnya anggaran APBD bidang pendidikan per-siswa sampai jenjang pendidikan 9 tahun yang hanya sebesar Rp 42.603,- jauh di bawah Bengkulu dan Kepri yang IGI-nya lebih rendah dari Babel yaitu masing-masing Rp 158.542,- untuk Bengkulu dan Rp 624.221,- untuk Kepri. Jika dilihat dari rata-rata lama sekolah anak laki-laki maupun perempuan di Babel dan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) ternyata memang lebih rendah dibanding 2 provinsi tersebut. Babel rata-rata hanya 7,73 tahun untuk anak laki-laki dan 7,09 tahun untuk anak perempuan. Sedangkan di Bengkulu rata-rata lama sekolah anak laki-laki 8,61 tahun dan perempuan 7,85 tahun, sementara di Kepri rata-rata lama sekolah anak laki-laki 8,42 tahun dan perempuan 7,81 tahun. Untuk IPM, Babel 72,82, Kepri dan Bengkulu masing-masing 75,07 dan 72,92.

Sebagai lembaga yang menjalankan fungsi legislasi, DPRD khususnya masih dipandang kurang efektif dalam menjalankan fungsi tersebut. Ini terlihat dari tidak adanya perda inisiatif yang ditetapkan di Babel sampai akhir tahun anggaran 2011, walaupun inisiatif untuk melahirkan perda inisiatif DPRD tahun 2011 ini ada 3 perda yang telah direncanakan dalam Program Legislasi Daerah (Prolegda) 2011.

Di prinsip akuntabilitas, walau pemerintah dipandang sudah sangat baik dalam ketepatan waktu pengesahan perda APBD, artinya perda APBD ditetapkan jauh sebelum batas akhir 31 Desember tahun berjalan, namun kesesuaian target capaian prioritas RPJMD dengan capaian tahunan dalam LKPJ dipandang masih rendah.

Hal yang mungkin cukup menonjol dalam diskusi kelompok, namun tidak begitu terlihat rendah dalam indeks adalah persoalan transparansi. Jika ditelaah indikator yang mensupport prinsip ini, di Arena Pemerintah skornya masih rendah. Misalnya indikator untuk kemudahan akses terhadap dokumen PERDA, Pergub; Penggunaan Dana Aspirasi Anggota DPRD; akses kegiatan pengawasan DPRD, Laporan Singkat, Risalah Rapat, Kunjungan Kerja Pembangunan Anggota DPRD belum bisa diakses secara mudah dan semuanya mendapat skor 3,25, angka ini tentu masih dalam predikat “buruk.” Konteks kemudahan akses ini adalah dokumen atau data bisa dilihat dalam website resmi pemerintah.

Pada beberapa indikator, saat ini sudah ada pembenahan yang cukup signifikan di Provinsi Babel. Laporan realisasi anggaran, akses untuk dokumen ringkasan RKA dan DPA sudah ada dalam website resmi pemerintah. Walaupun datanya tidak komplit, namun data yang ada sudah bisa menjadi acuan untuk mengakses realisasi anggaran dan rencana anggaran di Provinsi Babel. Ini sudah menjadi awalan yang cukup baik untuk didorong pada aspek transparansi terhadap akses dokumen publik yang lain.

### III. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

#### 3.1. Kesimpulan

Persoalan melibatkan publik dalam pelaksanaan pembangunan dan pemerintahan merupakan salah satu hal yang masih krusial di Provinsi Babel, dan birokrasi sebagai *implementing agency* dalam konteks ini yang indeks untuk prinsip partisipasinya paling rendah, dan menjadi salah satu yang membuat arena ini paling rendah nilai indeksnya di antara arena lainnya.

*Gap* antar prinsip di Arena Birokrasi memang sangat fluktuatif. Ada yang ekstrim rendah seperti prinsip partisipasi, namun arena ini juga menyumbang skor positif yang sangat baik untuk prinsip efisiensi, akuntabilitas dan keadilan. Kondisi ini berbeda dengan 3 (tiga) arena lain yang nilai indeksnya relatif *flat* atau sedang-sedang saja dengan disparitas atau *gap* antar prinsip tidak terlalu menonjol.

Namun dari semua catatan hasil indeks tata kelola pemerintahan provinsi Babel dan memang menjadi Pekerjaan Rumah semua pemangku kepentingan (*stakeholder*) di Babel adalah persoalan ekonomi dan ekologi. Jika dilihat dari indikator yang digunakan IGI untuk melihat aspek ini, dua hal ini menjadi isu yang sangat krusial, dengan nilai indeks terendah yaitu 1.00 (batas ambang bawah).

#### 3.2. Rekomendasi

Setelah mengkaji berbagai isu yang menonjol di Babel yang dipandang perlu mendapat perhatian khusus, tapi juga ada yang perlu mendapat apresiasi adalah:

1. Sudah saatnya masyarakat dijadikan sebagai mitra dan subjek pembangunan. Melibatkan masyarakat tidak hanya untuk urusan prosedural dan administratif saja, tapi duduk bersama demi kemajuan Babel yang sejahtera. Karena konsep pembangunan yang dikedepankan adalah masyarakat sejahtera, adil dan makmur.
2. Sudah saatnya semua pemangku kepentingan di Babel memikirkan bagaimana ekonomi dan ekologi Babel pasca tambang. Ini untuk menjawab minimnya efektivitas Birokrasi dan Masyarakat Ekonomi saat ini yang ditunjukkan dengan rendahnya pertumbuhan ekonomi Babel dan rendahnya tingkat penyerapan dan lapangan kerja yang ada di provinsi ini.
3. Perlu komitmen dari *political office* (DPRD dan Kepala Daerah) untuk mensupport birokrasi sebagai *implementing agency* yang *core business*-nya adalah pelayanan publik dan *budget revenue*. Birokrasi tidak bisa menjalankan fungsinya tanpa *support* kebijakan dari *political office* atau Pemerintah.

4. Hal yang perlu sedikit mendapat apresiasi adalah Arena Pemerintah yang dalam hal ini dilakukan oleh birokrasi sebagai *implementing agency* sudah memulai membuka akses informasi publik yang selama ini menjadi “barang tabu” seperti laporan realisasi APBD dalam website resmi pemerintah, walau masih ada keterbatasan di sana sini. Namun ini perlu mendapat apresiasi karena mulai ada inisiatif positif sebagai sebuah *entrypoint* yang positif, sembari terus didorong untuk membuka akses informasi publik yang lain, misalnya informasi terhadap pergub/perda/kegiatan pemerintah/hasil kunjungan kerja, dana aspirasi/reses dan lain sebagainya.



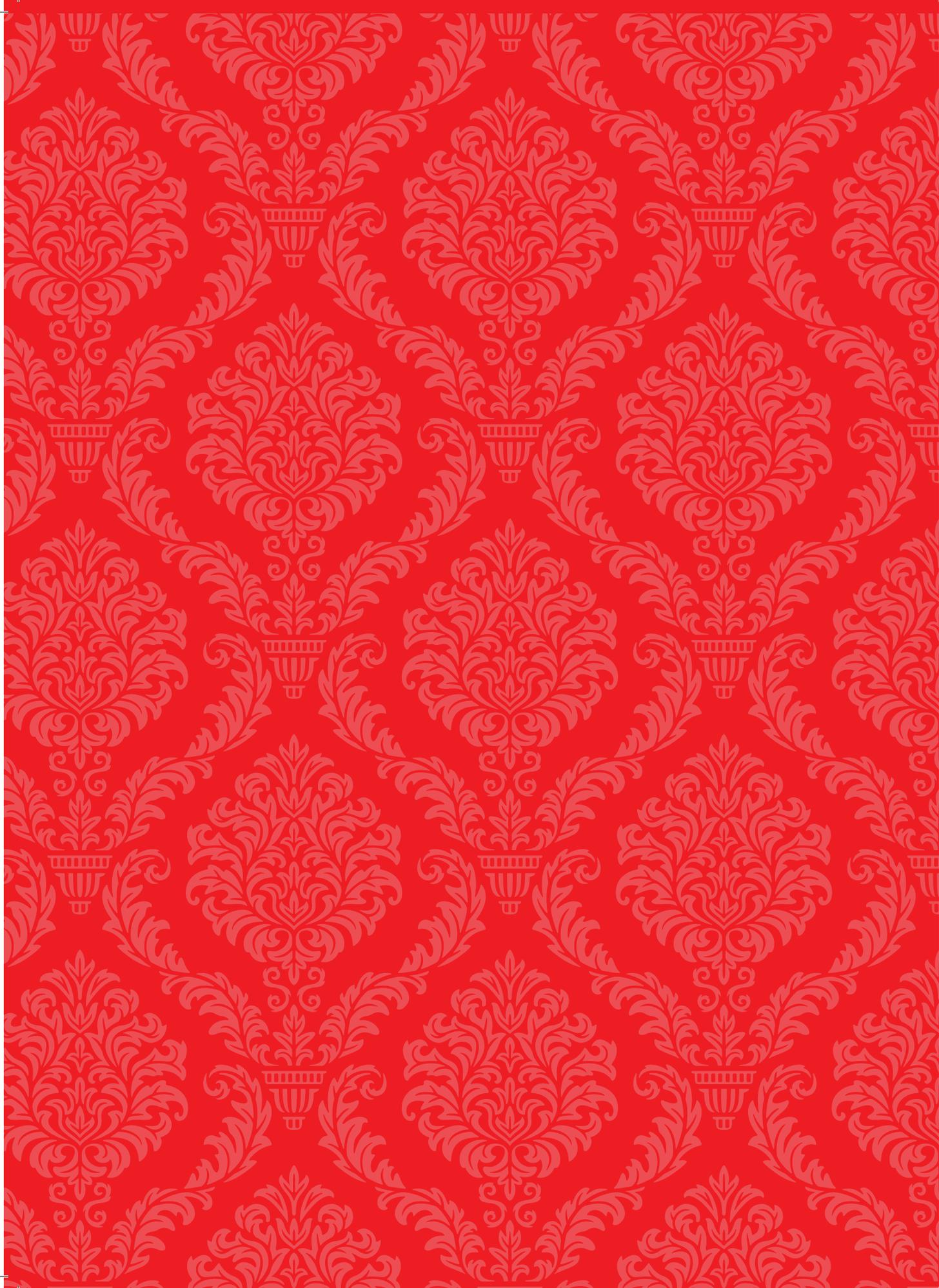


## 8. PROVINSI SUMATERA SELATAN

# “MENINGKATKAN KUALITAS INTERAKSI EMPAT ARENA: SEBUAH JAWABAN”

Oleh: Liliana





## I. DINAMIKA PROVINSI TERKINI

### 1.1. Kondisi Umum Geografi, Sosial dan ekonomi

Provinsi Sumatera Selatan terletak antara 1 sampai dengan 4 derajat Lintang Selatan dan antara 102 derajat dan 106 derajat Bujur Timur dengan luas daerah seluruhnya 8.702.741 hektar. Letak provinsi ini berbatasan dengan Provinsi Jambi di sebelah utara, Provinsi Lampung di sebelah selatan, Provinsi Bangka Belitung di sebelah timur, dan Provinsi Bengkulu di sebelah Barat. Penduduk Sumatera Selatan berjumlah 7.450.394 jiwa, dengan rasio 103,69 persen yang berarti dari setiap 100 penduduk perempuan terdapat 104 penduduk laki-laki.

Berdasarkan kondisi struktur penduduk menurut kelompok umur di Sumatera Selatan dengan menggunakan data tahun 2011, jumlah penduduk kelompok usia antara 0 sampai 14 tahun merupakan usia sekolah menengah dasar sebanyak 30,26 persen dari seluruh jumlah penduduk. Kelompok usia produktif antara usia 15-64 tahun sekitar 65,67 persen dari seluruh jumlah penduduk. Ini berarti menunjukkan angka kematian yang menurun dan tingkat kesehatan yang baik, sehingga menyebabkan meningkatnya usia tenaga kerja.

Sedangkan angka ketergantungan penduduk (*dependency ratio*) adalah angka yang menyatakan perbandingan antara banyaknya orang yang tidak produktif (umur di bawah 15 tahun dan di atas 65 tahun) dengan banyaknya orang yang termasuk usia produktif (15 – 64 tahun) per seratus penduduk. Angka ketergantungan di Sumatera Selatan tahun 2011 sekitar 51 artinya setiap 100 penduduk usia produktif menanggung sekitar 51 penduduk usia tidak produktif.

Di samping itu dalam analisis kependudukan perlu dilihat adalah tekanan penduduk. Tekanan penduduk merupakan masalah kependudukan yang memiliki nilai pengaruh terpenting terhadap kemampuan lahan. Nilai tekanan penduduk berbanding lurus dengan luas lahan minimal untuk hidup layak dari seluruh jumlah penduduk dan berbanding terbalik dengan luas lahan pertanian. Nilai tekanan penduduk menunjukkan besarnya ketergantungan penduduk setempat terhadap lahan pertanian. Jika nilai tekanan penduduk semakin besar, maka semakin besar pula ketergantungan penduduk setempat terhadap lahan pertanian, atau sebaliknya. Dorongan untuk membuka lahan dan/ atau pindah ke kota disebut sebagai tekanan penduduk.

### Indeks Pembangunan Manusia

Indeks Pembangunan Manusia (IPM) menggambarkan capaian kinerja pembangunan manusia di suatu wilayah. Indeks Pembangunan Manusia setidaknya mencerminkan adanya pemanfaatan hasil

pembangunan ekonomi dan sosial yang dapat dinikmati seluruh penduduk Sumatera Selatan. Tren capaian IPM cenderung meningkat dari tahun 2007 sampai tahun 2011, meskipun peningkatannya relatif rendah. Meskipun peningkatan kurang tajam, kemungkinan disebabkan oleh dampak pemekaran daerah, sehingga pembangunan lebih diutamakan untuk memenuhi infrastruktur perkantoran dan infrastruktur pendukungnya.

Dalam kaitan dengan deklarasi *Millennium Development Goals (MDGs)* menargetkan tahun 2015 pencapaian pendidikan dasar bagi semua anak laki-laki maupun perempuan sudah dapat tuntas atau tercapai. Dengan demikian perlu dukungan pemerintah daerah untuk meningkatkan kualitas manusia dengan meningkatkan anggaran pendidikan.

## **Bidang Pendidikan**

Kualitas masyarakat di Sumatera Selatan diukur dari pendidikan formal yang ditamatkan penduduk relatif rendah, hanya pada tingkat pendidikan menengah, meskipun angka melek huruf sudah mencapai 97,36 persen pada tahun 2010. Sedangkan kualitas masyarakat diukur dari pendidikan formal yang ditamatkan penduduk relatif rendah, hanya pada tingkat pendidikan menengah, meskipun angka melek huruf sudah mencapai 97,63 persen. Sedangkan dari indikator rata-rata lama sekolah dalam Indeks Pembangunan Manusia di Sumatera Selatan, yaitu 8,06 tahun pada tahun 2011.

Jumlah penduduk bekerja pada tahun 2007 sebesar 3.057.518 jiwa, menjadi 3.553.104 jiwa tahun 2011. Sedangkan jumlah angkatan kerja pada tahun 2007 sekitar 3.373.332 jiwa menjadi 3.770.673 jiwa tahun 2011. Di perkotaan jumlah penganggur terbuka lebih besar dibandingkan dengan di pedesaan.

Menurunnya lapangan kerja formal yang mengalami penurunan dari tahun ke tahun. Hal ini mengindikasikan bahwa sektor formal telah mengalami penurunan sehingga terjadi pengurangan yang cukup signifikan terhadap jumlah pekerja. Di sisi lain sektor informal terus mengalami pertumbuhan. Meningkatnya jumlah pekerja di sektor informal ini disebabkan banyak pekerja yang tidak mampu ditampung di sektor formal sehingga mereka beralih ke sektor informal. Apabila kondisi ini dibiarkan terus menerus akan berdampak pada semakin tertekannya sektor informal dan menimbulkan pengangguran terselubung.

Masih rendahnya kualitas tingkat keterampilan tenaga kerja. Kualitas pekerja di Sumatera Selatan antara lain dapat dilihat pada tingkat pendidikan yang ditamatkan. Rendahnya kualitas pekerja di Sumatera Selatan tidak hanya terjadi pada pekerja yang berpendidikan menengah ke bawah tetapi terjadi pula pada pekerja yang berpendidikan diploma atau sarjana. Hal ini dapat dilihat dari tingkat pengangguran tamatan pendidikan tinggi memiliki proporsi yang cukup besar yaitu 4,06 persen untuk

tamatan diploma dan 3,51 persen untuk yang bergelar sarjana. Rendahnya keterampilan pekerja tersebut lebih disebabkan sistem pendidikan yang tidak berorientasi pada muatan keterampilan.

Namun hasil Susenas memperlihatkan bahwa penduduk yang bekerja tidak sepenuhnya bekerja, karena masih ada penduduk yang bekerja memiliki jam kerja yang relatif pendek yaitu kurang dari 35 jam per minggunya, sehingga dianggap sebagai setengah menganggur.

## **1.2. Profil Pemerintah Daerah**

Secara administratif, Provinsi Sumatera Selatan terdiri atas 11 Kabupaten dan 4 Kota, yang terbagi atas 223 Kecamatan. Pada level administrasi yang paling bawah, kecamatan dibagi atas kelurahan untuk wilayah perkotaan dan desa untuk daerah pedesaan. Secara keseluruhan Provinsi Sumatera Selatan memiliki 3.193 kelurahan/desa.

Jumlah anggota DPRD Sumatera Selatan pada tahun 2011 adalah sebanyak 75 orang, yang terdiri dari 11 perempuan dan 64 orang pria. Pada tanggal 6 Juni 2013 warga Sumatera Selatan akan melakukan Pemilihan Kepala Daerah Provinsi Sumatera Selatan. Pilkada ini diikuti oleh 4 pasangan kandidat cagub dan cawagub, yaitu pasangan Eddy Santana Putra – Hj. Anisja D. Supriyanto yang diusung oleh partai PDI Perjuangan, Iskandar – Hafisz Thohir diusung partai PKS, Herman Deru – Maphilinda diusung partai Hanura, dan Alex Noerdin – Ishak Mekki diusung Partai Golkar.

Dalam pilkada ini diharapkan partisipasi masyarakat semakin meningkat dibandingkan pilkada sebelumnya, pada Tahun 2008 pemilih yang terdaftar sebanyak 5.089.536 jiwa, yang menggunakan hak pilihnya sebanyak 3.630.763 jiwa (71,43 %) sedangkan yang golput sebanyak 28,66 persen. Perlu mendapat perhatian yang serius untuk peningkatan partisipasi masyarakat dalam mempresentasikan pilihannya karena ketika ada pilkada di Kota Palembang yang golput sebanyak 40 % dan Kota Prabumulih sebanyak 38 %.

## **1.3. Implikasi dan Tantangan Tata Kelola Provinsi Sumatera Selatan**

Melihat kondisi geografis wilayah Provinsi Sumatera Selatan yang luas dengan banyaknya pembagian wilayah administratif baik tingkat kabupaten/kota maupun kelurahan, maka implikasi dan tantangannya dalam menjalankan prinsip tata kelola, antara lain: terkait dengan tingkat kesulitan koordinasi, konsolidasi dan integrasi antar wilayah. Seringkali persoalan masyarakat yang muncul, terutama konflik lahan di wilayah kabupaten yang jauh dari pusat pemerintahan provinsi yang tidak terlayani dengan baik. Di samping itu, jika dilihat dari perbandingan PDRB antar wilayah maka terdapat kesenjangan yang cukup signifikan antara wilayah yang dekat dengan pusat pemerintahan

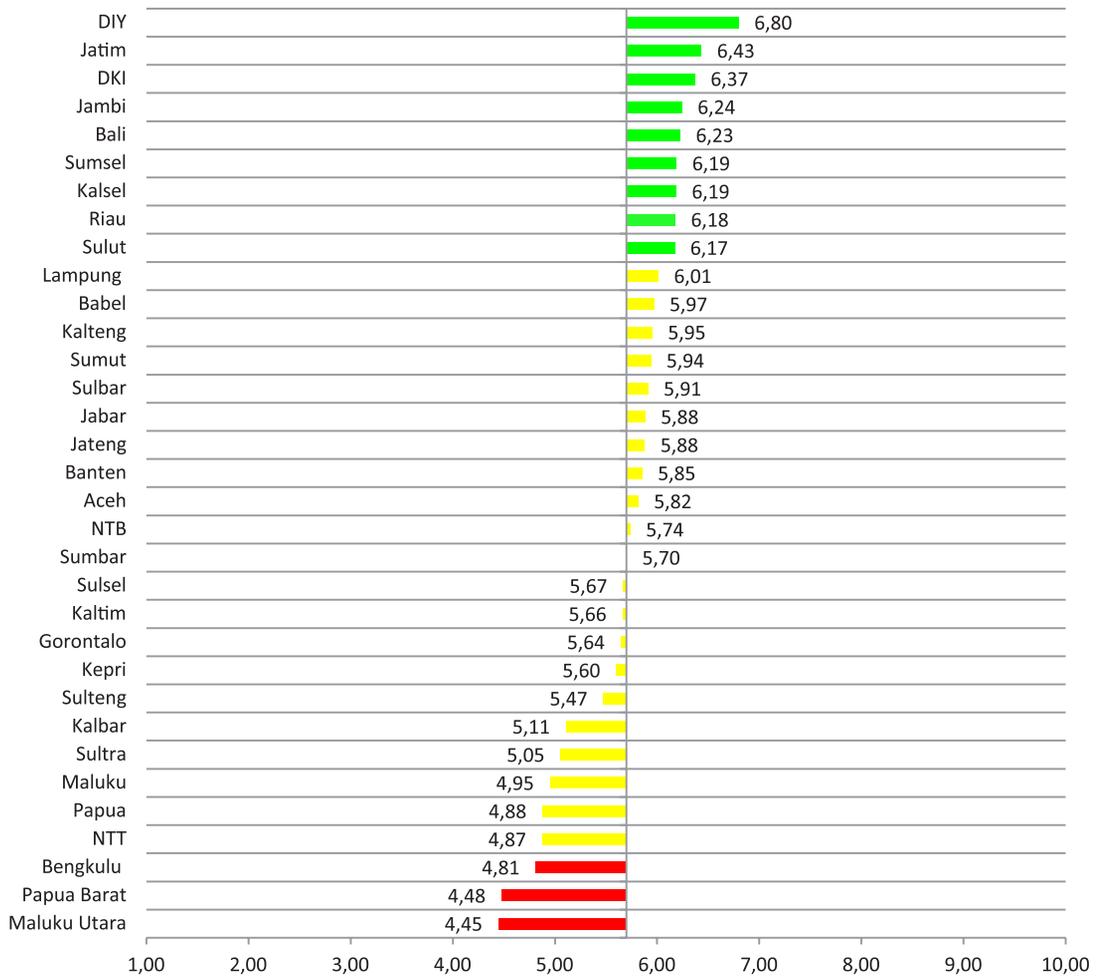
provinsi dan yang jauh. Data tahun 2011 wilayah yang PDRB yang tertinggi adalah Kota Palembang sebesar 17.897.710 M, yang menjadi tempat pusat pemerintahan provinsi, sedangkan yang terendah adalah Kota Pagar Alam sebesar 641.528 M yang berjarak tempuh 7 jam dari Kota Palembang.

Isu-isu yang berkembang dalam diskusi tentang tata kelola provinsi pada tanggal 5 Februari 2013 adalah:

- Pelayanan publik yang berkaitan sarana prasarana dan pelayanan ruang terbuka hijau, kondisi saat ini semakin sempit karena diprioritaskan untuk investor.
- Transparansi informasi, transparansi izin pertambangan, transparansi perubahan alih fungsi tata ruang belum maksimal, kontrol masyarakat masih relatif rendah, sehingga akan menimbulkan konflik di masyarakat.
- Akuntabilitas dan proses perencanaan yang baik karena penyerapan anggaran yang belum sesuai perundang-undangan.
- Perlindungan terhadap buruh dan kepastian hukum terhadap pekerja (paska eksplorasi dan produksi). Akses informasi mengenai proses penetapan pengupahan (UMP) masih tertutup.
- Pendidikan yang ada disesuaikan dengan potensi daerah, pelayanan pendidikan gratis sekolah umum dan agama, dan memberikan wewenang kepada gubernur untuk mengawasi pendidikan di kabupaten/kota agar program sekolah gratis berjalan efektif.

## II. ANALISA INDEKS TATA KELOLA PEMERINTAHAN PROVINSI SUMATRA SELATAN

### 2.1. Perbandingan Indeks Provinsi dengan Rata-rata Nasional



Secara umum Indeks Keseluruhan Provinsi Sumatera Selatan adalah 6,19 sedangkan rata-rata nasional adalah 5,70. Hal ini menunjukkan bahwa indeks Provinsi Sumsel secara keseluruhan lebih tinggi dari indeks rata-rata nasional terutama pada indeks Arena Birokrasi, Masyarakat Sipil, dan Masyarakat Ekonomi yang masing-masing besarnya 7,09, 6,40, dan 6,32. Hanya indeks Arena Pemerintah besarnya 5,02 yang berada di bawah rata-rata nasional yang besarnya 5,28. Indeks pemerintahan Provinsi Sumatera Selatan Tahun 2012 menempati urutan ke-6 dengan skor 6,19. Perolehan ranking cenderung meningkat tersebut merupakan langkah yang positif dalam perbaikan tata pemerintahan daerah, karena di tahun 2008 IGI Provinsi Sumatera Selatan menempati posisi ke-16 dari 33 provinsi. Peringkat pertama IGI 2012 ditempati Provinsi DI Yogyakarta (6,80) Provinsi Jawa Timur (6,43),

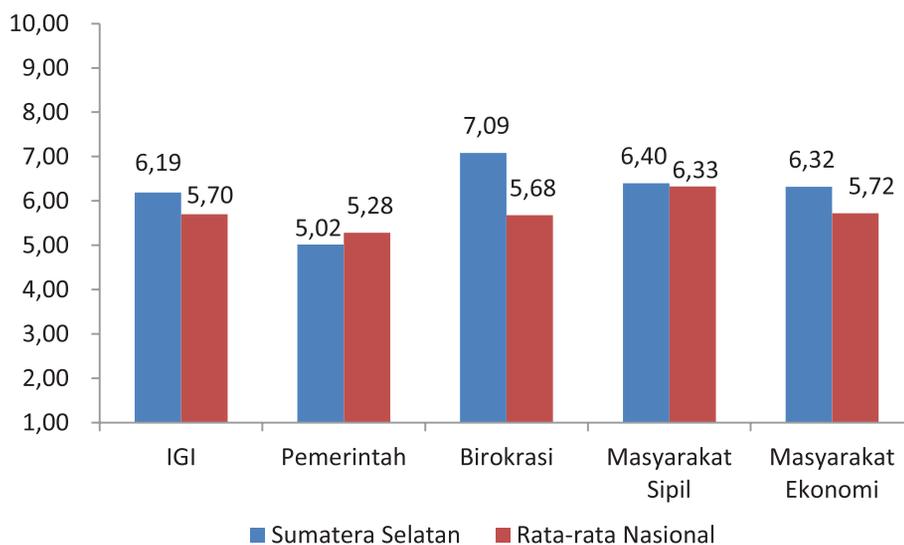
DKI Jakarta (6,37). Jambi (6,24), dan selanjutnya Provinsi Bali (6,23) ditempat kelima. Indeks Pemerintahan Provinsi Sumatera Selatan sangat baik di Wilayah Sumatera. Bila dibandingkan dengan provinsi lainnya di wilayah Sumatera, indeks tata kelola pemerintahan Provinsi Sumatera Selatan berada di urutan kedua, yang pertama adalah Jambi (6,24).

Meski tertinggi kedua se-Sumatera untuk indeks keseluruhan, tapi Arena Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan harus berusaha untuk memperbaiki kinerjanya. Karena bila dibandingkan dengan indeks provinsi lainnya di Wilayah Sumatera, Arena Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan (5,02) berada di urutan ke-9 dari 10 provinsi. Urutan pertama untuk Arena Pemerintah dicapai Kepulauan Bangka Belitung (6,26), Provinsi Jambi (5,90), DI Aceh (5,55), disusul pemerintah Provinsi Lampung (5,51).

Demikian halnya untuk indeks Arena Masyarakat Sipil Provinsi Sumatera Selatan, yang berada di atas indeks rata-rata nasional yang nilai hampir sama dengan provinsi lainnya di Wilayah Sumatera, indeks Masyarakat Sipil Provinsi Sumsel (6,40). Urutan pertama untuk indeks Arena Masyarakat Sipil ditempati Provinsi Sumatera Utara (6,68) dan DI Aceh (6,45).

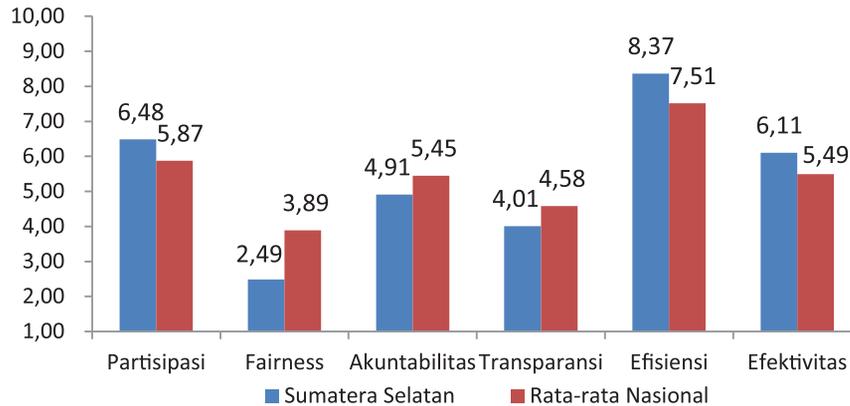
## 2.2. Perbandingan Prinsip antar Arena Tertinggi dan Rendah

Indeks tata kelola pemerintahan Provinsi Sumatera Selatan yang cenderung baik tidak lepas dari kontribusi Indeks Arena Birokrasi yang memberikan kontribusi yang paling besar dengan skor 9,09 . Dari tabel di bawah tampak jelas kinerja Arena Birokrasi mengalami tren peningkatan dari tahun ke tahun. Bila di tahun 2008 Arena Birokrasi hanya memperoleh indeks (6,11,) kini di tahun 2012 mengalami peningkatan kinerja yang cenderung baik.



### 2.3. Perbandingan Prinsip Tertinggi VS Terendah dalam Satu Arena

Anomali Pemerintah Provinsi; partisipasi cukup baik tapi keadilan sangat buruk. Bila melihat prinsip di Arena Pemerintah, prinsip yang mendapatkan kategori baik adalah prinsip efisiensi (8,37). Prinsip yang termasuk kategori cenderung baik adalah partisipasi (6,48), yang termasuk kategori sedang adalah prinsip akuntabilitas (4,91) dan efektivitas (6,11), sementara yang termasuk dalam kategori cenderung buruk adalah prinsip transparansi (4,01), dan prinsip keadilan yang dikategorikan buruk (2,49).

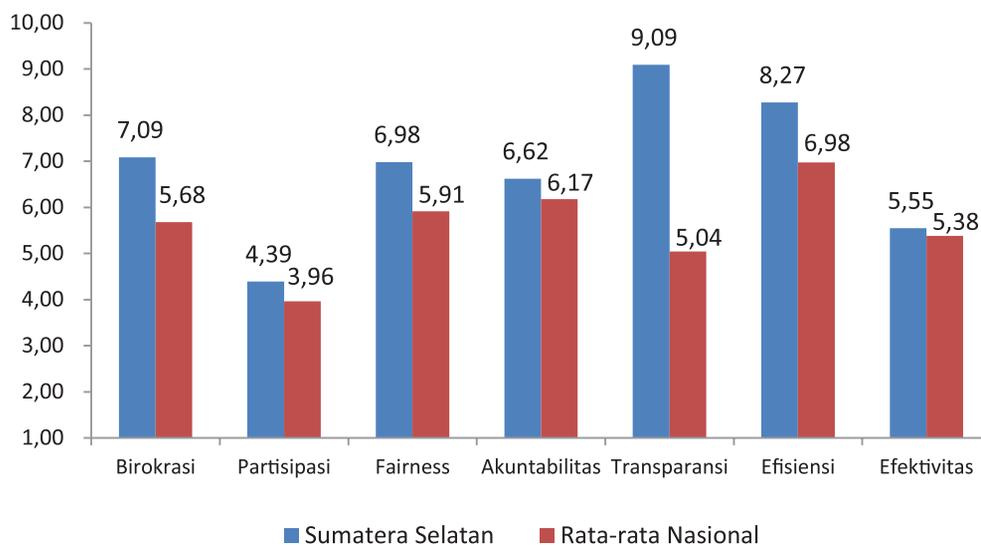


### 2.4. Analisa Indikator (Tertinggi-Terendah)

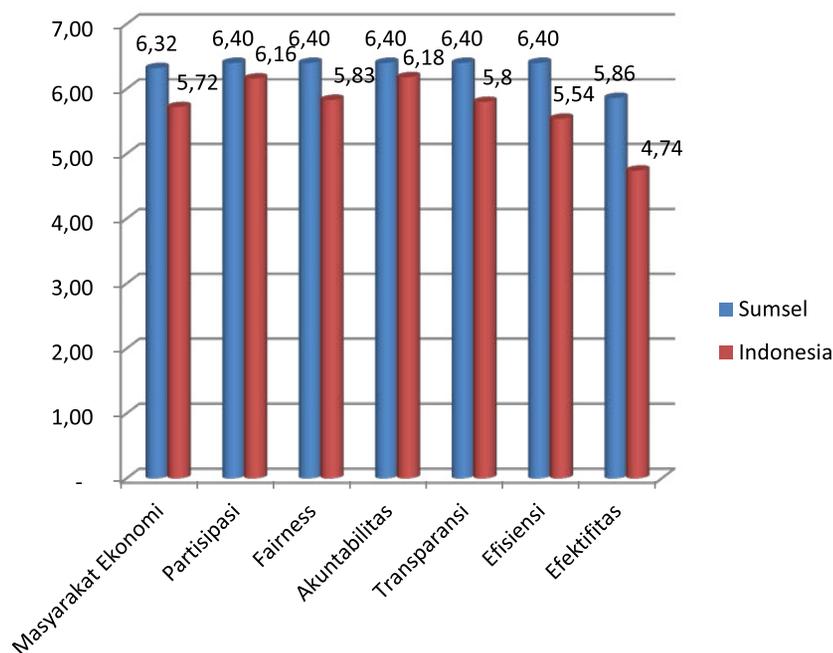
Sebagaimana yang telah diungkapkan pada bagian sebelumnya, Arena Pemerintah (eksekutif dan legislatif) memiliki indeks terendah, prinsip keadilan salah satu penyebabnya. Bila melihat indikator-indikator dari prinsip keadilan, nampak jelas indikator untuk alokasi anggaran penanganan kemiskinan mendapat kategori sangat buruk (1,39). Hal yang sama terlihat pada indikator untuk alokasi anggaran pendidikan “Anggaran APBD bidang pendidikan dibagi jumlah siswa sampai jenjang pendidikan 9 tahun yang disesuaikan dengan indeks kemahalan kontruksi” (2,24), dalam APBD Tahun 2011 realisasi anggaran SKPD pendidikan (yang dikurangi belanja pegawai SKPD pendidikan langsung dan tidak langsung dibagi dengan besarnya jumlah siswa wajar 9 tahun dibagi dengan indeks kemahalan) hanya sebesar Rp 128.482 per siswa. Begitu juga dengan indikator untuk alokasi anggaran kesehatan mendapat kategori buruk (2,42). Anggaran yang dialokasikan untuk kesehatan per kapita disesuaikan dengan indeks kemahalan kontruksi hanya sebesar Rp 36.829. Sedangkan Bengkulu sebesar Rp 56.824 dan Provinsi Kepulauan Bangka Belitung sebesar Rp 166.459.

Hipotesis yang mengemuka selama ini, tentang program pembangunan pemerintah daerah yang belum menjawab akar masalah kemiskinan nampaknya menemui kenyataan, ini terlihat dengan minimnya indeks prinsip keadilan (2,49).

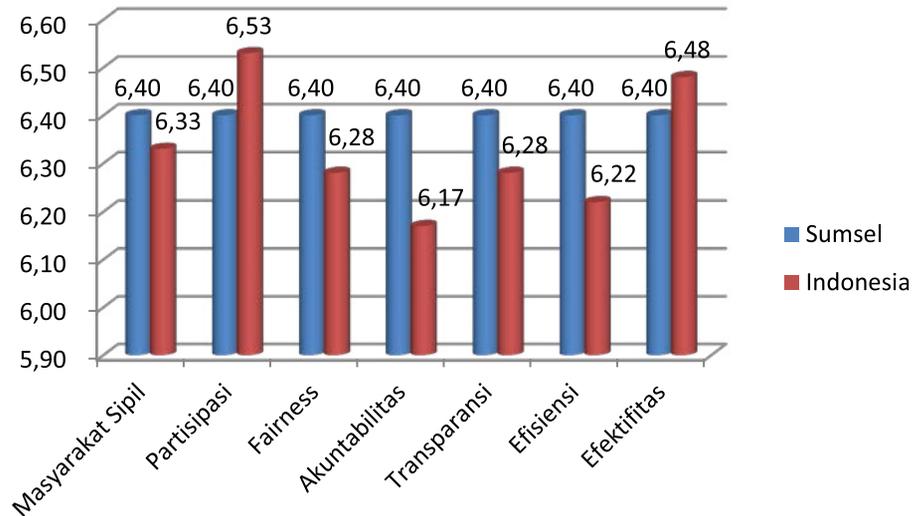
Transparansi birokrasi sangat baik namun partisipasi cenderung buruk. Menguatnya nilai indeks Arena Birokrasi dipengaruhi oleh tingginya nilai prinsip transparansi yang mendapat kategori sangat baik (9,09) disusul kemudian prinsip efisiensi (8,27). Meski prinsip transparansi dikategorikan sangat baik, tapi anomali di Arena Birokrasi terjadi karena prinsip partisipasi justru berada pada kategori cenderung buruk (4,39).



Dari hasil pengamatan selama penelitian, cenderung buruknya partisipasi Arena Birokrasi disebabkan karena belum maksimalnya pelibatan masyarakat dalam perencanaan pembangunan, dan belum adanya dewan kesehatan dan dewan pengentasan kemiskinan.



Kinerja Masyarakat Ekonomi dan Sipil Cenderung Baik. Indeks Masyarakat Ekonomi di tahun 2012 mendapat skor 6,32 dan berada di atas rata-rata nasional yang besarnya 5,72. Stabilitasnya kinerja masyarakat ekonomi karena kontribusi prinsip partisipasi, keadilan, akuntabilitas, dan prinsip transparansi yang rata-rata memperoleh skor yang merata pada indeks 6,40 yang cenderung baik.



Dari indikator-indikator prinsip yang diungkapkan di atas bisa dinyatakan bahwa APBD provinsi belum memihak pada rakyat miskin. Tudingan selama ini bahwa alokasi dana APBD salah sasaran menemui kebenaran. Ini terlihat bila kita menelisik salah satu indikator Arena Birokrasi ‘Rasio anggaran belanja pegawai (langsung + tidak langsung) terhadap total APBD’ dengan persentase sebesar 0,18. Dalam APBD Tahun 2011 anggaran pengentasan kemiskinan totalnya sebesar Rp 59.463.855.916. Sedangkan besarnya anggaran APBD untuk penanganan kemiskinan per penduduk miskin yang disesuaikan dengan indeks kemahalan konstruksi provinsi hanya sebesar Rp 35.993.

Belum berpihaknya APBD untuk rakyat miskin kemudian memunculkan sikap kehati-hatian dan cenderung tidak transparan. Hal ini dapat dilihat pada indikator-indikator prinsip transparan Arena Pemerintah ‘kemudahan akses penggunaan dana aspirasi anggota DPRD provinsi’ memperoleh nilai dengan kategori buruk (3,25) disusul kemudian kemudahan akses pertanggungjawaban APBD provinsi yang hanya mendapat nilai dengan kategori buruk (3,25). Kontribusi yang positif dari prinsip transparansi Arena Pemerintah hanya bersumber dari indikator kualitas komunikasi Gubernur dalam mengkoordinasi pembangunan dengan kategori cenderung baik (8,20).

Untuk Arena Pemerintah dengan indeks kategori ‘cukup’ pada prinsip akuntabilitas (4,91) ke depan perlu mendapat perhatian yang serius terutama pada indikator yang paling rendah yakni ‘kesesuaian target capaian prioritas RPJMD dengan capaian tahunan pemerintah provinsi dalam LKPJ’ yang hanya memperoleh indeks dengan kategori sangat buruk (1,00).

Arena Birokrasi merupakan arena yang membentuk kontribusi yang paling tinggi untuk perbaikan tata pemerintahan Provinsi Sumsel. Dari semua indikator yang paling menonjol dikontribusikan oleh indikator transparansi yang mendapat indeks 10,00. Adanya peningkatan investasi di Sumatera Selatan beberapa tahun terakhir ini, karena adanya upaya-upaya kreatif yang dilakukan pemerintah daerah seperti melakukan kegiatan-kegiatan yang bertaraf internasional sepanjang tahun 2011 dan 2012, juga karena dipengaruhi makin baiknya layanan birokrasi dalam memberikan kemudahan masuknya investasi. Indikator kemudahan akses terhadap regulasi investasi di provinsi dan pelayanan untuk pengurusan investasi yang mendapat indeks dengan kategori sangat baik (10,00).

Makin baiknya layanan investasi yang dilakukan Arena Birokrasi telah turut mempengaruhi kinerja Arena Masyarakat Ekonomi yang terlihat dari indikator-indikator yang ada. Seperti indikator kesempatan yang sama bagi anggota asosiasi dalam mendapatkan informasi, fasilitas dalam mengikuti tender/proyek, kepatuhan sektor usaha terhadap aturan dan prosedur pelaksanaan usaha. Namun perbaikan layanan dan kemudahan investasi belum diimbangi dengan perbaikan ruang partisipasi masyarakat. Ini terlihat pada indikator Unit pelayanan Pengaduan Masyarakat (UPPM) di Dispenda Provinsi yang mendapat kategori sangat buruk (1,00).

### **III. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI**

#### **3.1. Kesimpulan**

Dari uraian di atas indeks tata kelola pemerintahan Provinsi Sumatera Selatan dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Tata kelola pemerintahan Sumatera Selatan dari tahun ke tahun mengalami peningkatan yang positif. Bila di tahun 2008, kinerja tata pemerintahan Provinsi Sumsel berada di urutan ke-16 dari 33 provinsi dengan perolehan indeks sebesar 5,16, pada tahun 2012 posisi Sumatera Selatan berada di urutan ke-6 dan perolehan indeks sebesar 6,19. Bila dibandingkan dengan provinsi lainnya di Wilayah Sumatera, indeks tata kelola pemerintahan provinsi Sumatera Selatan berada di urutan kedua.
2. Indeks Arena Birokrasi memberikan kontribusi yang sangat besar dalam perbaikan tata kelola pemerintahan provinsi dengan indeks (7,09) dan berada di urutan ke-4 untuk Arena Birokrasi setelah DI Yogyakarta, Jawa Timur, dan DKI Jakarta.

3. Meski Arena Birokrasi merupakan arena yang memberikan kontribusi tertinggi indeks tata kelola pemerintahan provinsi, namun masih lemah pada prinsip partisipasi yang cenderung buruk (4,39).
4. Indeks Arena Pemerintah (5,02) yang berada di bawah rata-rata nasional (5,28) yang memberikan kontribusi yang rendah dalam tata kelola pemerintahan provinsi dengan indeks paling rendah pada prinsip keadilan (2,49), transparansi (4,01), partisipasi (6,48), dan akuntabilitas (4,91).
5. Layanan Investasi di Sumatera Selatan mengalami peningkatan kualitas, hal tersebut terlihat pada indikator kemudahan akses terhadap regulasi investasi di provinsi dan pelayanan untuk pengurusan investasi yang mendapat indeks dengan kategori yang sangat baik (10,00).

### **3.2. Rekomendasi**

Sebagaimana analisis dan kesimpulan indeks tata kelola pemerintahan Provinsi Sumsel maka direkomendasikan hal-hal yang harus diperhatikan dalam perbaikan tata kelola pemerintahan Provinsi Sumsel kedepannya, antara lain:

1. Pemerintah Provinsi (eksekutif dan birokrasi) harus meningkatkan kinerjanya termasuk memastikan dan menjalankan prinsip-prinsip keadilan, transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas.
2. Pemerintah Provinsi dalam penyusunan anggaran harus lebih memprioritaskan alokasi anggaran untuk pengentasan kemiskinan, peningkatan alokasi dana pendidikan dan kesehatan.
3. Pemerintah diharapkan lebih transparan bagi masyarakat luas dalam hal kemudahan memperoleh akses informasi terhadap dokumen APBD, pertanggungjawaban APBD, penggunaan dana aspirasi anggota DPRD dan kegiatan pengawasan yang dilakukan oleh anggota DPRD.
4. Penerapan akuntabilitas (pemerintah) perlu ditingkatkan terutama dalam kesesuaian target capaian prioritas RPJMD dengan capaian tahunan pemerintah provinsi dalam LKPJ.
5. Peningkatan partisipasi masyarakat sangat penting menjadi perhatian pemerintah dan birokrasi sehingga diperlukan sarana partisipasi publik untuk pelayanan publik yang lebih baik. Untuk ini pelibatan masyarakat ekonomi dan masyarakat sipil menjadi sangat penting. Memastikan keberadaan Pelayanan Pengaduan Masyarakat (UPPM) di Dispenda Provinsi, mendorong

aktifnya forum-forum reguler untuk membahas masalah-masalah yang terjadi di daerah, dan melibatkan masyarakat secara aktif dalam perencanaan pembangunan daerahnya.

6. Peningkatan kinerja tata kelola pemerintahan bukan hanya menjadi tanggung jawab pemerintah daerah dan birokrasi namun juga harus menjadi tanggung jawab bersama. Masyarakat sipil harus juga meningkatkan kualitas advokasinya, membuka diri, dan membangun jejaring dengan pemerintah dan birokrasi.



## 9. PROVINSI BENGKULU

# “POTRET BURAM TATA KELOLA PEMERINTAHAN BENGKULU”

Oleh Heri Sunaryanto





## I. DINAMIKA PROVINSI TERKINI

### 1.1. Kondisi Geografis, Demografis dan Ekonomi

Provinsi Bengkulu terletak di sebelah Barat pegunungan Bukit Barisan dan pesisir Barat pulau Sumatera. Luas wilayah Provinsi Bengkulu mencapai lebih kurang 1.978.870 hektar atau 19.788,7 kilometer persegi. Wilayah Provinsi Bengkulu memanjang dari perbatasan Provinsi Sumatra Barat sampai ke perbatasan Provinsi Lampung dan jaraknya lebih kurang 567 kilometer.

Pemerintahan Provinsi Bengkulu lahir sejak 1967 di mana pada saat itu Bengkulu secara resmi berpisah dari Sumbagsel (Sumatera Bagian Selatan). Provinsi Bengkulu pada awal berdiri terdiri 4 Kabupaten/Kota (Kota Bengkulu, Kabupaten Rejang Lebong, Kab. Bengkulu Selatan, Kab. Bengkulu Utara) dan pada 2003 terjadi pemekaran di 3 (tiga) Kabupaten Induk menjadi 9 Kabupaten/Kota, selanjutnya pada 2008 terjadi 1 pemekaran Kabupaten. Pada saat ini (2012) Provinsi Bengkulu memiliki 10 Kabupaten/Kota (Kota Bengkulu, Kab. Bengkulu Utara, Kab. Bengkulu Selatan, Kab. Rejang Lebong, Kab. Muko-Muko, Kab. Lebong, Kab. Kepahyang, Kab. Seluma, Kab. Kaur, dan yang terakhir Kab. Bengkulu Tengah). Oleh karena itu Bengkulu tergolong provinsi muda dengan karakter masyarakat yang mayoritas masih tradisional. Kondisi tradisional ini terlihat dari masih kuatnya interaksi sosial yang berbasis pada ikatan primordial baik pada tataran hubungan formal maupun informal. Lebih jauh, indikasi tradisional juga terlihat dimana 58,06 persen bekerja di sektor pertanian.

Sektor pertanian dan perkebunan masih menjadi sektor dominan dalam sumbangannya terhadap PDRB Provinsi, yaitu mencapai 39,90 persen pada 2010. PDRB Provinsi Bengkulu pada 2010 menurut harga berlaku mencapai 18,04 triliun rupiah telah mengalami perkembangan sebesar 13,29 persen dibandingkan dengan PDRB tahun 2009. Tentunya peningkatan ini diharapkan dapat meningkatkan anggaran pembangunan sehingga dapat membiayai program-program strategis yang lebih luas.

Penduduk Provinsi Bengkulu pada tahun 2010 berjumlah 1.715.518. dengan angka Laju Pertumbuhan Penduduk (LPP) 1,6 persen. dan Angka Kelahiran (TFR) 2,5. Dibandingkan dengan angka LPP dan TFR nasional ( 1,4 persen dan 2,4), LPP dan TFR di Bengkulu masih relatif lebih tinggi. Artinya kebijakan pengendalian penduduk yang dimotori oleh kantor BKKBN perlu mendapat perhatian yang serius.

Angka kemiskinan di Bengkulu juga cukup memprihatinkan di mana tingkat kemiskinan di Provinsi Bengkulu menurut hasil Sensus 2010 mencapai 18,69 persen di mana angka tsb lebih tinggi dari angka rata-rata kemiskinan nasional yang hanya 13,33 persen. Bila dibandingkan dengan target

MDG's 2015 yang hanya 10 persen, maka pemerintah Provinsi Bengkulu harus kerja ekstra keras dengan mengalokasikan anggaran untuk pengentasan dan penanggulangan kemiskinan dalam APBD yang lebih besar.

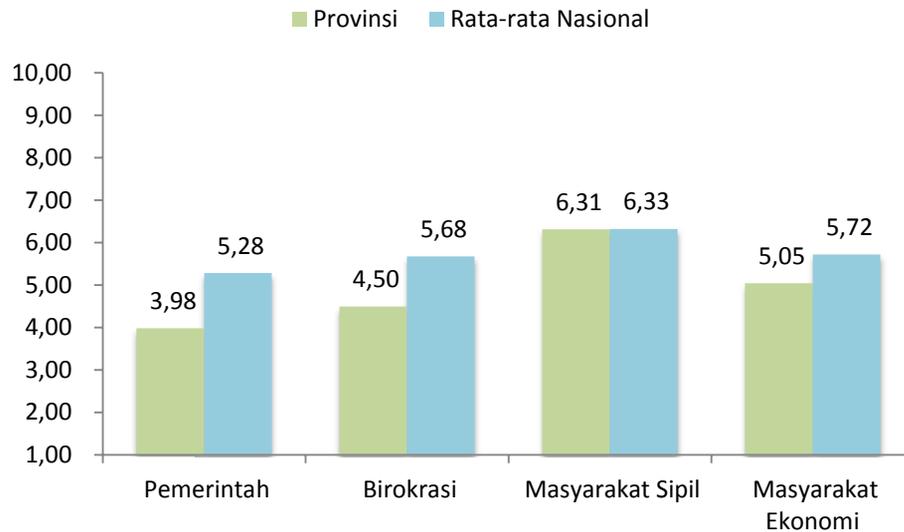
## **1.2. Implikasi Tantangan Tata Kelola Pemerintahan**

Kondisi sosial ekonomi masyarakat Bengkulu sebagai dijelaskan sebelumnya, tentu saja memiliki implikasi terhadap pelaksanaan tata kelola pemerintahan. Kuatnya ikatan primordial yang merambah domain birokrasi telah berdampak mengganggu profesionalisme perilaku birokrasi pemerintah. Hal ini diperkuat dari hasil *workshop* para WIP (*Well Informed Person*) yang menyatakan bahwa penempatan pejabat birokrasi tidak mengacu pada jenjang karier dan kapabilitas tapi lebih karena kedekatan dan pertemanan (kolusi dan nepotisme). Selanjutnya, hal demikian telah menciptakan kondisi di mana birokrasi menjadi alat pemerintah untuk mengeksekusi kepentingan kekuasaan dan elite politik pendukung sehingga konflik birokrasi dan pemerintah tidak terhindarkan karena saling mencurigai.

Masih tingginya angka kelahiran dan kemiskinan di Bengkulu menjadi masalah strategis yang mengganggu upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia ke depan. Kondisi ini harus dicermati secara kritis dan mendesak pemerintah untuk lebih berkomitmen mengalokasikan anggaran pembangunan untuk program pengendalian penduduk dan pengentasan kemiskinan yang proporsional. Meskipun faktanya, alokasi anggaran untuk program-program pengentasan kemiskinan dan pemberdayaan masyarakat masih relatif tidak memadai (hasil perhitungan skornya hanya 1,46 yang tergolong sangat buruk). Kesulitan yang dihadapi pemerintah adalah masih rendahnya Pendapatan Asli Daerah yaitu hanya 35,01 persen dari total APBD dan menggantungkan sebagian besar (59,83 persen) dari dana perimbangan (BPS, 2011).

## II. ANALISA INDEKS TATA KELOLA PEMERINTAHAN PROVINSI BENGKULU

### 2.1. Skor Provinsi dan Nasional



**Grafik 2.1. Indeks Tata Kelola Pemerintahan Provinsi Bengkulu dan Indonesia, 2012**

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa parameter IGI meliputi empat arena yaitu Pemerintah, Birokrasi, Masyarakat dan Masyarakat Ekonomi. Setiap arena memiliki enam prinsip utama meliputi Partisipasi, Fairness, Akuntabilitas, Transparansi, Efisiensi, dan Efektivitas. Grafik 3.1 menunjukkan perbandingan antara skor *governance* Provinsi Bengkulu dan Indonesia. Secara umum bahwa indeks *governance* Bengkulu relatif lebih rendah dibandingkan dengan Indonesia secara keseluruhan yaitu 4,81 dibanding dengan 5,70. Fakta ini menunjukkan bahwa meskipun tata kelola pemerintahan Indonesia secara keseluruhan tergolong cukup baik, namun di Bengkulu tergolong cenderung buruk.

Lebih jauh, Grafik 3.1 menunjukkan bahwa meskipun masing-masing skor di setiap arena telah menyumbang pada tata kelola pemerintahan yang cenderung buruk di Bengkulu, skor Arena Pemerintah yang nota bene merupakan arena yang krusial menjadi arena utama yang secara signifikan berkontribusi terhadap buruknya tata kelola pemerintahan di provinsi Bengkulu, yaitu 3,98. Hanya skor pada arena Masyarakat Sipil yang tergolong cenderung baik dimana angkanya relatif sama dibanding dengan skor rata-rata nasional, yaitu 6,31 dibanding dengan 6,33.

## **2.2. Analisa Level Arena**

Untuk membandingkan indeks antar arena ada baiknya perlu memahami parameter yang digunakan untuk menyusun skor. Sebagaimana diketahui bahwa indeks Pemerintah dan Birokrasi disusun lebih berdasarkan data obyektif sedangkan indeks Arena Masyarakat dan Masyarakat Ekonomi berdasarkan data persepsi. Atas dasar basis data yang berbeda ini, maka antara kedua kelompok skor tersebut tidak dapat diperbandingkan. Artinya membandingkan skor Arena Pemerintah dengan skor Arena Masyarakat akan bias.

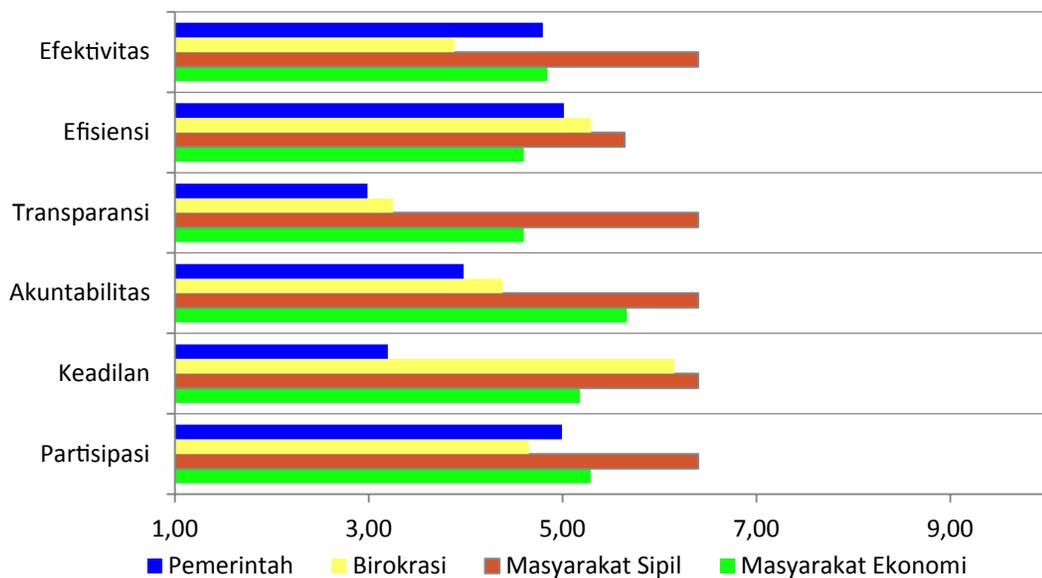
Apabila indeks Arena Pemerintah dibandingkan dengan indeks Arena Birokrasi maka sangat jelas bahwa indeks Pemerintah lebih rendah dibandingkan dengan indeks Birokrasi. Fenomena ini juga menjadi fenomena nasional. Sedangkan untuk skor Masyarakat dan Masyarakat ekonomi baik Bengkulu maupun Indonesia secara keseluruhan angkanya relatif sama yaitu tergolong cenderung baik. (lihat Grafik 3.1).

## **2.3. Analisa Prinsip Secara Keseluruhan**

Grafik 2.2. menunjukkan skor prinsip pada setiap arena tata kelola di provinsi Bengkulu. Namun demikian sebagaimana telah dijelaskan di atas bahwa Arena Pemerintah dan Birokrasi memiliki basis data yang berbeda dengan arena Masyarakat dan Masyarakat Ekonomi. Secara keseluruhan bahwa skor prinsip pada Arena Birokrasi relatif lebih baik dibandingkan dengan skor prinsip pada Arena Pemerintah. Birokrasi di Bengkulu lebih efisien dan adil dibandingkan dengan denga Pemerintah. Sebaliknya Pemerintah lebih partisipatif dan efektif dibandingkan Birokrasi.

Sedangkan untuk skor prinsip pada Arena Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi, secara keseluruhan masyarakat sipil memiliki skor yang relatif lebih tinggi dibandingkan dengan skor Masyarakat Ekonomi.

Grafik 2.2. Skor Prinsip Menurut Arena

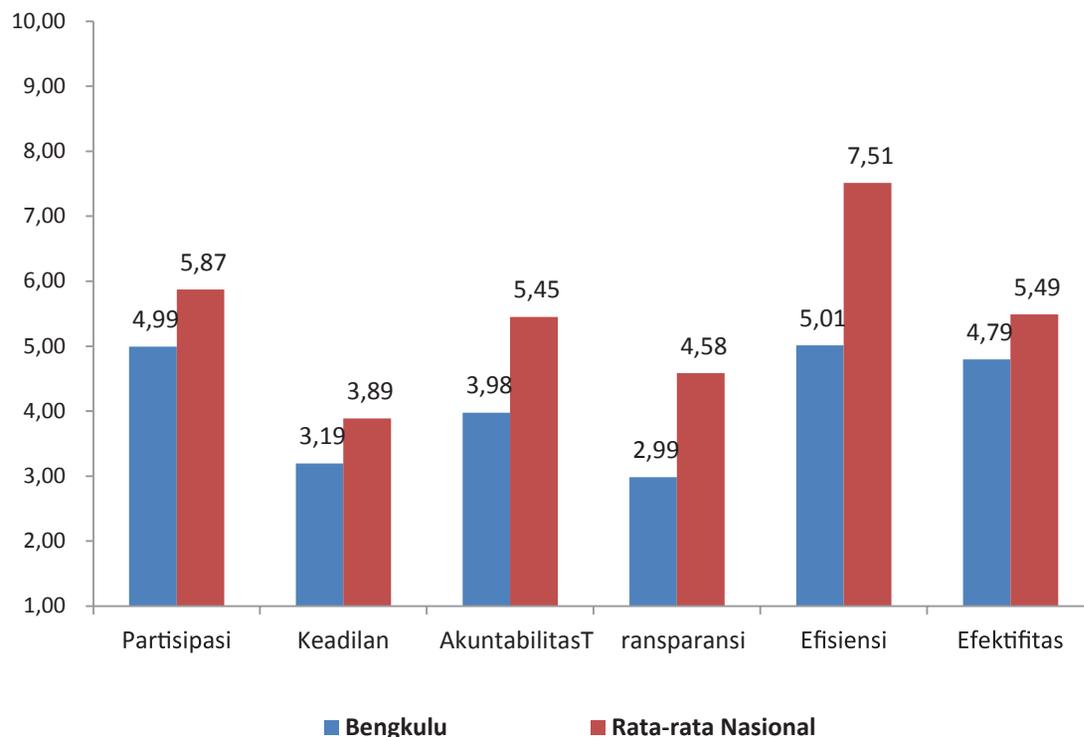


## 2.4. Analisa Prinsip Per Arena

### a. Skor Arena Pemerintah

Sebagaimana telah disinggung bahwa skor Arena Pemerintah merupakan skor yang paling rendah (3,98) di provinsi Bengkulu dan tergolong buruk dibandingkan dengan rata-rata nasional (5,28). Masing-masing skor terkait dengan prinsip-prinsip *good governance* pada Arena Pemerintah di Bengkulu menunjukkan angka yang jauh lebih rendah dibandingkan dengan Indonesia. Rendahnya skor Arena Pemerintah ini disumbang oleh rendahnya skor prinsip tata kelola pemerintahan khususnya prinsip transparansi dan keadilan, 2,99 dan 3,19 secara berurutan sebagaimana ditunjukkan oleh Grafik 3.3. Indikator dominan yang berhubungan secara signifikan dengan rendahnya skor prinsip tata kelola pemerintahan tersebut adalah politik anggaran yang dirasakan tidak adil, tidak transparan dan inefisiensi. Hal ini diperkuat dengan hasil workshop WIP yang menyatakan transparansi dan alokasi anggaran yang tidak adil khususnya terkait dengan anggaran penanggulangan kemiskinan dan pemberdayaan perempuan. Lebih jauh, skor alokasi anggaran APBD untuk penanganan kemiskinan dan pendidikan yang merupakan aspek krusial di negeri ini masih relatif rendah yaitu 1,46 dan 2,52. Dengan skor seperti ini, maka alokasi anggaran terhadap sektor pendidikan dan upaya penanggulangan kemiskinan tergolong sangat buruk di provinsi Bengkulu.

**Grafik 2.3 Skor Prinsip Arena Pemerintah**



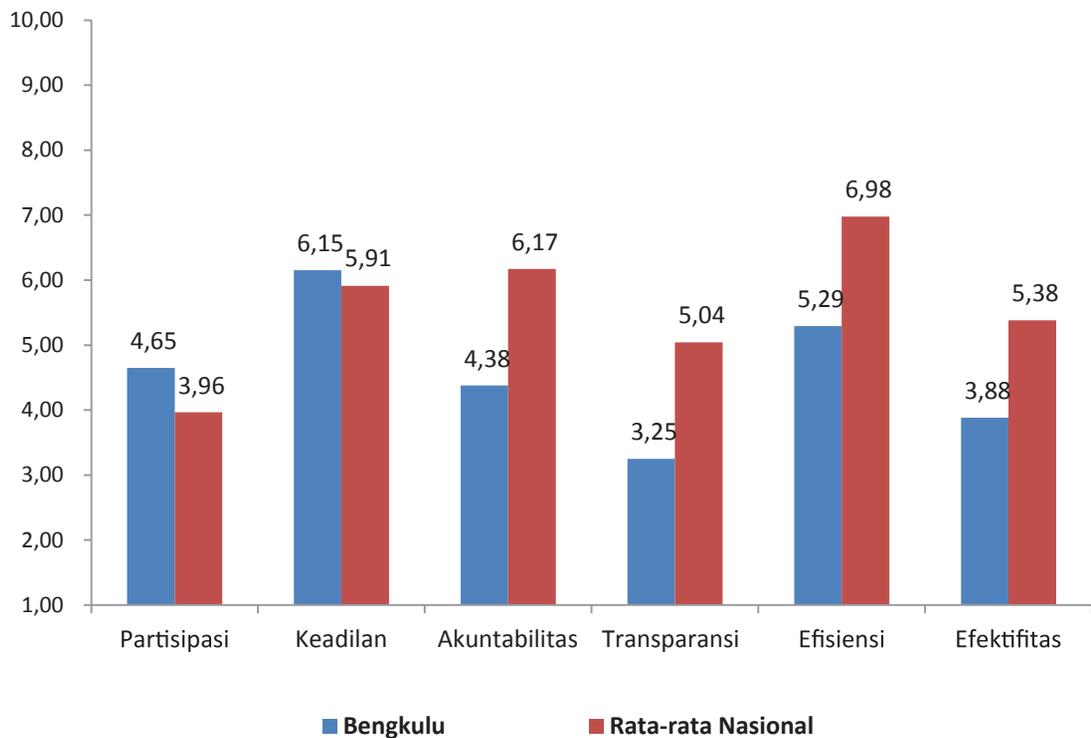
Pada Arena Pemerintah, skor transparansi merupakan faktor yang berkontribusi secara significant terhadap rendahnya skor Pemerintah yaitu 2,99 jauh dibandingkan skor yang sama rata-rata nasional (4,58). Dengan skor tersebut, tingkat transparansi tata-kelola pemerintahan di Bengkulu tergolong buruk. Sedangkan skor Partisipasi pada Arena Pemerintah merupakan skor tertinggi di antara skor prinsip tata kelola di Bengkulu yaitu 4,99 yang mana tergolong cukup. Tingginya skor Partisipasi dibandingkan dengan skor prinsip tata kelola yang lain disumbang oleh tingginya indek kualitas publik hearing pembahasan RAPBD yang mencapai angka 6,40. Namun demikian skor partisipasi ini masih jauh relatif lebih rendah bila dibandingkan skor yang sama untuk rata-rata nasional yaitu 5,83.

### **b. Skor Arena Birokrasi**

Seperti Skor Prinsip Arena Pemerintah, pada Arena Birokrasi menunjukkan fenomena yang sama di mana skor pada implementasi prinsip-prinsip *good governance* pada arena ini juga relatif lebih rendah dibandingkan dengan capaian skor rata-rata secara nasional, 4,50 dibanding dengan 5,68. Artinya birokrasi di provinsi Bengkulu tergolong cenderung buruk. Secara umum sebagaimana ditunjukkan oleh Grafik 3.4 bahwa pola yang ditunjukkan oleh skor prinsip-prinsip pada Arena Birokrasi baik di Bengkulu maupun Indonesia secara keseluruhan relatif sama. Aspek transparansi dan efektivitas masih menjadi masalah pokok yang ditunjukkan dengan skor yang relatif rendah dibandingkan skor

prinsip tata kelola lainnya. Skor transparansi dan efektivitas pada Arena Birokrasi di Bengkulu adalah 3,25 dan 3,88, sedangkan skor rata-rata transparansi dan efektivitas pada arena yang sama di Indonesia adalah 5,04 dan 5,38. Namun demikian, skor partisipasi dan keadilan (*fairness*) di Bengkulu relatif lebih baik dibandingkan skor yang sama rata-rata nasional sebagaimana ditunjukkan oleh Grafik 3.4. Tingginya skor partisipasi dan keadilan di Bengkulu disumbang oleh tingginya skor Unit Pelayanan Pengaduan Masyarakat (UPPM) di bidang kesehatan, pendidikan dan pengentasan kemiskinan yang mencapai angka 8,20 atau tergolong baik dan tingginya skor Kelahiran yang ditolong oleh tenaga medis yang mencapai 7,72 atau baik. Kedua ideks tersebut relatif lebih tinggi dari skor yang sama untuk Indonesia secara keseluruhan.

**Grafik 2.4 Skor Prinsip Arena Birokrasi**



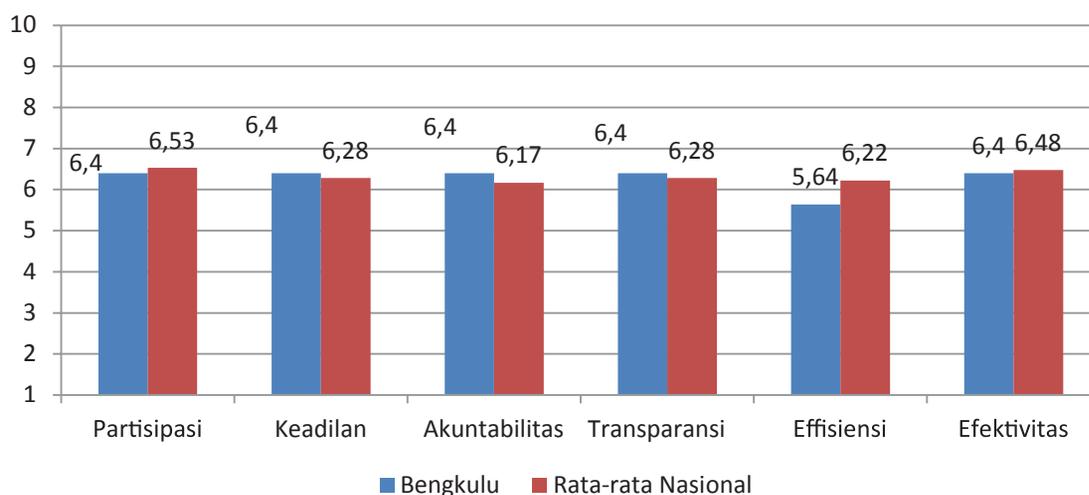
Seperti pada Arena Pemerintah, pada Arena Birokrasi skor Transparansi menjadi aspek yang dominan dalam menyumbangkan rendahnya skor Arena Birokrasi yaitu 3,25 yang mana tergolong buruk dan jauh dibawah rata-rata nasional pada skor yang sama (5,04). Nampaknya aspek transparansi menjadi masalah yang krusial baik pada Arena Birokrasi maupun Pemerintah dalam tata kelola pemerintahan di provinsi Bengkulu. Rendahnya transparansi ini disumbang oleh sulitnya publik untuk akses terhadap dokumen regulasi dan keuangan di SKPD-SKPD. Sebaliknya, skor fairness merupakan skor tertinggi pada Arena Birokrasi di Bengkulu yaitu 6,15 yang mana tergolong cenderung baik. Namun demikian bila dibandingkan dengan rata-rata nasional skor efisiensi ini masih jauh lebih

rendah yaitu 6,15 dibandingkan dengan 5,19. Tingginya skor efisiensi ini disumbang oleh tingginya skor rasio Belanja Aparatur di DPKD (Dinas Pengelolaan Keuangan Daerah) terhadap realisasi PAD (8,06) dan pelayanan yang mudah untuk izin pengurusan investasi (7,00)

### c. Skor Arena Masyarakat Sipil

Berbeda dengan arena yang lain, skor arena Masyarakat di Bengkulu relatif lebih baik dimana angkanya relatif sama dengan skor rata-rata nasional, 6,31 dibanding dengan 6,33 (lihat Grafik 3.1). Artinya tata kelola pada Arena Masyarakat baik di Bengkulu maupun di Indonesia secara keseluruhan tergolong cenderung baik. Selanjutnya, Grafik 3.5 menunjukkan bahwa skor keadilan, akuntabilitas, dan transparansi Arena Masyarakat di Bengkulu relatif lebih tinggi dibandingkan dengan skor rata-rata nasional pada prinsip yang sama. Sebaliknya skor efisiensi pada Arena Masyarakat Sipil menyumbang secara signifikan turunnya skor secara keseluruhan di Bengkulu di mana angkanya jauh di bawah rata-rata nasional yaitu 5,64 dibanding dengan 6,22.

**Grafik 2.5. Skor Prinsip Arena Masyarakat**



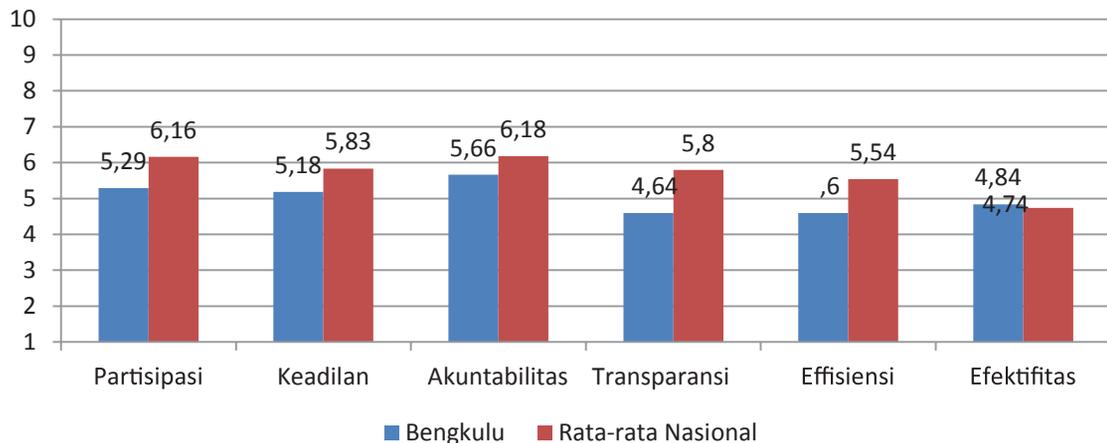
Pada arena Masyarakat sebagaimana ditunjukkan oleh Grafik 3.5, justru skor efisiensi menjadi masalah karena merupakan skor dengan angka terendah pada arena ini, yaitu 5,64. Sedangkan skor prinsip tata kelola lainnya menunjukkan angka yang sama yaitu 6,4. Namun demikian skor pada arena Masyarakat sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya merupakan indeks arena tertinggi di provinsi Bengkulu dan tergolong cenderung baik. Skor ini menegaskan bahwa tata kelola untuk kelompok masyarakat relatif lebih baik dibandingkan kelompok lainnya (arena lainnya). Rendahnya skor

efisiensi ini disumbang oleh rendahnya skor koordinasi antar OMS dalam kegiatan advokasi dan monitoring, yaitu 4,60 di mana tergolong cenderung buruk.

#### d. Skor Arena Masyarakat Ekonomi

Grafik 2.6. menunjukkan Skor Arena Masyarakat Ekonomi. Pada arena ini baik di Bengkulu maupun Indonesia secara keseluruhan memiliki pola yang relatif sama dan tergolong cukup (di atas 5, lihat Grafik 3.1). Baik di Bengkulu maupun Indonesia, skor partisipasi dan akuntabilitas menyumbang angka yang paling tinggi dibandingkan dengan skor lainnya. Skor transparansi dan efisiensi (4,6) merupakan skor terendah pada Arena Masyarakat Ekonomi di Bengkulu, sedangkan skor efektivitas (4,95) menjadi skor terendah pada arena yang sama di Indonesia.

**Grafik 2.6. Skor Prinsip Arena Masyarakat Ekonomi**

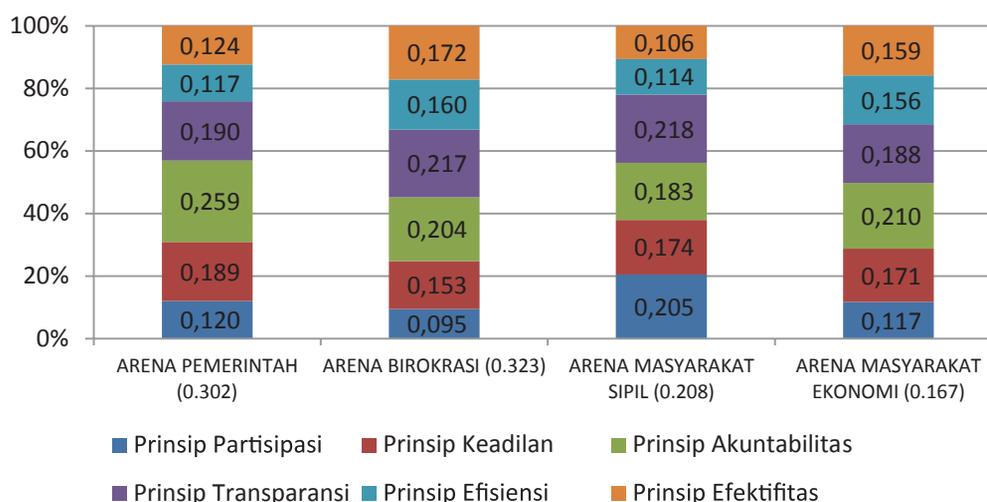


Kondisi Arena Masyarakat Ekonomi relatif sama secara nasional di mana skor pada arena ini baik untuk provinsi Bengkulu maupun Indonesia relatif sama, yaitu 5,06 dan 5,75 secara berurutan. Skor efisiensi merupakan skor terendah (4,60) dan skor akuntabilitas merupakan skor tertinggi (5,66). Skor Akuntabilitas tidak saja menjadi skor tertinggi pada Arena Masyarakat Ekonomi di Bengkulu tetapi juga skor tertinggi pada arena yang sama secara nasional (6,18). Lebih jauh, Rendahnya skor efisiensi ini disumbang secara signifikan oleh rendahnya skor koordinasi antar asosiasi usaha dalam perumusan kebijakan pembangunan daerah (4,60). Sedangkan tingginya skor akuntabilitas disumbang oleh tingginya skor kepatuhan sektor usaha dalam membayar pajak dan aturan dan prosedur pelaksanaan usaha (6,40)

## 2.5. Analisa Indikator

Dari penjelasan sebelumnya terhadap prinsip-prinsip *good governance* pada masing-masing Arena dapat dijelaskan bahwa terhadap arena utama Tata Kelola Pemerintahan yaitu Arena Pemerintah dan Birokrasi di provinsi Bengkulu, prinsip transparansi dan akuntabilitas yang notabene merupakan prinsip dengan bobot tertinggi justru merupakan prinsip dengan skor terendah. (lihat Grafik 2.7).

**Grafik 2.7. Bobot Lokal Arena dan Prinsip Good Governance**



Transparansi yang selalu dituntut oleh publik (masyarakat) rupanya masih menjadi barang mahal di provinsi Bengkulu dan menjadi dimensi yang harus dikritisi. Realitas ini muncul dan mendapat respon yang sangat tinggi baik di kalangan para birokrat maupun masyarakat sipil ketika *workshop* berlangsung. Hal demikian terkait dengan implementasi hasil Musrenbang (Musyawarah Perencanaan Pembangunan) yang dinilai banyak berbeda dari aspirasi masyarakat. Artinya Musrenbang hanya sebatas pada proses penjaringan aspirasi masyarakat akan tetapi tidak pada realisasi pada APBD. Fenomena ini, juga terjadi pada tingkat Kabupaten/Kota. Hasil beberapa penelitian terkait dengan politik anggaran di Kabupaten menunjukkan bahwa Kepala Daerah lebih komitmen dengan agenda politik pembangunan yang berbasis pada janji politik dan kepentingan pendukung dari pada kepentingan mayoritas masyarakat pada umumnya.

Lebih jauh, prinsip transparansi juga tidak terjadi pada kemudahan akses publik terhadap dokumen APBD maupun dokumen penting pemerintah. Ketakutan APBD akan digunakan publik untuk mengontrol penggunaan keuangan negara oleh pemerintah dalam pelaksanaan program pembangunan menjadi alasan sulitnya mendapatkan dokumen APBD dan dokumen perencanaan keuangan di tingkat SKPD. Pada *workshop* lintas WIP (Well Informed Person) fakta ini disampaikan oleh peserta

khususnya dari kelompok masyarakat sipil dan ekonomi. Selanjutnya, pengalaman peneliti ketika mendapatkan dokumen APBD melalui jalur khusus karena lewat jalur formal tidak berhasil. Sedang semua pihak sangat memahami bahwa dokumen APBD merupakan dokumen publik. Artinya publik berhak untuk mengetahui dan melakukan pengawasan terhadap isi dan implementasi APBD.

Di samping itu prinsip akuntabilitas juga menjadi pekerjaan rumah pemerintah provinsi Bengkulu dalam upaya memperbaiki kinerja pemerintah. Prinsip akuntabilitas yang memiliki bobot tertinggi di Arena Pemerintah dan Birokrasi justru mendapat skor yang relatif rendah. Maraknya pejabat publik Provinsi Bengkulu yang terlibat kasus korupsi dan penyalahgunaan jabatan publik serta rendahnya alokasi anggaran untuk penanggulangan kemiskinan merupakan fakta sosial yang menjadi rahasia umum dan seringkali menjadi berita utama media cetak dan elektronik lokal di Provinsi Bengkulu ketika penelitian ini dilakukan. Fakta ini juga diperkuat dari hasil workshop antar WIP.

Dari indikator-indikator yang menjadi parameter untuk menentukan skor arena maupun prinsip, ada beberapa indikator yang kontradiksi bila dikritisi keberadaannya. Tabel 1. Memberi informasi beberapa indikator yang memiliki skor sangat tinggi dan sangat rendah. Indikator yang berhubungan dengan” Pelembagaan Upaya Perlindungan dan Pemberdayaan Perempuan “ mencapai skor sempurna (10) jauh di atas skor rata-rata nasional sebesar 8,5 yang artinya baik sekali. Angka ini tidak mengejutkan karena institusi-institusi yang bergerak untuk urusan perempuan memang eksis dan didukung oleh regulasi yang jelas. Di bidang pemerintah formal ada institusi yang secara resmi berhubungan dengan pemberdayaan perempuan setingkat Badan/Dinas, sedangkan pada wilayah publik Ormas dan LSM yang bergerak dalam pemberdayaan perempuan juga cukup banyak seperti Dharma Wanita, Majelis Taklim, Fatayat NU, Aisiyah, Koalisi Perempuan Indonesia, PKK, dan WCC (Women Crisis Centre).

Akan tetapi pada indikator yang terkait dengan pemberdayaan perempuan yaitu “ Kualitas Kelompok Kerja Pengarusutamaan Gender di Provinsi” sangat rendah yaitu 1,00 jauh di bawah skor rata-rata nasional (5,09). Fakta ini menegaskan bahwa penguatan pelembagaan penguatan perlindungan perempuan tidak diikuti dengan upaya penguatan sumberdaya baik dalam sisi kualitas maupun *support* pendanaan. Permasalahan ini sempat mencuat pada *workshop* yang disampaikan oleh perwakilan LSM perempuan (WCC) bahwa sangat kecilnya alokasi anggaran APBD untuk pemberdayaan perempuan.

Kontradiksi juga terjadi pada indikator lain bahwa Skor untuk indikator “Unit Pelayanan Pengaduan Masyarakat di bidang Kesehatan, Pendidikan, dan Pengentasan Kemiskinan” sangat tinggi, yaitu 8,20 jauh lebih tinggi dari skor rata-rata nasional yang hanya 3,42. Artinya keterlibatan masyarakat Bengkulu untuk menyalurkan aspirasi terkait permasalahan kesehatan, pendidikan dan kemiskinan

yang merupakan unsur utama Skor Pembangunan Manusia (IPM) sangat tinggi. Sayangnya, tingginya skor tersebut tidak diikuti oleh alokasi anggaran APBD untuk ketiga sektor tersebut. Sebagaimana diketahui bahwa anggaran per kapita untuk sektor kesehatan sebesar Rp. 56.823.70,-; sedangkan untuk sektor pendidikan sebesar Rp. 158.523.95,- per siswa. Anggaran per kapita untuk pengentasan kemiskinan masih relatif kecil bila dibandingkan dengan provinsi Jambi yang lahir bersamaan dengan provinsi Bengkulu, Rp. 106.933,92,- (Jambi) dibanding dengan hanya Rp. 38.473,09,- (Bengkulu). Artinya akomodasi terhadap keinginan masyarakat hanya sebatas dokumen tapi tidak pada tataran implementasi. Sebagaimana diketahui bahwa skor anggaran APBD untuk penanganan kemiskinan per kapita hanya sebesar 1,46 jauh di bawah rata-rata nasional (3,91). Faktanya, tingkat kemiskinan penduduk Bengkulu lebih tinggi dari tingkat kemiskinan rata-rata nasional, yaitu 18,69 persen dibandingkan dengan 13,33 persen (Sensus Penduduk, 2010).

**Tabel 1. Skor Indikator Tertinggi dan Terendah**

NO	INDIKATOR	Skor Bengkulu	Skor Nasional
1	Pelebagaan upaya perlindungan dan pemberdayaan perempuan	10,00	8,53
2	Unit Pelayanan Pengaduan Masyarakat di bidang kesehatan, pendidikan, dan pengentasan kemiskinan	8,20	3,42
3	Anggaran APBD untuk penanganan kemiskinan per kapita (d disesuaikan dengan skor kemahalan konstruksi)	1,46	3,91
4	Kualitas Kelompok Kerja Pengarusutama-an Gender di Provinsi	1,00	5,09

### III. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

#### 3.1. Kesimpulan

Dari deskripsi dan analisis skor tata kelola pemerintahan di Bengkulu yang meliputi empat arena, enam prinsip dan beberapa indikator dapat disimpulkan bahwa (1) secara umum penyelenggaraan tata kelola pemerintahan (*good governance*) di provinsi Bengkulu tergolong cenderung buruk yang ditunjukkan dengan skor secara keseluruhan sebesar 4,81. Faktor penyumbang terbesar terhadap rendahnya skor tata kelola pemerintahan tersebut adalah rendahnya skor Arena Pemerintah dan Birokrasi yang notabene menjadi arena utama tata kelola pemerintahan. Sungguh, fenomena ini merupakan fenomena nasional yang terjadi di hampir semua provinsi di Indonesia. (2) Lebih jauh,

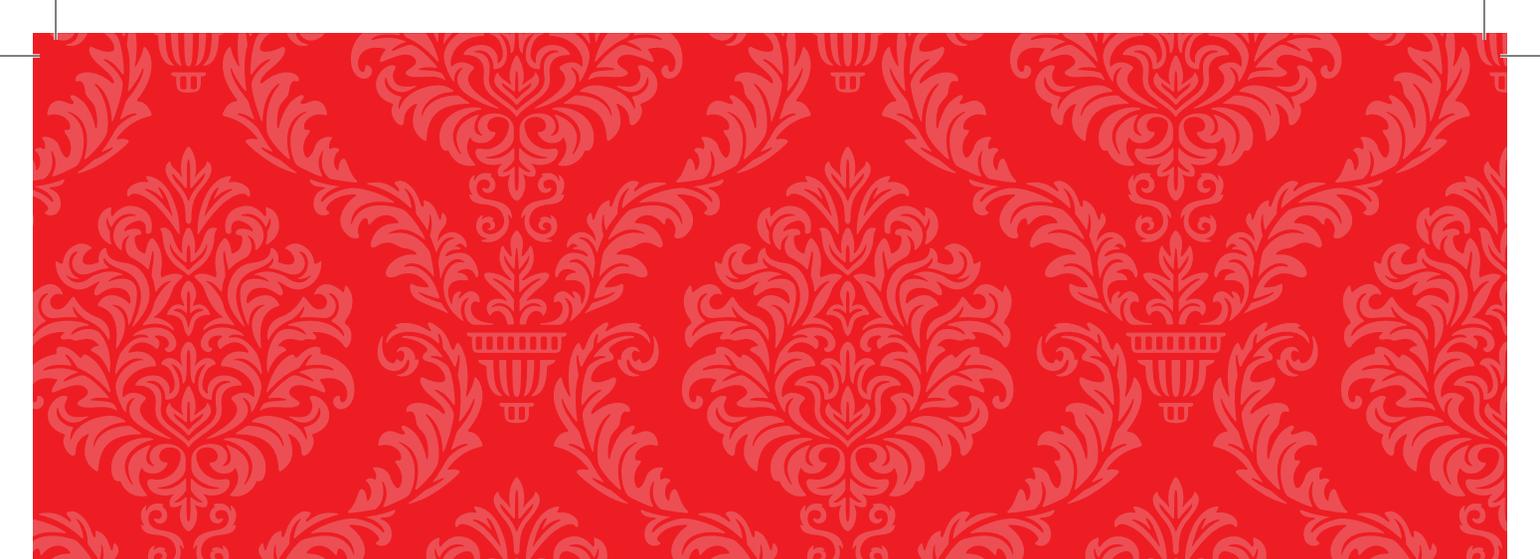
prinsip partisipasi menjadi prinsip yang skornya relatif lebih baik dibandingkan dengan yang lain meskipun keadaannya masih cukup jauh dari yang diharapkan, sedangkan prinsip transparansi menjadi masalah khususnya pada Arena Pemerintah dan Birokrasi. (3). Transparansi yang dimaksud adalah terkait erat dengan kemudahan untuk akses terhadap dokumen-dokumen yang berhubungan dengan anggaran dan keuangan.

### 3.2. Rekomendasi

Dari diskusi antar arena dalam menyikapi berbagai kelemahan terkait dengan tata kelola pemerintahan yang baik di Provinsi Bengkulu dan berdasarkan hasil diskusi pada *workshop* yang telah dilakukan, maka beberapa langkah-langkah perbaikan yang mendesak untuk dilakukan adalah:

1. Melakukan penguatan Arena Pemerintah dan Birokrasi pada aspek keterlibatan *stakeholders* lain dalam perencanaan pembangunan dengan mengakomodasi berbagai usulan program pembangunan dari masyarakat, membangun sistem *public hearing* yang lebih terstruktur dan berkualitas dengan mengedepankan visi dan misi pembangunan yang disusun dan diorientasikan kepada isu-isu dan kepentingan strategis masyarakat dan bukan visi dan misi yang disusun atas kepentingan kandidat.
2. Meningkatkan alokasi anggaran APBD pada sektor yang mendukung peningkatan Skor Pembangunan Manusia (IPM) khususnya anggaran pendidikan, kesehatan dan pengentasan kemiskinan masyarakat.
3. Meningkatkan akses kontrol dengan menegakkan dan mengefektifkan aturan dan regulasi yang sudah ada tanpa ada toleransi (merubah birokrasi personal menjadi birokrasi profesional). Selanjutnya menciptakan regulasi yang jelas yang mengatur semua *stakeholders* dalam menjalankan dan mengawasi praktik *good governance* di provinsi Bengkulu.
4. Menumbuhkan kesadaran publik atas hak dan kewajibannya terhadap perencanaan dan kontrol program-program pembangunan.
5. Membangun media sebagai ajang berdiskusi dan transparansi guna membangun rasa saling percaya antar arena dalam menjalankan peran masing-masing untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik di Provinsi Bengkulu.





## 10. PROVINSI LAMPUNG

**“DICARI: PEMERINTAH yang  
TRANSPARAN, BIROKRASI  
yang ADIL, dan MASYARAKAT  
EKONOMI yang EFEKTIF”**

Oleh: Rofandi Hartanto





## I. Sekilas Provinsi Lampung

### 1.1. Kondisi Umum Geografis, Demografis, Sosial dan Ekonomi

Secara geografis Provinsi Lampung terletak pada 103o40’ sampai 105o50’ Bujur Timur dan 6o45’ sampai 3o45’ Lintang Selatan, di sebelah Utara berbatasan dengan Provinsi Sumatera Selatan dan Bengkulu, di sebelah Selatan berbatasan dengan Selat Sunda, di sebelah Timur berbatasan dengan Laut Jawa dan di sebelah Barat berbatasan dengan Samudera Indonesia. Luas wilayah Provinsi Lampung tercatat 3.528.835 Ha, termasuk di dalamnya 69 pulau besar dan kecil. Setelah pemekaran, Provinsi Lampung memiliki 12 kabupaten dan 2 kota.

Berdasarkan hasil sensus penduduk 2010, penduduk Provinsi Lampung, 2010 mencapai 7.608.405 jiwa dengan rasio jenis kelamin sebesar 106,09. Tingkat kepadatan penduduk di Provinsi Lampung tidak merata antar wilayah. Kepadatan penduduk di kota umumnya lebih tinggi dari kabupaten. Kota Bandar Lampung misalnya, mencapai 4.570 jiwa per kilometer persegi dan Kota Metro mencapai 2.354 jiwa per kilometer persegi. Sementara itu, tingkat kepadatan penduduk di semua kabupaten dibawah 500 jiwa per kilometer persegi, bahkan Kabupaten Lampung Barat baru mencapai 85 jiwa per kilometer persegi (Lampung Dalam Angka, 2011). BPS Lampung memprediksi jumlah penduduk Lampung pada 2013 adalah 7,7 juta jiwa.

Penduduk usia kerja di Provinsi Lampung, 2010 berjumlah 5.824.370 jiwa yang terdiri dari jumlah angkatan kerja 3.957.697 jiwa dan bukan angkatan kerja 1.866.673 jiwa. Angkatan kerja terdiri dari penduduk yang bekerja (3.737.078 jiwa) dan pengangguran (220.619 jiwa), sedangkan yang termasuk bukan angkatan kerja adalah sekolah (445.291 jiwa), mengurus rumahtangga (1.185.170), lainnya (236.212 jiwa).

Penduduk Provinsi Lampung sebagian besar bekerja di sektor pertanian yaitu 56,48 persen atau 2.110.571 jiwa. Adapun penduduk yang bekerja di sektor jasa tercatat 10,98 persen atau 410.386 jiwa. Dari jumlah tersebut, 8.616 orang di antaranya berstatus PNS (Lampung Dalam Angka, 2011). Berdasarkan perhitungan PDRB Provinsi Lampung dengan tahun dasar 2000, laju pertumbuhan ekonomi Provinsi Lampung selama periode 2004--2010 mengalami pertumbuhan sebesar 35,5 persen, dengan laju pertumbuhan ekonomi rata-rata per tahun 5,25 persen. Pada 2009 laju pertumbuhan ekonomi Provinsi Lampung 5,07 persen, selanjutnya pada tahun 2010 (5,75 persen), dan pada 2011 sebesar 6,15 persen.

## 1.2. Implikasi dan Tantangan Tata Kelola Provinsi Lampung

Provinsi Lampung yang terletak di ujung selatan Pulau Sumatera merupakan pintu gerbang bagi provinsi-provinsi lainnya. Oleh karena itu arus lalu-lintas manusia dan barang dari dan ke Pulau Sumatera senantiasa melalui Provinsi ini. Posisi strategis ini sebenarnya bisa membuka peluang bagi pertumbuhan ekonomi yang besar bagi Provinsi Lampung, tetapi yang terjadi justru kondisi yang sebaliknya. Lampung justru berada di provinsi termiskin di Pulau Sumatera dan berada di urutan bawah dari provinsi-provinsi lain se-Indonesia.

Dengan luas daerah yang hampir sama dengan luas provinsi Jawa Barat, namun dengan jumlah penduduk seperlumanya distribusi kepadatan penduduk menjadi masalah. Demikian pula pengembangan infrastruktur jalan menjadi kurang merata bagi 14 kabupaten/kota yang ada di dalamnya. Keamanan adalah masalah lain yang sering menghiasi wajah pemberitaan di Provinsi ini. Sejalan dengan kondisi tersebut, isu-isu yang berkembang dalam diskusi tentang tata kelola provinsi, Januari 2013, pada Arena Pemerintah dan Birokrasi, adalah:

- a. Kurang diakomodasinya usulan program kabupaten dalam hasil musrenbang provinsi.
- b. Kurangnya kualitas komunikasi gubernur dalam mengkoordinasi pembangunan.
- c. Rendahnya komitmen anggota DPRD dalam memperjuangkan kepentingan/aspirasi publik.

Menurut WIP, akomodasi pemerintah dalam alokasi anggaran daerah kabupaten/kota relatif rendah. Pemerintah provinsi merasa permasalahan provinsi dapat diselesaikan di tingkat provinsi dan permasalahan kabupaten/kota diselesaikan sendiri oleh kabupaten/kota setempat tanpa ada partisipasi aktif masyarakat. Musrenbang sendiri dianggap hanya sekedar formalitas tanpa ada tindak lanjut sebagai bentuk partisipasi masyarakat, dan sangat sedikit diakomodasi oleh pemerintah. Fungsi anggota dewan dalam akomodasi musrenbang hanya bersifat sebagai filter terakhir dan formalisasi pengesahan yang semuanya telah diatur oleh Gubernur.

Hubungannya dengan kualitas komunikasi, menurut WIP, Gubernur sejauh ini dinilai mempunyai sikap yang cenderung kurang mempertimbangkan aspirasi stakeholder. Untuk mengambil ilustrasi, menurut WIP, dalam suatu program yang tidak dikehendaki gubernur, program tersebut tidak akan diakomodasi meskipun sangat penting.

Bagi WIP, pada tahun 2012 DPRD sudah melihat ada indikasi kurangnya partisipasi publik. Meskipun hal ini telah diantisipasi dengan penyusunan rencana program terbentuknya perda, partisipasi publik tentang hak dari masyarakat dan kewajiban dari pemerintah provinsi agar dapat berpartisipasi dalam pelaksanaan kegiatan pemerintah di provinsi termasuk hak-hak aksesibilitas dan hak menyampaikan pendapat, namun masih ditunggu-tunggu implementasinya.

Dalam Arena Masyarakat Sipil, empat isu utama yang muncul dalam pembahasan adalah:

- a. Perlunya wadah keterlibatan masyarakat yang disediakan oleh Organisasi Masyarakat Sipil (OMS) untuk advokasi dan monitoring.
- b. Sangat perlunya pengarusutamaan gender dan pemberdayaan kelompok-kelompok rentan.
- c. Perlunya laporan program keuangan kelembagaan.
- d. Tidak optimalnya kontribusi OMS terhadap upaya pemberantasan korupsi.

Bagi WIP keberadaan LSM sekarang ini cenderung bercitra negatif, di antaranya karena peran mereka yang tidak spesifik, kelembagaan yang tidak jelas, kurangnya SDM berkualitas dan pengelolaan isu yang tidak fokus dalam mengkritisi pembangunan. Sehingga kontribusinya terhadap tata kelola provinsi tidak akuntabel.

Mengenai isu pengarusutamaan gender, dalam diskusi tersebut mengemuka tiga hal, yaitu: perlunya pemaknaan yang jelas mengenai gender dalam semua tingkat SKPD, perlunya sosialisai tentang makna gender kepada para pengambil kebijakan, dan perlunya advokasi dalam pelaksanaan program pengarusutamaan gender.

Mengenai perlunya laporan keuangan oleh OMS, dalam diskusi WIP mengemuka isu yaitu, mengenai perlunya monitoring penggunaan dana oleh OMS yang berasal dari pemerintah, dan perlunya laporan keuangan kelembagaan yang akuntabel dan transparan.

Mengenai peran OMS dalam isu pemberantasan korupsi, WIP berpendapat bahwa korupsi yang sudah mengakar, bahkan telah merasuki lembaga anti korupsi itu sendiri. Sementara partisipasi OMS dalam aksi pemberantasan korupsi dinilai positif, meskipun tidak selalu ditindaklanjuti dengan pelaporan kepada yang berwajib. Ditambah respon pemerintah yang kurang positif terhadap aksi-aksi anti korupsi yang disuarakan OMS.

Dalam Arena Masyarakat Ekonomi, lima masalah utama yang mengemuka adalah:

- a. Rendahnya koordinasi antar asosiasi usaha dalam perumusan kebijakan pembangunan daerah dan keterlibatan asosiasi bisnis dalam perumusan kebijakan pembangunan daerah.
- b. Perlunya keterbukaan dalam menjalankan fungsi implementasi proyek pemerintah.
- c. Perlu ditingkatkan kepatuhan sektor usaha dalam membayar pajak dan retribusi.
- d. Masih rendahnya kualitas kemudahan berusaha dan iklim bisnis provinsi.
- e. Rendahnya perhatian sektor usaha terhadap tuntutan kesejahteraan buruh.

Dalam pandangan WIP, peran pemerintah sekarang belum bisa membuat suasana menjadi lebih kondusif dan komunikatif antar dunia usaha. Keterlibatan *stakeholders* dalam menciptakan suasana

usaha yang lebih kondusif baru pada tingkat untuk memenuhi proses legitimasi belaka. Sementara peran pengawasan dan budgeting dirasakan sangat amat rendah di lembaga DPRD. Kemampuan DPRD dalam memperjuangkan kepentingan rakyat dalam memberikan kesempatan berusaha dirasa kurang optimal. Padahal, ketika pengusaha mempunyai komitmen untuk bermain bersih dan prosedural dalam menangkap peluang berusaha dan pelaksanaan tender, walaupun ini sangat sulit, memungkinkan pembangunan daerah lebih menguntungkan bagi masyarakat.

Untuk mengatasi berbagai masalah dan kesenjangan di atas, Tabel 1 berikut menyatakan kerangka pemecahan masalah yang diperlukan untuk alternatif tata kelola di Provinsi Lampung.

**Tabel 1. Kerangka pemecahan masalah yang diperlukan untuk alternatif tata kelola di Provinsi Lampung.**

**A. Arena Birokrasi Pemerintah dan Birokrasi**

No	Kondisi Saat ini	Kondisi yang diharapkan	Pemecahan
1	Akomodasi usulan program kabupaten dalam hasil musrenbang provinsi lebih ke arah mobilisasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dibutuhkan partisipasi masyarakat yang tinggi</li> </ul>	Dibutuhkan peran <i>Civil Society</i> dan LSM dalam membantu masyarakat menyusun rencana program
2	Gubernur kurang dapat mengakomodir semua kepentingan masyarakat akibat kurangnya komunikasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diperlukan koordinasi dan langkah konkrit untuk terciptanya komunikasi yang berkualitas</li> <li>Dibutuhkan <i>willingness</i> Gubernur dalam menciptakan komunikasi yang berkualitas.</li> </ul>	Dibutuhkan terobosan untuk akses informasi yang terbuka. Perlu pemberdayaan masyarakat dalam rangka pengawasan.
3	Rendahnya komitmen anggota DPRD dalam memperjuangkan aspirasi publik	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pelayanan publik perlu ditingkatkan.</li> <li>Peningkatan PAD dan investasi.</li> <li>Fungsi birokrasi bukan mempersulit akan tetapi mempermudah.</li> <li>Fungsi kontrol dari anggota dewan perlu ditingkatkan</li> </ul>	Adanya terobosan pemberdayaan pada akar rumput.

**B. Arena Masyarakat Sipil**

No	Kondisi saat ini	Kondisi yang diharapkan	Pemecahan
1	Menjamurnya OMS tidak disesuaikan/diimbangi dengan peran dan fungsinya	Pembinaan terhadap OMS agar dapat mengetahui peran dan fungsinya masing-masing OMS itu sendiri	Diperlukan monitoring Spesifikasi OMS harus jelas Pengelompokan OMS sesuai bidang
2	Kesenjangan pemahaman gender dari tingkat atas (pembuat kebijakan) dengan pelaksana	Pemahaman yang sama dari semua tingkat pengambil keputusan dan pelaksanaannya	Advokasi terhadap para pengambil keputusan di semua tingkat mengenai gender
3	Kurangannya transparansi dalam pelaporan kegiatan OMS	OMS harus memberikan pelaporan yang transparan dan akuntabel	Perlu adanya regulasi, status kelembagaan dan kriteria yang jelas dalam pemberian bantuan dana dari pemerintah
4	OMS sudah cukup bagus dalam mengkritisi permasalahan namun kurang diikuti dengan langkah tindak lanjut	Dalam penyusunan laporan harus diikuti dengan tindak lanjut	Peningkatan mutu pelaporan diikuti tindak lanjut Pihak berwajib kurang responsif terhadap laporan tindak pidana korupsi

### C. Arena Masyarakat Ekonomi

No	Kondisi saat ini	Kondisi yang diharapkan	Pemecahan
1	Asosiasi bisnis tidak diberdayakan dan kurang perhatian pemerintah  Belum ada koordinasi antar asosiasi usaha dalam perumusan kebijakan pembangunan daerah	Perlu ditingkatkan peran serta masyarakat ekonomi (asosiasi) dalam rangka pengambilan kebijakan pemerintah sesuai amanah undang-undang	Terciptanya forum komunikasi antar asosiasi usaha dalam perumusan kebijakan pemerintah
2	Kesejahteraan buruh rendah  UMP terendah se Sumatera  Kemiskinan tertinggi se Sumatera  Ekonomi kurang stabil bergantung stabilitas keamanan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Peningkatan kesejahteraan buruh dan UMP</li> <li>• Pengurangan kemiskinan</li> <li>• Stabilitas keamanan ditingkatkan</li> </ul>	Koordinasi lebih intensif antara pemerintah, dunia usaha dan pekerja
3	Kurangnya partisipasi dan empati asosiasi bisnis dalam kebijakan pemerintah daerah	Adanya peningkatan partisipasi dan empati asosiasi bisnis dalam kebijakan pemerintah daerah	Asosiasi bisnis dan pemerintah perlu bersinergi dalam kebijakan pembangunan provinsi
4	Kemudahan berusaha dan iklim bisnis belum maksimal  Kemudahan berusaha belum merata	Kemerataan dalam berusaha	Adanya regulasi dan debirokratisasi yang jelas
5	Kurang adanya keterbukaan dalam menjalankan fungsi implementasi proyek pemerintah	Lebih terbuka dalam menjalankan fungsi implementasi proyek pemerintah	Akses keterlibatan media dan <i>stakeholders</i>  Meningkatkan komitmen antar asosiasi

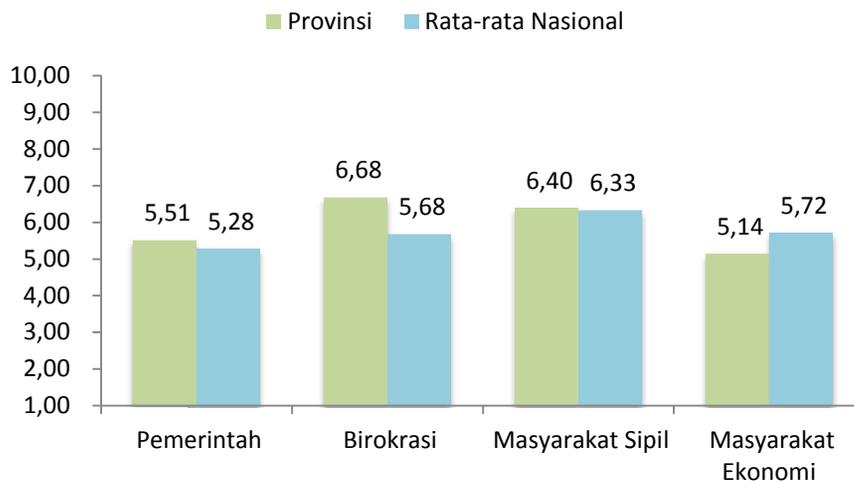
## BAB II. Analisa Indeks Tata Kelola Pemerintahan Provinsi Lampung

### 2.1. Indeks Provinsi dan Perbandingan Antar Provinsi Regional

Provinsi Lampung menempati urutan ke sepuluh nasional atau urutan keempat regional Sumatera dalam indeks tata kelola pemerintahan dengan total nilai menyeluruh 6,01. Sementara Jambi (6,24), Sumatera Selatan (6,19), Riau (6,18). Indeks rata-rata nasional adalah 5,70.

Pada perbandingan antar arena, Birokrasi menempati urutan teratas, diikuti dengan Masyarakat Sipil, Pemerintah dan terakhir Masyarakat Ekonomi. Tiga arena berada di atas rata-rata nasional, sementara Arena Masyarakat Ekonomi berada di bawah rata-rata nasional (Gambar 1). Tampak bahwa kinerja Birokrasi memberikan kontribusi yang besar dalam mendukung nilai indeks dalam kategori cukup. Sementara Masyarakat Ekonomi berkontribusi melemahkan indeks meskipun tetap dalam kategori cukup.

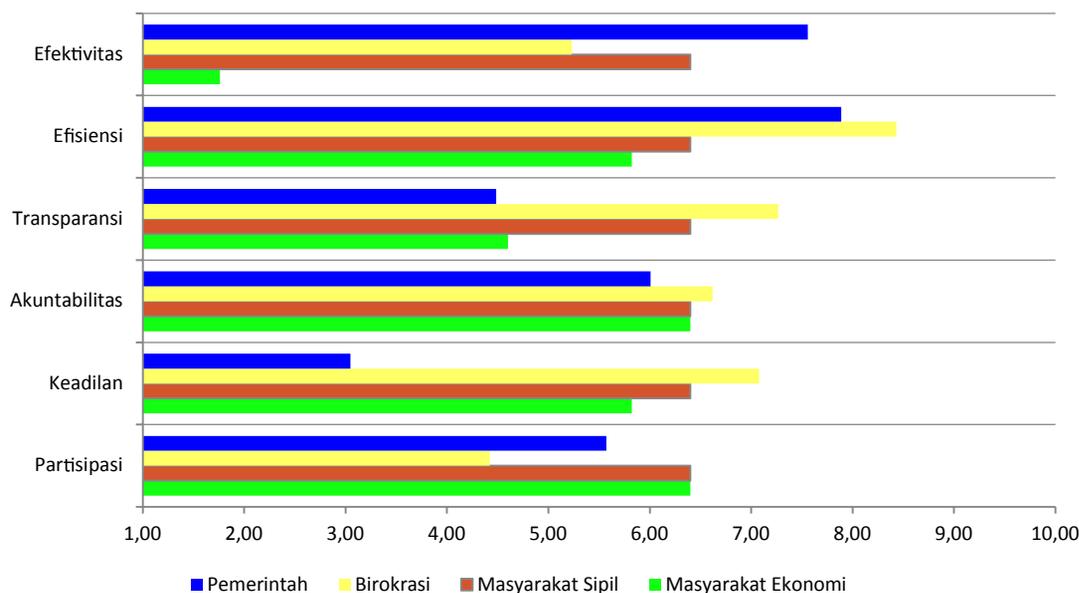
**Gambar 1. Indeks Antar Arena Tata Kelola Pemerintahan Provinsi Lampung 2012**



## 2.2. Analisa Level Arena

Gambar 2 menyajikan perbandingan antar arena dalam melaksanakan enam prinsip tata kelola Provinsi Lampung 2012.

**Gambar 2. Perbandingan Indeks Antar Arena dalam Melaksanakan Enam Prinsip Tata Kelola Provinsi Lampung 2012**



Relatif tingginya tingkat tata kelola birokrasi Provinsi Lampung ditopang oleh nilai efisiensi (8,43) dan transparansi (7,27) dan dilemahkan oleh nilai partisipasi (4,42). Sementara pada tata kelola masyarakat sipil mempunyai nilai sama dalam enam prinsip yaitu rata-rata 6,4. Arena Pemerintah nilai tertinggi adalah efektivitas (7,56), dan dua terendah masing-masing keadilan (3,05), dan transparansi (4,49). Nilai indeks Arena Masyarakat Ekonomi adalah yang terendah di antara arena lain. Angka ini dibentuk oleh nilai partisipasi dan akuntabilitas yang sama, yaitu 6,40; kemudian nilai keadilan dan efisiensi yang masing-masing sama, yaitu 5,82; dan dilemahkan oleh nilai transparansi 4,60 dan nilai efektivitas 1,76.

### **2.3. Analisa Prinsip Keseluruhan**

Pada prinsip partisipasi, Arena Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi mempunyai nilai sama, yaitu 6,4. Sementara Pemerintah di urutan kedua (5,57) dan terkecil Birokrasi (4,42). Pada prinsip keadilan Birokrasi tertinggi (7,08), diikuti Masyarakat Sipil (6,40), Masyarakat Ekonomi (5,28) dan terendah Pemerintah (3,05). Sedangkan pada prinsip akuntabilitas tertinggi adalah Birokrasi (6,62), diikuti Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi yang bernilai sama (6,40) dan terendah Pemerintah (6,01).

Pada prinsip transparansi, Birokrasi tampaknya sudah melaksanakan dengan baik (7,27), diikuti oleh Masyarakat Sipil (6,40), Masyarakat Ekonomi (4,6) dan terendah Pemerintah (4,49). Adapun pada prinsip efisiensi Birokrasi melaksanakan tata kelola paling efisien (8,43), diikuti Pemerintah (7,89), Masyarakat Sipil (6,40), dan terendah Masyarakat Ekonomi (5,28). Sedangkan pada prinsip efektivitas, dinilai paling efektif adalah Pemerintah (7,45), kemudian Masyarakat Sipil (6,40), dan Birokrasi (5,23) dan yang paling tidak efektif adalah Masyarakat Ekonomi (1,76).

### **2.4. Analisa Prinsip per Arena**

Pada arena Pemerintah tertinggi adalah prinsip efisiensi (7,89), diikuti dengan efektivitas (7,56), akuntabilitas (6,01), partisipasi (5,57) dan terendah adalah keadilan (3,05). Sedangkan pada Arena Birokrasi tertinggi adalah prinsip efisiensi (8,43) diikuti dengan transparansi (7,27), keadilan (7,08), efektivitas (5,23) dan terendah adalah partisipasi (4,42).

Pada Arena Masyarakat Sipil seluruh nilai prinsip tata kelola adalah sama, yaitu 6,40. Pada Arena Masyarakat Ekonomi dua tertinggi adalah prinsip partisipasi dan akuntabilitas yang bernilai sama (6,40), diikuti oleh prinsip efisiensi dan keadilan yang juga bernilai sama (5,28) dan paling rendah efektivitas (1,76).

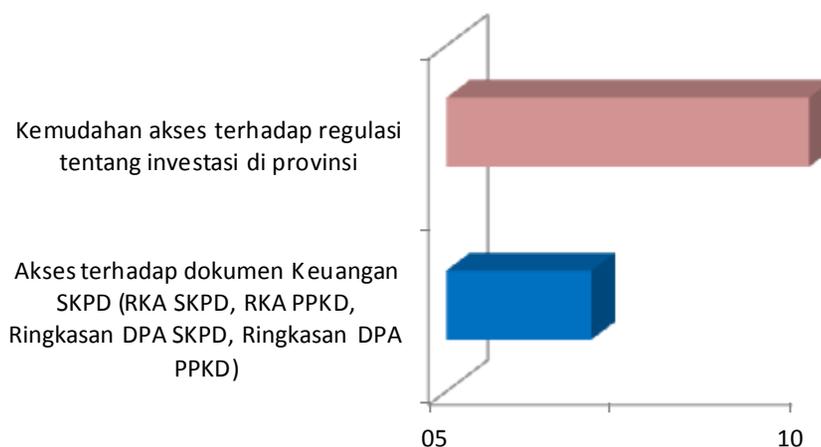
### **2.5. Analisa Indikator**

#### **A. Birokrasi**

Pada Arena Birokrasi nilai efisiensi yang tinggi ini didukung oleh tiga indikator yang diukur yaitu Pelayanan Pengurusan Investasi (10), Rasio Anggaran untuk Belanja Aparatur (Langsung dan Tidak Langsung) terhadap Total Belanja Publik Provinsi (7,79) dan Rasio Belanja Aparatur Dinas Pengelolaan Keuangan Daerah (DPKD) terhadap Realisasi PAD Provinsi (8,64). Sedangkan nilai transparansi dibentuk oleh dua indikator yang tampaknya saling bertentangan nilainya, yaitu

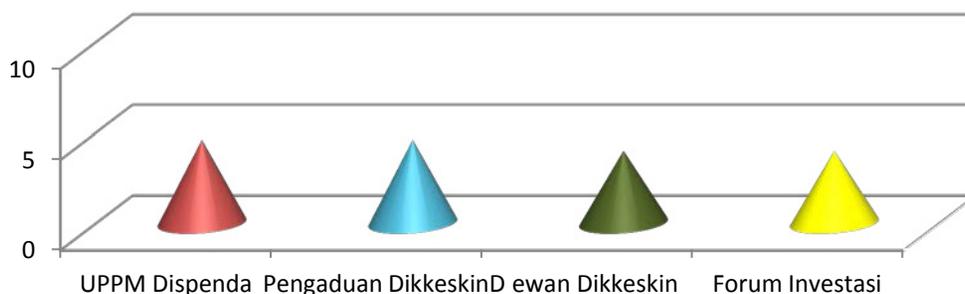
kemudahan akses terhadap regulasi tentang investasi di provinsi (10,00) dan akses terhadap dokumen keuangan SKPD (RKA SKPD, RKA PPKD, Ringkasan DPA SKPD, Ringkasan DPA PPKD) (3,25). Gambar 3 memperjelas kontradiksi ini.

**Gambar 3. Grafik rendahnya akses terhadap dokumen keuangan SKPD (RKA SKPD, RKA PPKD, Ringkasan DPA SKPD, Ringkasan DPA PPKD) Provinsi Lampung 2012**



Mencermati skor pada ranah partisipasi terhadap tata kelola pemerintahan pada Arena Birokrasi, bahwa nilai partisipasi birokrasi rendah, yaitu 4,42. Gambar 4 memperjelas tingkat rendahnya partisipasi ini. Skor masing-masing indikator partisipasi birokrasi yang berada di bawah angka 5, mengindikasikan rendahnya kinerja pada masing-masing indikator yang diukur. Untuk layanan UPPM Dispenda barangkali perlu ditingkatkan dengan pembentukan unit tersendiri. Juga diperlukan kehadiran unit layanan masyarakat di bidang pendidikan, kesehatan dan penanganan kemiskinan yang langsung bekerja membantu masyarakat yang membutuhkan, bahkan jemput bola jika diperlukan.

**Gambar 4. Rendahnya masing-masing indikator partisipasi birokrasi dalam hal tersedianya layanan**



UPPM pada Dispenda Provinsi Lampung, rendahnya kinerja layanan pengaduan dan kehadiran dewan pendidikan, kesehatan dan pemberantasan kemiskinan dan minimnya kerja forum reguler untuk menciptakan investasi di Provinsi Lampung 2012.

Demikian pula dewan pendidikan, dewan kesehatan dan dewan penanganan kemiskinan yang telah terbentuk di provinsi ini perlu didorong untuk meningkatkan kinerja. Dalam hal mendorong investasi yang lebih besar masuk ke Provinsi Lampung perlu dibuka akses ke semua pihak. Benar kiranya bahwa sudah adanya *'coffee morning'* oleh Gubernur, menurut WIP dalam diskusi Januari 2013, agar memberi kesempatan yang sama kepada semua golongan dan kelompok pemangku kepentingan dan masyarakat luas agar dapat mengakses forum ini dalam rangka memajukan provinsi.

Dalam prinsip efektivitas, nilai HDI Provinsi Lampung (5,70) berada di bawah nasional (6,00). Ini dilemahkan juga oleh kualitas air, kualitas udara dan kualitas tutupan hutan yang nilainya 1,00 sementara nasional 2,91. Kualitas lingkungan yang sangat buruk ini, misalnya tercermin dalam angka-angka kerusakan hutan dan lahan kritis, di mana luas kawasan hutan Provinsi Lampung 1.004.735,00 Ha, sebanyak 63,90% tidak lagi berupa hutan (BPLHD, 2013). Tentu ini cukup memprihatinkan, meskipun pada tingkat regulasi di DPRD sudah dilakukan dengan baik. Mungkin terdapat kesenjangan antara regulasi di satu pihak dengan pelaksanaan di pihak lain, seperti juga kita lihat pada skor regulasi tingkat kemiskinan misalnya (dalam prinsip efektivitas Government).

Mencermati angka-angka statistik ekonomi, pada 2011 jumlah orang miskin di Provinsi Lampung sebanyak 1,298 juta jiwa (16,93%), menurun dari 2010 yang mencapai 1,479 juta jiwa (18,94%). Sementara tingkat pengangguran hanya menurun sedikit saja dari tahun sebelumnya, 6,6% (2009), 5,6% (2010) dan 5,24% (2011). Sehingga IPM Provinsi Lampung masih pada 2011 masih pada angka 71,7.

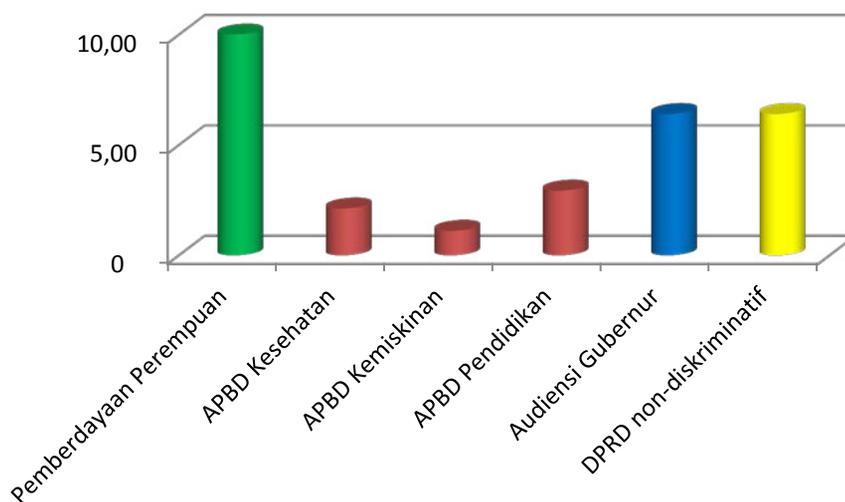
Membandingkan angka partisipasi murni siswa SD pada 2010 dan 2011 berurut-turut adalah 96,6% dan 96,94%, sedangkan pada tingkat SMP adalah 78,2% dan 79,02%. Akan halnya angka partisipasi kasar siswa SMA adalah 64,5% (2010) dan 67,2% (2011).

Untuk mendukung tingkat kesehatan masyarakat kurang mampu, anggaran jamkesmas pada 2011 baru sebesar Rp 30,1 milyar dengan perincian sharing dari kabupaten/kota Rp 27,6 milyar dan APBD Rp 2,5 milyar. Anggaran pendidikan sebesar Rp 280,5 milyar dengan belanja tidak langsung sebesar Rp 15,7 milyar. Anggaran bidang kesehatan sebesar Rp 78 milyar dengan belanja tidak langsung sebesar Rp 14,4 milyar. Pada anggaran bidang penanggulangan kemiskinan sebesar Rp 74,7 milyar dengan belanja tidak langsung sebesar Rp 42,1 milyar.

## B. Pemerintah

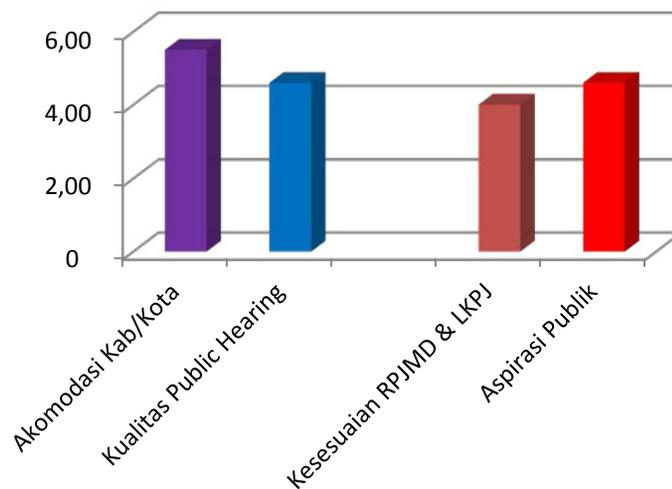
Pada ArenaPemerintah, nilai efektivitas yang tinggi ini didukung oleh indikator-indikator kinerja antara DPRD Provinsi Lampung dan Gubernur, di antaranya: Jumlah Perda Inisiatif (10) (semua 15 raperda inisiatif berhasil diperdakan), Tingkat Kemiskinan (10) (anggaran penanggulangan kemiskinan Rp 74,7 milyar dengan belanja tidak langsung sebesar Rp 42,1 milyar), Disparitas Pendapatan antar Kabupaten dalam Provinsi (indeks Williamson) (8,83) (Kota Bandar Lampung Rp 25,03 juta dan Kabupaten Lampung Barat Rp 7,98 juta per kapita), Rasio APBD Realisasi terhadap APBD Perubahan (9,93) (APBD Perubahan sebesar Rp 2,65 triliun dan APBD Realisasi sebesar Rp 2,51 triliun, Regulasi tentang Lingkungan Hidup (7,75) (terdapat Perda untuk kualitas air dan Pergub untuk kualitas udara), Tingkat Pertumbuhan PDRB/Kapita (6,20) (Rp 14,1 juta pada 2010 menjadi Rp 16,7 juta pada 2011), Persentase perempuan di parlemen (6,07) (terdapat 14 wanita dan 61 pria dari 75 anggota parlemen), Tingkat Pengurangan Pengangguran Terbuka (6,03) (dari 220.619 jiwa pada 2010 menjadi 213.765 jiwa pada 2011), dan Tingkat Kesenjangan (Gini ratio) (5,50) (dengan nilai gini ratio adalah 0,37%, yang pada 2010 adalah 0,36%).

Dalam prinsip keadilan, padaArena Pemerintah, rendahnya angka indeks dipengaruhi oleh: pelembagaan upaya perlindungan dan pemberdayaan perempuan, anggaran APBD untuk Kesehatan, Penanganan Kemiskinan dan Pendidikan, pemberian kesempatan yang sama untuk audiensi dengan Gubernur, dan jangkauan DPRD dalam melakukan pengawasan pembangunan secara merata (tidak diskriminatif). Dari grafik batang Gambar 5 menunjukkan bahwa pelembagaan upaya perlindungan dan pemberdayaan perempuan sudah amat baik (10), Gubernur cukup memberi kesempatan audiensi kepada masyarakat (6,4) dan DPRD cukup tidak diskriminatif dalam melaksanakan pengawasan pembangunan (6,4). Namun, agaknya Pemerintah masih harus memberi perhatian yang besar untuk lebih meningkatkan taraf kesehatan masyarakat, lebih memperhatikan penanganan kemiskinan dan memperhatikan tingkat pendidikan warga.



Gambar 5. Grafik batang perbandingan nilai-nilai indikator tingkat keadilan Pemerintah Provinsi Lampung 2012, di mana APBD untuk kesehatan, penanganan kemiskinan dan pendidikan dibandingkan dengan tingkat kemahalan dinilai masih sangat rendah.

Dalam prinsip partisipasi dan akuntabilitas, Pemerintah masih harus meningkatkan kinerja pada indikator-indikator yang skornya merah seperti pada indikator-indikator akomodasi usulan program kabupaten dalam hasil musrenbang provinsi (5,50), kualitas *public hearing* di DPRD dalam rangka pembahasan Perda non-APBD (4,60), kualitas *public hearing* pembahasan RAPBD atau pembiayaan lain-lain (4,60). Pada prinsip akuntabilitas rapor merah yang masih harus diperhatikan adalah Kesesuaian Target Capaian Prioritas RPJMD dengan Capaian Tahunan Pemerintah Provinsi dalam LKPJ (4,0), dan Komitmen anggota DPRD memperjuangkan kepentingan/aspirasi publik (4,60).



Gambar 6. Skor dua indikator partisipasi (Akomodasi Kabupaten/Kota dalam Musrenbang dan Kualitas Publik Hearing) dan skor dua indikator akuntabilitas (Kesesuaian RPJMD dengan LKPJ dan Aspirasi Publik) yang masih perlu mendapat perhatian.

### C. Masyarakat Sipil

Nilai indeks kinerja tata kelola Masyarakat Sipil di Provinsi Lampung pada 2013 dinilai cenderung baik dengan angka rata-rata keseluruhan adalah 6,40. Partisipasi diukur dari nilai wadah keterlibatan masyarakat yang disediakan OMS untuk advokasi dan monitoring (6,40) dan pelibatan masyarakat oleh OMS dalam pemberdayaan masyarakat (6,40). Keadilan diukur dari nilai lingkup isu-isu yang diadvokasi dan dimonitor oleh OMS (6,40) dan pengarusutamaan gender dan pemberdayaan

kelompok-kelompok rentan (perempuan, fakir-miskin, anak-anak cacat, lansia, HIV/AIDS) dalam kegiatan advokasi dan monitoring oleh OMS (6,40).

Dalam prinsip akuntabilitas, indikator yang diukur adalah laporan program dan keuangan kelembagaan, dan prosedur monitoring dan evaluasi program pemberdayaan masyarakat, yang dalam hal ini nilainya sama yaitu 6,40. Sedangkan dalam prinsip transparansi, indikator yang diukur adalah akses terhadap informasi kelembagaan dan kegiatan OMS, dan akses terhadap informasi program pemberdayaan masyarakat, yang dalam hal ini juga bernilai sama, yaitu 6,40.

Dalam prinsip efisiensi, indikator yang dinilai adalah efisiensi kegiatan advokasi dan monitoring OMS, dan koordinasi antar OMS dalam advokasi dan monitoring, yang keduanya bernilai 6,40. Sedangkan dalam prinsip efektivitas, tiga indikator yang dinilai masing-masing adalah kontribusi OMS terhadap upaya pemberantasan korupsi, kontribusi OMS terhadap upaya peningkatan kualitas pelayanan publik, dan kontribusi OMS terhadap upaya pemberdayaan kelompok-kelompok rentan (perempuan, fakir-miskin, anak-anak, cacat, lansia, HIV/AIDS). Ketiganya mempunyai skor sama yaitu 6,40.

Dalam kurun lima tahun terakhir OMS dinilai cenderung berhasil dalam advokasi dan monitoring masyarakat dalam pembangunan di provinsi ini. Hal demikian bisa dikatakan cukup berhasil. Namun, bila ditinjau lebih jauh bahwa nilai indeks amat baik adalah 10, ke depan OMS tetap harus didorong untuk meningkatkan kinerjanya dalam mengawal pembangunan di Provinsi Lampung.

## D. Masyarakat Ekonomi

Membandingkan berbagai indikator dalam tata kelola menunjukkan bahwa masyarakat ekonomi masih menghadapi kendala dengan tidak terserapnya sebagian besar tenaga kerja (skor 1,00), kurang adanya keadilan dalam tender proyek pemerintah, kurang transparansinya implementasi proyek pemerintah, kurangnya koordinasi antar asosiasi bisnis dan rendahnya penyelesaian konflik antara asosiasi bisnis dengan masyarakat (Gambar 7).

Gambar 7. Rendahnya penyerapan lapangan kerja dan tingkat keadilan dalam tender, transparansi



Dalam implementasi proyek pemerintah, rendahnya koordinasi antar asosiasi bisnis dan rendahnya penyelesaian konflik dengan masyarakat dalam tata kelola masyarakat ekonomi Provinsi Lampung. Nilai partisipasi asosiasi bisnis dalam musrenbang dan terciptanya iklim bisnis di provinsi ini cenderung baik.

Walaupun dapat dikatakan di sini bahwa, partisipasi asosiasi dalam musrenbang dan iklim bisnis di provinsi ini cenderung baik, yang mana tidak lepas dari usaha-usaha masyarakat ekonomi di Provinsi Lampung untuk tetap menciptakan iklim usaha yang kondusif. Munculnya istilah ‘kocok bekem’ dan budaya ‘arisan’ dalam memperoleh akses terhadap proyek pemerintah kiranya perlu dicarikan jalan keluar untuk mendukung budaya persaingan bisnis yang sehat.

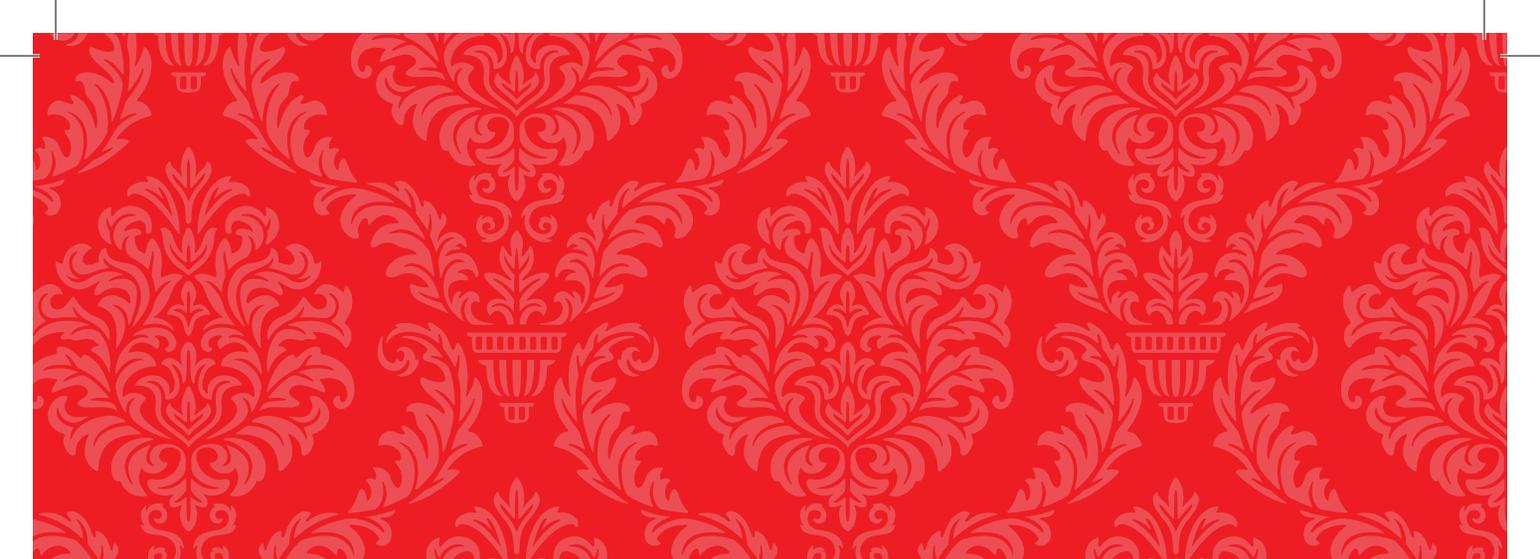
## Kesimpulan dan Rekomendasi

### 3.1. Kesimpulan

1. Indeks Tata Kelola Provinsi Lampung 2012 berada di urutan 10 nasional, atau urutan empat regional Sumatera, dengan nilai 6,01 atau termasuk dalam kriteria cukup.
2. Arena Birokrasi memperoleh nilai tertinggi (6,68) atau masuk dalam kriteria cenderung baik, diikuti oleh Masyarakat Sipil (6,40), Pemerintah (5,51) dan Masyarakat Ekonomi (5,14).

### 3.2. Rekomendasi

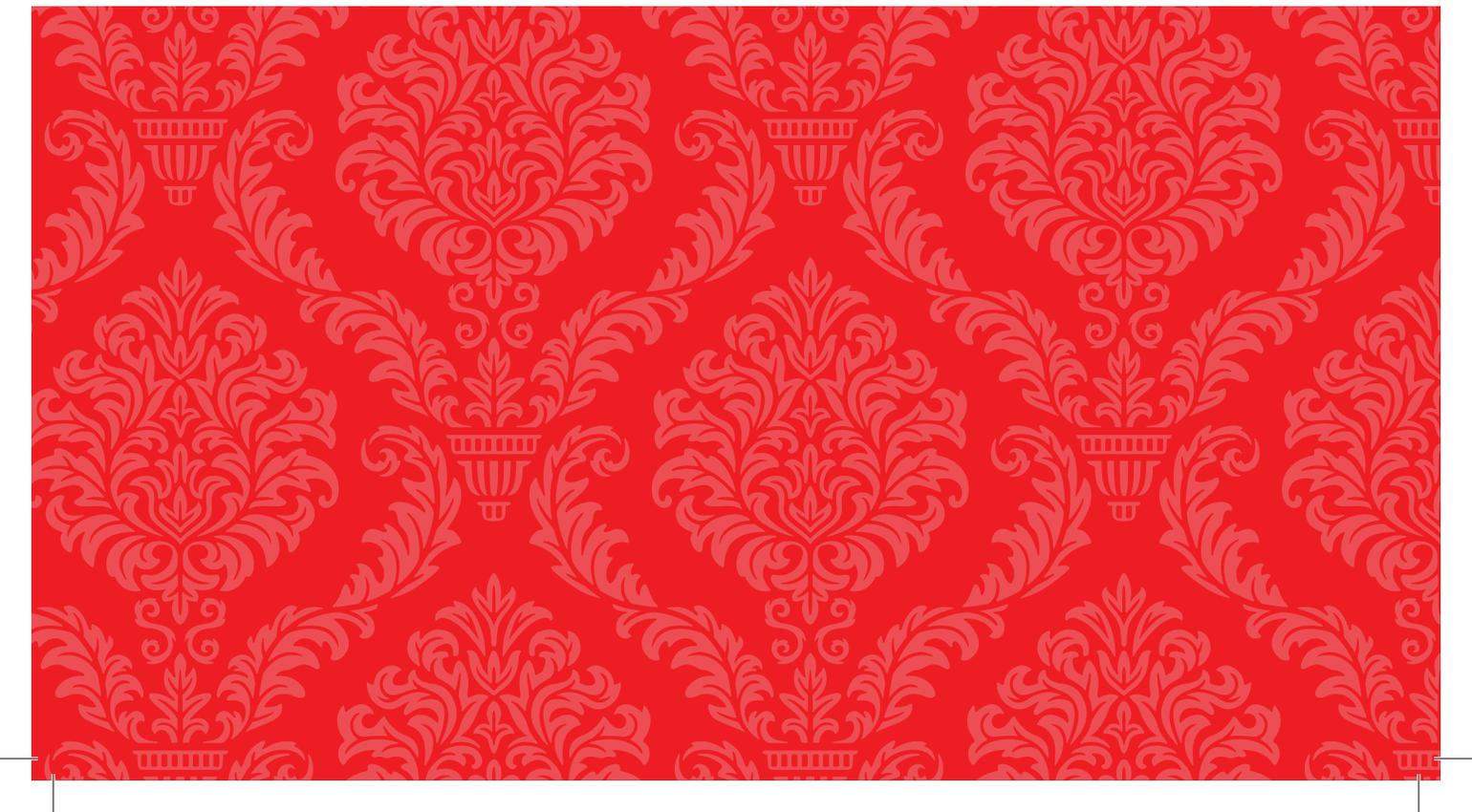
1. Pemerintah diharapkan lebih transparan bagi masyarakat luas dalam hal kemudahan memperoleh akses informasi terhadap dokumen APBD, pertanggungjawaban APBD, penggunaan dana aspirasi anggota DPRD dan kegiatan pengawasan yang dilakukan oleh anggota DPRD, dalam memenuhi hak publik tentang keterbukaan informasi (terutama dokumen-dokumen keuangan yang hingga kini masih sulit diakses publik).
2. Pemerintah diharapkan dapat meningkatkan alokasi anggaran yang sangat memerlukan perhatian karena rendahnya skor indeks untuk bidang-bidang kesehatan (2,12) (total Rp 78 milyar dengan belanja tidak langsung Rp 14,4 milyar), penanggulangan kemiskinan (1,11) (total Rp 74,7 milyar dengan belanja tidak langsung Rp 42,1 milyar) dan pendidikan (2,93) (total Rp 280,5 milyar dengan biaya tidak langsung Rp 15,7 milyar).
3. Birokrasi agar lebih memberdayakan unit-unit pelayanan di bidang pengaduan pajak, kesehatan, penanggulangan kemiskinan, dan pendidikan, karena baru terdapat SK di masing-masing unit pelayanan, namun belum terdapat mekanisme baku dalam penanganan pengaduan.
4. Isu-isu kualitas air, kualitas udara dan kualitas tutupan hutan dengan skor yang sangat rendah (1,00) agar menjadi prioritas utama dalam pelaksanaan pembangunan, mengingat kondisi tutupan hutan rusak yang telah mencapai 63,90% dari 1.004.735,00 ha hutan yang seharusnya tetap terpelihara.



## 11. PROVINSI DKI JAKARTA

# “IBUKOTA YANG BELUM ISTIMEWA”

Oleh: Herry Yogaswara





## I. SEKILAS PROVINSI ACEH

Sebagai ibu kota negara Republik Indonesia, DKI Jakarta mempunyai ke-khas-an dari sisi pemerintahan maupun rona demografi, sosial, ekonomi dan budaya.

### 1.1. Pemerintah Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta

Sesuai dengan namanya “Daerah Khusus Ibu Kota”, maka provinsi DKI Jakarta mempunyai undang-undang pemerintahan sendiri yang memberikan ke-khusus-an yang berbeda dengan pemerintah provinsi lainnya. Dasar hukum pemerintahan Provinsi DKI Jakarta adalah UU 29 tahun 2007, sebagai pengganti dari UU No 34 tahun 1999 yang sudah tidak sesuai dengan perkembangan keadaan dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan provinsi DKI Jakarta.

Sebagai ibukota negara dan sekaligus pusat pemerintahan Indonesia, pemerintah provinsi Dki Jakarta mempunyai beberapa kekhususan, diantaranya otonomi provinsi DKI Jakarta diletakkan pada tingkat provinsi (pasal 9 ayat 1). Selain itu, gubernur DKI Jakarta diberikan kewenangan untuk menunjuk sebanyak-banyaknya empat orang deputi untuk membantu tugas sehari-hari gubernur (Pasal 14 ayat 1) Deputi ini diangkat dan diberhentikan oleh presiden dengan usul dari gubernur. Pada tahun 2011 terdapat empat orang deputi yaitu yang menangani Tata Ruang dan Lingkungan Hidup; bidang industri, perdagangan dan transportasi; bidang pengendalian kependudukan dan permukiman serta bidang budaya dan pariwisata.

Selain itu, berbeda dengan daerah administratif lainnya di Indonesia yang melakukan pemilihan kepala daerah langsung (pilkada) untuk walikota dan bupati, untuk DKI Jakarta walikota/bupati diangkat oleh gubernur atas pertimbangan DPRD Provinsi DKI Jakarta dari PNS yang memenuhi persyaratan (pasal 19 ayat 2). Hal ini menimbulkan implikasi politis dengan posisi DPRD DKI Jakarta yang diberi kewenangan untuk memberikan pertimbangan kepada Gubernur ketika memilih walikota dan bupati (pasal 12 ayat 3).

### 1.2. Implikasi dan Tantangan Tata Kelola DKI Jakarta

Provinsi DKI Jakarta mempunyai batas-batas wilayah dengan provginsi Banten dan provinsi Jawa Barat, serta Laut Jawa di bagian Utara. Oleh sebab itu, terdapat konsep-konsep pembangunan yang berbasis kewilayahan, seperti Jabodetabek (Jakarta Bogor Depok Tangerang dan Bekasi) hingga konsep pembangunan berbasis Daerah Aliran Sungai (DAS) seperti Jakarta, Bogor, Puncak dan Cianjur. Pada tahun 2008 terbit Perpres Nomor 54 tahun 2008 tentang penataan ruang kawasan Jakarta, Bogor, Tangerang, Bekasi, Puncak dan Cianjur atau disebut dengan Jabodetabekpunjur.

Penataan berbasis eko-region ini menempatkan posisi Provinsi DKI Jakarta menjadi penting. Kebijakan-kebijakan pembangunan di Provinsi DKI Jakarta terintegrasi dengan daerah lainnya di Jawa Barat dan Banten, sehingga dalam UU 27 tahun 2007 telah disebutkan koordinasi yang intensif dengan kedua gubernur dari Jawa Barat dan Banten. Artinya, tata kelola pemerintahan pun perlu memperhatikan relasi dengan provinsi tetangganya.

Luas Provinsi DKI Jakarta berdasarkan SK Gubernur Nomor 171 tahun 2007 adalah 7.639.83 km<sup>2</sup>, dengan luas daratan 662,33 km<sup>2</sup> dan lautan 6.977,5 km<sup>2</sup> (termasuk 110 pulau yang tersebar di kepulauan seribu). Luas tersebut kemudian dibagi habis kedalam 5 kota dan 1 kabupaten, yaitu kota Jakarta Pusat, Jakarta Utara, Jakarta Selatan, Jakarta Timur, Jakarta Barat dan Kabupaten Kepulauan Seribu. Kabupaten ini adalah satu-satunya kabupaten di DKI Jakarta dan terakhir ditetapkan sebagai daerah otonom. Sebelumnya merupakan bagian dari Kota Jakarta Utara. Pemerintah kota/kabupaten ini dipimpin oleh seorang walikota/bupati yang ditunjuk oleh gubernur dan berdasarkan pertimbangan dari DPRD Provinsi. Cara ini berbeda dengan pemilihan kepala daerah (pilkada) seperti pada kabupaten/kota lainnya di Indonesia.

Secara demografis, dalam perhitungan penduduk DKI Jakarta perlu dibedakan penduduk yang menjadi warga administratif di Provinsi DKI Jakarta dan penduduk yang bersifat ulang-alik (*commuter*) terkait dengan pekerjaannya di DKI Jakarta. Khususnya bagi penduduk yang bertetangga dengan DKI Jakarta. Jumlah Penduduk yang terekam dalam administrasi kependudukan DKI Jakarta pada tahun 2011 adalah 9.761.999 jiwa. Pertumbuhan penduduk sekitar 1,42%, dengan kepadatan mencapai 14.739 jiwa/km<sup>2</sup>.

Berkaitan dengan politik, terdapat 92 anggota DPRD DKI Jakarta tahun 2009-2014, dengan jumlah terbesar dari Partai Demokrat (32 orang), PKS (18 orang), PDIP (11 orang), Golkar (7 orang), Partai Persatuan Pembangunan (7 orang), Gerindra (6 orang) Hanura + PDS (8 orang) dan PAN PKB (5 orang).

Provinsi DKI Jakarta selain sebagai pusat aktivitas politik, juga pusat ekonomi yang memutar sebagian besar perputaran uang di Indonesia. Pada tahun 2011 pertumbuhan ekonomi di DKI Jakarta mencapai 6,6%, di atas rata-rata ekonomi nasional. Sumbangan terbesar dari sektor pengangkutan dan komunikasi, jasa dan perdagangan serta hotel.

Berkaitan dengan masyarakat sipil, apabila dalam arena ini terdiri dari komponen ornop atau lebih dikenal dengan LSM, kalangan pers, dan akademisi, maka DKI Jakarta mempunyai semua unsur-unsur tersebut. Tetapi, pada sisi lainnya kalangan masyarakat sipil, khususnya ornop lebih mempunyai ketertarikan sendiri pada isu yang bersifat nasional dan bukan secara khusus tentang tata kelola pemerintahan di DKI Jakarta. Akibatnya, keberadaan masyarakat sipil yang ada di DKI Jakarta mempunyai kaitan yang lemah dengan isu tata-kelola pemerintahan di tingkat provinsi.

Demikian halnya dengan kalangan masyarakat ekonomi. Berbagai asosiasi usaha seperti KADIN, IWAPI, APINDO, HIPMI dan sebagainya mempunyai kantor di Jakarta. Bahkan beberapa asosiasi bisnis menggabungkan kantor pusat dengan kantor untuk DKI Jakarta

### 1.3. Isu Tata Kelola DKI Jakarta

Posisi DKI sebagai “Daerah Khusus Ibu Kota”, salahsatu pusat kegiatan ekonomi serta kaitannya dengan provinsi tetangga yang mempunyai jumlah penduduk yang besar (Jawa Barat) dan provinsi yang baru tumbuh (Banten) mempunyai kompleksitas tersendiri dari sisi tata kelola. Pertama, keputusan-keputusan penting tentang pembangunan yang ada di wilayah DKI Jakarta harus dikonsultasikan dengan pemerintah (pusat). Kedua, jumlah penduduk pada jam kerja dan diluar jam kerja di DKI Jakarta berbeda dengan drastis, mengingat sirkulasi penduduk *commuter* dari daerah-daerah di sekitar DKI Jakarta. Ketiga, dalam konteks eko-regional Jabodetabekpuncur, tata lingkungan di DKI Jakarta sangat terpengaruh oleh lingkungan sekitarnya. Misalnya kejadian banjir secara berulang yang terjadi setiap tahun, maupun siklus lima tahunan sangat berpengaruh terhadap kondisi Jakarta, termasuk hal-hal yang berkaitan dengan efektivitas pemerintahan dan alokasi anggaran untuk menanggulangnya.

Diskusi-diskusi yang menyangkut tata kelola pemerintah provinsi DKI Jakarta pada periode 2011 tidak mudah dilakukan. Diskusi kelompok yang dilakukan oleh *Partnership* pada tanggal 7 November 2012, yaitu pada suatu masa transisi kepemimpinan dari Fauzi Bowo kepada Joko Widodo (Jokowi) sangat terasa bias dari para peserta yang sulit membedakan antara situasi tahun 2011 dengan diskusi di bulan November 2012. Misalnya ketika membicarakan tentang pelayanan kesehatan bagi masyarakat miskin, fokus pembicaraan bergeser pada rencana *launching* Kartu Pintar pada tanggal 17 November 2012 yang berbeda Gubernur yang melaksanakannya.

Dalam workshop tentang interaksi antar arena tata kelola DKI Jakarta, terdapat 5 masalah yang mengemuka, yaitu (1) masalah tender yang dianggap belum transparan, (2) Upah Minimum Pekerja (UMP) yang dianggap belum menampung aspirasi berbagai *stakeholder*, (3) Masalah tata ruang wilayah, (4) dugaan penyalahgunaan keuangan di sektor pendidikan, (5) Sosialisasi APBD yang dianggap masih kurang dan (6) Politisasi media.

Sorotan tajam dari masyarakat sipil dan masyarakat ekonomi terhadap transparansi tender-tender proyek di DKI Jakarta tahun 2011 masih cukup kencang. Bahkan pihak masyarakat ekonomi menuduh adanya “mafia proyek” yang sangat merugikan para pengusaha. Pihak LSM dan pengusaha

kehilangan *trust* kepada orang-orang pemerintah provinsi, khususnya dari SKPD Pekerjaan Umum. Walaupun pihak PU sudah menyatakan bahwa praktek-praktek *kongkalingkong* sudah tidak terjadi lagi. Tetapi pihak pengusaha maupun LSM tidak percaya dengan pernyataan tersebut dan menganggap transparansi birokrasi DKI Jakarta masih belum berubah.

Masalah Upah Minimum Pekerja (UMP) oleh kalangan ornop buruh penetapan upah buruh dianggap masih belum mendengarkan kepentingan stakeholder lainnya. Walaupun pada sisi pengusaha dan pemerintah UMP tahun 2011 sebesar Rp 1.290.000 dianggap tinggi dan tertinggi di wilayah Jabodetabek. Sebaliknya itu pihak Dinas Tenaga Kerja menganggap bahwa para pengusaha perlu diapresiasi mengingat kepatuhan mereka terkait dengan tingginya UMP DKI Jakarta. Khususnya UMP pada tahun 2013 yang mencapai Rp 2,2 juta.

Berkaitan dengan transparansi dan akuntabilitas, masalah yang disoroti dalam workshop adalah adanya dugaan penyalahgunaan keuangan dalam program BOS (Bantuan Operasional Sekolah). Kritik dilakukan oleh ornop kemiskinan perkotaan yang menganggap masalah penyalahgunaan keuangan BOS. Setelah melakukan validasi, penyalahgunaan uang BOS tersebut diduga terjadi pada kurun waktu tahun 2007-2009 pada 7 sekolah (<http://www.tempo.co/read/news/2011/01/06/057304174>).

Berkaitan dengan tata ruang wilayah, dalam diskusi tergambar masih kurangnya transparansi dan partisipasi publik dalam pembuatan dan implementasi tata ruang. Indikasinya adalah masih sulitnya untuk mengimplementasikan gambaran yang ada di peta dengan kondisi riil di lapangan yang seringkali tidak sesuai. Warga banyak yang tergusur karena mereka tidak mengetahui peruntukan ruang pada suatu wilayah. Selain itu, masalah Ruang terbuka Hijau (RTH) yang harus dicadangkan justru telah terlanggar menjadi mal dan apartemen. Terdapat persepsi bahwa pelanggaran tersebut seolah-olah dilegalkan dengan cara mengganti warna peruntukan yang ada dalam peta RTRW. Selain itu, zona dalam tata ruang wilayah DKI Jakarta masih bersifat tumpang tindih.

Berkaitan dengan APBD tahun 2011, walaupun dalam web pemerintah Provinsi DKI Jakarta untuk tahun 2011 telah ditampilkan. Namun menurut peserta workshop WIP dianggap masih kurang sosialisasinya. Tetapi dengan kebijakan baru pada tahun 2013 yaitu ditempelkannya APBD DKI Jakarta tahun 2013 di papan pengumuman keluarahan semakin memberikan gambaran tentang transparansi pemerintah DKI Jakarta (lihat foto 1)

Foto 1 Contoh Sosialisasi APBD di Provinsi DKI Jakarta 2013



Selain itu, masalah tata-kelola juga terjadi pada Arena Masyarakat Sipil, khususnya pemberitaan di media yang cenderung melihat bagaimana suatu pemberitaan yang laku di pasar, sehingga pemberitaan di media kurang berimbang dan tidak independen.

## II. ANALISA INDEKS TATA KELOLA PEMERINTAH

### 2.1. Hasil indeks : Cenderung Baik untuk Arena Birokrasi dan Pemerintah, tetapi Cukup untuk Arena Masyarakat Sipil dan Ekonomi

Hasil IGI 2012 adalah indeks tata kelola berdasarkan empat arena dan enam prinsip yang dibangun dari 89 indikator. Indeks yang dibuat adalah pada aras nasional dan aras provinsi. Oleh sebab itu, indeks rata-rata nasional dapat dijadikan pandom untuk menilai apakah indeks provinsi di atas atau di bawah rata-rata nasional. Kemudian, karena masing-masing provinsi mempunyai indeks sendiri-sendiri, maka indeks antar provinsi dapat dibandingkan dan dibuat peringkat-peringkat. Selain itu, untuk analisis yang lebih mendalam, indeks dapat dilihat dalam kaitannya antara arena dan prinsip-prinsip. Selain itu, untuk keperluan yang lebih mendalam, angka-angka yang ada dalam indikator perlu dipelajari sebagai bahan rekomendasi kebijakan. Setelah itu angka-angka indeks dibuat dalam kategori tertentu, yaitu sangat buruk (1 – 1,29), buruk (2,30-3,57), cenderung buruk (3,58 – 4,86), cukup (4,87- 6,14), cenderung baik (6,15 – 7,43), baik (7,44 – 8,71) dan baik sekali (8,72 – 10,0)

Tabel 2. Hasil Indeks DKI Jakarta dan Nasional Per Arena dan Prinsip

Arena	Keseluruhan		Partisipasi		Keadilan		Akun- tabilitas		Trans- paransi		Efisiensi		Efektivitas	
	DKI	Nas	DKI	Nas	DKI	Nas	DKI	Nas	DKI	Nas	DKI	Nas	DKI	Nas
Pemerintah	6,78	5,28	5,07	5,87	9,60	3,89	7,49	5,45	6,04	4,58	6,47	7,51	4,15	5,49
Birokrasi	7,14	5,68	4,05	3,96	7,59	5,91	6,62	6,17	9,09	5,04	7,36	6,98	6,37	5,38
Masyarakat Sipil	5,33	6,33	6,40	6,53	4,60	6,28	4,60	6,17	5,37	6,28	4,60	6,22	6,40	6,48
Masyarakat Ekonomi	5,44	5,72	6,40	6,16	5,18	5,83	6,05	6,18	6,40	5,80	5,18	5,54	3,27	4,74

Sumber : IGI 2012, diolah

### *Indeks Provinsi dan Perbandingan Antar Provinsi Regional*

Tabel 2 di atas menunjukkan indeks secara keseluruhan untuk provinsi DKI Jakarta adalah 6,37, indeks ini di atas rata-rata nasional yaitu 5,70. Indeks tertinggi disumbangkan oleh Arena Birokrasi yaitu 7,14 kemudian Arena Pemerintah yaitu 6,78. Dua arena lainnya indeksnya di bawah rata-rata nasional, yaitu Arena Masyarakat Ekonomi (5,44) dan Masyarakat Sipil (5,33). Bahkan Arena Masyarakat Sipil DKI Jakarta nilai indeksnya cukup signifikan lebih rendah dengan rata-rata nasional. Hasil Indeks 6,37 masih di bawah nilai indeks DKI Jakarta tahun 2008 yaitu 6,51

Rendahnya indeks masyarakat sipil di bawah rata-rata nasional terjadi secara merata pada semua prinsip, bahkan prinsip-prinsip yang seringkali menjadi ciri masyarakat sipil yaitu keadilan, akuntabilitas dan transparansi indeksnya cenderung buruk. Hal ini kontras dengan indeks Arena Birokrasi DKI Jakarta yang indeks prinsip semuanya di atas rata-rata nasional. Walaupun indeks prinsip partisipasi dalam Birokrasi masih cenderung buruk (4,05), namun indeks nasionalpun dalam kategori cenderung buruk yaitu 3,96.

Secara nasional indeks Provinsi DKI Jakarta ada di peringkat ketiga, di bawah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) 6,8 dan Jawa Timur 6,43. Tiga provinsi lainnya di pulau Jawa mempunyai indeks di bawah DKI Jakarta walaupun masih di atas rata-rata nasional, yaitu Jawa Barat (5,88), Jawa Tengah (5,88) dan Banten (5,85)

## **2.2. Analisis Level Arena**

Arena Pemerintah adalah lembaga pembuat kebijakan pada tingkatan provinsi, yaitu DPRD dan gubernur yang menjalankan fungsi pembuatan regulasi, koordinasi pembangunan dan pengalokasian anggaran. Sedangkan birokrasi adalah lembaga pelaksana kebijakan sekaligus jembatan antara

pemerintah dan publik, termasuk kedalam birokrasi ini adalah SKPD provinsi yang menjalankan fungsi pelayanan publik, peningkatan penerimaan keuangan daerah dan pengaturan ekonomi daerah. Dua arena lainnya adalah masyarakat sipil dan masyarakat ekonomi, Masyarakat sipil yang dipilih adalah individu atau kelompok masyarakat yang aktif berpartisipasi dalam proses governance dan melakukan fungsi advokasi kebijakan publik. Sedangkan masyarakat ekonomi adalah individu atau kelompok masyarakat yang menjalankan usaha dengan orientasi profit dan terlibat dalam menunjang pelaksanaan kebijakan, masyarakat ekonomi menjalankan fungsi partisipasi di dalam tender dan pelaksanaan proyek-proyek pemerintah (Partnership, 2008).

Arena Birokrasi yang merupakan pelaksana kebijakan dan jembatan antara pemerintah dan publik di DKI Jakarta mempunyai indeks yang cenderung baik (7,14) dan ada di atas rata-rata nasional. Memang secara nasional indeks Birokrasi lebih tinggi dibandingkan arena lainnya. Dibandingkan dengan provinsi lainnya, Arena Birokrasi DKI Jakarta nilai indeksnya hanya lebih rendah dari Arena Birokrasi Daerah Istimewa Yogyakarta (7,46). Dari tabel 2 dapat kita lihat indeks prinsip-prinsip yang ada pada Arena Birokrasi DKI Jakarta di atas rata-rata nasional, bahkan pada salah satu prinsipnya yaitu transparansi bernilai sangat baik (10,0) yaitu tentang kemudahan akses terhadap dokumen keuangan dan investasi.

Birokrasi di DKI Jakarta memang dituntut untuk bekerja jauh lebih baik daripada daerah lainnya, mengingat tunjangan kinerja daerah (TKD) yang cukup besar. Berdasarkan Pergub 215 tahun 2009 TKD per bulan untuk eselon 1 sekitar Rp 50 juta, eselon 2 (Rp 22-28 juta), eselon 3 (Rp 9.550.000 – 11.550.000), eselon IV (Rp 5.850,00 – Rp 6.550,000), eselon V (Rp 5.500.000) dan staf (Rp 2.900.000 – 4.700.000). Bahkan belakangan ini mulai ada wacana untuk menaikkan gaji PNS DKI Jakarta dua kali lipat.

Sedangkan Arena Pemerintah yang sering disebut dengan political office, terdiri dari Gubernur dan DPRD Provinsi. Fungsi yang diemban oleh Arena Pemerintah adalah sebagai pembuat regulasi, koordinasi pembangunan dan alokasi anggaran. Indeks Arena Pemerintah DKI Jakarta di atas rata-rata nasional dan merupakan indeks tertinggi untuk Arena Pemerintah dibandingkan dengan provinsi lainnya. Perlu dicatat, bahwa sesuai dengan kekhususan pemerintah DKI Jakarta, terdapat perbedaan dengan provinsi lainnya dalam hal pemilihan kepala daerah, yaitu walikota administratif dan bupati kabupaten administratif berdasarkan penunjukan oleh gubernur dan bukan pemilihan kepala daerah secara langsung. Hal ini tentu saja berpengaruh terhadap langgam relasi antara gubernur dan walikota/bupati yang memimpinya, dibandingkan dengan walikota/bupati yang dipilih oleh rakyat secara langsung.

Berbeda dengan Arena Birokrasi yang indeks prinsip-prinsipnya semua di atas rata-rata nasional, pada Arena Pemerintah DKI Jakarta, prinsip partisipasi, efisiensi dan efektivitas masih di bawah rata-rata nasional. Bahkan indeks prinsip efektivitas cenderung buruk. Hal ini sangat terkait dengan fungsinya sebagai pembuat regulasi, seperti Perda dan Peraturan tentang lingkungan yang tidak dilakukan secara efisien dan efektif.

Dari keempat arena yang diteliti, justru Arena Masyarakat Sipil dan masyarakat ekonomi mendapatkan indeks yang rendah dan di bawah rata-rata nasional, yaitu Arena Masyarakat Ekonomi (5,44) sedangkan rata-rata indeks nasional 5,72. Kemudian Arena Masyarakat Sipil dengan indeks 5,33 sangat jauh di bawah rata-rata nasional 6,33. Dengan demikian, khusus mengenai masyarakat sipil di DKI Jakarta fungsinya sebagai advokasi dalam kebijakan publik masih dalam posisi cenderung baik hingga cukup saja (4,60 – 6,40). Indeks Masyarakat Sipil ini agak terbantu oleh prinsip partisipasi dan efektivitas.

Seperti yang disebutkan pada bagian terdahulu, banyak kelompok masyarakat sipil berdomisili di wilayah DKI Jakarta, tetapi isu yang disorotinya lebih pada isu-isu nasional dan tidak secara khusus melihat tata kelola pemerintahan yang ada di Provinsi DKI Jakarta. Dalam Arena Masyarakat Sipil terdapat komponen organisasi non pemerintah (ornop atau LSM), kalangan pers dan akademisi. Walaupun terdapat kesan WIP lebih banyak memberikan persepsi terhadap keberadaan organisasi non pemerintah (ornop atau LSM) dibandingkan dengan aktor-aktor lainnya di Arena Masyarakat Sipil, yaitu arena akademisi dan pers. Perlu dicatat, bahwa indikator-indikator yang membentuk indeks pada masyarakat sipil dan masyarakat ekonomi semuanya berdasarkan hasil wawancara dengan WIP dan bersifat persepsi.

Berkaitan dengan Arena Masyarakat Sipil, perlu dicatat tentang "karakter" masyarakat sipil yang terdiri dari berbagai entitas, yaitu organisasi non pemerintah, kalangan pers dan kalangan akademisi/intelektual yang tentu saja mempunyai karakter dan cakupan kerja advokasi yang berbeda-beda. Entitas yang bersifat jamak ini tentu saja berbeda dengan karakter arena lain yang relatif lebih sama, seperti birokrasi dan masyarakat ekonomi.

Sedangkan rendahnya indeks Masyarakat Ekonomi di bawah rata-rata nasional menunjukkan fungsi menunjang pelaksanaan kebijakan ekonomi dan keterlibatan dalam tender masih belum berjalan dengan baik. Walaupun apabila dibedah berdasarkan prinsip-prinsipnya, prinsip partisipasi dan transparansi masih ada di atas indeks nasional. Artinya tingkat keterlibatan pemangku kepentingan masyarakat ekonomi dalam proses pembuatan kebijakan dan keputusan yang diambil jelas dan terbuka bagi masyarakat untuk menyaksikan, mempelajari dan mengevaluasinya. Tetapi, prinsip efisien dan efektivitas yang justru sering dilekatkan pada dunia bisnis, mempunyai indeks yang

relatif rendah, bahkan untuk efektivitasnya masuk dalam kategori buruk. Artinya pencapaian dari tujuan-tujuan yang direncanakan kurang terealisasi.

### **2.3. Analisis Prinsip Keseluruhan**

Dari sisi prinsip, indeks tertinggi terdapat pada prinsip transparansi yang ada dalam Arena Birokrasi, yaitu 9,09 dan terendah pada prinsip efektivitas dalam Arena Masyarakat Ekonomi yaitu 3,27. Namun, secara keseluruhan, indeks transparansi dengan arena-arena lainnya tidak setinggi Arena Birokrasi, yaitu indeks transparansi pada Arena Pemerintah (6,04), masyarakat sipil (5,37) dan masyarakat ekonomi (6,40). Oleh sebab itu dalam melihat prinsip-prinsip yang ada dalam indeks ini sebaiknya dilihat per arena dan tidak dilihat secara keseluruhan.

Dalam tabel 2 di atas dapat dilihat bahwa indeks prinsip partisipasi tidak ada yang masuk dalam kategori baik sekali, hanya kisaran kategori cenderung buruk hingga cenderung baik. Sedangkan dalam prinsip fairness (keadilan), indeksnya mencapai kategori baik sekali terdapat pada Arena Pemerintah, sisanya pada kategori cenderung buruk hingga baik. Pada prinsip akuntabilitas kategori baik hanya pada Arena Pemerintah. Sisanya cenderung buruk hingga cenderung baik. Pada prinsip transparansi, Arena Birokrasi mempunyai indeks tertinggi, yaitu 9,09, tetapi arena lainnya ada dalam kategori cukup hingga cenderung baik. Pada prinsip efisiensi, indeks tertinggi dalam kategori cenderung baik, sedangkan sisanya mempunyai indeks antara cenderung buruk hingga cukup. Prinsip terakhir, yaitu efektivitas kategori tertinggi yang dicapai adalah cenderung baik dalam Arena Masyarakat Sipil dan Birokrasi. Sedangkan dalam Arena Pemerintah cenderung buruk dan dalam Arena Masyarakat Ekonomi kategorinya adalah buruk.

Secara umum dapat diringkaskan bahwa prinsip partisipasi, yang berarti tingkat keterlibatan para pihak dalam tata-kelola masih rendah atau dalam konsep partisipasi masih dalam tahap diinformasikan, belum dilibatkan dalam suatu proses pengambilan keputusan. Hal yang relatif sama ada dalam prinsip efisiensi, yaitu belum optimalnya penggunaan sumber daya manusia, anggaran dan alokasi waktu dalam mencapai tujuan. Hal ini berbeda dengan prinsip keadilan yang relatif mempunyai indeks yang baik. Ini berarti dalam proses tata-kelola di DKI Jakarta menerapkan perlakuan yang sama bagi semua orang tanpa membedakan suku, agama, ras dan gender.

### **2.4. Analisis Indikator**

Indeks tata kelola dihitung dari 89 indikator yang membentuknya. Dalam tabel 1 telah diperlihatkan jumlah indikator dari masing-masing arena dan prinsip. Berbeda dengan indeks tata kelola pada tingkat arena yang merupakan komposit dari indeks enam prinsip. Kemudian masing-masing prinsip

mempunyai jumlah dan bobot dari masing-masing indikator, maka indikator perlu dilihat secara jelas definisi kerja dari subyek yang dinilainya.

#### **2.4.1. Indikator Pengungkit Tingginya Indeks**

Indeks tata-kelola provinsi DKI Jakarta pada tahun 2012 pada intinya diungkit oleh beberapa indikator yang nilainya bersifat *outstanding* yaitu nilai indeksnya sangat baik dan jauh di atas rata-rata nasional. Indeks itu berasal dari beberapa indikator Arena Pemerintah (APBD untuk kesehatan, APBD untuk kemiskinan, APBD untuk pendidikan, kesesuaian pencapaian RPJMD, Rasio Hibah dan Bantuan Sosial, dan rasio total budegt APBD DPRD). Kemudian inidkator dari Arena Birokrasi (indikator persentase kelahiran yang dibantu tenaga medis, akses terhadap dokumen pengelolaan keuangan daerah, kemudahan regulasi investasi, pelayanan pengurusan investasi dan skor Indeks Pembangunan Manusia (HDI) dan persentase anggaran DPKD terhadap realisasi APBD provinsi). Sedangkan Arena Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi tidak menyumbang pengungkit indeks, bahkan sebaliknya memperkecil.

Dengan demikian, indikator yang mengungkit indeks DKI Jakarta dan bersifat *outstanding* kebanyakan dari indikator dari data-data obyektif, yaitu (1) program-program yang terkait dengan kesehatan, penanganan kemiskinan dan pendidikan 9 tahun, termasuk penanganan medis untuk membantu kelahiran (2) kesesuaian target capaian prioritas RPJMD dengan capaian tahunan pemerintah provinsi, (3) kemudahan akses investasi termasuk pelayanan untuk pengurusannya dan (4) skor Indeks Pembangunan Manusia (*Human Development Index*). Indikator-indikator tersebut memberikan angka 10 dan jauh di atas angka nasional.

Program-program yang sering disebut dengan pro-rakyat, seperti anggaran kesehatan, anggaran penanggulangan kemiskinan dan anggaran pendidikan 9 tahun sering dijadikan indikator untuk melihat bagaimana pemerintah dan birokrasi mempunyai kepedulian terhadap kalangan miskin. Ketiga indikator tersebut bernilai 10 (sangat baik). Sedangkan indeks yang didapatkan adalah 9,60 (sangat baik) yang jauh di atas rata-rata nasional yang hanya 3,89 (cenderung buruk).

Indikator-indikator yang bersifat "obyektif" yaitu alokasi anggaran menunjukkan pencapaian nilai tertinggi. Hal ini berbeda dengan hasil wawancara WIP yang justru menunjukkan adanya titik lemah dari sisi pengawasan pembangunan yang dilakukan oleh DPRD. Kemudian indikator persepsi untuk gubernur pada tahun 2011, dianggap kurang adanya persamaan kesempatan berbagai kelompok untuk bertemu dan berinteraksi dengan gubernur.

Tingginya indeks dari Arena Pemerintah juga diungkit oleh indikator konsistensi dalam menjalankan target RPJMD 2005-2012. Artinya antara visi dan misi gubernur telah direalisasikan dalam program yang sesuai dengan perencanaan pada tahun tersebut. Berbanding terbalik dengan rata-rata indeks secara nasional yang memperlihatkan faktor perencanaan pembangunan dengan visi dan misi yang ada dalam RPJMD pemerintah provinsi lainnya yang bernilai 3,55. Pemerintah provinsi DKI Jakarta pada tahun tersebut telah berusaha mewujudkan harmonisasi antara perencanaan dengan implementasi di tingkat lapangan.

Indeks lainnya yang memberikan angka tinggi adalah upaya-upaya yang dilakukan oleh Arena Birokrasi untuk memfasilitasi kegiatan investasi. Pada sisi prinsip transparansi dalam hal akses terhadap regulasi investas maupun pelayanan inevstasi indeksnya mencapai angka 10 (sangat baik), sementara itu secara nasional kemudahan dalam akses investasi masih bernilai 5,84 yang berarti hanya bermakna “cukup” saja.

#### **2.4.2. Indikator yang mempengaruhi indeks Rendah**

Arena Birokrasi menyumbangkan indeks yang paling tinggi dan menjadi pengungkit dari indeks DKI Jakarta secara keseluruhan. Namun, dua indikator yang ada di Arena Birokrasi masih menunjukkan “rapor merah”, yaitu (1) tidak adanya saluran pengaduan masyarakat terkait dengan dinas pendapatan daerah dan (2) pertumbuhan investasi yang negatif yang terjadi pada tahun 2011 dibandingkan dengan tahun 2010. Walaupun indikator jumlah investasi yang ditanamkan pada tahun 2011 menunjukkan indeks yang tinggi, yaitu 8,57.

Arena Pemerintah secara umum menyumbangkan indeks yang diatas rata-rata nasional, tetapi bagian yang mempunyai indeks rendah justru berasal dari prinsip partisipasi, khususnya indikator-indikator yang terkait dengan (1) peranan DPRD dalam kaitannya dengan public hearing RAPBD dan non-RAPBD (2) kualitas saluran pengaduan masyarakat melalui DPRD. Hal ini dapat diamati dari belum adanya website yang dapat membuka akses masyarakat dalam melakukan pengaduan terhadap DPRD, berbeda dengan pemerintahan provinsi yang mempunyai website yang memuat berbagai informasi dan adanya *link* untuk pengaduan masyarakat. Pengaduan rakyat terhadap DPRD tampaknya dilakukan secara langsung pada saat kunjungan kerja atau konstituen yang mengadukan permasalahannya kepada anggota DPRD.

Selain itu, aspek regulasi dari pihak pemerintah dan DPRD masih terlampau lemah. Hal ini dapat dilihat dari minimnya jumlah Perda pada tahun 2011 dibandingkan dengan Prolegda yang direncanakan. Demikian halnya dengan ketepatan waktu pengesahan APBD tahun 2011 menunjukkan masih lemahnya prinsip akuntabilitas yang dalam Arena Pemerintah. Selain itu, kemudahan akses

informasi masih sulit, khususnya untuk DPRD. Misalnya dalam kegiatan pengumpulan data IGI 2012, pihak pemerintah provinsi DKI Jakarta membuka akses seluas-luasnya untuk pengambilan data tanpa meminta surat ijin penelitian. Berbeda dengan pihak sekretariat DPRD yang meminta surat ijin hanya untuk mengetahui jumlah prolegda pada tahun 2011. Hal ini berbeda dengan anggota DPRD yang lebih mudah untuk dihubungi secara langsung, tanpa melalui perijinan khusus.

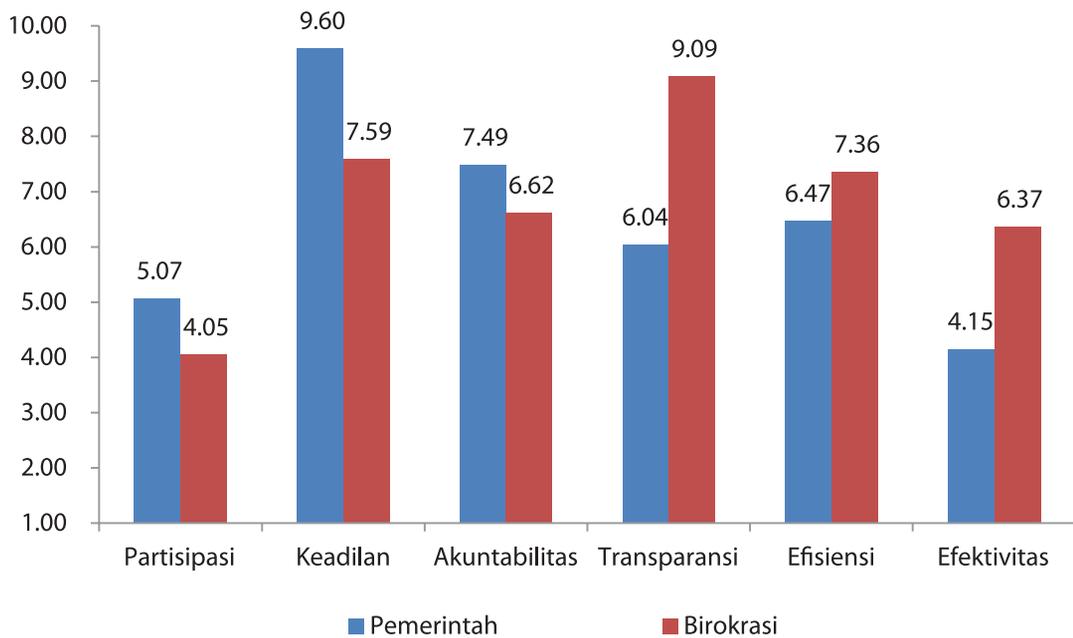
Dalam Arena Masyarakat Sipil, indikator-indikator yang dibuat kesemuanya adalah indikator persepsi yang merupakan rangkuman pendapat dari para WIP yang berjumlah 37 orang. Terdapat 13 indikator yang ditanyakan untuk melihat peran masyarakat sipil dalam tata kelola. Hasil indeksnya pada kisaran 4,60 – 6,40, namun secara keseluruhan indeks Masyarakat Sipil DKI Jakarta jauh dari indeks nasional yang mencapai 6,37.

Walaupun beberapa indikator masyarakat sipil di DKI Jakarta relatif rendah, tetapi masyarakat sipil masih sangat diharapkan peranannya dalam hal pemberantasan korupsi.

Menarik untuk dicermati adalah prinsip-prinsip yang sering dianut oleh masyarakat sipil sebagai kelompok yang mengedepankan partisipasi, keadilan, akuntabilitas, dan transparansi. Pada prinsip partisipasi, keadilan dan transparansi angka indeksnya di bawah rata-rata nasional. Bahkan indeks transparansinya 5,37 sedangkan rata-rata nasional 6,28. Indeks akuntabilitas juga cukup rendah 4,60 di bawah rata-rata nasional yang mencapai 6,17. Kenyataan ini menjadi menarik untuk mencermati "karakter" masyarakat sipil yang ada di provinsi DKI Jakarta yang lebih memperhatikan kondisi "nasional" dibandingkan tata-kelola pada tingkat pemerintah provinsi DKI Jakarta.

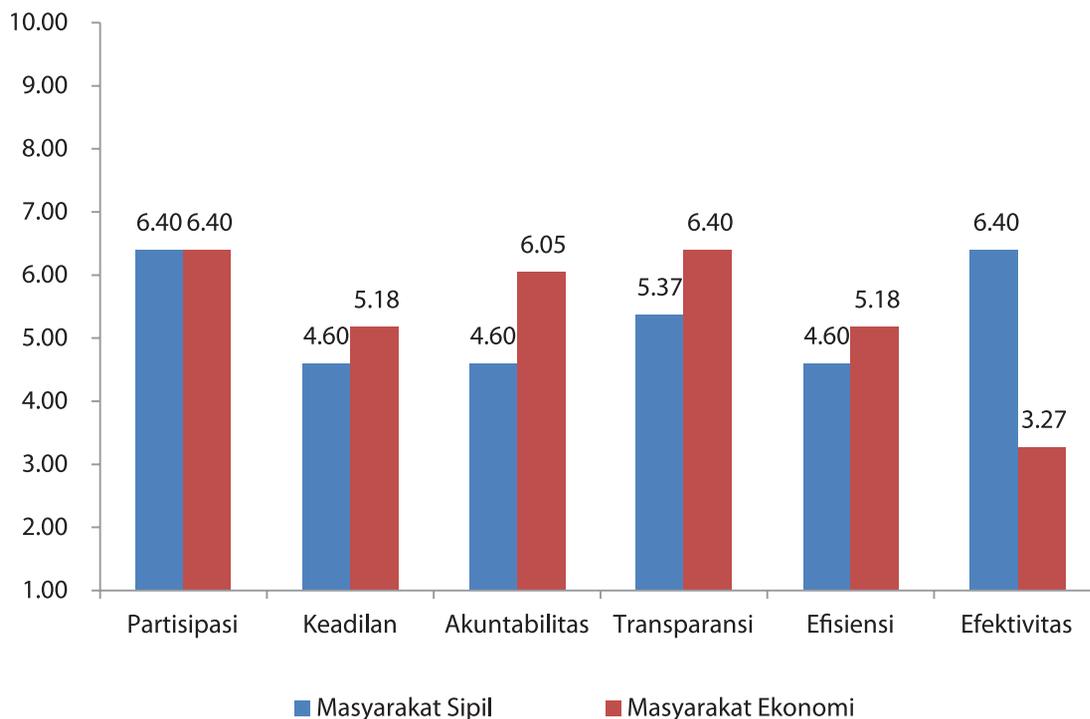
Arena Masyarakat Ekonomi yang merupakan para pelaku ekonomi di DKI Jakarta juga mempunyai indeks rata-rata di bawah nasional. Indeks terendah justru berasal dari prinsip efektivitas dan efisien, dua konsep yang senantiasa menjadi filosofi para pelaku ekonomi. Dalam prinsip efektivitas indeksnya 3,27 sedangkan efisien 5,18.

### Perbandingan Prinsip-Prinsip antar Arena Tertinggi vis-a-vis Terendah



Arena Pemerintah dan Birokrasi adalah dua kelembagaan yang paling dekat dengan tata kelola pemerintah yang baik (*good government*), khususnya peran mereka sebagai regulator maupun implementor dari kebijakan negara. Arena Birokrasi mempunyai indeks yang lebih tinggi dibandingkan dengan Arena Pemerintah. Indeks dari prinsip-prinsip yang ada di dalam kedua arena tersebut memperlihatkan adanya perbedaan capaian. Indeks tertinggi untuk Arena Pemerintah berasal dari prinsip keadilan (9,60) sedangkan, dari Arena Birokrasi dari prinsip transparansi (9,09).

Pada Arena Pemerintah, indeks prinsip tertinggi dan terendah berbeda cukup jauh, yaitu antara 9,60 dengan 4,15. Demikian halnya dengan Arena Birokrasi, indeks tertinggi berasal dari prinsip transparansi (9,09) dan terendah dari prinsip partisipasi (4,05), artinya terdapat kesenjangan yang cukup lebar antara indeks transparansi dan partisipasi. Artinya, upaya-upaya yang cukup transparan dalam hal akses untuk mengetahui berbagai anggaran, tidak diimbangi dengan upaya yang lebih partisipatif dari Arena Birokrasi untuk melayani masyarakat yang tercermin dari lemahnya saluran pengaduan masyarakat untuk kepentingan pendapatan daerah maupun informasi tentang kemiskinan.



Masyarakat sipil dan Masyarakat Ekonomi adalah dua institusi yang diharapkan mempunyai fungsi kontrol dari kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah maupun birokrasi. Oleh sebab itu, sebelum melakukan fungsi kontrolnya, maka Arena Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi sangat perlu untuk kuat dalam memegang prinsip-prinsip partisipasi, akuntabilitas dan transparansi. Tentu saja tanpa menafikkan prinsipkeadilan, efisiem dan efektif. Arena Masyarakat Sipil mempunyai indeks partisipasi dan efektivitas yang dapat dikategorikan “cenderung baik” namun “cenderung buruk” untukkeadilan, akuntabilitas dan efisiensinya. Kelemahannya justru ada pada penanganan isu kaum marginal yang seharusnya menjadi fokus dari kelompok masyarakat sipil, prosedur pelaporan keuangan dan lemahnya monev pemberdayaan masyarakat.

Kondisi yang tidak jauh berbeda terlihat pada Arena Masyarakat Sipil, yaitu prinsip partisipasi dan transparansi cenderung baik, tetapi prinsp efektivitas cenderung buruk.

## 2.5. Analisis Indikator Tertinggi dan Terendah

Indikator terendah adalah indikator dengan penilaian sangat buruk (skala 1-2,29) sedangkan yang tertinggi adalah baik sekali (8,71 – 10,0). Sisanya adalah buruk (2,29 – 3,57), cenderung buruk (3,57-4,86), cukup (4,86-6,14), cenderung baik (6,14-7,43), dan baik (7,43-8,71).

Dari 89 indikator yang ada, terdapat 5 indikator yang masuk dalam kategori sangat buruk dan 12 indikator yang termasuk sangat baik. Dari tujuh indikator sangat buruk, 3 indikator berasal dari Arena Pemerintah dan 2 dari Arena Birokrasi. Sedangkan dari 12 indikator yang sangat baik, 8 indikator berasal dari Arena Pemerintah dan 4 dari Arena Birokrasi. Data-data ini menunjukkan bahwa dalam Arena Pemerintah dan Birokrasi terdapat kesenjangan (*gap*) tata kelola yang relatif lebar antara indikator yang “sangat buruk” dan yang “sangat baik”, sementara itu Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi bersifat moderat, walaupun dalam indeks yang relatif rendah.

Tabel 3. Perbandingan Indikator Terendah dan Tertinggi Arena Pemerintah dan Birokrasi

	Arena Pemerintah	Arena Birokrasi
Indikator Terendah	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Jumlah Perda Inisiatif (1,0)</li> <li>2. Regulasi Perlindungan LH (1,0)</li> <li>3. Tingkat Kemiskinan (1,0)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Unit Pelayanan Pengaduan (1,0)</li> <li>2. Pertumbuhan Investasi (1,0)</li> </ol>
Indikator Tertinggi	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Alokasi APBD Kesehatan (10,0)</li> <li>2. Alokasi APBD Kemiskinan (10,0)</li> <li>3. Alokasi APBD Pendidikan (9,24)</li> <li>4. Pencapaian target RPJMD (10,0)</li> <li>5. Rasio Belanja Hibah/Subsidi dan Bantuan Sosial (9,92)</li> <li>6. Waktu Penerbitan Peraturan Gubernur tentang Implementasi PERDA (10,00)</li> <li>7. Rata-rata waktu penyelesaian Perda di DPRD dalam 1 tahun terakhir (10,00)</li> <li>8. Rasio Total Budget DPRD Terhadap APBD (10,0)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Persentasi Kelahiran Medis (10,0)</li> <li>2. Kemudahan akses regulasi investasi (10,0)</li> <li>3. Pelayanan Pengurusan Investasi (10,0)</li> <li>4. Skor HDI (10,0)</li> </ol>

Sumber : IGI DKI Jakarta 2012, diolah

Terdapat dua jenis indikator yang memberikan kontribusi indeks yang rendah, pertama berkaitan dengan kinerja pembuatan regulasi setingkat Peraturan Daerah. Kedua berkaitan belanja hibah. Tahun 2011 dihasilkan 16 buah Peraturan Daerah, di mana empat di antaranya Perda yang terkait dengan APBD. Dua belas Perda lainnya lebih banyak mengatur masalah retribusi dan apabila dilihat bulan pengesahannya terjadi pada bulan November 2011. Hal ini memberikan indikasi Pemerintah

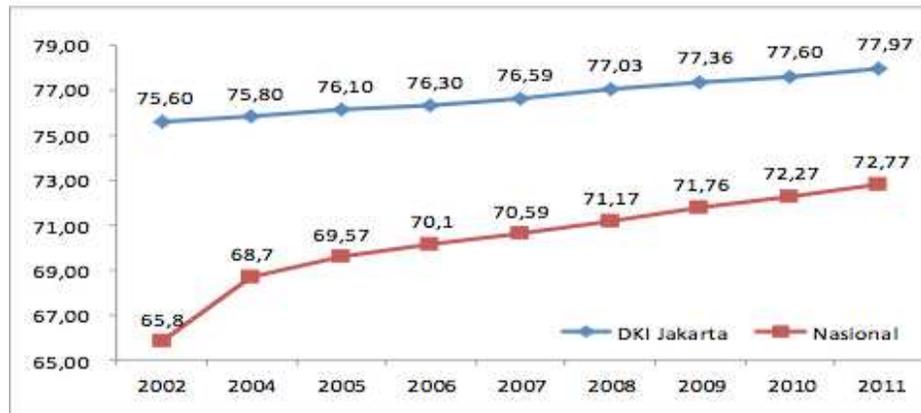
(Gubernur dan DPRD) kurang produktif dalam menghasilkan regulasi-regulasi setingkat Peraturan Daerah. Sedangkan dalam Arena Birokrasi, penyebab pertumbuhan investasi kemungkinan lebih disebabkan oleh permasalahan eksternal dunia investasi yang lebih bersifat perijinan pemerintah pusat dibandingkan dengan pemerintah provinsi DKI Jakarta.

Persoalan kemiskinan di DKI Jakarta ternyata masih bersifat kronis, walaupun dana pengurangan DKI Jakarta dianggap tertinggi di Indonesia, namun jumlah orang miskin di DKI Jakarta masih lebih tinggi 0,2% dibandingkan dengan tahun 2010. Hal ini mengkonfirmasi relasi antara jumlah penduduk dan karakter migrasi penduduk DKI Jakarta terhadap tata kelola, yaitu banyaknya migran yang ada di DKI Jakarta dan juga posisinya dengan provinsi Jawa Barat dan Banten.

Sembilan indikator tertinggi dari Arena Pemerintah maupun Birokrasi hampir semuanya berasal dari data obyektif (APBD, hasil RPJMD dan skor HDI). Hanya dua indikator yang berasal dari WIP dan pengamatan, yaitu keduanya terkait dengan kemudahan dalam investasi. Khusus untuk alokasi APBD untuk kesehatan, penanganan kemiskinan dan pendidikan indeksnya sangat senjang dengan rata-rata nasional yang berkisar pada indeks tertinggi 3,91. Alokasi APBD untuk kesehatan mencapai Rp 210.237 per kapita, untuk urusan pendidikan Rp 2.289.588 per siswa WAJAR 9 Tahun dan penanggulangan kemiskinan Rp 1.484.497 setiap orang miskin. Kesenjangan antara jumlah yang dikeluarkan oleh pemerintah provinsi DKI Jakarta dengan angka nasional, salah satunya disebabkan oleh dana-dana anggaran tersebut tidak perlu di-*share* kepada pemerintah kota dan kabupaten, melainkan langsung di hitung sebagai pengeluaran provinsi.

Selain itu, Indeks Perkembangan Manusia (IPM) DKI Jakarta selalu di atas rata-rata nasional. IPM merupakan komposit dari indikator angka harapan hidup, angka melek huruf, rata-rata lama sekolah dan pendapatan per kapita, merupakan salah satu cara untuk melihat bagaimana kinerja dan keberpihakan pemerintah terhadap kelompok marjinal. Grafik 1 memperlihatkan sejak tahun 2002 IPM DKI berkencenderungan naik dan di atas rata-rata nasional. Sebagai salahsatu indikator dari prinsip efektivitas dalam Arena Birokrasi, indeks IPM DKI Jakarta mencapai angka 10 dan di atas rata-rata nasional dengan indeks 6,0. IPM memberikan gambaran makro cara mengukur keberhasilan pembangunan. Namun, dibalik keberhasilan angka-angka makro tersebut, ukuran lainnya yang lebih sensitif untuk melihat kaum miskin, seperti *poverty index* perlu dilihat sebagai perbandingan untuk melihat program-program yang terkait dengan kemiskinan.

**Gambar 1.**  
**Indeks Pembangunan Manusia DKI Jakarta dan Indonesia Tahun 2002 – 2011**



### III. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

IGI 2012 dibuat berdasarkan dinamika tata kelola yang terjadi pada Arena Pemerintah, Birokrasi, Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi pada tahun anggaran 2011. Kemudian pada bulan November 2012, dilantik gubernur dan wakil gubernur hasil Pemilihan Gubernur pada tahun 2012. Pasangan gubernur terpilih, Joko Widodo dan Basuki T. Purnama atau lebih dikenal dengan Jokowi/ Ahok yang diusung oleh Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) dan Gerindra. Pasangan yang pernah mempunyai pengalaman memimpin kota dan kabupaten, sebagai walikota dan bupati ini bukan hanya memiliki visi dan misi Jakarta yang lebih baru, melainkan mempunyai langgam kepemimpinan yang menggebrak dan turun langsung kepada masyarakat. Gubernur dan wakil gubernur baru yang melakukan berbagai perubahan dari langgam kepemimpinan ini perlu terus-menerus melakukan perubahan, khususnya pada aspek-aspek yang dalam IGI 2012 ini dianggap mempunyai indeks yang rendah.

Hasil IGI 2012 yang menempatkan pemerintah provinsi DKI Jakarta pada peringkat ketiga nasional tentunya dapat menjadi salahsatu bahan untuk menelaah pada arena dan prinsip mana saja telah terjadi pencapaian yang sangat luar biasa (outstanding) sehingga perlu dipertahankan. Tetapi masih banyak arena dan prinsip-prinsip yang indeksnya masih buruk, sehingga harus menjadi fokus untuk diperbaiki. Suatu tata-kelola (governance) tidak hanya melibatkan gubernur, DPRD provinsi dan birokrasi saja. Masih ada arena lainnya yang seringkali tidak dapat dikontrol oleh seorang gubernur, birokrasi maupun DPRD. Arena itu adalah Arena Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi. Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi mempunyai indeks di bawah rata-rata nasional.

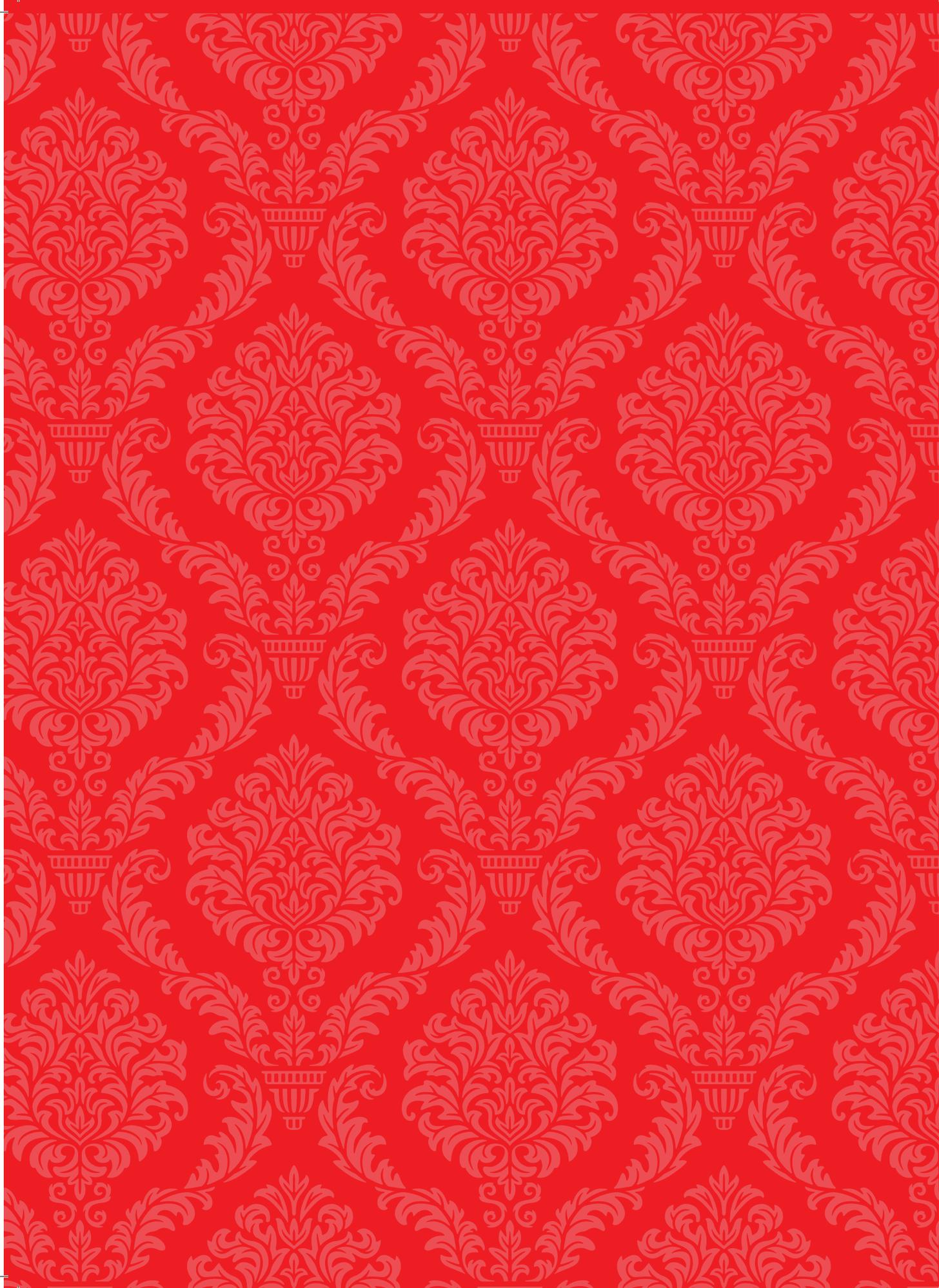
### 3.1. Kesimpulan

*Beberapa kesimpulan dari studi IGI 2012*

1. Secara umum tata kelola provinsi DKI Jakarta cenderung baik dan indeksinya cukup jauh di atas rata-rata nasional. Namun indeks tersebut turun dibandingkan indeks tahun 2008. Demikian halnya peringkatperingkat DKI Jakarta tahun ini adalah peringkat 3, menurun dibandingkan tahun 2008 yang mendapatkan peringkat pertama.
2. Arena Pemerintah (gubernur dan DPRD) secara umum sudah cukup baik, sangatadil, cukup transparan tetapi tidak efektif dan efisien. Fungsi legislasi DPRD masih lemah, upaya pembuatan regulasi lingkungan hidup masih lemah dan tingkat kemiskinan masih tinggi, walaupun anggaran kemiskinan telah diupayakan cukup tinggi.
3. Birokrasi di DKI Jakarta menunjukkan karakter yang kurang partisipatif, namun sangat transparan, efisien danadil. Kemudian relatif cukup efektif dan akuntabel. Titik terlemah dari birokrasi adalah belum terbentuknya unit pengaduan yang kredibel dan kurang mengungkit pertumbuhan investasi.
4. Masyarakat Sipil yang merupakan pilar untuk melakukan fungsi controlling terhadap kinerja Pemerintah (Gubernur dan DPRD) serta Birokrasi ternyata mempunyai permasalahan internal yang cukup serius sehingga masih jauh di bawah rerata kinerja nasional. Masyarakat Sipil cenderung buruk pada prinsip keadilan, akuntabilitas dan efisiensi. Namun cenderung baik partisipasi dan efektivitasnya.
5. Masyarakat Ekonomi cenderung baik untuk partisipasi dan transparansi, relatif cukup untuk keadilan dan efisiensi, sangat tidak efektif. Padahal dua fungsi utama masyarakat ekonomi adalah upaya pelindungan kepentingan bisnis dan mendorong pertumbuhan ekonomi dan iklim usaha.
6. Keistimewaan pemerintah provinsi DKI Jakarta seharusnya menjadikan indeks Pemerintah dan Birokrasi lebih tinggi lagi, karena terdapat alokasi dana yang sangat besar di tingkat provinsi yang dihitung sebagai pengeluaran provinsi. Selain itu kepemimpinan di tingkat kota dan kabupaten berdasarkan penunjukkan oleh gubernur meminimalkan konflik kepentingan antara gubernur dengan walikota/bupati. Kedua faktor tersebut tidak dimiliki oleh provinsi lainnya.

### **3.2. Rekomendasi**

1. Perlunya perbaikan saluran komunikasi antara masyarakat dengan DPRD, termasuk akses terhadap data dan penggunaan dana aspirasi melalui berbagai cara.
2. Peranan DPRD sebagai lembaga legislatif perlu diperkuat dalam hal pembuatan Perda dan regulasi lainnya, termasuk regulasi investasi dan perbaikan lingkungan hidup.
3. Pembentukan unit-unit pengaduan masyarakat yang tidak hanya mengumpulkan keluhan masyarakat dalam pendapatan daerah dan program-program pengurangan kemiskinan, melainkan menumpukan peran masyarakat sipil untuk terlibat dalam kegiatan tersebut.
4. Pembentukan Forum Masyarakat Sipil yang dibentuk oleh kalangan masyarakat sipil itu sendiri yang terdiri dari elemen organisasi non-pemerintah, kalangan akademisi dan pers yang mempunyai fokus yang jelas dalam memberikan masukan pada tata kelola DKI Jakarta dan tidak hanya menggarap isu-isu nasional saja.





## 12. PROVINSI BANTEN

# “MENANTI KEADILAN DAN TRANSPARANSI”

Oleh: Ahmad Helmy Fuadi





## I. SEKILAS PROVINSI BANTEN

### 1.1. Kondisi Umum

**B**anten berdiri sebagai provinsi tersendiri, terpisah dari Provinsi Jawa Barat, berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2000 tentang Pembentukan Provinsi Banten, dengan wilayah seluas 8.651,20 km<sup>2</sup>. Provinsi yang berada di ujung Barat pulau Jawa ini berbatasan dengan Selat Sunda di sebelah Barat, Provinsi DKI Jakarta dan Provinsi Jawa Barat di sebelah Timur, dan Laut Jawa di sebelah Utara. Dari lokasinya, Banten merupakan penghubung antara Jawa dan Sumatra, serta merupakan daerah yang secara langsung menyangga kegiatan sosial ekonomi DKI Jakarta.

Pada awal berdirinya, Provinsi Banten terdiri dari empat kabupaten, yaitu Serang, Pandeglang, Lebak, Tangerang dan dua Kota yaitu Tangerang dan Cilegon. Namun, sejalan dengan tuntutan perkembangan pembangunan di provinsi ini, dibentuklah Kota Serang dan Kota Tangerang Selatan, sehingga saat ini jumlah kabupaten dan kota di Provinsi Banten menjadi 4 (empat) kabupaten dan 4 (empat) kota.

Pada tahun 2010, jumlah penduduk di Provinsi Banten mencapai 10.632.166 jiwa, dengan komposisi 51 persen laki-laki dan 49 persen perempuan (Banten dalam Angka 2012:70). Dilihat dari distribusi tempat tinggalnya, lebih dari separuh penduduk Banten berada di wilayah Tangerang (Kabupaten Tangerang, Kota Tangerang dan Kota Tangerang Selatan) yang berdekatan dengan DKI Jakarta (Banten dalam Angka 2012:74). Evaluasi capaian kinerja dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Banten 2013 menunjukkan bahwa, sampai dengan September 2011, jumlah penduduk miskin di provinsi ini adalah sebesar 690.874 jiwa (6,26 persen) (RKPD 2013:II-4). Pada tahun 2011, jumlah angkatan kerja mencapai 5.210.224 dan tingkat pengangguran terbuka sebesar 13,06 persen (Banten dalam Angka 2012:78,92).

Tahun 2011, laju pertumbuhan ekonomi Banten mencapai 6,43 persen (Banten dalam Angka 2012:526), sedikit lebih rendah jika dibandingkan dengan pertumbuhan ekonomi nasional pada tahun yang sama. PDRB per kapita di Banten adalah sebesar 8.626.656,00 rupiah pada tahun 2011 (Banten dalam Angka 2012:527). Sektor sekunder, yaitu sektor industri pengolahan, sektor bangunan, sektor listrik, gas dan air bersih merupakan sektor yang memiliki kontribusi terbesar (54,80 persen) terhadap perekonomian Banten. Ini disusul dengan sektor tersier (sektor perdagangan, hotel dan restoran; sektor pengangkutan dan komunikasi; sektor keuangan, persewaan dan jasa perusahaan; sektor jasa-jasa) sebesar 37,14 persen. Sementara itu, sektor primer (sektor pertanian; sektor pertambangan dan penggalian) hanya menyumbang 8,06 persen (RPJMD Provinsi Banten 2012-2017:II-4). Sementara itu, Indeks Pembangunan Manusia (IPM) di Provinsi Banten pada tahun 2011 mencapai 70,83, meningkat dari IPM tahun 2010 (70,48) dan IPM tahun 2009 (70,06) (Banten dalam Angka 2012:194).

## **1.2. Tantangan Tata Kelola Pemerintahan Banten**

Satu tantangan utama tata-kelola pemerintahan di provinsi Banten adalah masalah ketimpangan pembangunan. Pada tahun 2010, gini koefisien Provinsi Banten adalah sebesar 0.42 (BPS Provinsi Banten 2012), dan merupakan tiga besar provinsi paling timpang di Indonesia, bersama Gorontalo dan Sulawesi Tenggara. Tingginya gini koefisien ini menunjukkan bahwa perekonomian di Banten hanya dikuasai dan dinikmati oleh sebagian kecil elitnya.

Ketimpangan pembangunan ini terlihat juga dari distribusi PDRB di Banten, yang sebagian besar disumbang dari Kota Tangerang dan Cilegon, yang merupakan daerah jasa keuangan dan industri. Indikasi yang sama jika melihat PDRB per kapita. PDRB per kapita di Kota Tangerang mencapai lebih dari 16 juta, dan di Cilegon lebih dari 32 juta pada tahun 2011. Sementara pada periode yang sama di Kabupaten Lebak dan Pandeglang, PDRB per kapita hanya berkisar antara 3 sampai 4 juta (Banten dalam Angka 2012).

Sebagai provinsi yang berbatasan langsung dengan DKI Jakarta, Banten menjadi salah satu penyangga kehidupan sosial ekonomi ibukota tersebut. Dinamika yang terjadi di Jakarta secara langsung berpengaruh juga terhadap Provinsi Banten. Setidaknya, ini terlihat dari perkembangan yang sangat pesat di wilayah Banten yang berbatasan langsung dengan Jakarta, seperti Kota Tangerang, Kota Tangerang Selatan dan Kabupaten Tangerang, yang sebagian besar warganya juga mengais rejeki di Jakarta. Sayangnya, hal itu tidak diikuti dengan perkembangan yang sama di daerah lain, seperti di Lebak dan Pandeglang.

Dengan masih tingginya tingkat ketimpangan pendapatan penduduk dan pembangunan antar wilayah di Banten, pemerintah perlu memberikan komitmen yang lebih tinggi untuk pemerataan pembangunan. Komitmen untuk pemerataan pembangunan ini perlu dilakukan baik secara sektoral maupun kewilayahan. Secara sektoral dengan memberi perhatian lebih besar pada sektor-sektor yang potensial meningkatkan pendapatan masyarakat banyak, dan secara kewilayahan dengan perhatian yang lebih pada daerah-daerah yang relatif tertinggal.

## **II. ANALISIS INDEKS TATA KELOLA PEMERINTAHAN**

### **2.1. Indeks Provinsi**

Secara keseluruhan, indeks tata kelola pemerintahan (IGI) Provinsi Banten tahun 2012 berada dalam kategori cukup, dengan nilai 5,85. Indeks ini berada di atas rata-rata nasional (5,70). Jika dilihat secara lebih spesifik, semua arena, baik pemerintah, birokrasi, masyarakat sipil dan masyarakat ekonomi juga mendapat nilai yang lebih tinggi dibanding arena yang sama di tingkat nasional (lihat Grafik 3.1).

**Tabel 3.1**

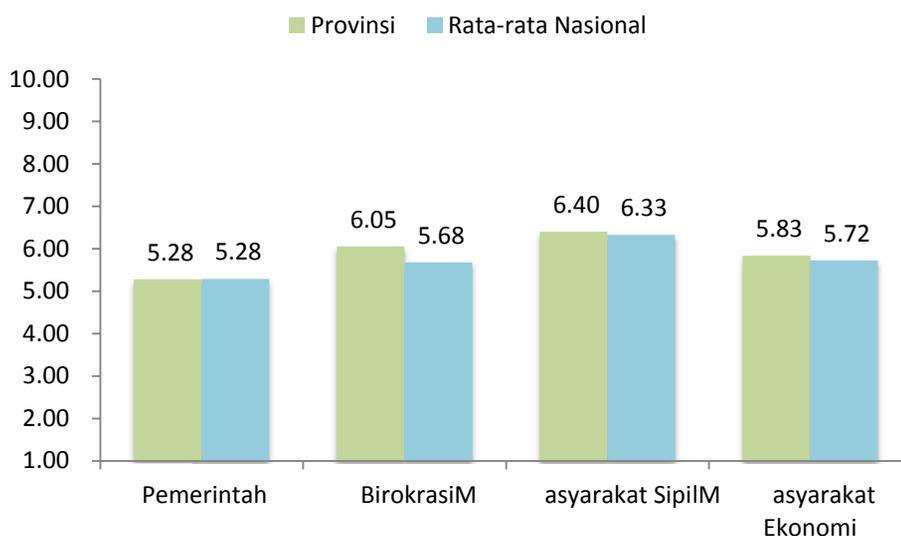
<b>Arena</b>	<b>Indeks per Arena</b>	<b>Partisipasi</b>	<b>Keadilan</b>	<b>Akuntabilitas</b>	<b>Transparansi</b>	<b>Efisiensi</b>	<b>Efektivitas</b>
Pemerintah	<b>5,28</b>	<b>6,10</b>	<b>2,94</b>	<b>7,52</b>	<b>2,99</b>	<b>7,69</b>	<b>4,64</b>
Birokrasi	<b>6,05</b>	<b>6,57</b>	<b>5,52</b>	<b>6,62</b>	<b>3,25</b>	<b>9,18</b>	<b>6,17</b>
Masyarakat Sipil	<b>6,40</b>	<b>6,40</b>	<b>6,40</b>	<b>6,40</b>	<b>6,40</b>	<b>6,40</b>	<b>6,40</b>
Masyarakat Ekonomi	<b>5,83</b>	<b>6,40</b>	<b>6,40</b>	<b>6,40</b>	<b>5,50</b>	<b>6,40</b>	<b>3,85</b>

Secara nasional, Provinsi Banten menempati peringkat 17 dari 33 provinsi di Indonesia. Namun demikian, jika dibandingkan dengan provinsi-provinsi lain di wilayah Jawa dan Bali, Banten menempati peringkat paling rendah. Daerah Istimewa Yogyakarta, Jawa Timur dan DKI Jakarta berturut-turut menempati peringkat 1, 2 dan 3, diikuti dengan Bali di peringkat 5. Jawa Tengah berada di peringkat 16. Sementara itu, Jawa Barat yang merupakan provinsi induk sebelum Banten memisahkan diri sebagai provinsi tersendiri, menempati peringkat 15. Demikian juga jika dibandingkan dengan provinsi tetangga di seberang Selat Sunda, Provinsi Lampung, Banten masih berada di posisi lebih rendah. Lampung menempati peringkat 10 dengan indeks sebesar 6,01. Mungkin, status Banten sebagai provinsi termuda, yang baru lahir setelah masa reformasi turut berpengaruh terhadap kemampuan tata kelola pemerintahan di provinsi ini. Namun demikian, jika dibandingkan dengan Provinsi Bangka Belitung yang juga merupakan tetangga dan baru lahir setelah reformasi, indeks tata kelola Banten masih lebih rendah. Provinsi Bangka Belitung menempati peringkat 11 dengan indeks sebesar 5,97. Hal ini menunjukkan bahwa status sebagai provinsi baru tidak bisa menjelaskan kinerja tata kelola pemerintahan.

## 2.2. Analisis level Arena

Jika dilihat per arena, Arena Pemerintah yang merupakan institusi politik pembuat kebijakan (gubernur, wakil gubernur dan DPRD) merupakan arena yang mendapat indeks paling rendah (5,28). Ini tidak berbeda dengan situasi di tingkat nasional, di mana Arena Pemerintah juga mendapat indeks terendah. Ini menjadi cerminan bagi institusi-institusi politik pembuat kebijakan tersebut untuk berbenah.

**Grafik 2.1. Indeks per Arena**



Arena Birokrasi, yang merupakan pelaksana kebijakan, memiliki indeks yang relatif tinggi (6,05) dan berada dalam kategori cukup. Dibandingkan dengan Arena Pemerintah, pelaksanaan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang dilakukan birokrasi menunjukkan nilai yang lebih baik. Ini terlihat di semua prinsip tata kelola pemerintahan, baik itu prinsip partisipasi, keadilan, akuntabilitas, transparansi, efisiensi dan efektivitas. Kecenderungan bahwa Arena Birokrasi memiliki kinerja yang lebih baik dibandingkan dengan para pembuat kebijakan di Arena Pemerintah, sebenarnya juga terjadi di level nasional. Hal ini mengindikasikan tata kelola birokrasi yang lebih baik dibandingkan dengan legislatif.

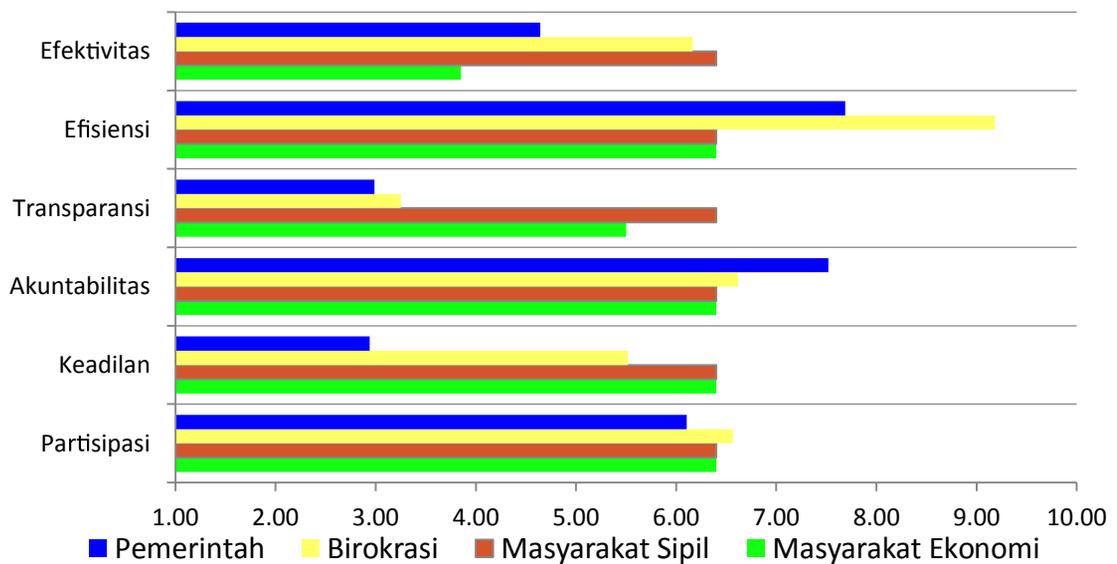
Arena Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi merupakan arena dengan nilai indeks cukup tinggi. Pada Arena Masyarakat Sipil, semua prinsip tata-kelola pemerintahan mendapat nilai yang sama, yaitu 6,40 atau berada dalam kategori baik. Namun, perlu dicatat di sini bahwa perhitungan indeks di kedua arena ini hanya didasarkan pada data persepsi WIP, tanpa data obyektif sebagaimana perhitungan indeks pada Arena Pemerintah dan Birokrasi.

### 2.3. Analisis Prinsip Keseluruhan

Grafik 2.2 menunjukkan bahwa secara keseluruhan, prinsip transparansi dan keadilan mendapatkan nilai terendah. Rendahnya indeks transparansi ini terlihat terjadi di Arena Pemerintah, Birokrasi dan juga Masyarakat Ekonomi. Di ketiga arena tersebut, indeks transparansi Provinsi Banten juga lebih rendah dibanding rata-rata nasional. Sementara itu, prinsip keadilan mendapatkan indeks yang rendah, terutama pada Arena Pemerintah.

Prinsip tata kelola yang mendapatkan indeks paling tinggi adalah prinsip efisiensi dan akuntabilitas. Indeks efisiensi yang tinggi terutama disumbangkan dari Arena Birokrasi. Sementara itu, indeks akuntabilitas yang tinggi terutama disumbangkan dari Arena Pemerintah.

**Grafik 3.2. Indeks menurut Prinsip**

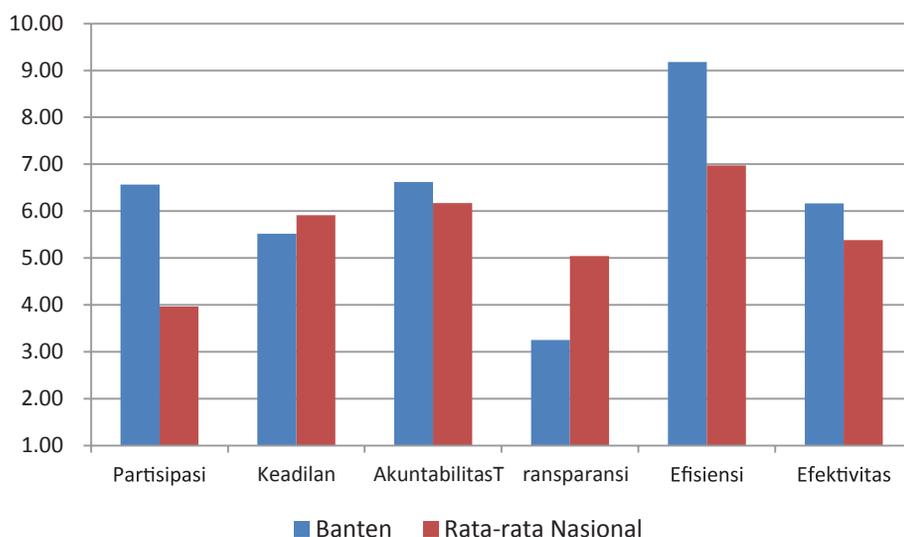


### 2.4. Indeks Prinsip per Arena

Tingginya indeks dalam Arena Birokrasi terutama berasal dari indeks prinsip efisiensi yang mencapai 9,18 atau berada dalam kategori baik sekali. Indeks efisiensi di provinsi ini jauh lebih baik dibandingkan indeks efisiensi nasional (6,98). Pelayanan dalam pengurusan investasi yang cukup baik, dengan telah tersedianya sistem Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) di bidang Penanaman Modal, merupakan indikator penyumbang utama dalam indeks efisiensi provinsi ini. PTSP yang

didirikan berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu di bidang Penanaman Modal, menunjukkan komitmen Provinsi Banten dalam meningkatkan kualitas penyelenggaraan pelayanan publik dalam pelayanan perizinan. Selain itu, rasio anggaran untuk belanja aparatur terhadap total belanja yang publik yang relatif rendah juga mendukung tingginya indeks efisiensi ini.

**Grafik 2.3. Indeks per Prinsip Tata Kelola dalam Arena Birokrasi**



Prinsip transparansi mendapatkan nilai indeks paling rendah dan merupakan satu-satunya yang berada dalam kategori buruk dalam Arena Birokrasi (3,25). Dibandingkan dengan rata-rata nasional (5,04), prinsip transparansi dalam arena ini juga jauh lebih rendah. Hal ini terutama menyangkut masalah akses terhadap dokumen regulasi dan dokumen keuangan SKPD, seperti dokumen RKA, DPA atau APBD. Kesulitan mengakses dokumen-dokumen kebijakan pembangunan pemerintah provinsi ini banyak dikeluhkan terutama dari Arena Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi. Padahal, tanpa adanya transparansi dan keterbukaan atas informasi publik tersebut, masyarakat akan sulit untuk memantau program dan kegiatan pembangunan yang dijalankan di provinsi tersebut.

Di Banten, akses terhadap dokumen-dokumen tersebut bukan tidak dapat dilakukan, namun harus dilakukan dengan prosedur tertentu. Menindaklanjuti Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (KIP), saat ini sudah ada pejabat pengelola informasi dan dokumentasi (PPID) di Biro Humas dan Protokol Setda Provinsi Banten dan PPID pembantu di setiap SKPD untuk meningkatkan layanan informasi publik, seperti akses dokumen dan kebijakan. Selain itu sudah dibentuk juga Komisi Informasi Publik (KIP) yang berfungsi dalam memfasilitasi berbagai sengketa informasi. Namun, keberadaan PPID, PPID pembantu dan KPID tidak serta merta menjamin kemudahan akses terhadap dokumen-dokumen kebijakan,

terutama dokumen yang menyangkut masalah anggaran atau keuangan. Tidak semua SKPD bersedia untuk mengeluarkan dokumen-dokumen yang sebenarnya merupakan hak masyarakat untuk mengetahuinya.

Keberatan SKPD untuk memberikan akses informasi kepada masyarakat dipicu oleh kekhawatiran penyalahgunaan informasi. Menurut mereka, seringkali permintaan informasi publik diajukan oleh oknum-oknum LSM atau “wartawan” hanya untuk dijadikan alat untuk pemerasan atau penyalahgunaan lainnya. Para SKPD tidak memiliki alat untuk menyaring mana permintaan yang dilandasi niat baik dan mana lembaga yang dapat dipercaya. Ketakutan dan ketidakpercayaan terhadap permintaan akses informasi inilah yang menurut para WIP dari lingkungan birokrasi menyebabkan keengganan dalam pemberian layanan informasi publik. Karenanya, sekalipun telah ada PPID yang bertugas untuk meningkatkan layanan informasi publik, ketidakterbukaan birokrasi untuk berbagi informasi masih banyak dikeluhkan.

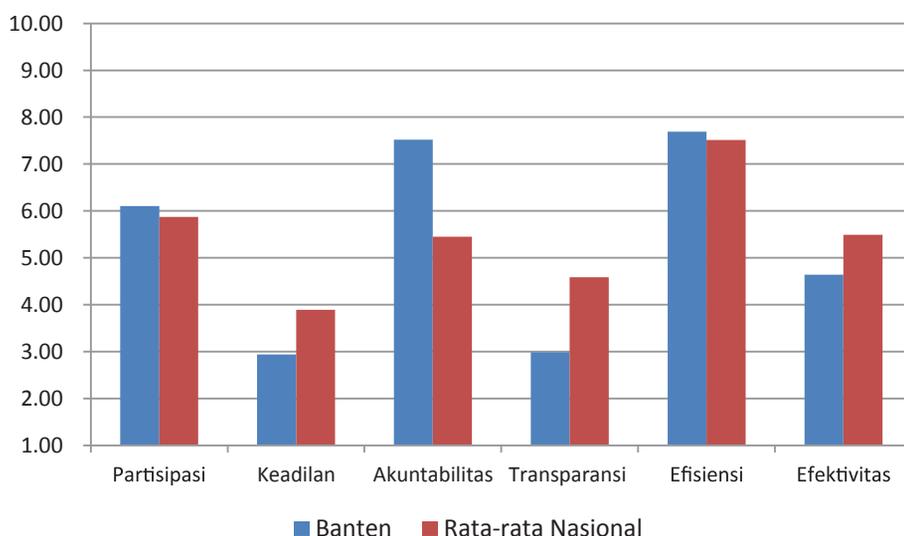
Secara teoritis, transparansi merupakan prasyarat bagi terciptanya partisipasi dan akuntabilitas. Namun, hal ini seakan tidak berlaku dalam Arena Birokrasi di Banten. Sekalipun indeks transparansi pada Arena Birokrasi tergolong buruk, namun indeks partisipasi dan indeks akuntabilitas masih berada dalam kategori cukup, dengan nilai 6,57 dan 6,62. Indeks partisipasi ini terutama ditopang dengan telah tersedianya mekanisme formal partisipasi masyarakat, seperti unit pengaduan masyarakat dan keberadaan dewan pendidikan. Namun demikian, diskusi dengan para WIP mengindikasikan bahwa partisipasi yang terjadi baru sebatas formalitas, dan belum menjadi partisipasi yang substantif, apalagi partisipasi yang mampu memberikan alternatif kebijakan yang dapat secara kritis mengarahkan pada optimalisasi sumber daya. Karenanya, perlu ditelusuri lebih lanjut sejauh mana mekanisme-mekanisme formal tersebut mampu menghasilkan peningkatan partisipasi masyarakat secara substansial.

Sementara itu, indeks akuntabilitas Arena Birokrasi yang berada dalam kategori cukup, terutama berasal dari indikator opini audit BPK terhadap APBD provinsi. Untuk APBD tahun 2011, opini audit BPK menyatakan wajar dengan pengecualian. Menurut salah seorang staff Pemda, pengecualian ini berkaitan dengan inventarisasi asset-asset kekayaan daerah yang belum rapi, terkait dengan pemisahan dari Provinsi Jawa Barat. Untuk mensikapi hal ini, pengurusan asset yang dulu berada dalam tanggungjawab DPKAD kini dialihkan ke sekretariat daerah, sementara DPKAD berubah menjadi DPPKD.

Dalam Arena Pemerintah, seperti halnya dalam Arena Birokrasi, prinsip transparansi mendapatkan indeks yang rendah (2,99) atau dalam kategori sangat buruk. Hal ini terutama menyangkut kemudahan akses terhadap dokumen peraturan-peraturan daerah, seperti APBD dan kelengkapannya. Saat ini

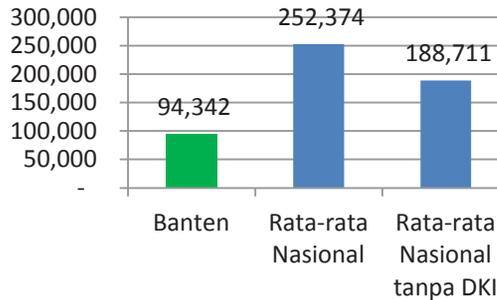
website DPRD Provinsi Banten masih belum tersedia secara baik, sehingga sulit untuk mengakses dokumen-dokumen tersebut secara langsung. Demikian juga perpustakaan DPRD yang dikhususkan untuk anggota DPRD, membuat masyarakat umum tidak dapat mengakses dokumen-dokumen yang tersedia di dalamnya secara bebas. Karenanya, untuk mengakses dokumen-dokumen yang seharusnya tersedia secara mudah kepada publik tersebut, masyarakat harus menempuh prosedur tertentu. Indeks transparansi yang sangat rendah ini juga disebabkan masih susah akses terhadap penggunaan dana aspirasi anggota DPRD, kegiatan pengawasan DPRD, risalah rapat, dan kunjungan kerja anggota DPRD. Website Pemerintah Provinsi Banten memang menyediakan peraturan daerah dan peraturan gubernur secara cukup lengkap. Namun, dokumen yang menyangkut keuangan, seperti misalnya dokumen kelengkapan atau realisasi APBD belum bisa diakses melalui website tersebut.

**Grafik 2.4. Indeks per Prinsip Tata Kelola dalam Arena Pemerintah**

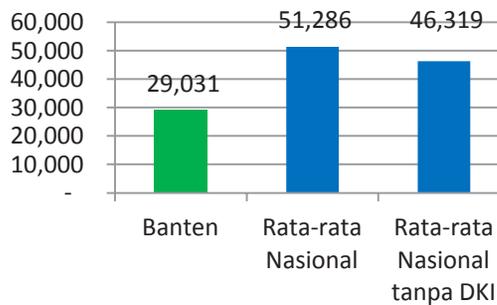


Prinsip keadilan merupakan prinsip yang mendapatkan indeks terendah (2,94) dalam Arena Pemerintah, dan karenanya berada dalam kategori buruk. Indikator pelembagaan upaya perlindungan dan pemberdayaan perempuan menunjukkan nilai baik (8,20). Namun, indikator-indikator dalam prinsip keadilan lain, seperti alokasi anggaran untuk kesehatan, pengurangan kemiskinan dan pendidikan, menunjukkan angka yang cukup rendah. Anggaran APBD bidang pendidikan untuk tiap siswa sampai jenjang pendidikan 9 tahun, anggaran untuk APBD untuk kesehatan (non belanja pegawai) per kapita dan anggaran APBD untuk penanganan kemiskinan per penduduk miskin (setelah disesuaikan dengan indeks kemahalan konstruksi) berturut-turut adalah sebesar 94.432 rupiah, 29.030 rupiah dan 92.292 rupiah. Angka ini jauh di bawah anggaran rata-rata nasional yang mencapai 252.343 rupiah, 51.286 rupiah dan 166.432 rupiah untuk sektor-sektor tersebut.

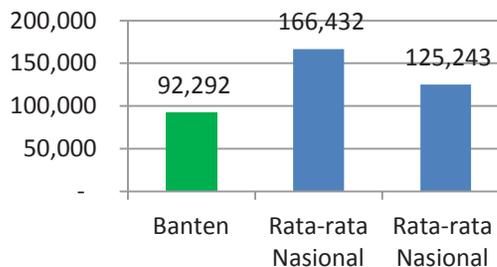
**Grafik 2.4 Anggaran Pendidikan per Siswa**



**Grafik 2.5 Anggaran Kesehatan per Kapita**



**Grafik 2.6 Anggaran Penanganan Kemiskinan per Penduduk Miskin**

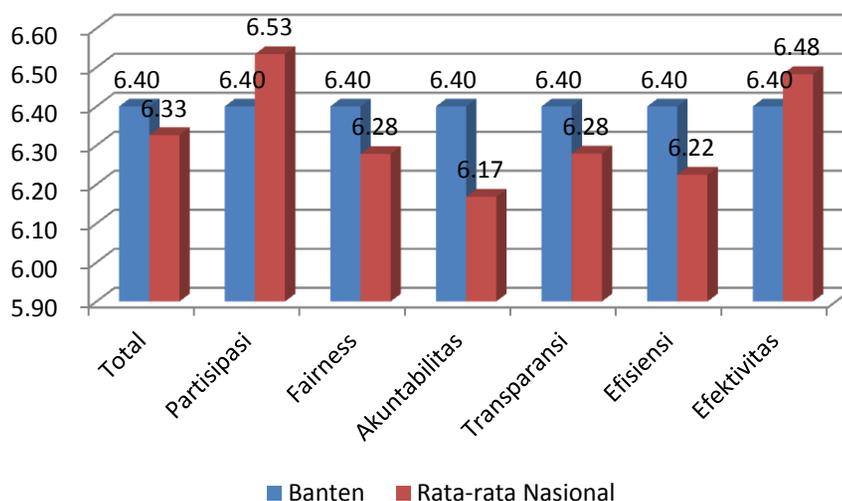


Sementara itu, prinsip akuntabilitas di Arena Pemerintah yang menghitung seberapa jauh sebuah lembaga pembuat kebijakan (gubernur-wakil gubernur dan DPRD) bertanggungjawab atas tugas yang diembannya, mendapat indeks (7,52) di provinsi Banten, jauh di atas rata-rata nasional (5,45). Tingginya indeks akuntabilitas dalam institusi pembuat kebijakan ini karena beberapa indikator, seperti kesesuaian target capaian prioritas RPJMD dengan capaian tahunan pemerintah dan realisasi pengesahan perda dibandingkan dengan jumlah rencana legislasi daerah, mendapat nilai yang cukup tinggi. Pada tahun 2011, misalnya, dari target 11 perda, DPRD mampu menyelesaikan 11 perda.

Namun, jika dicermati lebih lanjut, kinerja DPRD sebenarnya tidaklah begitu baik. Dari 11 perda yang disahkan pada tahun 2011, hanya 2 perda yang merupakan inisiatif dari perda tersebut. Selain itu, sekalipun indeks akuntabilitas yang cenderung baik di Arena Pemerintah, komitmen anggota DPRD memperjuangkan kepentingan/aspirasi publik hanya mendapat nilai 4,60 atau berada dalam kategori cenderung buruk.

Dalam Arena Masyarakat Sipil, keenam prinsip tata-kelola pemerintahan mendapatkan nilai yang sama dan berada dalam kategori cenderung baik. Secara umum, Arena Pemerintahan di Provinsi Banten memang mendapatkan nilai di atas rata-rata nasional. Namun, indeks partisipasi dan indeks efektivitas berada di bawah rata-rata nasional. Indeks partisipasi tersebut menunjukkan bahwa dibanding rata-rata nasional, masyarakat sipil di Provinsi Banten masih belum optimal dalam memberikan wadah partisipasi bagi masyarakat dalam kegiatan advokasi yang dijalankannya. Sementara, indeks efektivitas yang lebih rendah dibanding nasional menunjukkan bahwa kontribusi organisasi masyarakat sipil dalam pemberantasan korupsi dan upaya pemberdayaan kelompok-kelompok rentan (contoh: perempuan, fakir miskin, anak-anak, cacat, lansia, HIV/AIDS) belum optimal.

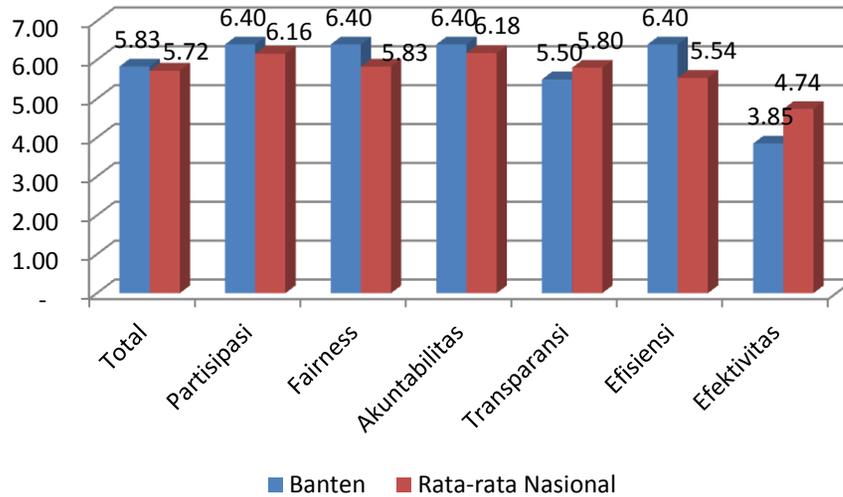
**Grafik 2.7. Indeks per Prinsip Tata Kelola dalam Masyarakat Sipil**



Dalam Arena Masyarakat Ekonomi, prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan mendapatkan nilai yang lebih tinggi dibanding rata-rata nasional, kecuali prinsip transparansi dan efektivitas. Berbeda dengan prinsip transparansi rata-rata nasional yang cenderung baik, prinsip partisipasi Arena Masyarakat Ekonomi di Provinsi Banten hanya berada dalam kategori cukup. Ini menunjukkan bahwa keterbukaan dalam menjalankan fungsi implementasi proyek pemerintah di Provinsi ini tidaklah sebaik rata-rata nasional. Sementara itu, indeks efektivitas dalam arena ini berada dalam kategori cenderung buruk. Ini terutama karena kemampuan sektor usaha dalam penyerapan tenaga kerja dan penyelesaian konflik

dengan masyarakat yang dianggap belum baik. Presentase pengangguran terbuka misalnya, hanya turun dari 14,30 persen pada tahun 2010 ke 13,50 pada tahun 2011 (Banten dalam Angka 2011).

**Grafik 2.8. Indeks per Prinsip Tata Kelola dalam Masyarakat Ekonomi**



## 1.5. Analisis Indikator

Dilihat dari nilai indikator-indikator yang ada, terdapat beberapa indikator yang cukup menarik. Indikator yang cukup menonjol adalah pelayanan untuk pengurusan investasi dalam prinsip efisiensi dan indikator pertumbuhan investasi dalam prinsip efektivitas dalam Arena Birokrasi yang mendapat nilai 10. Tingginya nilai indikator tersebut, sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, terkait dengan keberadaan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP). Terdapat peningkatan penanaman modal asing (PMA) yang cukup signifikan di Banten pada tahun 2011 dibanding tahun 2010. Jika pada tahun 2010 terjadi realisasi PMA sebanyak 280 proyek dengan nilai USD 1,54 miliar, pada tahun 2011 mencapai 418 proyek dengan nilai investasi sebesar USD 2,17 miliar. Namun demikian, realisasi investasi dalam negeri mengalami penurunan dari 76 proyek pada tahun 2010 (Rp 5,85 triliun) menjadi hanya 38 proyek (senilai Rp 4,10 triliun) (RPJMD Provinsi Banten 2012-2017: II-35).

Sementara itu, jika dilihat indikator dengan nilai paling rendah adalah jumlah perda inisiatif DPRD yang hanya mendapat nilai 1; karena DPRD hanya memiliki perda inisiatif kurang dari 20 persen dari perda yang dihasilkan tahun 2011. Hal tersebut menunjukkan bahwa DPRD Provinsi Banten cenderung mengikuti usulan-usulan dari eksekutif. Lembaga legislasi tersebut tidak secara pro aktif mengusulkan perda yang diperlukan oleh masyarakat. Menurut salah seorang anggota DPRD, mekanisme pembahasan yang berbeda antara perda yang berasal dari inisiatif DPRD dan perda yang berasal dari eksekutif. Menurutnya, perda inisiatif memerlukan proses pembahasan yang lebih

panjang dibanding perda yang diusulkan oleh eksekutif. Namun demikian, mungkin perlu dilihat juga sejauhmana kapasitas serta kepedulian anggota DPRD terhadap isu-isu pembangunan dan pelayanan yang ada di provinsi Banten. Terlepas dari mekanisme yang berbeda, minimnya usulan peraturan daerah dari DPRD menunjukkan lemahnya kinerja lembaga legislatif dalam merespon isu-isu yang beredar dalam masyarakat, serta dalam memperjuangkan aspirasi dan kepentingan masyarakat.

### **III. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI**

Indeks tata kelola pemerintahan di Provinsi Banten secara umum berada di atas rata-rata nasional Indonesia. Secara normatif, Provinsi Banten berada dalam kategori cukup, dengan semua arena (pemerintah, birokrasi, masyarakat sipil dan masyarakat ekonomi) berada di atas rata-rata nasional. Namun demikian, dibandingkan dengan provinsi-provinsi lain di sekitarnya, tata kelola pemerintahan di Banten terlihat masih tertinggal. Di wilayah Jawa dan Bali, Banten masih menduduki peringkat paling bawah. Dibandingkan dengan Lampung, yang merupakan provinsi tetangga di Sumatera, indeks tata kelola Banten juga masih kalah. Demikian juga jika dibandingkan dengan Provinsi Bangka Belitung, yang merupakan tetangga dan sesama provinsi yang baru berdiri sesudah reformasi, indeks tata kelola Banten masih lebih rendah.

Dari empat arena yang dikaji, pemerintah merupakan arena yang memiliki indeks paling rendah namun masih masuk kategori cukup. Indeks ini menunjukkan bahwa Arena Pemerintah yang bertanggungjawab untuk membuat kebijakan, alokasi anggaran, serta koordinasi dan pengawasan pembangunan ini merupakan arena yang perlu perhatian lebih dalam perbaikan tata kelola. Hal ini penting untuk dilakukan mengingat bahwa semua kebijakan pembangunan dan pelayanan masyarakat didasarkan pada kebijakan-kebijakan yang diambil di arena ini.

Prinsip efisiensi dalam Arena Birokrasi mendapatkan nilai paling tinggi, dan masuk dalam kategori baik sekali. Di Arena Birokrasi ini, indeks efisiensi di Banten jauh di atas angka nasional. Dibandingkan dengan empat arena yang lain di Banten, Arena Birokrasi memiliki tingkat efisiensi yang paling baik. Ini menunjukkan bahwa sumberdaya di Arena Birokrasi dimanfaatkan secara paling efisien.

Dari enam prinsip tata kelola pemerintahan, prinsip partisipasi dan prinsip keadilan berada dalam posisi bawah. Partisipasi merupakan prinsip tata kelola pemerintahan dengan indeks paling rendah dan perlu mendapat perhatian lebih di Provinsi Banten, terutama di Arena Pemerintah dan Arena Birokrasi. Tuntutan atas keterbukaan informasi publik masih menjadi isu yang belum sepenuhnya bisa dipenuhi oleh pemerintah dan birokrasi di Banten. Hal ini terutama menyangkut dokumen pembangunan terkait dengan masalah keuangan, seperti dokumen APBD dan realisasinya. Prinsip keadilan dalam Arena Pemerintah juga mendapatkan nilai yang rendah dan masuk kategori buruk.

Hal ini terutama terkait dengan alokasi anggaran untuk pendidikan, pengentasan kemiskinan, dan kesehatan.

Dari kesimpulan di atas terlihat bahwa Provinsi Banten perlu lebih memperhatikan aspek transparansi dan keadilan. Perlu ada komitmen lebih untuk masalah transparansi, terutama dengan memanfaatkan dan mengoptimalkan IT. Keberadaan PPID merupakan langkah yang sangat maju dalam mendukung terlaksananya keterbukaan informasi publik. Jika ini ditambah dengan pemanfaatan website dalam penyebaran informasi publik maka akan lebih memudahkan bagi masyarakat untuk tahu dan terlibat dalam pembangunan daerah. Terkait dengan indeks keadilan yang masih rendah, pemerintah Provinsi Banten perlu meningkatkan alokasi anggaran untuk sektor kesehatan, pendidikan dan pengentasan kemiskinan. Selain itu, perlu dipikirkan juga bagaimana penggunaan anggaran pada sektor-sektor tersebut supaya lebih berdaya guna.

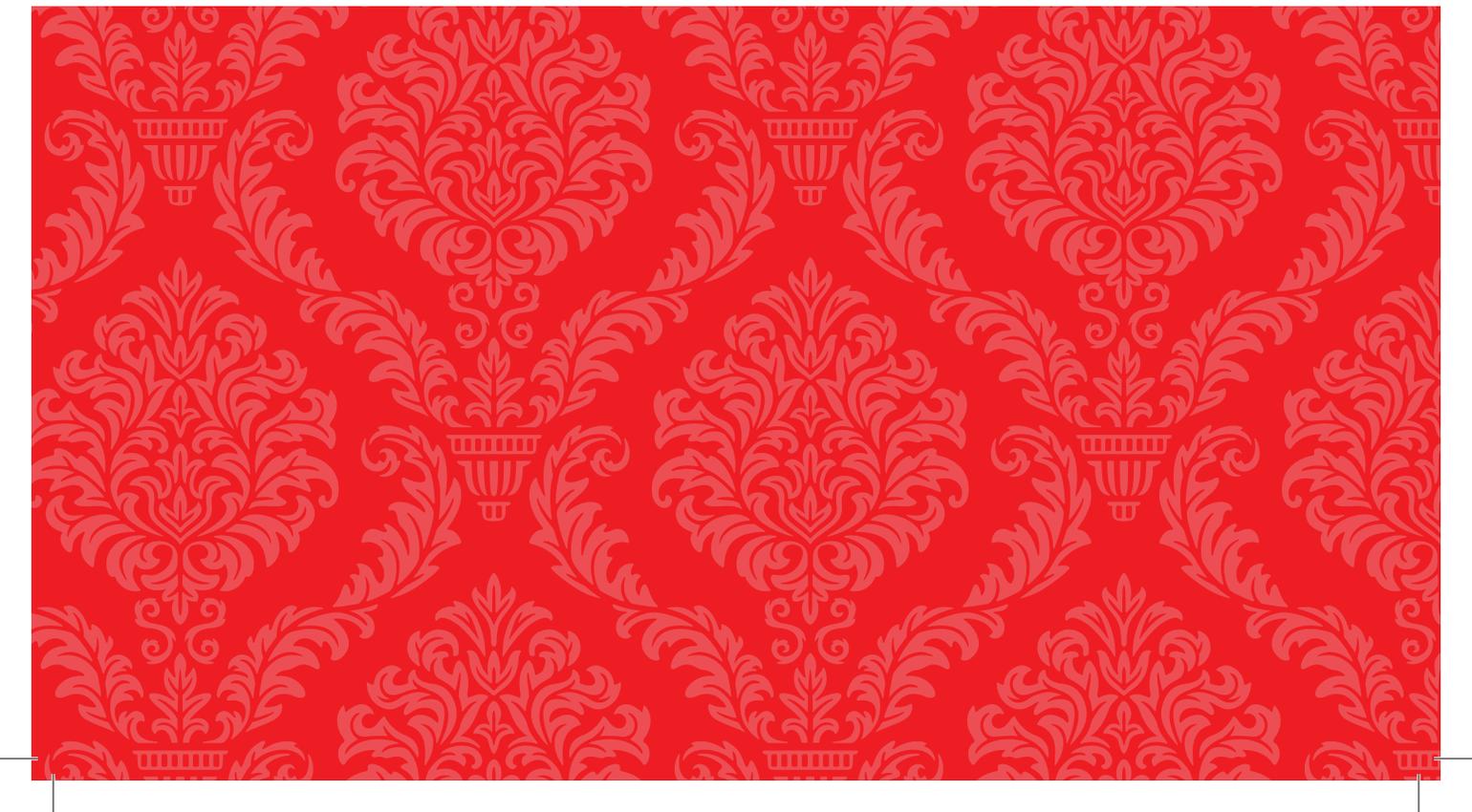


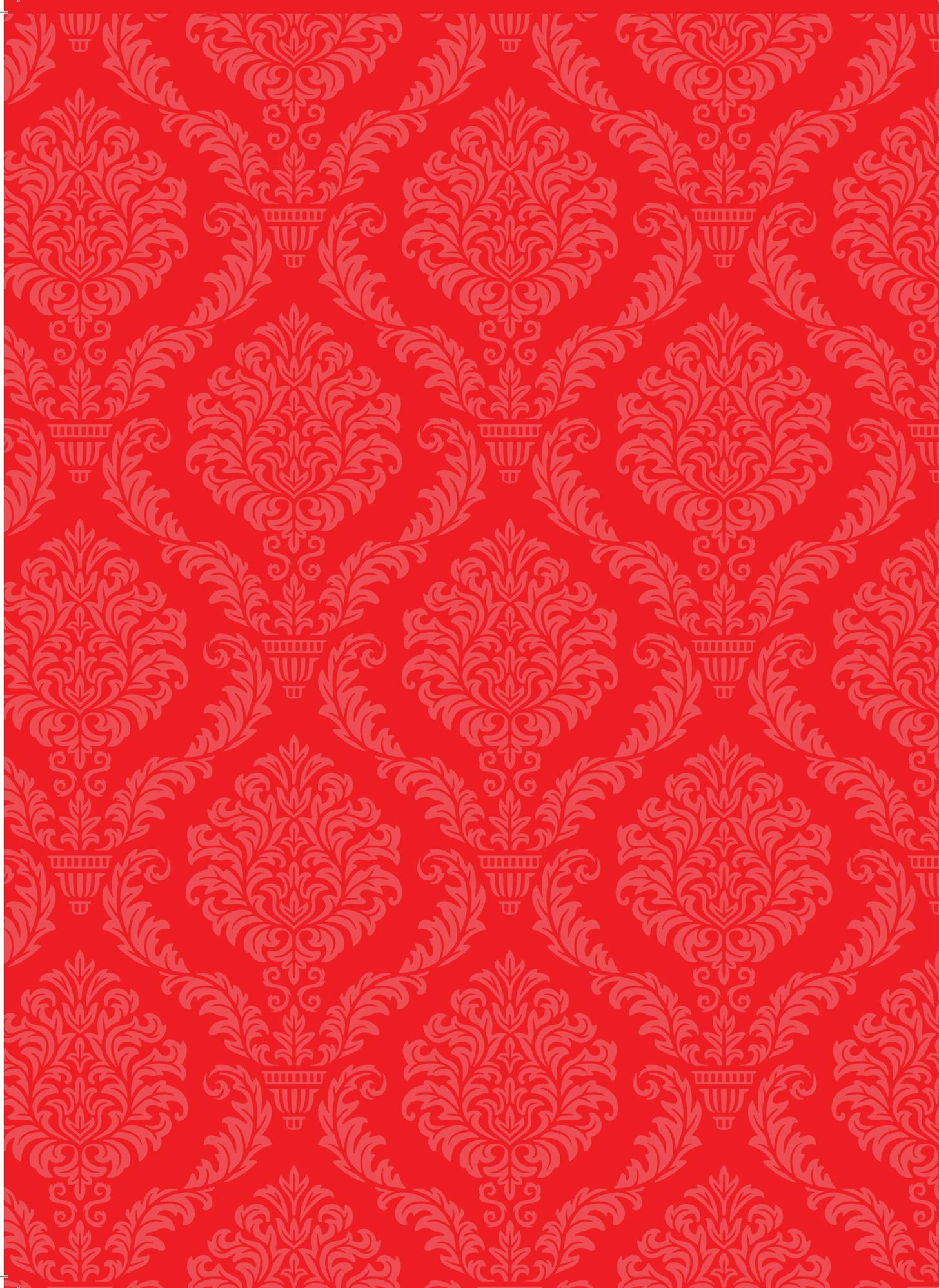


## 13. PROVINSI JAWA BARAT

# “TATA KELOLA PENUH KERAGUAN, BUMERANG BAGI PENINGKATAN POTENSI DAERAH”

Oleh: Fauzan Djamal





## I. GAMBARAN PROVINSI JAWA BARAT

### 1.1. Kondisi Umum Geografis, Pemerintahan, Demografis, Sosial, dan Ekonomi

Provinsi Jawa Barat terletak di bagian Barat Pulau Jawa. Batas-batas wilayah administratif Provinsi Jawa Barat meliputi: di sebelah Utara berbatasan dengan Laut Jawa bagian Barat, di sebelah Timur berbatasan dengan Provinsi Jawa Tengah, di sebelah Selatan berbatasan dengan Samudra Indonesia dan di sebelah Barat berbatasan dengan Provinsi Banten. Dengan batas tersebut, wilayah Provinsi Jawa Barat meliputi sekitar 3.711.654 ha daratan dan 724,85 km garis pantai. Jawa Barat menempati urutan kedua provinsi terluas di pulau Jawa setelah Provinsi Jawa Timur.

Secara administratif, Pemerintah Provinsi Jawa Barat pertama kali dibentuk oleh Pemerintah Hindia Belanda pada tanggal 1 Januari tahun 1926 sesuai dengan Undang-undang 378 (staatblad: 378 bij Proince West Java) yang disahkan pada tanggal 14 Agustus 1925<sup>1</sup>.

Setelah proklamasi kemerdekaan, Provinsi Jawa Barat merupakan provinsi pertama yang dibentuk oleh Pemerintah Indonesia. Pembentukan Provinsi Jawa Barat didasari oleh Undang-undang No.11 Tahun 1950 tentang Pembentukan Provinsi Jawa Barat.

Pada tahun 2000, wilayah administrasi Provinsi Jawa Barat dimekarkan menjadi 2 provinsi yakni Provinsi Banten dan provinsi Jawa Barat. Wilayah ujung bagian barat dari Provinsi Jawa Barat menjadi Provinsi Banten. Setelah pemekaran, berdasarkan data BPS tahun 2011, wilayah administrasi Provinsi Jawa Barat terdiri dari 17 kabupaten, 9 kota, 626 kecamatan, dan 5.918 desa/kelurahan.

Dalam menjalankan kewenangannya, pemerintah Provinsi Jawa Barat menetapkan struktur organisasi pelaksana. Struktur Organisasi Pemerintah Provinsi Jawa Barat terdiri atas 1 Sekretariat Daerah dengan 12 Biro dan Sekretariat DPRD, 20 Dinas, 17 Badan, 17 Lembaga Teknis, 3 Lembaga Lain, 3 Rumah Sakit Daerah, 121 Unit Pelaksanaan Teknis Daerah, dan 1 unit Pelaksana Teknis Badan.

Dari sisi jumlah penduduk, Provinsi Jawa Barat merupakan Provinsi dengan jumlah penduduk terbesar di Indonesia. Berdasarkan data BPS tahun 2011, jumlah penduduk Provinsi Jawa Barat sekitar 44.286.519 jiwa dengan komposisi sekitar 22.534.319 jiwa penduduk laki-laki dan 21.752.200 jiwa penduduk perempuan. Jumlah penduduk ini, lebih dari 18% dari total jumlah penduduk di Indonesia pada tahun 2011. Kepadatan penduduk di Provinsi Jawa Barat sebesar 1.193 jiwa/km<sup>2</sup>. Laju pertumbuhan penduduk mencapai 1,90%.

<sup>1</sup> [www.jabar.go.id](http://www.jabar.go.id)

Dengan jumlah penduduk yang relatif besar tersebut, permasalahan yang dihadapi Provinsi Jawa Barat di antaranya adalah kemiskinan dan pengangguran. Berdasarkan data BPS tahun 2011, penduduk yang masuk dalam kategori miskin adalah 4.650.810 jiwa atau sekitar 10,57% dari total jumlah penduduk di Provinsi Jawa Barat. Demikian juga dengan jumlah pengangguran yang berada pada angka 9,83% dari jumlah angkatan kerja. Dari sekitar 19.356.624 orang angkatan kerja, yang terserap dalam lapangan kerja di Provinsi Jawa Barat berkisar pada 17.454.781 orang. Masih terdapat sekitar 1.901.843 orang yang belum terserap dalam lapangan kerja dan masuk dalam kategori pengangguran terbuka.

Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Provinsi Jawa Barat pada tahun 2011 mencapai 72,82 poin. Angka tersebut disumbang oleh komponen pendidikan sebesar 82,55 poin, kesehatan sebesar 72,34 poin, dan daya beli masyarakat sebesar 63,57 poin. Indeks Pembangunan Manusia Provinsi Jawa Barat relatif tidak memiliki perbedaan yang tajam dengan IPM per-kabupaten; tertinggi ditempati oleh kota Depok dengan indeks sebesar 79,49 poin dan terendah ditempati oleh Kabupaten Indramayu dengan indeks sebesar 68,18 poin.

Meski IPM Provinsi Jawa Barat telah menembus angka 72,82, sampai dengan tahun 2011, masih terdapat beberapa permasalahan terkait pembangunan manusia. Berdasarkan Data BPS tahun 2011, misalnya untuk masalah kesehatan, terdapat sekitar 27.741 atau sekitar 0,81% dari total balita yang masuk dalam kategori gizi buruk.

Dari sisi ekonomi, Provinsi Jawa Barat merupakan tiga besar penyumbang bagi PDB (Produk Domestik Bruto) Indonesia. Berdasarkan data Bank Indonesia, sampai dengan triwulan IV tahun 2011, kontribusi Provinsi Jawa Barat terhadap PDB sekitar 14,3%. Peringkat pertama dan kedua penyumbang terhadap PDB adalah Provinsi DKI Jakarta (16,5%) dan Jawa Timur (14,7%).

Kekuatan ekonomi Provinsi Jawa Barat ditopang oleh tiga sektor utama yaitu sektor industri pengolahan, perdagangan, hotel & restoran, dan pertanian. Dominannya ketiga sektor ini dalam menopang perekonomian provinsi Jawa Barat nampak pada Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) provinsi Jawa Barat. Berdasarkan data BPS tahun 2011, PDRB Jawa Barat mencapai sekitar Rp. 861,01 triliun, Sektor industri pengolahan menyumbang sekitar Rp. 319,98 triliun, sektor Perdagangan, Hotel & Restoran menyumbang sekitar 194,43 triliun, dan sektor pertanian menyumbang sekitar Rp. 103,13 triliun.

Ketiga sektor utama ini, mampu menyerap sekitar 67,56% dari total tenaga kerja di Provinsi Jawa Barat. Berdasarkan data BPS tahun 2011, sektor perdagangan merupakan sektor dengan serapan tenaga kerja terbesar di Provinsi Jawa Barat yakni sekitar 4,55 juta jiwa. Sektor pertanian menempati

urutan kedua dengan serapan tenaga kerja sekitar 3,67 juta jiwa. Dan sektor industri menempati urutan ketiga dalam menyerap tenaga kerja dengan serapan sekitar 3,57 juta jiwa.

Indikator kekuatan ekonomi Provinsi Jawa Barat lainnya adalah tingginya tingkat investasi. Berdasarkan data BPS tahun 2011, realisasi penanaman modal asing (PMA) dan penanaman modal dalam negeri (PMDN) naik sekitar 48,33% dari tahun 2010. Tahun 2011, realisasi penanaman modal di Provinsi Jawa Barat sebesar Rp. 48.751.176.609.700.

## **1.2. Tantangan Tata Kelola Pemerintahan di Provinsi Jawa Barat**

Berdasarkan hasil diskusikelompok dengan WIP, terdapat beberapa isu tata kelola pemerintahan di Provinsi Jawa Barat yakni, isu partisipasi, transparansi, efektivitas dan keadilan. Isu partisipasi adalah lemahnya komunikasi antar berbagai pihak baik itu pemerintah provinsi, DPRD, pengusaha dan masyarakat sipil terkait dengan proses pembangunan di Jawa Barat. Pemerintah provinsi dinilai oleh rena masyarakat sipil dan ekonomi, kurang memiliki inisiatif dalam membangun dan mengembangkan komunikasi dengan berbagai pihak. Misalnya, kelompok masyarakat ekonomi menyoroti permasalahan penetapan upah minimum provinsi Jawa Barat sebesar Rp. 2,2 juta yang dinilai pengusaha tidak mempertimbangkan kesulitan pelaku usaha. Kelompok masyarakat menilai bahwa pemerintah provinsi Jawa Barat lemah dalam membangun komunikasi dengan berbagai elemen di masyarakat; inisiatif baru muncul setelah ada demonstrasi.

Isu transparansi mengemuka terutama dalam masalah Pengadaan Barang dan Jasa (PJB). Kelompok masyarakat ekonomi menilai bahwa proses pengadaan barang dan jasa yang terjadi saat ini di provinsi Jawa Barat cenderung menjadi salah satu arena untuk korupsi. Ada upaya pemerintah provinsi untuk membuat pelayanan sistem elektronik untuk proses pengadaan barang dan jasa.

Isu keadilan yang mengemuka terkait dengan penetapan upah minimum provinsi yang tidak berlaku bagi semua. Dua jenis usaha yang selama ini tidak tersentuh oleh pemerintah adalah industri media dan perkebunan. Pemerintah provinsi tidak menerapkan ketentuan upah minimum provinsi bagi industri media dan BUMN khususnya perkebunan yang berada di wilayah Provinsi Jawa Barat.

Isu efektivitas yang mengemuka dalam diskusi adalah penanganan masalah lingkungan di Provinsi Jawa Barat. Penerapan aturan terkait dengan lingkungan tidak dapat mengurangi dan menyelesaikan permasalahan lingkungan di provinsi Jawa Barat; penambangan batu gamping di beberapa daerah yang melanggar aturan lingkungan, penerapan tataguna lahan, dan lain-lain.

Tantangan lainnya dalam konteks tata kelola pemerintahan di provinsi Jawa Barat adalah masalah pengangguran, gizi buruk, dan kemiskinan. Sebagaimana dijelaskan dalam gambaran umum Provinsi Jawa Barat, masih terdapat sekitar 1.901.843 usia kerja yang belum mendapat terserap dalam lapangan kerja yang ada. Demikian juga dengan masalah kemiskinan, terdapat sekitar 4.650.810 jiwa atau 10,57% dari total jumlah penduduk di Provinsi Jawa Barat. Untuk masalah kesehatan, penanganan sekitar 27.741 balita dengan gizi buruk merupakan tantangan tersendiri bagi Provinsi Jawa Barat.

### **1.3. Gambaran Relasi Antar Arena**

Berdasarkan hasil diskusi, kecenderungan yang nampak adalah kurangnya kerjasama antar arena dalam konteks tata kelola pemerintahan di provinsi Jawa Barat. Arena Birokrasi cenderung berlindung dalam aturan/kewenangan. Misalnya, birokrasi di provinsi Jawa Barat selama ini selalu ragu dalam mengambil keputusan karena sering terjadi perubahan aturan perundangan. Kesalahan dalam mengambil kebijakan berpotensi masuk penjara. Salah satu akibatnya adalah serapan anggaran yang rendah.

Salah satu hal yang menyebabkan kurang terjalannya kerjasama antar arena adalah adanya kecenderungan saling curiga antara satu arena dengan yang lainnya. Misalnya, pihak birokrasi merasa keterbukaan informasi dapat menjadi bumerang bagi pelaksana di pemerintah provinsi, karenanya tidak semua informasi dapat diakses oleh masyarakat. Sementara pihak masyarakat, menilai bahwa pemerintah provinsi tidak memiliki itikad baik dengan memberikan informasi secara terbuka.

Demikian juga dengan penilaian Birokrasi terhadap Arena Pemerintah. Arena Birokrasi menganggap bahwa intervensi dari Arena Pemerintah (terutama) DPRD relatif tinggi. Intervensi ini tidak hanya menyangkut permasalahan anggaran tapi juga jenjang karir di dalam pemerintah Provinsi Jawa Barat.

## **II. INDEKS TATA KELOLA PEMERINTAHAN (GOVERNANCE) DI PROVINSI JAWA BARAT**

Bagian ini menjelaskan tentang hasil akhir indeks tata kelola pemerintahan provinsi Jawa Barat tahun 2012 dan perbandingannya dengan indeks tata kelola pemerintahan secara nasional. Selain itu, bagian ini juga menjelaskan perbandingan antar arena dan prinsip tata kelola pemerintahan di Provinsi Jawa Barat dan perbandingannya dengan dengan nilai di tingkat nasional. Secara umum, hasil akhir indeks tata kelola pemerintahan provinsi Jawa Barat berada di atas rata-rata nasional. Hal ini mengindikasikan bahwa kualitas penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi Jawa Barat berada di atas rata-rata kualitas penyelenggaraan pemerintahan secara nasional.

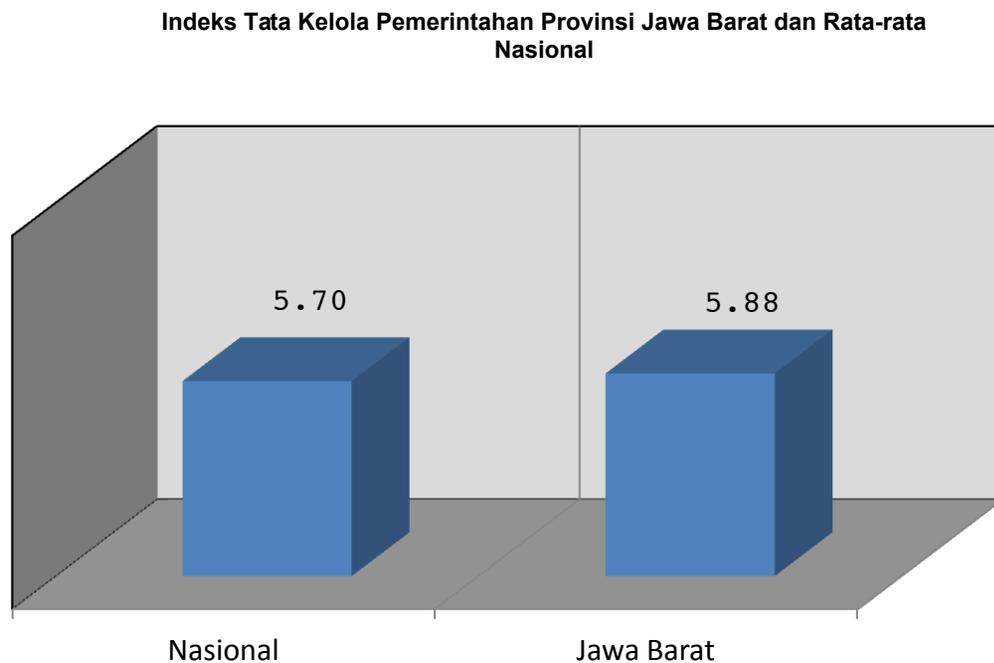
Indeks Tata Kelola Pemerintahan Indonesia (IGI) 2012 adalah upaya untuk mengukur kualitas tata kelola pemerintahan. Pengukuran ini menggunakan 6 prinsip tata kelola pemerintahan

yaitu: partisipasi (*participation*), akuntabilitas (*accountability*), keadilan (*fairness*), transparansi (*transparency*), efisiensi (*efficiency*) dan efektivitas (*effectiveness*). Keenam prinsip ini dijabarkan menjadi 89 indikator. Enam prinsip tata kelola pemerintahan dan 89 indikator dijadikan alat untuk menilai pelaksanaan tata kelola pemerintahan di 4 arena yakni: Pemerintah (*Government*), Birokrasi (*Bureaucracy*), Masyarakat Sipil (*Civil Society*) dan Masyarakat Ekonomi (*Economic Society*).

Skor dari hasil penilaian setiap arena, prinsip, dan indikator ini, dibagi dalam 7 skala penilaian, mulai dari yang sangat buruk sampai dengan sangat baik. Ketujuh tingkatan tersebut adalah sangat buruk (0 - 2,29), Buruk (2,30 - 3,57), cenderung buruk (3,58 - 4,86), cukup (4,87 - 6,14), cenderung baik (6,15 - 7,43), baik (7,44 - 8,71) dan sangat baik (8,72 - 10).

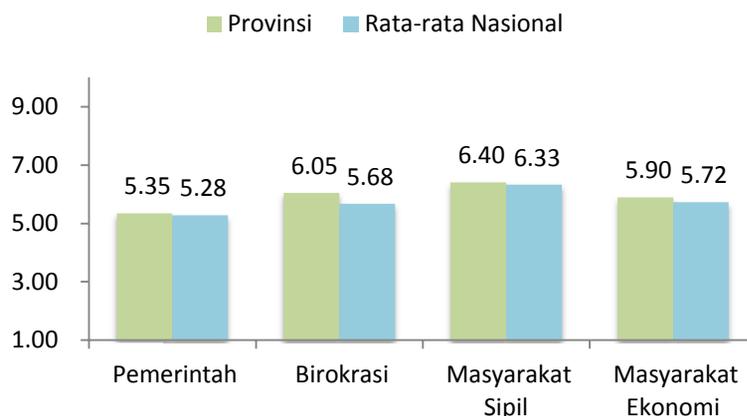
## 2.1. Perbandingan Indeks Provinsi dengan Rata-rata Nasional

Indeks akhir tata kelola pemerintahan di provinsi Jawa Barat adalah 5.88 dari skala 10. Nilai ini merupakan indeks komposit dari 4 arena yang menjadi fokus kajian, yaitu Arena Pemerintah (5.35), Birokrasi (6.05), Masyarakat Sipil (6.40) dan Masyarakat Ekonomi (5.90). Nilai akhir tersebut mengindikasikan bahwa pelaksanaan tata kelola pemerintahan di provinsi Jawa Barat termasuk dalam kategori cukup.



Indeks akhir tata kelola pemerintahan Provinsi Jawa Barat lebih tinggi dibandingkan dengan indeks rata-rata nasional. Indeks rata-rata nasional berada pada angka 5,70 (dari skala 10), terpaut sekitar 0,18 dari indeks akhir provinsi Jawa Barat yang berada pada angka 5,88. Selisih nilai sebesar 0,18 diperoleh dari perbedaan nilai pada Arena Pemerintah, Birokrasi, Arena Masyarakat Sipil dan Arena Masyarakat Ekonomi, sebagaimana dijelaskan dalam pembahasan berikutnya.

## 2.2. Analisa Level Arena



Berdasarkan arena, di provinsi Jawa Barat, skor tertinggi berada di Arena Masyarakat Sipil dan terendah di Arena Pemerintah. Skor Arena Masyarakat Sipil berada pada angka 6,40 dan Arena Pemerintah memiliki skor 5,35. Sementara arena lainnya, Birokrasi dengan skor 6,05 dan Arena Masyarakat Ekonomi dengan skor 5,90. Hal ini menunjukkan bahwa kinerja tata kelola pemerintahan di Arena Masyarakat Sipil dan Birokrasi cenderung baik dibandingkan Arena Pemerintah dan masyarakat ekonomi. Arena Pemerintah dan Masyarakat Ekonomi termasuk dalam kategori cukup dalam pelaksanaan tata kelola pemerintahan.

Secara konsisten, skor setiap arena di provinsi Jawa Barat lebih tinggi dibandingkan dengan skor nasional. Perbedaan yang cukup tajam terdapat pada Arena Birokrasi; skor rata-rata nasional adalah 5,68, jauh terpaut dari skor di provinsi Jawa Barat yang yakni 6,05. Demikian juga dengan Arena Masyarakat Sipil, rata-rata nasional memiliki skor 6,33 dan provinsi Jawa Barat memiliki skor 6,40. Di dua arena lainnya, rata-rata nasional pada Arena Pemerintah dan masyarakat ekonomi adalah 5,35 dan 5,90. Sementara, skor Arena Birokrasi dan Masyarakat Sipil di Provinsi Jawa barat adalah 6,05 dan 6,40. Hal ini menegaskan bahwa pelaksanaan tata kelola pemerintahan di setiap arena di provinsi Jawa Barat berada di atas rata-rata nasional.

Namun, apakah skor prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan di setiap arena di Provinsi Jawa Barat relatif merata? Pembahasan berikutnya menjelaskan bagaimana skor setiap prinsip di empat arena.

### 2.3. Perbandingan Prinsip-Prinsip secara Keseluruhan

Meski skor setiap arena di provinsi Jawa Barat berada di atas rata-rata skor nasional, dan termasuk dalam kategori cukup dan cenderung baik, jika ditelusuri lebih lebih dalam di setiap prinsip, terdapat kesenjangan yang cukup tajam. Bagian ini menjelaskan tentang perbandingan antar prinsip di setiap arena. Prinsip apa saja yang telah berjalan baik? Prinsip apa saja masih lemah untuk setiap arena?

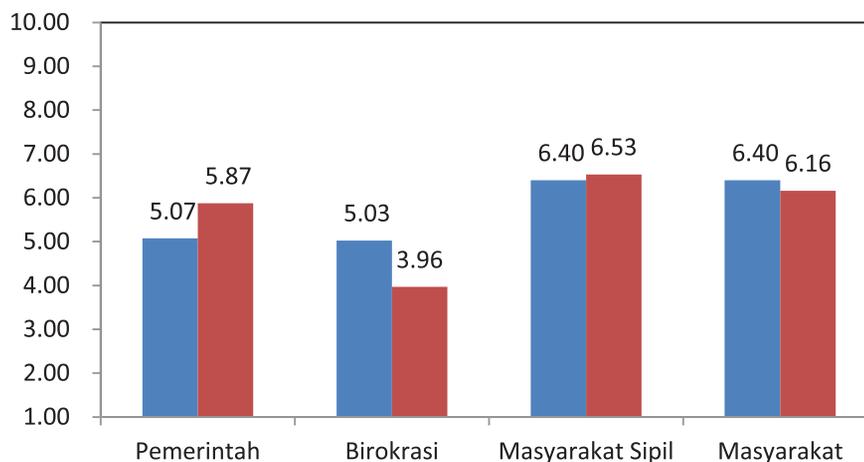
Pelaksanaan prinsip tata kelola pemerintahan di Provinsi Jawa Barat cenderung beragam di setiap Arena. Pelaksanaan prinsip partisipasi berada dalam kategori cukup (Arena Pemerintah dan Birokrasi) dan cenderung baik (Arena Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi). Pelaksanaan prinsip keadilan relatif buruk di Arena Pemerintah dan cenderung baik di Arena Masyarakat Sipil. Pelaksanaan prinsip akuntabilitas di Arena Pemerintah, Birokrasi, dan Masyarakat Ekonomi termasuk dalam kategori cukup dan pada Masyarakat Sipil termasuk dalam kategori cenderung baik.

Untuk pelaksanaan prinsip transparansi, efisiensi, dan efektivitas, sebagian arena relatif menonjol. Di Arena Birokrasi, pelaksanaan prinsip transparansi termasuk dalam kategori baik dengan skor 7,27. Di Arena Pemerintah, pelaksanaan prinsip efisiensi termasuk dalam kategori baik dengan skor 8,68. Dan di Arena Masyarakat Ekonomi, pelaksanaan prinsip efektivitas termasuk dalam kategori sangat baik dengan skor 9,32. Sebaliknya, Masyarakat Ekonomi memiliki nilai rendah dan termasuk dalam kategori cenderung buruk dalam pelaksanaan prinsip transparansi dan efisiensi.

#### Kinerja Tata Kelola Pemerintahan secara Keseluruhan Provinsi Jawa Barat

Arena	Partisipasi	Keadilan	Akuntabilitas	Transparansi	Efisiensi	Efektivitas
<b>Pemerintah</b>	5,07	2,41	5,73	5,68	8,68	5,70
<b>Birokrasi</b>	5,03	5,53	5,48	7,27	6,90	5,37
<b>Masyarakat Sipil</b>	6,40	6,40	6,40	6,40	6,40	6,40
<b>Masyarakat Ekonomi</b>	6,40	5,50	5,44	4,60	4,60	9,32

### 2.3.1. Perbandingan Prinsip Partisipasi



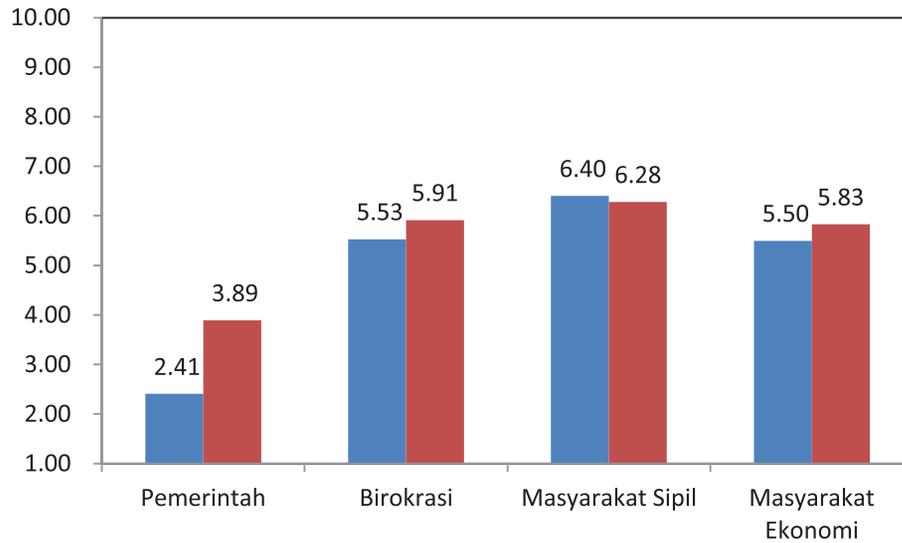
Pelaksanaan prinsip partisipasi dalam konteks tata kelola pemerintahan di Provinsi Jawa Barat belum merata di semua arena. Arena Birokrasi merupakan arena yang masih rendah dibandingkan dengan arena lainnya dalam pelaksanaan prinsip partisipasi. Pelaksanaan prinsip partisipasi di Arena Birokrasi masuk dalam kategori cukup dengan skor 5,03. Meski demikian, dibandingkan dengan rata-rata nasional, skor untuk prinsip partisipasi pada Arena Birokrasi di Provinsi Jawa Barat berada di atas skor rata-rata nasional.

Di Arena Pemerintah, pelaksanaan prinsip partisipasi termasuk dalam kategori cukup. Pelaksanaan prinsip partisipasi di Arena Pemerintah memiliki skor 5,07 dan berada di bawah rata-rata nasional yang memiliki skor 5,87. Artinya, pelaksanaan prinsip partisipasi pada Arena Pemerintah di Provinsi Jawa Barat lebih rendah dibandingkan dengan rata-rata nasional.

Pada arena lainnya, yakni Arena Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi relatif lebih baik dalam pelaksanaan prinsip partisipasi dibandingkan dengan Arena Birokrasi dan pemerintah. Skor untuk pelaksanaan prinsip partisipasi di Arena Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi adalah 6,40 dan termasuk dalam kategori cenderung baik. Dibandingkan dengan rata-rata nasional, Arena Masyarakat Sipil berada di bawah skor rata-rata nasional (6,53). Sebaliknya, pada Arena Masyarakat Ekonomi pelaksanaan prinsip partisipasi berada di atas rata-rata nasional (6,16).

Dengan demikian, pelaksanaan prinsip partisipasi di provinsi Jawa Barat lebih menonjol di Arena Masyarakat Ekonomi dan Masyarakat Sipil dibandingkan dengan arena lainnya. Bahkan pelaksanaan prinsip partisipasi di Arena Masyarakat Ekonomi lebih baik dibandingkan dengan rata-rata nasional.

### 2.3.2. Perbandingan Prinsip Keadilan

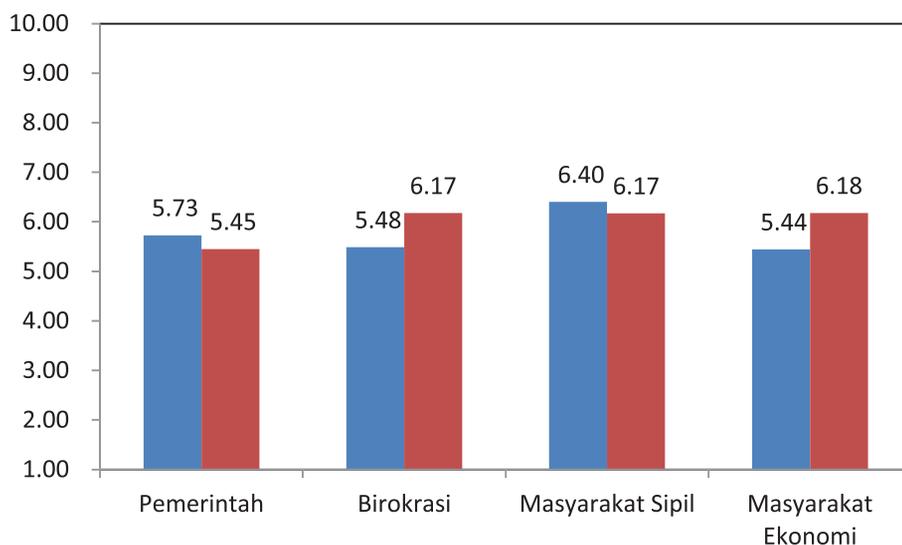


Untuk pelaksanaan prinsip keadilan, Arena Masyarakat Sipil memiliki skor tertinggi dibandingkan dengan arena lainnya, dan sebaliknya pelaksanaan prinsip keadilan di Arena Pemerintah memiliki skor terendah. Masyarakat sipil memiliki skor 6,40. Skor ini memiliki makna bahwa masyarakat sipil cenderung baik dalam pelaksanaan prinsip keadilan. Sebaliknya, Arena Pemerintah dengan skor 2,41 termasuk dalam kategori buruk.

Pada Arena Birokrasi dan Masyarakat Ekonomi, pelaksanaan prinsip keadilan termasuk dalam kategori cukup. Skor prinsip keadilan untuk Arena Birokrasi adalah 5,53 dan untuk Arena Masyarakat Ekonomi adalah 5,50. Pelaksanaan prinsip keadilan pada kedua arena ini, berada di bawah rata-rata nasional. Hal ini memiliki arti bahwa pelaksanaan prinsip keadilan di Arena Birokrasi dan Masyarakat Ekonomi lebih buruk dibandingkan dengan rata-rata nasional.

Diantara semua arena, pelaksanaan prinsip keadilan yang berada di atas rata-rata nasional adalah Arena Masyarakat Sipil. Pelaksanaan prinsip keadilan di Arena Masyarakat Sipil Provinsi Jawa Barat memiliki skor 6,40, sementara rata-rata nasional adalah 6,28. Hal ini berarti bahwa pelaksanaan prinsip keadilan pada Arena Masyarakat Sipil provinsi Jawa Barat, lebih baik dibandingkan rata-rata nasional.

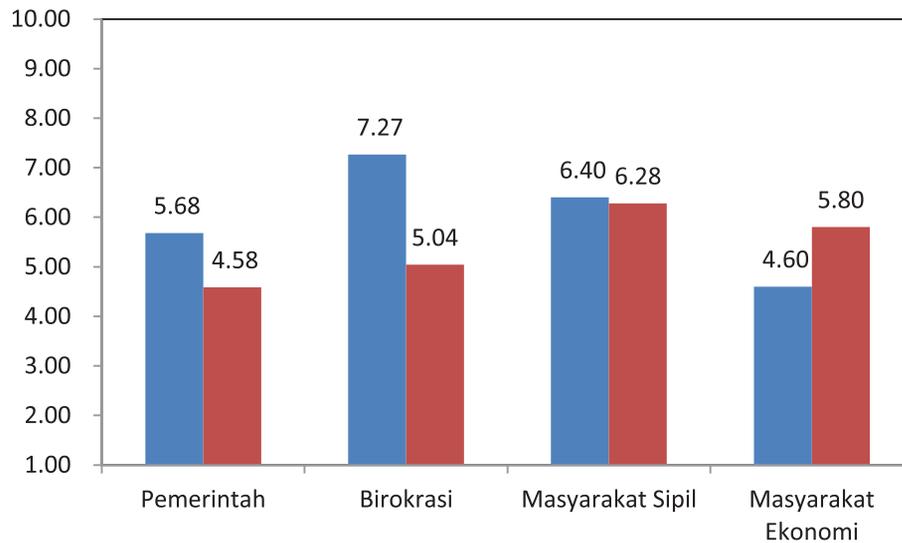
### 2.3.3. Perbandingan Prinsip Akuntabilitas



Perbedaan skor pada prinsip akuntabilitas di 4 arena di Provinsi Jawa Barat relatif tidak mencolok. Skor tertinggi sebesar 6,40 berada di Arena Masyarakat Sipil dan terendah 5,44 di Arena Masyarakat Ekonomi. Sementara, untuk Arena Pemerintah skor prinsip akuntabilitas sebesar 5,73 dan Arena Birokrasi sebesar 5,48. Hal ini mengindikasikan bahwa arena yang cenderung baik dalam pelaksanaan prinsip akuntabilitas hanya di Arena Masyarakat Sipil. Arena lainnya, Pemerintah, Birokrasi dan Masyarakat Sipil termasuk dalam kategori cukup.

Dibandingkan dengan rata-rata nasional, pelaksanaan prinsip akuntabilitas di dua arena berada di bawah rata-rata nasional. Arena Masyarakat Ekonomi dan Arena Birokrasi berada di bawah rata-rata nasional dalam pelaksanaan prinsip akuntabilitas. Skor rata-rata nasional untuk Arena Masyarakat Ekonomi dan Arena Birokrasi adalah 6,17. Artinya bahwa pelaksanaan prinsip akuntabilitas di Arena Masyarakat Sipil dan Birokrasi di Provinsi Jawa Barat lebih rendah dibandingkan dengan rata-rata nasional.

### 2.3.4. Perbandingan Prinsip Transparansi

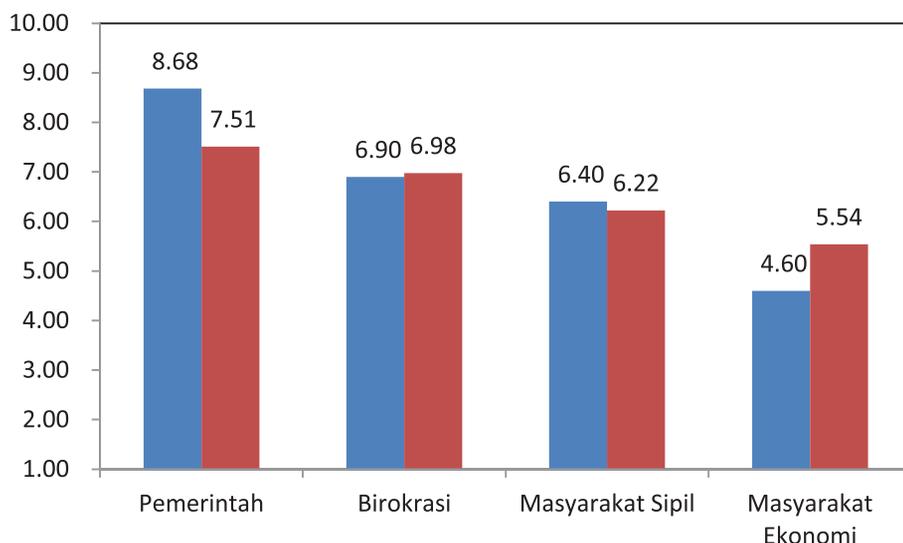


Pelaksanaan prinsip transparansi di provinsi Jawa Barat, tertinggi berada di Arena Birokrasi dan terendah di Arena Masyarakat Ekonomi. Arena Birokrasi memiliki skor 7,27 dan Arena Masyarakat Ekonomi memiliki skor 4,60. Perolehan skor ini mengindikasikan bahwa Arena Birokrasi dalam pelaksanaan prinsip transparansi termasuk dalam kategori baik. Sebaliknya, pelaksanaan prinsip transparansi di Arena Masyarakat Ekonomi cenderung buruk.

Pada Arena Masyarakat Sipil dan Arena Pemerintah, meski keduanya termasuk dalam kategori cenderung baik, skor yang dimiliki masyarakat sipil jauh lebih besar dibandingkan dengan skor pada Arena Birokrasi. Skor Arena Masyarakat Sipil untuk pelaksanaan prinsip transparansi adalah 6,40 dan di Arena Birokrasi adalah 5,68.

Dibandingkan dengan rata-rata nasional, pelaksanaan prinsip transparansi di tiga arena memiliki skor lebih tinggi. Tiga arena yang memiliki skor lebih tinggi dibandingkan dengan rata-rata nasional adalah: Arena Pemerintah, Arena Birokrasi dan Arena Masyarakat Sipil. Hal ini berarti bahwa pelaksanaan prinsip transparansi di Arena Pemerintah, Birokrasi, dan Masyarakat Sipil lebih baik dibandingkan dengan rata-rata nasional. Sebaliknya di Arena Masyarakat Ekonomi, pelaksanaan prinsip transparansi lebih buruk dibandingkan dengan rata-rata nasional.

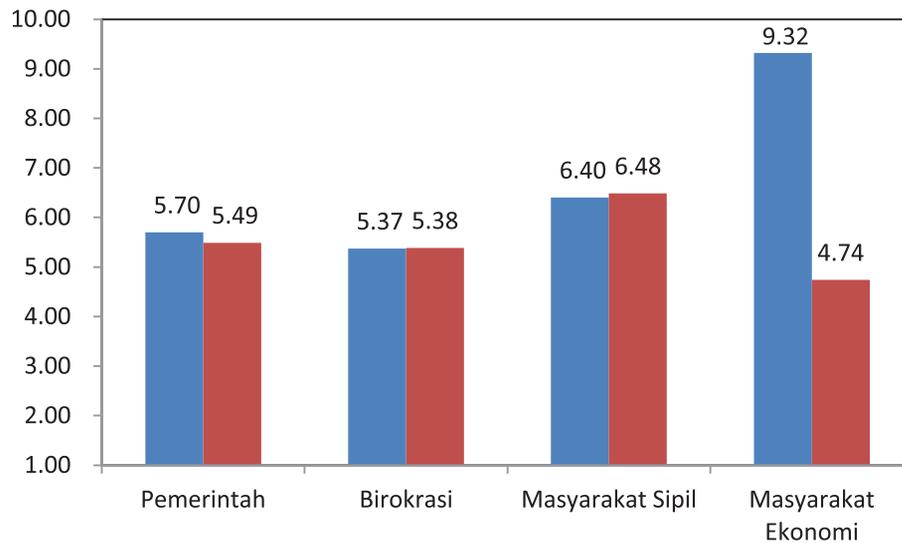
### 2.3.5. Perbandingan Prinsip Efisiensi



Pada prinsip efisiensi, perbedaan skor tertinggi dan terendah relatif sangat tajam. Skor tertinggi dimiliki oleh Arena Birokrasi dengan nilai 8,68 dan terendah di Arena Masyarakat Ekonomi dengan nilai 4,60. Skor prinsip efisiensi yang mendekati Arena Birokrasi adalah Arena Pemerintah dengan nilai 6,90. Sementara, skor prinsip efisiensi untuk Arena Masyarakat Sipil berada di bawah skor Arena Birokrasi dan Arena Pemerintah dengan nilai 6,40. Hal ini mengindikasikan bahwa arena yang telah melaksanakan prinsip efisiensi secara baik adalah Arena Birokrasi. Berikutnya, arena yang cenderung baik dalam pelaksanaan prinsip partisipasi adalah Arena Pemerintah dan Masyarakat Sipil. Sayangnya, pelaksanaan prinsip efisiensi di Arena Masyarakat Ekonomi, masih termasuk dalam kategori cenderung buruk.

Pelaksanaan prinsip efisiensi pada empat arena di provinsi Jawa Barat juga secara konsisten tergambar dalam skor rata-rata nasional. Secara konsisten, pelaksanaan prinsip efisiensi 3 arena di provinsi Jawa Barat memiliki skor lebih tinggi dibandingkan dengan skor rata-rata nasional Arena Birokrasi, Pemerintah dan Masyarakat Sipil memiliki skor lebih tinggi dibandingkan dengan rata-rata nasional. Artinya, pelaksanaan prinsip efisiensi ketiga arena tersebut relatif lebih baik dibandingkan dengan rata-rata nasional. Demikian juga dengan pelaksanaan prinsip efisiensi di Arena Masyarakat Ekonomi yang berada di bawah rata-rata nasional. Pelaksanaan prinsip efisiensi di Arena Masyarakat Ekonomi cenderung lebih buruk dibandingkan dengan rata-rata nasional.

### 2.3.6. Perbandingan Prinsip Efektivitas



Pelaksanaan prinsip efektivitas di Provinsi Jawa Barat tertinggi di Arena Masyarakat Ekonomi dan terendah di Arena Birokrasi. Arena Masyarakat Ekonomi dalam pelaksanaan prinsip efektivitas termasuk dalam kategori sangat baik dengan skor 9,32. Bahkan, Sebaliknya, pelaksanaan prinsip efektivitas terendah di Provinsi Jawa Barat adalah di Arena Birokrasi, yang masuk dalam kategori cukup dengan skor 5,37.

Dua arena lainnya, masyarakat sipil dan pemerintah, secara berturut-turut termasuk dalam kategori cenderung baik dan cukup. Pelaksanaan prinsip efektivitas di Arena Masyarakat Sipil memiliki skor 6,40 dan di Arena Pemerintah memiliki skor 5,37.

Dibandingkan dengan rata-rata nasional, pelaksanaan prinsip efektivitas di dua arena relatif lebih baik. Kedua arena tersebut adalah Arena Masyarakat Ekonomi dan Arena Pemerintah. Bahkan, pelaksanaan prinsip efektivitas di Arena Masyarakat Ekonomi di provinsi Jawa Barat jauh terpaut dari rata-rata nasional. Pelaksanaan prinsip efektivitas di Arena Masyarakat Ekonomi termasuk dalam kategori sangat baik semencenderung buruk.

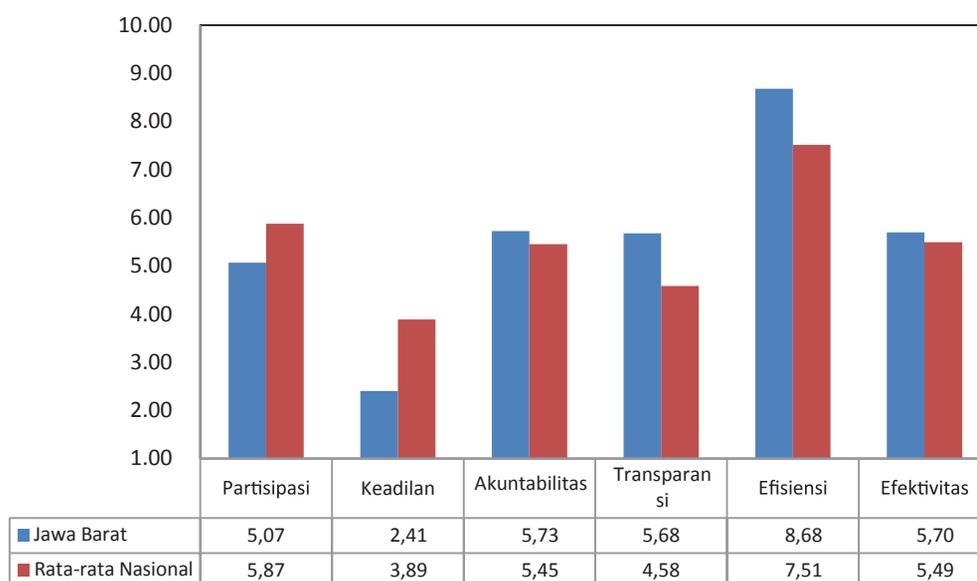
Dua arena lainnya, yakni Arena Masyarakat Sipil dan Birokrasi berada di bawah skor rata-rata nasional dalam pelaksanaan prinsip efektivitas. Arena Masyarakat Sipil dan Birokrasi relatif lebih rendah dalam pelaksanaan prinsip efektivitas dibandingkan dengan rata-rata nasional.

## 2.4. Perbandingan Prinsip Dalam Satu Arena

Di level arena, perolehan skor enam prinsip tata kelola pemerintahan di sebagian besar arena relatif sejang. Dari empat arena, hanya Arena Masyarakat Sipil yang perolehan skor di setiap prinsip merata dengan skor 6,40. Arena lainnya, Pemerintah, Birokrasi dan Masyarakat Ekonomi skor antar prinsip berbeda secara tajam. Di Arena Pemerintah, terjadi kesenjangan skor antara prinsip keadilan dan efisiensi. Di Arena Birokrasi skor efisiensi terpaut jauh dengan skor prinsip partisipasi. Dan di Arena Masyarakat Ekonomi, kesenjangan skor terjadi antara prinsip efektivitas dengan efisiensi dan transparansi.

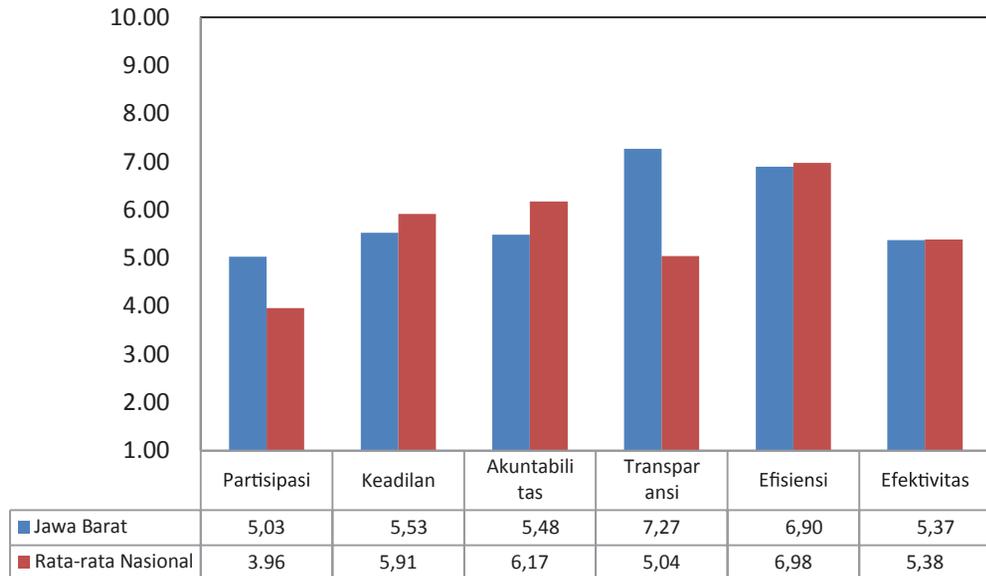
### 2.4.1. Arena Pemerintah

Arena Pemerintah di Provinsi Jawa Barat cenderung baik dalam pelaksanaan prinsip efisiensi. Bahkan untuk prinsip ini, lebih baik dibandingkan dengan rata-rata nasional. Sebaliknya, Arena Pemerintah di Provinsi Jawa Barat buruk dalam pelaksanaan prinsip keadilan, bahkan lebih buruk dibandingkan dengan rata-rata nasional.



Dalam pelaksanaan prinsip lainnya, (partisipasi, akuntabilitas, transparansi dan efektivitas) Arena Pemerintah di Provinsi Jawa Barat termasuk dalam kategori cukup. Dibandingkan dengan rata-rata nasional, pelaksanaan prinsip akuntabilitas, transparansi, efisiensi dan efektivitas relatif lebih baik; keempat prinsip ini memiliki skor lebih tinggi dari rata-rata nasional. Namun, untuk pelaksanaan prinsip partisipasi dan keadilan, berada di bawah rata-rata nasional atau relatif lebih buruk dari rata-rata nasional.

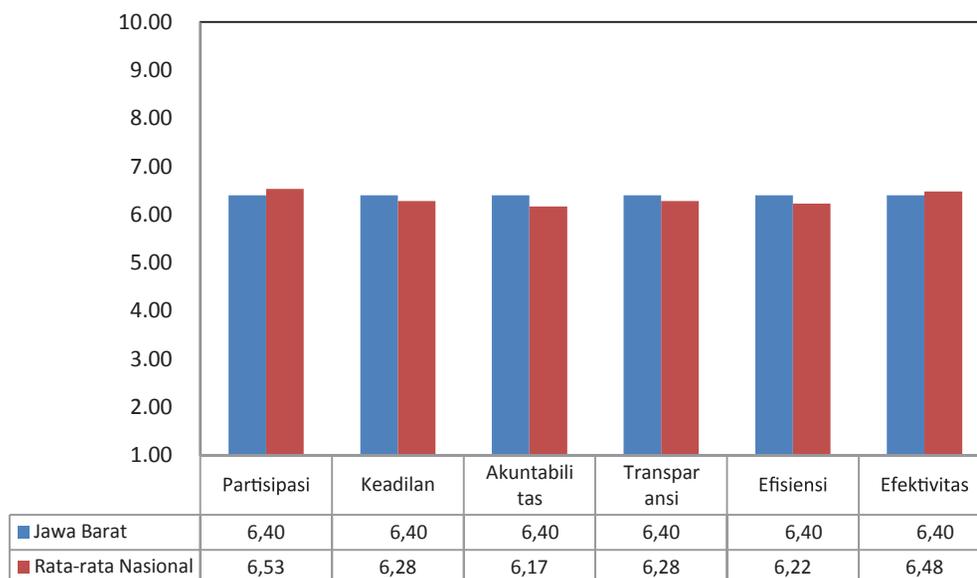
## 2.4.2. Arena Birokrasi



Pelaksanaan prinsip tata kelola pemerintahan yang relatif menonjol di Arena Birokrasi adalah prinsip efisiensi dan transparansi. Kedua prinsip ini masing-masing termasuk dalam kategori baik dan cenderung baik. Bahkan, pelaksanaan prinsip transparansi relatif lebih baik dibandingkan dengan rata-rata nasional.

Pelaksanaan prinsip lainnya yang termasuk dalam kategori cukup adalah prinsip partisipasi, keadilan, akuntabilitas dan efektivitas. Namun demikian, jika dibandingkan dengan rata-rata nasional, hanya pada pelaksanaan prinsip partisipasi saja yang berada di atas rata-rata nasional. Prinsip lainnya: keadilan, akuntabilitas, dan efektivitas berada di bawah rata-rata nasional. Artinya, pada Arena Pemerintah, pelaksanaan ketiga prinsip (keadilan, akuntabilitas, dan efektivitas) relatif lebih buruk dibandingkan dengan rata-rata nasional.

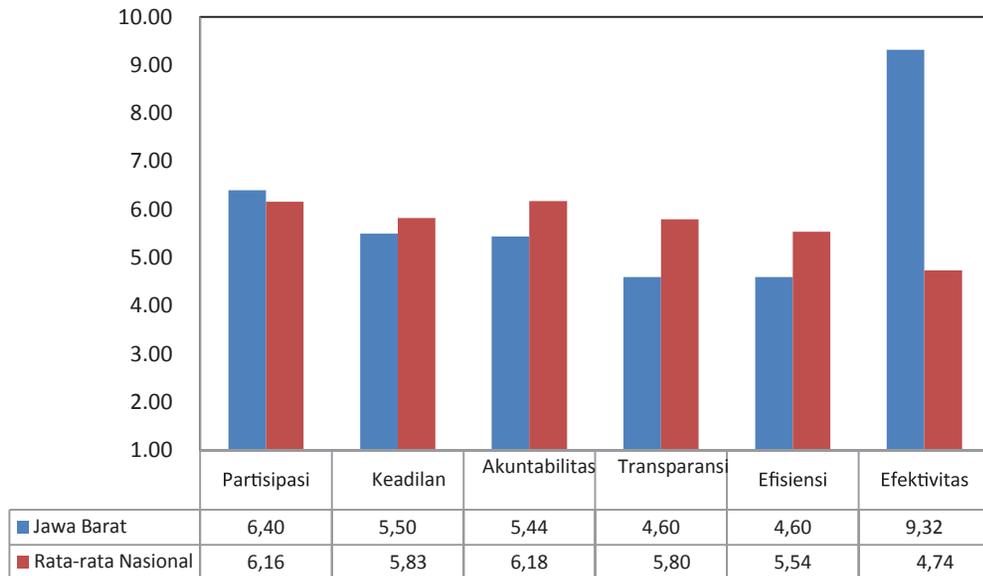
### 2.4.3. Arena Masyarakat Sipil



Berbeda dengan arena lainnya, pelaksanaan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan pada Arena Masyarakat Sipil di Provinsi Jawa Barat merata. Arena Masyarakat Sipil cenderung baik dalam pelaksanaan prinsip partisipasi, keadilan, akuntabilitas, transparansi, efisiensi dan efektivitas, dengan skor 6,40.

Pelaksanaan keenam prinsip tata kelola pemerintahan pada Arena Masyarakat Sipil di Provinsi Jawa Barat tidak jauh berbeda dengan rata-rata nasional. Rata-rata nasional untuk setiap prinsip di Arena Masyarakat Sipil berada dalam kategori cenderung baik. Perbedaan skor untuk setiap prinsip di Arena Masyarakat Sipil antara provinsi Jawa Barat tidak terlalu tajam. Untuk prinsip partisipasi dan efektivitas, skor yang diperoleh Arena Masyarakat Sipil di provinsi Jawa Barat, lebih rendah dibandingkan rata-rata nasional. Hal ini berarti bahwa pelaksanaan kedua prinsip tersebut lebih buruk dibandingkan rata-rata nasional. Sementara, pelaksanaan empat prinsip lainnya (keadilan, akuntabilitas, transparansi dan efisiensi), di Arena Masyarakat Sipil di Provinsi Jawa Barat, relatif lebih baik dibandingkan dengan rata-rata nasional.

### 2.4.4. Arena Masyarakat Ekonomi



Pada Arena Masyarakat Ekonomi, pelaksanaan prinsip efektivitas sangat menonjol, namun masih relatif lemah dalam pelaksanaan prinsip efisiensi dan transparansi. Pelaksanaan prinsip efektivitas pada Arena Masyarakat Sipil telah berjalan sangat baik dengan skor 9,32. Namun dalam pelaksanaan prinsip efisiensi dan transparansi cenderung berjalan buruk dengan skor 4,60.

Pelaksanaan prinsip lainnya pada Arena Masyarakat Ekonomi, tidak sebaik prinsip efektivitas. Prinsip partisipasi termasuk dalam kategori cenderung baik, prinsip keadilan dan prinsip akuntabilitas termasuk dalam kategori cukup.

Dibandingkan dengan rata-rata nasional, untuk Arena Masyarakat Sipil, dua di antaranya berada di atas rata rata nasional dan sisanya berada di bawah rata-rata nasional. Pelaksanaan prinsip efektivitas berada terpaut jauh dari rata-rata nasional yang masuk dalam kategori cenderung buruk. Untuk skor prinsip partisipasi, Arena Masyarakat Ekonomi di Provinsi Jawa Barat lebih besar dibandingkan dengan rata-rata nasional, meski berada dalam satu kategori, yakni cenderung baik. Sementara, untuk empat prinsip lainnya (keadilan, akuntabilitas, transparansi, dan efisiensi), berada di bawah rata-rata nasional. Pelaksanaan keempat prinsip ini pada Arena Masyarakat Ekonomi lebih buruk dibandingkan dengan rata-rata nasional.

## 2.5. Analisa Indikator

Meski secara keseluruhan indeks tata kelola pemerintahan Provinsi Jawa Barat berada di atas rata-rata indeks nasional, penting untuk mengelaborasi lebih jauh dan mendalam pada indikator mana saja, pelaksanaan tata kelola pemerintahan di Provinsi Jawa Barat yang kuat dan lemah. Bagian ini membahas indikator yang penting untuk dipertahankan dan ditingkatkan oleh semua elemen di provinsi Jawa Barat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan.

Dari 89 indikator yang dijadikan dasar dalam penelitian ini, terdapat sekitar 18 indikator yang memiliki skor tinggi. Kedelapan belas indikator tersebut memiliki skor di atas 7,44 sampai dengan 10 atau yang termasuk dalam kategori baik dan sangat baik. Misalnya, di Arena Pemerintah untuk prinsip transparansi pada indikator "kemudahan akses terhadap dokumen Perda dan pergub non APBD" dan Kemudahan untuk akses pertanggungjawaban APBD provinsi" masing-masing memiliki skor 7,75. Dokumen perda dan pergub dapat diakses di bagian hukum sekretariat DPRD dengan prosedur yang telah ditetapkan oleh pemerintah provinsi. Demikian juga dengan akses terhadap dokumen pertanggungjawaban APBD Provinsi Jawa Barat, dapat diakses baik di website Provinsi Jawa Barat maupun di Bappeda.

Di Arena Birokrasi, khususnya yang terkait dengan investasi, provinsi Jawa Barat memiliki skor tinggi. Misalnya, untuk indikator "kemudahan akses terhadap regulasi tentang investasi di provinsi" pada prinsip akuntabilitas, indikator "Pelayanan Untuk Pengurusan Investasi" pada prinsip efisiensi, indikator "Pertumbuhan investasi (investment growth)" dan "Jumlah Proyek Investasi" pada prinsip efektivitas, memiliki skor antara 8,83 – 10 dan termasuk dalam kategori sangat baik. Akses terhadap kebijakan investasi, sistem, dan prosedur dalam berinvestasi dapat dengan mudah diperoleh oleh siapapun baik melalui website maupun di kantor Penanaman Modal.

**Tabel 1. Indikator tertinggi di setiap arena di Provinsi Jawa Barat**

<b>Arena</b>	<b>Pemerintah</b>	<b>Birokrasi</b>	<b>Masyarakat</b>	<b>Masyarakat Ekonomi</b>
<b>Partisipasi</b>				
<b>Keadilan</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pelembagaan upaya perlindungan dan pemberdayaan perempuan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kualitas Kelompok Kerja Pengarusutamaan Gender di Provinsi</li> </ul>		
<b>Akuntabilitas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rasio APBD Perubahan terhadap APBD Penetapan Tanpa Adanya Perubahan Asumsi Dasar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opini audit BPK terhadap APBD Provinsi</li> </ul>		
<b>Transparansi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kemudahan akses terhadap dokumen PERDA dan Peraturan Gubernur Non-APBD</li> <li>• Kemudahan Akses Pertanggungjawaban APBD provinsi</li> </ul>			
<b>Efisiensi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Waktu Penerbitan Peraturan Gubernur tentang Implementasi PERDA</li> <li>• Rata-rata waktu penyelesaian Perda di DPRD dalam 1 tahun terakhir</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rasio Belanja Aparatur Dinas Pengelolaan Keuangan Daerah (DPKD) terhadap Realisasi PAD Provinsi</li> <li>• Pelayanan Untuk Pengurusan Investasi</li> </ul>		
<b>Efektivitas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulasi tentang Perlindungan Lingkungan Hidup</li> <li>• Tingkat Pertumbuhan PDRB/kapita</li> <li>• Persentase perempuan di parlemen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Persentase anggaran tahunan DPKD Provinsi terhadap realisasi PAD (Pendapatan Asli Daerah)</li> <li>• Pertumbuhan investasi (<i>investment growth</i>)</li> <li>• Jumlah Proyek Investasi</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tingkat penyerapan lapangan kerja atau jumlah lapangan kerja yang tercipta</li> </ul>

Pada sebagian indikator lainnya, skor yang dimiliki provinsi Jawa Barat relatif masih rendah. Pada prinsip partisipasi terdapat 6 indikator di dua arena (Pemerintah dan Birokrasi) yang termasuk dalam kategori cenderung buruk. Di Arena Pemerintah, indikator pada prinsip partisipasi yang berada dalam kategori cenderung buruk (4,60) adalah: (1). Kualitas *public hearing* di DPRD dalam rangka pembahasan Perda non-APBD, (2). Kualitas *Public Hearing* Pembahasan RAPBD atau pembiayaan lain-lain, (3). Kualitas saluran Pengaduan Masyarakat dalam memperkuat fungsi Pengawasan DPRD dan (4). Inisiatif DPRD dalam melibatkan masyarakat ketika menjalankan Fungsi Pengawasan. Di Arena Birokrasi, indikator pada prinsip partisipasi yang cenderung buruk adalah indikator Unit Pelayanan Pengaduan Masyarakat di bidang kesehatan, pendidikan, dan pengentasan kemiskinan.

Pada prinsip keadilan, terdapat sekitar 7 indikator yang relatif masih buruk di provinsi Jawa Barat. Empat indikator di antaranya berada di Arena Pemerintah: Anggaran APBD untuk kesehatan per kapita (1,22), Anggaran APBD untuk penanganan kemiskinan per penduduk miskin (1,78), Anggaran APBD bidang pendidikan dibagi jumlah siswa sampai jenjang pendidikan 9 tahun (1,45) dan Jangkauan DPRD dalam melakukan pengawasan pembangunan secara merata (tidak diskriminatif) 4,60. Buruknya 3 indikator prinsip keadilan di Arena Pemerintah dipicu oleh rendahnya alokasi anggaran untuk pendidikan wajar dikdas, kesehatan dan penanganan kemiskinan. Pada tahun 2011, Pemerintah Provinsi Jawa Barat mengalokasikan dana sebesar Rp. 9.455/kapita untuk kesehatan warga di Provinsi Jawa Barat. Demikian juga halnya dengan anggaran di bidang pendidikan, pada tahun 2011, Pemerintah Provinsi Jawa Barat hanya menganggarkan dana sebesar Rp. 44.688/siswa untuk pendidikan WAJAR 9 tahun. Sementara, untuk dana penanggulangan kemiskinan, Pemerintah Provinsi Jawa Barat pada tahun 2011 merealisasikan anggaran penanganan kemiskinan sebesar Rp. 50.726/penduduk miskin.

Di Arena Birokrasi, terdapat 2 indikator yang termasuk dalam kategori cenderung buruk yakni indikator persentase pejabat perempuan di eselon 2 (4,60) dan Pelayanan publik yang tidak diskriminatif terhadap kelompok-kelompok terpinggirkan (contoh: perempuan, fakir miskin, anak-anak, cacat, lansia, HIV/AIDS) (4,60). Dan di Arena Masyarakat Ekonomi indikator yang cenderung buruk adalah perhatian sektor usaha terhadap tuntutan kesejahteraan buruh (4,60).

Berbeda dengan ketujuh indikator tersebut di atas, pada prinsip keadilan, di Arena Pemerintah dan Birokrasi, terdapat indikator yang telah berjalan baik. Indikator yang telah berjalan baik pada prinsip keadilan di provinsi Jawa Barat adalah: Pelembagaan upaya perlindungan dan pemberdayaan perempuan (10,00/ kategori sangat baik) dan indikator Kualitas Kelompok Kerja Pengarusutamaan Gender di Provinsi (7,75/ kategori baik) di Arena Birokrasi.

Pada prinsip akuntabilitas, terdapat 5 indikator yang termasuk dalam kategori cenderung buruk dan tersebar di 3 arena; Pemerintah, Birokrasi dan Masyarakat Ekonomi. Indikator prinsip akuntabilitas yang cenderung buruk di Arena Pemerintah adalah Kesesuaian Target Capaian Prioritas RPJMD dengan Capaian Tahunan Pemerintah Provinsi dalam LKPJ (4,00) dan Komitmen anggota DPRD memperjuangkan kepentingan/aspirasi publik (4,6). Di Arena Birokrasi indikator yang cenderung buruk adalah Konsistensi kebijakan ekonomi birokrasi dengan kebijakan kelestarian lingkungan dan zoning kawasan ekonomi (4,60). Dan di Arena Masyarakat Sipil, dua indikator yang cenderung buruk pada prinsip akuntabilitas adalah Kepatuhan sektor usaha dalam membayar Pajak / retribusi dan Tanggung jawab dalam Pengelolaan CSR.

Pada indikator lainnya di prinsip akuntabilitas, memiliki skor yang tinggi dengan kategori baik dan sangat baik. Pada Arena Pemerintah terdapat 2 indikator prinsip akuntabilitas yang menonjol yakni indikator Rasio APBD Perubahan terhadap APBD Penetapan Tanpa Adanya Perubahan Asumsi Dasar (9,82) dan Rasio Realisasi pengesahan perda dibandingkan dengan jumlah rencana legislasi daerah (7,47).

Pada prinsip transparansi, terdapat 3 indikator yang relatif masih buruk pelaksanaannya di provinsi Jawa Barat. Ketiga indikator tersebut adalah Kemudahan Akses Kelengkapan Dokumen APBD Kemudahan Akses Penggunaan Dana Aspirasi Anggota DPRD Provinsi (Arena Pemerintah) dan Akses terhadap dokumen Keuangan SKPD (RKA SKPD, RKA PPKD, Ringkasan DPA SKPD, Ringkasan DPA PPKD) di Arena Birokrasi.

Berbeda dengan ketiga indikator tersebut, pada Arena Pemerintah dan Birokrasi terdapat indikator pelaksanaan prinsip transparansi yang telah berjalan baik dan sangat baik. Indikator Kemudahan akses terhadap dokumen PERDA dan Peraturan Gubernur Non-APBD dan Kemudahan Akses Pertanggungjawaban APBD pada Arena Pemerintah di provinsi Jawa memiliki skor 7,75 dan termasuk dalam kategori baik. Sementara indikator Kemudahan akses terhadap regulasi tentang investasi di provinsi di Arena Birokrasi memiliki skor 10,00 dan termasuk dalam kategori sangat baik.

Pada prinsip efisiensi, terdapat 3 indikator yang cenderung buruk. Ketiga indikator tersebut adalah: Rasio Anggaran untuk Belanja Aparatur (Langsung dan Tidak Langsung) terhadap Total Belanja Publik Provinsi (4,68) di Arena Pemerintah, Koordinasi antar asosiasi usaha dalam perumusan kebijakan pembangunan daerah dan Penggunaan energi dan sumberdaya alam yang ramah lingkungan dan berkelanjutan di Arena Masyarakat Ekonomi.

Skor yang berbeda terdapat pada indikator lainnya. Indikator Rasio Anggaran Belanja Pegawai (Langsung+Tidak Langsung) terhadap Total APBD dan Rasio Total Budget DPRD terhadap Total

APBD di Arena Pemerintah, secara berurutan, termasuk dalam kategori baik dan sangat baik. Demikian juga dengan indikator Rasio Belanja Aparatur Dinas Pengelolaan Keuangan Daerah (DPKD) terhadap Realisasi PAD Provinsi dan Pelayanan Untuk Pengurusan Investasi pada Arena Birokrasi yang secara berurutan memiliki skor 8,83 dan 10,00 dan termasuk dalam kategori sangat baik.

Dan pada prinsip efektivitas, terdapat 6 indikator dengan kategori cenderung buruk dan sangat buruk. Keenam kategori tersebut tersebar di 3 arena; Pemerintah, Birokrasi dan Masyarakat Ekonomi. Di Arena Pemerintah, indikator pada prinsip efektivitas dengan kategori cenderung buruk adalah Tingkat kemiskinan (4,39) dan Disparitas Pendapatan antar Kabupaten dalam Provinsi (Indeks Wiliamson) dengan skor 3,18. Di Arena Birokrasi, 3 indikator prinsip efektivitas termasuk dalam kategori sangat buruk dengan skor 1,00. Semua indikator ini berkaitan dengan lingkungan; Kualitas Air dalam Indeks Kualitas Lingkungan Hidup 2010 dan 2011, Kualitas Udara dalam Indeks Kualitas Lingkungan Hidup 2010 dan 2011 dan Kualitas Tutupan Hutan 2010 dan 2011. Dan di Arena Masyarakat Ekonomi, indikator prinsip efektivitas yang termasuk dalam kategori cenderung buruk adalah: kemampuan sektor usaha dalam menyelesaikan sengketa dengan masyarakat.

Pada indikator lainnya, di prinsip efektivitas memiliki skor yang tinggi. Misalnya, indikator Regulasi tentang Perlindungan Lingkungan Hidup, Tingkat Pertumbuhan PDRB/kapita, Persentase perempuan di parlemen di Arena Pemerintah, secara berurutan memiliki skor (10,00), (9,80), dan (7,92). Di Arena Birokrasi, terdapat beberapa indikator yang memiliki skor tinggi yakni: indikator Persentase anggaran tahunan DPKD Provinsi terhadap realisasi PAD (9,82), Pertumbuhan investasi (10,00) dan Jumlah Proyek Investasi (8,94). Semua indikator ini termasuk dalam kategori baik dan sangat baik.

### **III. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI**

Berdasarkan penjelasan pada bab-bab sebelumnya, kesimpulan sementara yang dapat diambil adalah:

- Penyelenggaraan tata kelola pemerintahan di Provinsi Jawa Barat dengan indeks 5,88 berada dalam kategori cukup dan berada di atas rata-rata indeks nasional. Namun jika ditelisik lebih dalam lagi, skor untuk setiap arena tidaklah sama. Hanya satu arena yang memiliki indeks relatif tinggi dibanding arena lainnya, yakni Arena Masyarakat Sipil. Arena Masyarakat Sipil masuk dalam kategori cenderung baik dengan skor 6,40. Sebaliknya, di Arena Pemerintah relatif masih kurang. Arena Pemerintah merupakan penyumbang terendah di antara semua arena dengan skor 5,35 dan masuk dalam kategori cukup.
- Untuk Arena Pemerintah, penerapan prinsip efisiensi cenderung baik, sebaliknya pada penerapan prinsip keadilan, masih buruk. Untuk fase selanjutnya, dalam meningkatkan indeks tata kelola pemerintahan di provinsi Jawa Barat, salah satunya dapat memperbaiki penerapan

prinsip-prinsip keadilan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di provinsi. Dalam hal ini, 3 indikator yang dapat mendorong peningkatan skor pada prinsip keadilan adalah dengan meningkatkan alokasi anggaran untuk pendidikan dasar (WAJAR 9 tahun), dana kesehatan dan dana penanggulangan kemiskinan.

- Untuk Arena Birokrasi, penerapan prinsip transparansi telah berjalan baik dan penerapan prinsip efisiensi termasuk dalam kategori cenderung baik. Namun, Arena Birokrasi perlu meningkatkan penerapan prinsip partisipasi.
- Dan pada Arena Masyarakat Ekonomi, penerapan prinsip efektivitas berjalan sangat baik dengan skor 9,32. Pada arena masyarakat ini, penting untuk memperhatikan dan meningkatkan penerapan prinsip transparansi dan efisiensi, karena kedua prinsip ini memiliki skor yang paling rendah dibandingkan dengan prinsip lainnya dan termasuk dalam kategori cenderung buruk.
- Untuk meningkatkan pelaksanaan tata kelola pemerintahan yang baik di provinsi Jawa Barat, penting untuk meningkatkan alokasi anggaran di bidang pelayanan kesehatan, pendidikan dan pengurangan kemiskinan. Juga mendorong agar lembaga-lembaga yang bertugas dalam mengkoordinasikan dan mengawasi ketiga pelayanan tersebut (dewan kesehatan, dewan pendidikan, dan dewan penanggulangan kemiskinan) dapat menjalankan peran dan fungsinya secara baik. Di isu lingkungan, pemerintah provinsi Jawa Barat perlu meningkatkan pengawasan dalam pengelolaan lingkungan.
- Untuk meningkatkan tata kelola pemerintahan di Provinsi Jawa Barat, penting untuk membangun dan mengembangkan forum *multi-stakeholder* di tingkat Provinsi.
- Mengembangkan model diseminasi yang efektif agar informasi mengenai langkah dan kebijakan pemerintah di Provinsi Jawa Barat dapat tersalurkan dengan efektif.

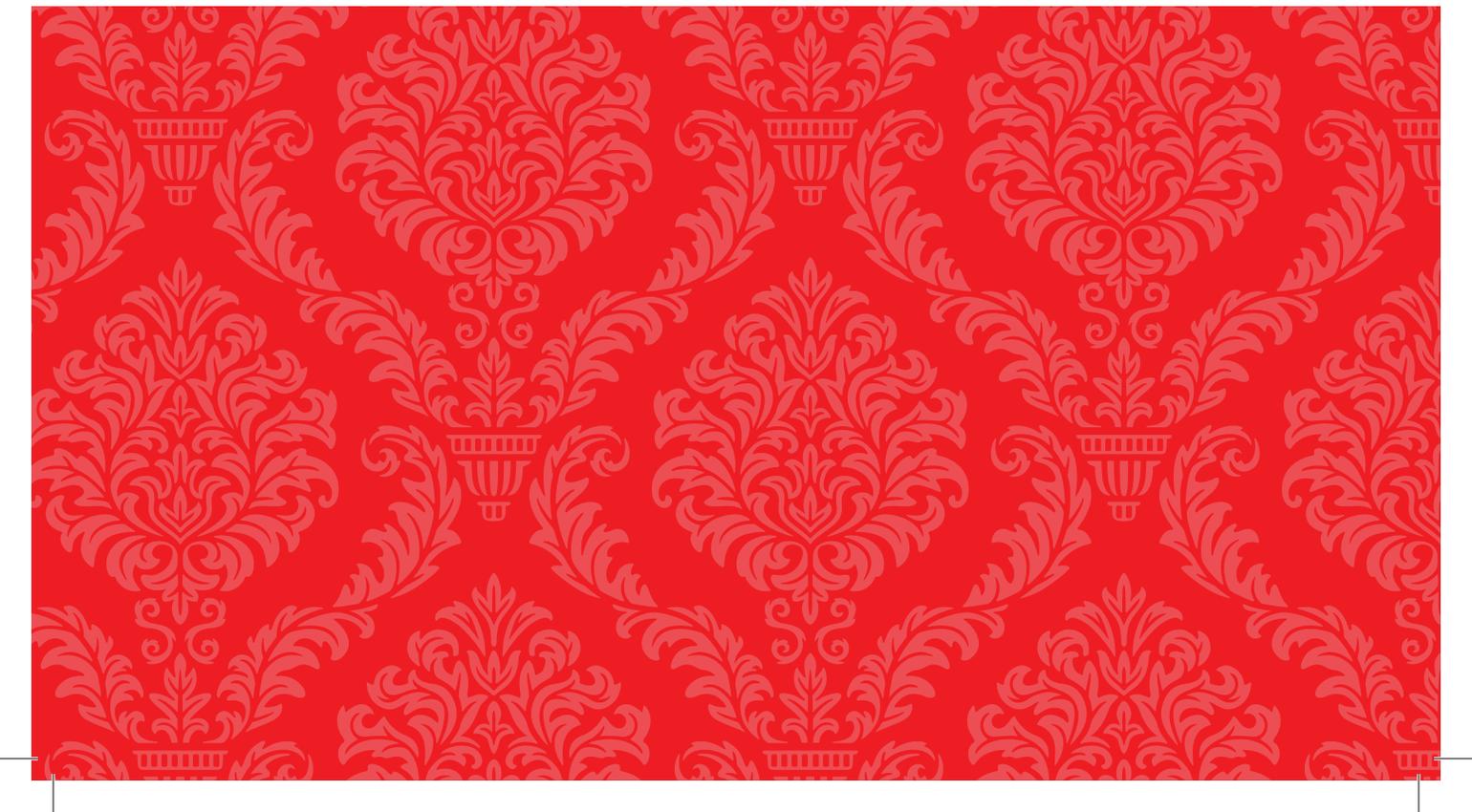




## 14. PROVINSI JAWA TENGAH

# “SINERGI TATA KELOLA DIATAS KERTAS”

Oleh: Lukman Hakim





## I. Dinamika Provinsi Terkini

### 1.1. Kondisi Umum Geografis, Demografis, Sosial dan Ekonomi

Provinsi Jawa Tengah merupakan salah satu provinsi di Jawa yang diapit oleh dua provinsi besar, yaitu Provinsi Jawa Barat dan Jawa Timur. Luas wilayah Jawa Tengah (2010) tercatat sebesar 3,25 juta hektar atau sekitar 25,04 persen dari luas Pulau Jawa atau 1,70 persen dari luas Indonesia. Jawa Tengah mempunyai 29 kabupaten dan 6 Kota yang terdiri dari 573 kecamatan dan 8.578 desa / kelurahan.

Jumlah penduduk Jawa Tengah pada tahun 2011 tercatat sebesar 32,64 juta jiwa atau sekitar 13,54 persen dari jumlah penduduk Indonesia. Dengan komposisi penduduk laki-laki dan perempuan seimbang, yakni laki-laki sebesar 16,09 juta dan perempuan mencapai 16,26 juta atau 49% dibanding dengan 51%.

Sementara itu, berdasarkan hasil Sakernas, angkatan kerja di Jawa Tengah tahun 2011 mencapai 16,92 juta orang atau naik sebesar 0,37 persen dibanding tahun sebelumnya. Tingkat partisipasi angkatan kerja penduduk Jawa Tengah tercatat sebesar 70,77 persen. Tingkat angka pengangguran terbuka di Jawa Tengah mencapai sebesar 5,93 persen. Bila dibedakan menurut status pekerjaan utamanya, pekerja/karyawan sebesar 28,19 persen. Status pekerjaan ini lebih besar dibanding status pekerjaan lain dibandingkan dengan berusaha sendiri tanpa dibantu orang lain, berusaha dengan dibantu buruh tidak tetap, berusaha sendiri dibantu buruh tetap dan pekerja lainnya masing-masing tercatat sebesar 16,12 persen, 21,19 persen, 2,97 persen dan 31,53 persen. Sementara itu, jika dilihat dari sudut sektoral, sektor tersier atau jasa dimasuki sekitar 39,50 persen pekerja yang merupakan sektor terbanyak menyerap pekerja Sektor lainnya yaitu sektor primer (pertanian) dan sektor sekunder (industri), masing-masing menyerap tenaga kerja sebesar 34,46 persen dan 26,04 persen.

Pertumbuhan ekonomi Jawa Tengah tahun 2011 yang ditunjukkan oleh laju pertumbuhan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) atas dasar harga konstan 2000, lebih tinggi dari tahun sebelumnya, yaitu 6,01 persen jika dibandingkan pada tahun 2010 sebesar 5,84 persen. Pertumbuhan riil sektoral tahun 2011 mengalami fluktuasi dari tahun sebelumnya. Pertumbuhan tertinggi dicapai oleh sektor pengangkutan dan komunikasi sebesar 8,56 persen, namun peranannya terhadap PDRB hanya sekitar 5,85 persen. Sektor pertanian ternyata mengalami pertumbuhan yang paling rendah pada tahun 2011, yaitu sebesar 1,31 persen.

Sementara itu, jika dilihat dari sudut sektoral, sektor industri pengolahan masih memberikan sumbangan tertinggi terhadap ekonomi Jawa Tengah yaitu sebesar 33,31 persen, dengan laju

pertumbuhan sebesar 6,74 persen. Sektor jasa yang terdiri atas perdagangan, hotel dan restoran merupakan sektor dominan yang memberikan sumbangan bagi perekonomian Jawa Tengah sebesar 19,71 persen dengan pertumbuhan riil sebesar 7,53 persen. Sektor pertanian mengalami pertumbuhan sebesar 1,33 persen, masih mempunyai peranan yang cukup besar terhadap pertumbuhan ekonomi, karena mampu memberi andil sebesar 19,07 persen. Pada tahun 2011, Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) per kapita atas dasar harga berlaku mencapai 15,4 juta rupiah, naik 11,97 persen dari tahun sebelumnya. Sementara untuk PDRB per kapita atas dasar harga konstan 2000 mencapai 6,1 juta rupiah atau meningkat 5,86 persen.

Situasi perekonomian yang semakin membaik menyebabkan semakin berkurangnya penduduk yang hidup dibawah garis kemiskinan. Seperti ditunjukkan dengan berkurangnya jumlah penduduk miskin dari tahun ke tahun. Pada tahun 2008 jumlah penduduk miskin sebesar 6,12 juta atau sekitar 18,99 persen dari total penduduk Jawa Tengah. Garis kemiskinan pada tahun tersebut mencapai 181.877 rupiah per kapita. Kemudian jumlah penduduk miskin tahun 2009 menurun menjadi 5,66 juta atau sekitar 17,48 persen dari total penduduk Jawa Tengah, dengan batas miskin sebesar 201.651 rupiah per kapita per bulan. Pada tahun 2010 penduduk miskin menurun lagi menjadi 5,22 juta atau sekitar 16,11 persen dari total penduduk Jawa Tengah dengan batas miskin 217.327 rupiah per kapita per bulan. Sementara Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Provinsi Jawa Tengah pada tahun 2011 adalah sebesar 72,94, dimana masih di atas rata-rata nasional sebesar 72,77. Nilai IPM Provinsi Jawa Tengah ini menduduki urutan ke-14 dibandingkan Provinsi Lain di Indonesia.

## **1.2. Implikasi dan Tantangan Tata Kelola**

Sejak keluarnya Undang-undang No 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian telah di revisi dengan UU No 32/2004 yang memberikan otonomi di daerah kabupaten dan kota, berdampak telah perubahan pola hubungan kelembagaan. Jika pada masa Orde Baru, Provinsi mempunyai kekuasaan yang kuat terhadap kabupaten/kota, maka pada era sekarang ini peran Provinsi menjadi lemah. Termasuk pola hubungan antar kabupaten/kota sendiri juga semakin kompleks.

Untuk menumbuhkan sinergitas ekonomi antar daerah dan dalam mengembangkan komoditi unggulan daerah baik dengan prakarsa dari bawah (bottom up) dan dari atas (top down) maka dibentuklah kawasan kerjasama. Melalui Perda Provinsi Jawa Tengah No.21 tahun 2003 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Provinsi Jawa Tengah, Berikut ini 8 (delapan) Kawasan Kerjasama antardaerah yakni (1) Kawasan Barlingmascakep (Banjarnegara, Purbalingga, Banyumas, Cilacap dan Kebumen); (2) Kawasan Purwomanggung (Purworejo, Wonosobo, Magelang dan Temanggung); (3) Kawasan Subosukowonosraten (Surakarta, Boyolali, Sukoharjo, Karanganyar, Wonogiri, Sragen dan Klaten); (4) Kawasan Banglor (Rembang dan Blora); (5) Kawasan Wanarakuti (Juwana,

Jepara, Kudus dan Pati); (6) Kawasan Kedungsepur (Kendal, Demak, Ungaran (Baca Kabupaten Semarang), Salatiga, Semarang dan Purwadadi); (7) Kawasan Tangkallangka (Batang, Pekalongan, Pemalang dan Kajen); (8) Kawasan Bregas (Brebes, Tegal dan Slawi). Pemerintah melalui Perpres No 26/2008 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Nasional menetapkan kawasan andalan di Jawa Tengah yang diperkuat dengan sektor unggulan seperti terlihat pada tabel di bawah ini.

**Tabel 1.1.**  
**Sektor Unggulan di Jawa Tengah Menurut Perpres No 26 Tahun 2008**

No	Kawasan Andalan	Sektor Unggulan
1.	Kawasan Surakarta, Boyolali, Sukoharjo, Karanganyar, Wonogiri, Sragen, Klaten (Subosuko-Wonosraten)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• industri</li> <li>• pariwisata</li> <li>• pertanian</li> </ul>
2.	Kawasan Kedung Sepur (Kendal, Demak, Ungaran, Salatiga, Semarang, Purwodadi)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pertanian</li> <li>• industri</li> <li>• pariwisata</li> <li>• perikanan</li> </ul>
3.	Kawasan Bregas (Brebes, Tegal dan sekitarnya)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pertanian</li> <li>• kehutanan</li> <li>• industri</li> <li>• perikanan</li> </ul>
4.	Kawasan Juwana, Jepara, Kudus, Rembang, Blora (Wanarakuti)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pertanian</li> <li>• industri</li> <li>• pertambangan</li> <li>• perikanan</li> </ul>
5.	Kawasan Jawa Tengah Selatan (Purwokerto, Kebumen, Cilacap dan Sekitarnya)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pertanian</li> <li>• pariwisata</li> <li>• pertambangan</li> <li>• industri</li> <li>• perikanan</li> </ul>
6.	Kawasan Borobudur dan Sekitarnya	<ul style="list-style-type: none"> <li>• pariwisata</li> </ul>
7.	Kawasan Andalan Laut Karimun Jawa dan Sekitarnya	<ul style="list-style-type: none"> <li>• perikanan</li> <li>• pertambangan</li> <li>• pariwisata</li> </ul>
8.	Kawasan Andalan Laut Cilacap dan Sekitarnya	<ul style="list-style-type: none"> <li>• perikanan laut</li> <li>• pertambangan</li> <li>• pariwisata</li> </ul>

Sumber: Lampiran IX, Perpres No 26/2008.

Berdasarkan Peraturan Presiden No 26/2008 itu Provinsi Jawa Tengah dibagi dalam delapan (8) Kawasan Andalan (selengkapnya lihat tabel 1). Dari setiap Kawasan andalan itu juga telah diarahkan sektor unggulan. Sebagai contoh Kawasan Kawasan Andalan Kedung Sepur (Kendal, Demak, Ungaran, Salatiga, Semarang, Purwodadi) telah ditetapkan sektor unggulannya terdiri atas pertanian, industri pariwisata dan perikanan. Kawasan Bregas (Brebes, Tegal dan sekitarnya) terdiri atas pertanian, kehutanan, industri, dan perikanan. Kawasan Wanarakuti (Juwana, Jepara, Kudus, Rembang dan Blora) mengunggulkan sektor pertanian, industri, pertambangan, perikanan. Sementara itu wilayah Subosuka Wonsraten (Solo, Boyolali, Sukoharjo, Karanganyar, Wonogiri, Sragen, dan Klaten) memfokuskan sektor industri, pariwisata dan pertanian.

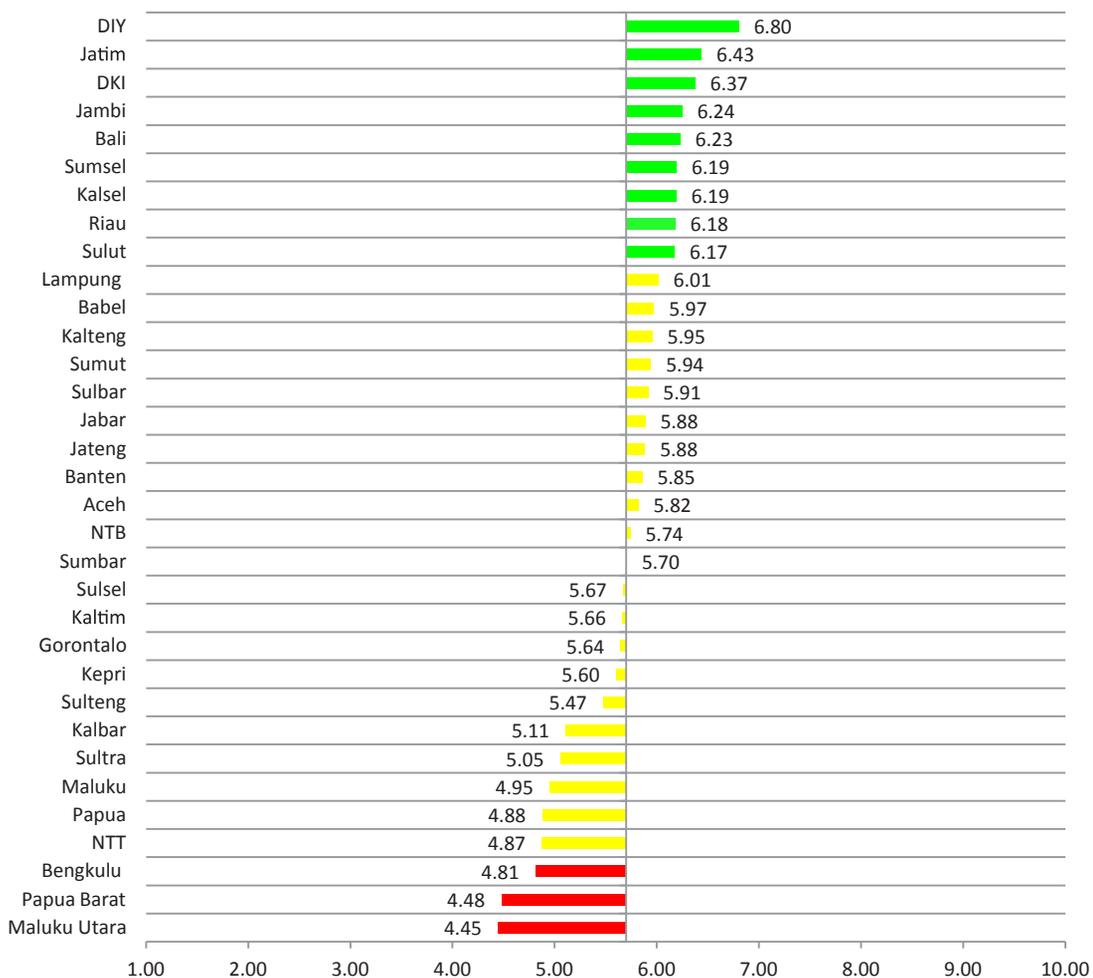
Pengakuan terhadap kawasan andalan ini juga merupakan bukti pemerintah pusat menyadari bahwa Pengembangan komoditas unggulan daerah itu harus didukung dengan penguatan kelembagaan. Oleh sebab itu, pengembangan komoditas unggulan tidak hanya pada tingkat kabupaten melainkan pada tingkat sub regional. Pengakuan keberadaan sub regional sebagai kawasan pertumbuhan bersama seperti Kedung Sepur, Bergas, Wanarakuti dan Subosuka Wonosraten yang pada mulanya di bangun berdasarkan pendekatan *bottom up* atas kesadaran bersama antara daerah yang bedekatan itu merupakan langkah maju. Ini mendukung pengembangan daerah yang telah didesain secara *top down* oleh Pemerintah Provinsi Jawa Tengah melalui Bakorlin atau Badan Koordinasi Pembangunan Lintas Kabupaten/Kota atau disingkat Bakorlin. Ini merupakan lembaga teknis daerah Provinsi Jawa Tengah dalam pelaksanaan tugas desentralisasi.

Namun rupa-rupanya kerjasama antara daerah dalam rangka mengembangkan daya saing itu sejauh ini masih belum optimal. Sebagian forum kerjasama itu hanya berhenti di MOU. Diantara kabupaten kota itu belum menemukan kata sepakat bagaimana bersinergi dalam kerjasama itu. Namun sebaliknya ada beberapa forum kerjasama daerah ini telah berhasil merumuskan agenda bersama misalkan seperti bagaimana secara bersama-sama mereka akan meningkatkan perdagangan, menarik investasi, pengembangan infrastruktur dan mengembangkan usaha bersama. Seperti untuk wilayah Subosuka Wonosraten, sudah berhasil membentuk sebuah perusahaan bersama yang bergerak dalam mempromosikan wilayah itu, namun tidak berjalan secara maksimal. Dari sinilah pentingnya memahami bahwa untuk memajukan sebuah provinsi tidak dipungkiri pentingnya kerjasama. Yang nampak adalah muncullah politik *beauty contest* dari tiap-tiap Kabupaten dan Kota namun mereka melupakan bahwa harus sinergi dengan tetangga di wilayahnya sendiri.

## II. Analisis Indeks Tata Kelola Pemerintahan (*Governance*)

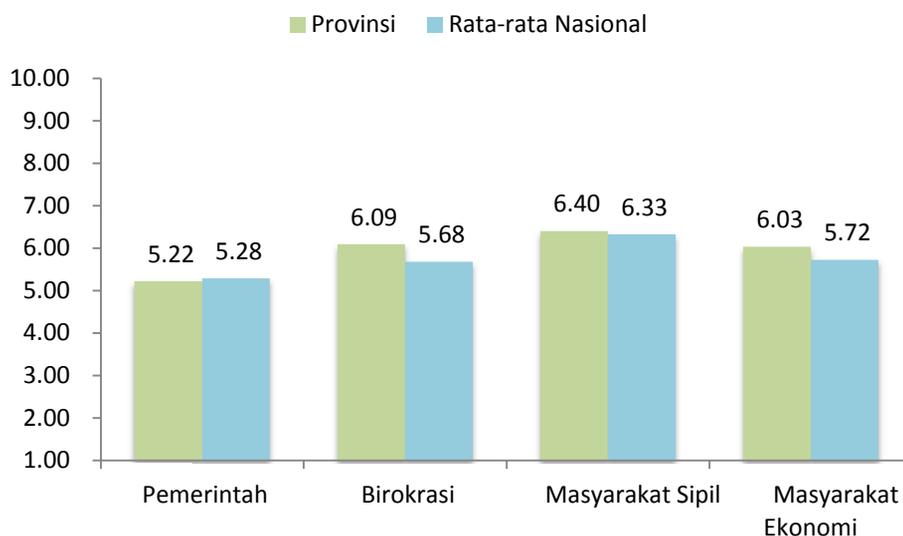
### 2.1. Perbandingan Indeks Provinsi dengan Rata-rata Nasional

Secara umum dari hasil IGI Provinsi Jawa Tengah adalah cukup baik dimana nilainya masih di atas rata-rata nasional. Skor IGI 2012 adalah sebesar 5,88 sementara rata-rata nasional adalah sebesar 5.70. Namun apabila dibandingkan dengan dua Provinsi besar di Jawa yakni Jawa Timur dan Jawa Barat, indeks Jawa Tengah dan peringkatnya adalah masih rendah. Indeks untuk Jawa Timur adalah 6,43 mendapatkan peringkat ke-2, sedangkan indeks Jawa Barat sebesar 5,88 yang memperoleh peringkat ke-15. Sementara itu, Jawa Tengah menempati peringkat ke-16. Ini menandakan bahwa Provinsi Jawa Tengah dan Jawa Barat termasuk dalam kelompok indeks yang cukup, sementara Jawa Timur termasuk cenderung baik. Peringkat ke-16 untuk Provinsi Jawa Tengah sejatinya merupakan peningkatan bila dibandingkan dengan hasil *Partnership Governance Index* (PGI) tahun 2008, di mana hanya mencapai peringkat ke-22.



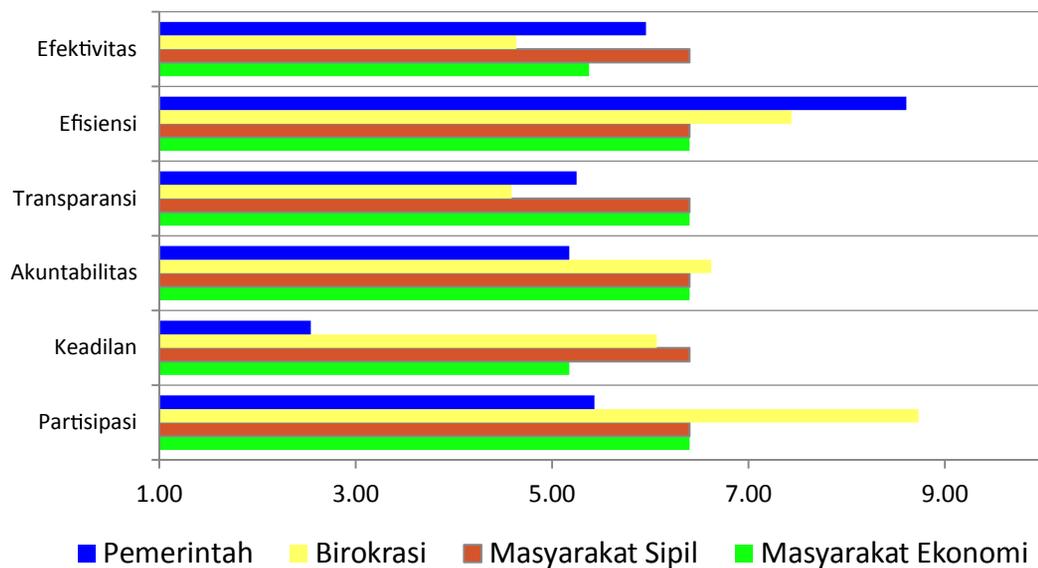
## 2.2. Perbandingan antar Indeks Arena Tertinggi vs Terendah

Penyumbang terbesar pertama dari IGI 2012 Provinsi Jawa Tengah adalah Arena Masyarakat Sipil yang mencapai 6,40 yang lebih tinggi daripada rata-rata nasional 6,33. Penyumbang indeks terbesar kedua dan ketiga adalah Arena Birokrasi dan Arena Masyarakat Ekonomi yakni masing-masing sebesar 6,09 dan 6,03 yang juga lebih tinggi dari rata-rata nasional yakni 5,68. dan 5,72. Sementara penyumbang indeks paling rendah adalah Arena Pemerintah sebesar 5,22 di mana rata-rata nasional hanya 5,28. Dari sini dapat dinyatakan bahwa relatif kecilnya IGI di Provinsi Jawa Tengah disebabkan oleh rendahnya indeks Arena Pemerintah itu.



## 2.3. Perbandingan Prinsip Tertinggi vs Terendah dalam Satu Arena

Dalam analisis IGI ini masing-masing arena dievaluasi dalam enam (6) prinsip tata kelola (*governance*) yakni partisipasi, keadilan (*fairness*), akuntabilitas, transparansi, efisiensi dan efektivitas. Berikut ini akan diuraikan komposisi enam prinsip tersebut yang menyumbang indeks arena. Indeks Arena Pemerintah adalah relatif rendah yakni 5,22, kendatipun masih di bawah sedikit dibandingkan rata-rata nasional yang sebesar 5,28. Komposisi yang menyebabkan kecilnya Indeks Arena Pemerintah adalah karena ada 6 prinsip tata kelola yang lebih rendah dari rata-rata nasional yakni indeks partisipasi, keadilan dan akuntabilitas. Besarnya indeks partisipasi adalah 5,43 di mana rata-rata nasional adalah 5,87. Sementara itu, indeks keadilan sebesar 2,54, padahal rata-rata nasional sebesar 3,89, sedangkan indeks akuntabilitas sebesar 5,17 di mana rata-rata nasional adalah 5,45.



Indeks Arena Birokrasi Provinsi Jawa Tengah mencapai 6,09 lebih tinggi dari pada rata-rata nasional 5,68. Kendatipun lebih tinggi dari angka nasional, ternyata juga ada tiga prinsip yang di bawah rata-rata nasional yakni indeks tranparansi dan efektivitas. Indeks transparansi dan efektivitas masing-masing sebesar 4,59 dan 4,64 di bawah rata-rata nasional 5,04 dan 5,38.

Demikian halnya indeks Arena Masyarakat Ekonomi juga lebih tinggi yakni mencapai 6,40 di atas rata-rata nasional sebesar 6,33. Kendatipun demikian, tetap ada dua prinsip yang masih rendah dari rata-rata nasional yakni partisipasi dan efektivitas. Indeks partisipasi dan efektivitas masing-masing sebesar 6,40 masih di bawah rata-rata nasional sebesar 6,53 dan 6,48.

Sementara itu, untuk Arena Masyarakat Ekonomi mencapai 6,03 yang masih di atas rata-rata nasional sebesar 5,72. Semua indeks prinsip-prinsip tata kelola nilainya di atas rata-rata nasional kecuali adalah keadilan. Indeks keadilan berada pada angka 5,18 masih rendah di bandingkan rata-rata nasional sebesar 5,83.

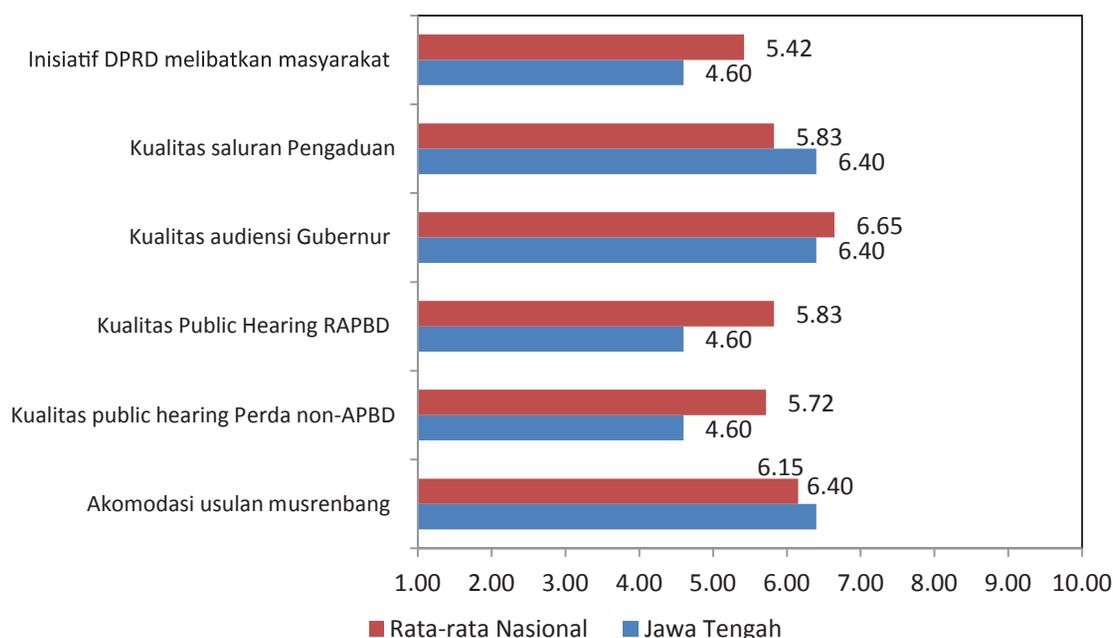
## 2.4 Analisis Indikator-indikator yang Menonjol Baik Tertinggi dan Terendah

Untuk menganalisis mengapa secara umum hasil IGI 2012 Provinsi Jawa Tengah sebesar 5,88 atau lebih tinggi sedikit dari pada rata-rata nasional sebesar 5,70 diperlukan percermatan dari sub indeks pembentuknya. Di sini akan dilihat sub indeks yang menyebabkan indeks umum menjadi rendah. Tentu saja analisis terhadap sub indeks yang rendah atau di bawah rata-rata nasional menjadi penting,

karena tampaknya inilah yang menyebabkan indeks secara keseluruhan rendah. Arena Pemerintah yang besarnya di bawah rata-rata nasional yang menjadi menyumbang terbesar, IGI Provinsi Jawa Tengah masih sangat kecil itu.

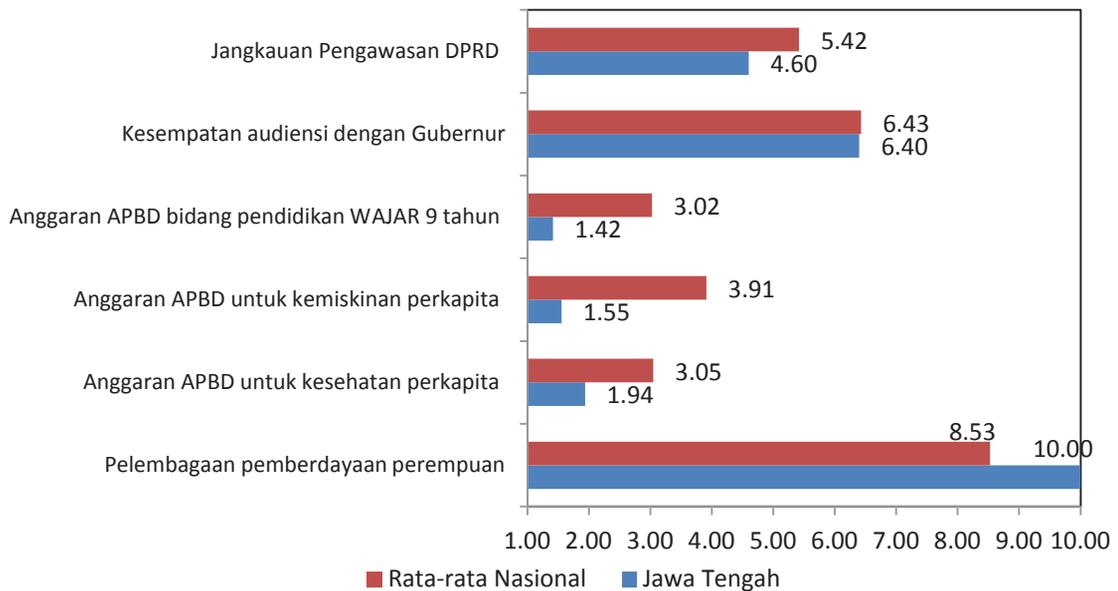
Dalam Arena Pemerintah secara total indeks masih relatif rendah yakni sebesar 5,22 di mana nilainya hampir sama dengan rata-rata nasional yakni sebesar 5,28. Jika dilihat dari prinsip partisipasi indeks totalnya adalah 5,43 di bawah rata-rata nasional sebesar 5,87. Ini disebabkan ada beberapa sub indeks yang di bawah rata-rata nasional seperti kualitas *public hearing* DPRD dalam pembahasan perda non APBD dan RAPBD masing-masing adalah 4,60, padahal rata-rata nasional 5,72. Selain itu, inisiatif DPRD dalam melibatkan masyarakat ketika menjalankan fungsi pengawasan sebesar 4,60 juga masih rendah di bawah rata-rata nasional sebesar 5,42.

**Grafik Prinsip Partisipasi Arena Pemerintah**



Sementara itu, jika dilihat dari prinsip keadilan, sub indeks yang rendah adalah jangkauan DPRD dalam melakukan pengawasan pembangunan secara merata sebesar 4.60 dibandingkan rata-rata nasional sebesar 5,42. Selain itu, sub indeks prinsip keadilan yang di bawah rata-rata nasional adalah semua pelayanan dasar untuk masyarakat. Seperti ditunjukkan oleh besarnya anggaran APBD untuk kesehatan per kapita, kemiskinan penduduk miskin, pendidikan per siswa untuk anak sekolah 9 tahun di mana masing-masing indeksnya adalah 1,94; 1,55 dan 1,42, sedangkan rata-rata nasional masing-masing mencapai 3,05; 3,91; dan 3,02.

**Grafik Prinsip Keadilan Arena Pemerintah**



Tampaknya prinsip keadilan yang rendah inilah yang menyebabkan indeks IGI Provinsi Jawa Tengah menjadi kecil. Di dalam prinsip keadilan itu terdapat tiga data yang penting yakni pengeluaran Pemprov (APBD) terhadap kesehatan, pendidikan. Dari data sekunder yang diperoleh terlihat bahwa memang pengeluaran untuk ketiga aspek itu khusus untuk Jawa Tengah relatif terendah dibandingkan dengan Provinsi besar lainnya di Pulau Jawa. DKI Jakarta paling terbesar baik untuk pengeluaran kesehatan, kemiskinan dan pendidikan. Namun ini bisa dipahami karena sebagai daerah khusus, APBD DKI Jakarta terpusat di tingkat provinsi. Sementara jika di provinsi lain, APBD provinsi terlepas dengan APBD kota dan kabupaten, sehingga ketika APBD provinsi dibagi dengan jumlah penduduk atau siswa sekolah se provinsi nilainya akan menjadi relatif kecil.

DIY yang mendapatkan peringkat tertinggi dalam IGI 2013, mempunyai anggaran provinsi terutama untuk kemiskinan dan pendidikan sangat tinggi yakni masing-masing Rp 100.147 dan Rp 108.904, kendatipun untuk kesehatan sangat kecil hanya sekitar Rp 5.807 per kapita. Demikian pula untuk Jawa Timur yang mendapatkan peringkat ke-3, mempunyai pengeluaran yang tinggi untuk kemiskinan sebesar Rp 70.926 perpenduduk miskin, sedangkan untuk kesehatan dan pendidikan masing-masing sebesar Rp 46.442 per kapita dan Rp 39.001 per siswa WAJAR 9 Tahun.

Yang dapat diperbandingkan secara sepadan adalah antara Provinsi Jawa Tengah dan Jawa Timur, karena dari hasil IGI 2013 masing-masing menduduki peringkat 16 dan 15. Provinsi Jawa Tengah mempunyai pengeluaran untuk kesehatan lebih tinggi yakni mencapai Rp 25.848 per kapita, dibandingkan Provinsi Jawa Barat hanya Rp 9.455 per kapita. Namun untuk pengeluaran

kemiskinan dan pendidikan, Provinsi Jawa Tengah adalah masing-masing sebesar Rp 42.108 per penduduk miskin dan Rp 40.712 per siswa, masih di bawah Jawa Barat di mana masing-masing adalah Rp 50.726 per penduduk miskin dan Rp 44.688 per siswa.

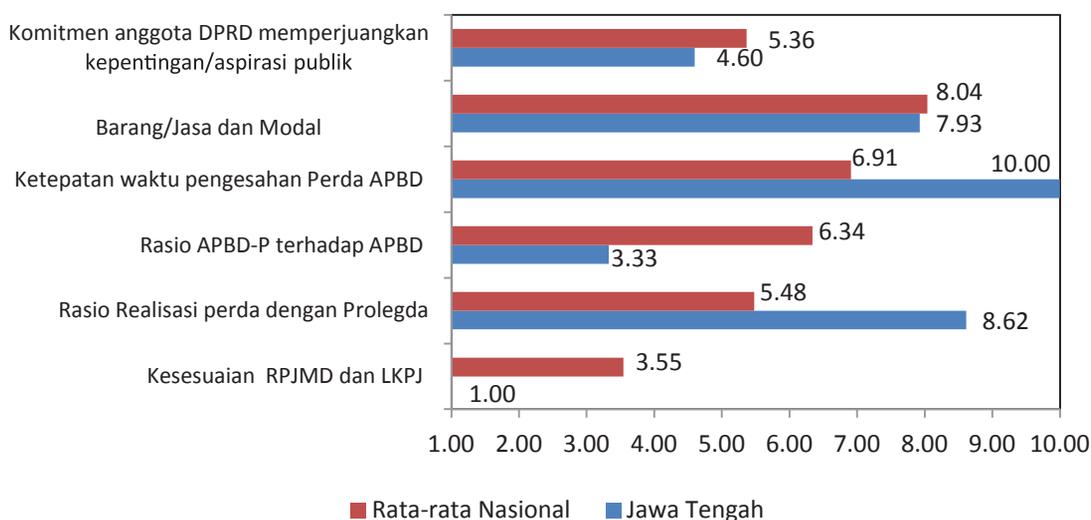
**Tabel 16.1**

**Perbandingan Pengeluaran APBD untuk Kesehatan, Kemiskinan dan Pendidikan Provinsi di Jawa**

Provinsi	Kesehatan	Kemiskinan	Pendidikan	Peringkat-Peringkat IGI 2013
DKI Jakarta	Rp 210.237	Rp 1.484.497	Rp 2.289.588	3
Jabar	Rp 9.455	Rp 50.726	Rp 44.688	15
DIY	Rp 5.807	Rp 100.147	Rp 108.904	1
Jateng	Rp 25.848	Rp 42.108	Rp 40.712	16
Jatim	Rp 46.442	Rp 70.926	Rp 39.001	2

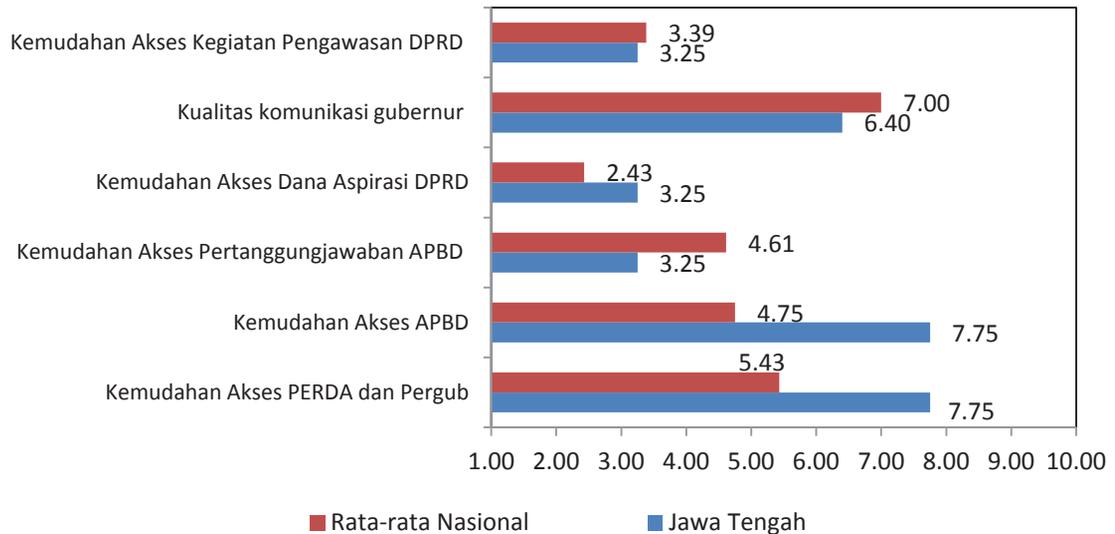
Jika dilihat dari sudut prinsip akuntabilitas ada tiga sub indeks yang di bawah rata-rata nasional. Yang pertama adalah sub indeks kesesuaian target capaian prioritas RPJMD dengan capaian Pemerintah Provinsi yakni rendah hanya sebesar 1,0 dibandingkan rata-rata nasional sebesar 3,55. Kedua, adalah rasio APBD perubahan terhadap APBD penetapan tanpa adanya perubahan asumsi dasar juga menghasilkan indeks sebesar sekitar 3,33 yang masih di bawah rata-rata nasional sebesar 6,34. Ketiga, adalah komitmen anggota DPRD memperjuangkan kepentingan aspirasi politik sebesar 4,60 di bawah rata-rata nasional sebesar 5,36.

**Grafik Prinsip Akuntabilitas Arena Pemerintah**



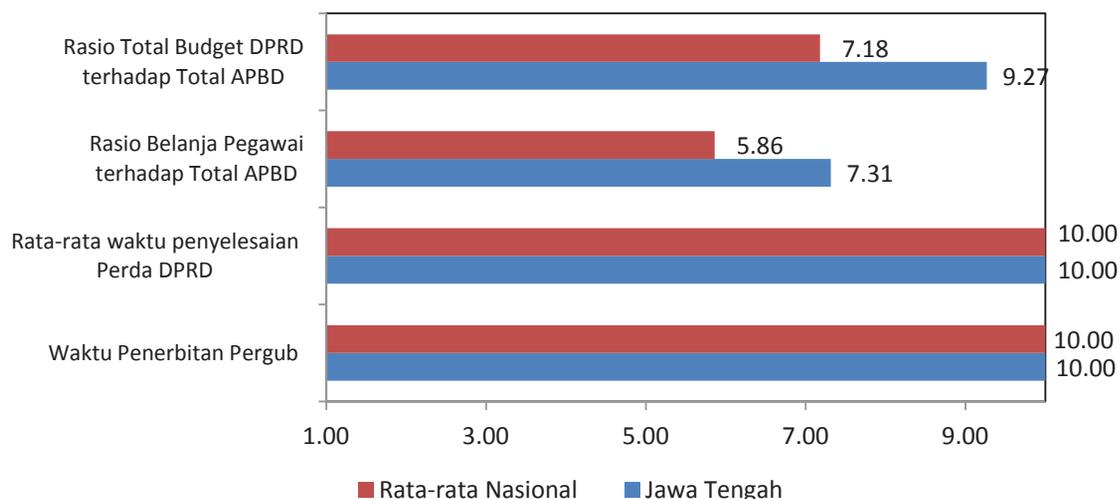
Dilihat dari prinsip transparansi terdapat dua sub indeks yang di bawah rata-rata nasional. Pertama adalah kemudahan akses pertanggungjawaban APBD Provinsi di mana sub indeks hanya mencapai 3,25 di bawah rata-rata nasional sebesar 4,61. Kedua, adalah Kemudahan akses kegiatan pengawasan DPRD Laporan Singkat, Risalah Rapat, Kunjungan Kerja Pembangunan Anggota DPRD yang mendapatkan skor 3,25 masih di bawah rata-rata nasional sebesar 3,32.

**Grafik Prinsip Transparansi Arena Pemerintah**



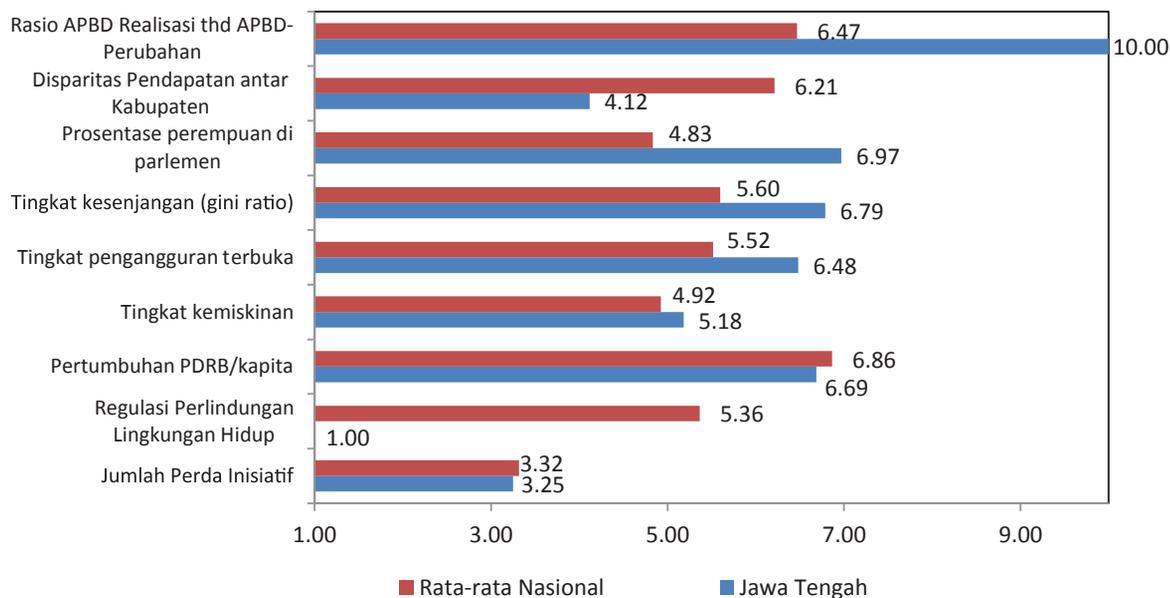
Dari prinsip efisiensi, hasil indeks terletak di atas rata-rata nasional, sehingga tidak ada sub indeks yang nilainya rendah. Yakni beberapa pertanyaan tentang waktu Penerbitan Peraturan Gubernur tentang Implementasi PERDA, Rata-rata waktu penyelesaian Perda di DPRD dalam 1 tahun terakhir, Rasio Anggaran Belanja Pegawai (Langsung+Tidak Langsung) terhadap Total APBD, dan Rasio Total Budget DPRD terhadap Total APBD mempunyai nilai indeks di atas rata-rata nasional. Ini merupakan satu-satunya prinsip di dalam Arena Pemerintah yang tidak ada nilai sub indeks yang rendah di bawah rata-rata nasional. Ini bisa diartikan bahwa memang efisiensi merupakan prinsip yang paling berhasil dalam Arena Pemerintah.

**Grafik Prinsip Efisiensi Arena Pemerintah**



Sementara itu, untuk prinsip efektivitas hanya ada dua sub indeks yang di bawah rata-rata nasional yaitu Regulasi tentang Perlindungan Lingkungan Hidup dan Disparitas Pendapatan antar Kabupaten dalam Provinsi (Indeks Wiliamson). Di mana dua sub indeks itu masing-masing sebesar 1,0 dan 4,12, sementara rata-rata angka nasional mencapai 5,36 dan 6,21.

**Grafik Prinsip Efektivitas Arena Pemerintah**



### III. Kesimpulan dan Rekomendasi

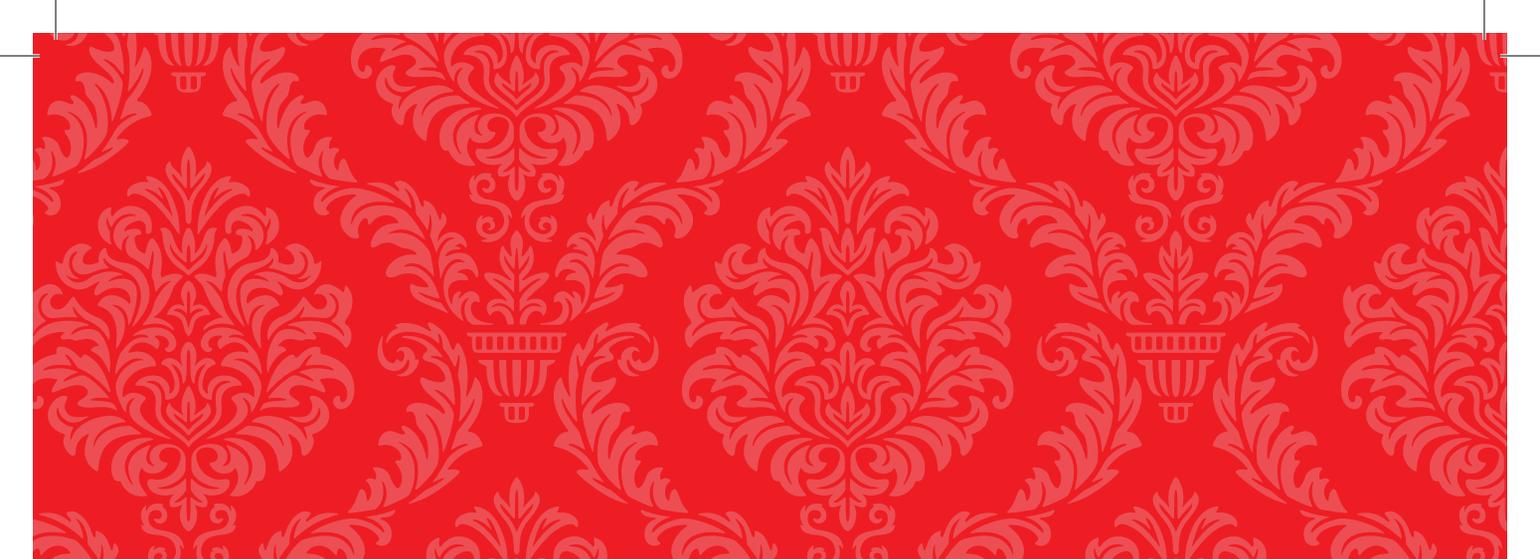
#### 3.1 Kesimpulan

- a. Secara umum perkembangan Provinsi Jawa Tengah mengalami kemajuan yang cukup berarti baik bila dilihat dari aspek ekonomi maupun non ekonomi. Termasuk di dalamnya adalah masalah tata kelola kebijakan publik juga banyak mengalami kemajuan. Bahkan berdasarkan penilaian Kementerian PAN, Jawa Tengah bersama dengan Jawa Timur merupakan provinsi yang mendapatkan penghargaan tertinggi dalam pelayanan publik pada tahun 2012. Kendatipun dari hasil diskusi dengan para pemangku kepentingan seperti Arena Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi masih terdapat praktek-praktek kolusif terjadi dalam proyek-proyek pengadaan. Selain itu para pemangku kepentingan itu, juga masih merasakan rendahnya keterbukaan dan akses partisipasi ke dalam kebijakan publik.
- b. Pada IGI 2012 ini indeks Provinsi Jawa Tengah adalah 5,88 di mana masih di atas rata-rata nasional sebesar 5,70. Secara umum terjadi peningkatan peringkatperingkat IGI 2012 untuk Provinsi Jawa Tengah dibandingkan PGI 2008. Jika pada PGI 2008 Provinsi Jawa Tengah berada di peringkatperingkat 22, maka pada IGI 2012 meningkat menjadi peringkatperingkat ke-16. Kendatipun dibandingkan dengan Provinsi-provinsi di Jawa, posisi Jawa Tengah masih paling bawah dimana DIY (peringkat 1), Jawa Timur (peringkat 2), (DKI (peringkat 3), dan Jawa Barat (peringkat 15).
- c. Di IGI 2012 untuk Provinsi Jawa Tengah terlihat bahwa dari empat arena yakni Pemerintah, Birokasi, Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi sebagai komponen pembentuk indeks, ternyata Arena Pemerintah yang mempunyai nilai di bawah rata-rata nasional. Dengan kata lain, Arena Pemerintah memberikan kontribusi negatif terhadap indeks secara keseluruhan. Nilai indeks pemerintahan yang rendah itu disebabkan oleh masih kecilnya anggaran Pemprov untuk kesehatan, kemiskinan, dan pendidikan.

#### 3.2. Rekomendasi

- a. Pemprov sebaiknya membuka akses lebih luas kepada bagi para pemangku kepentingan untuk berpartisipasi mengawasi proses kebijakan publik, sehingga kebijakan publik yang dihasilkan akan lebih transparan dan akan meminimalkan praktek-praktek kolusi.
- b. Pemprov seharusnya meningkatkan anggaran untuk kesehatan, kemiskinan dan pendidikan dalam rangka untuk menjamin rasa keadilan dan kepedulian, sehingga akan akan mendorong peningkatan kesejahteraan masyarakat.

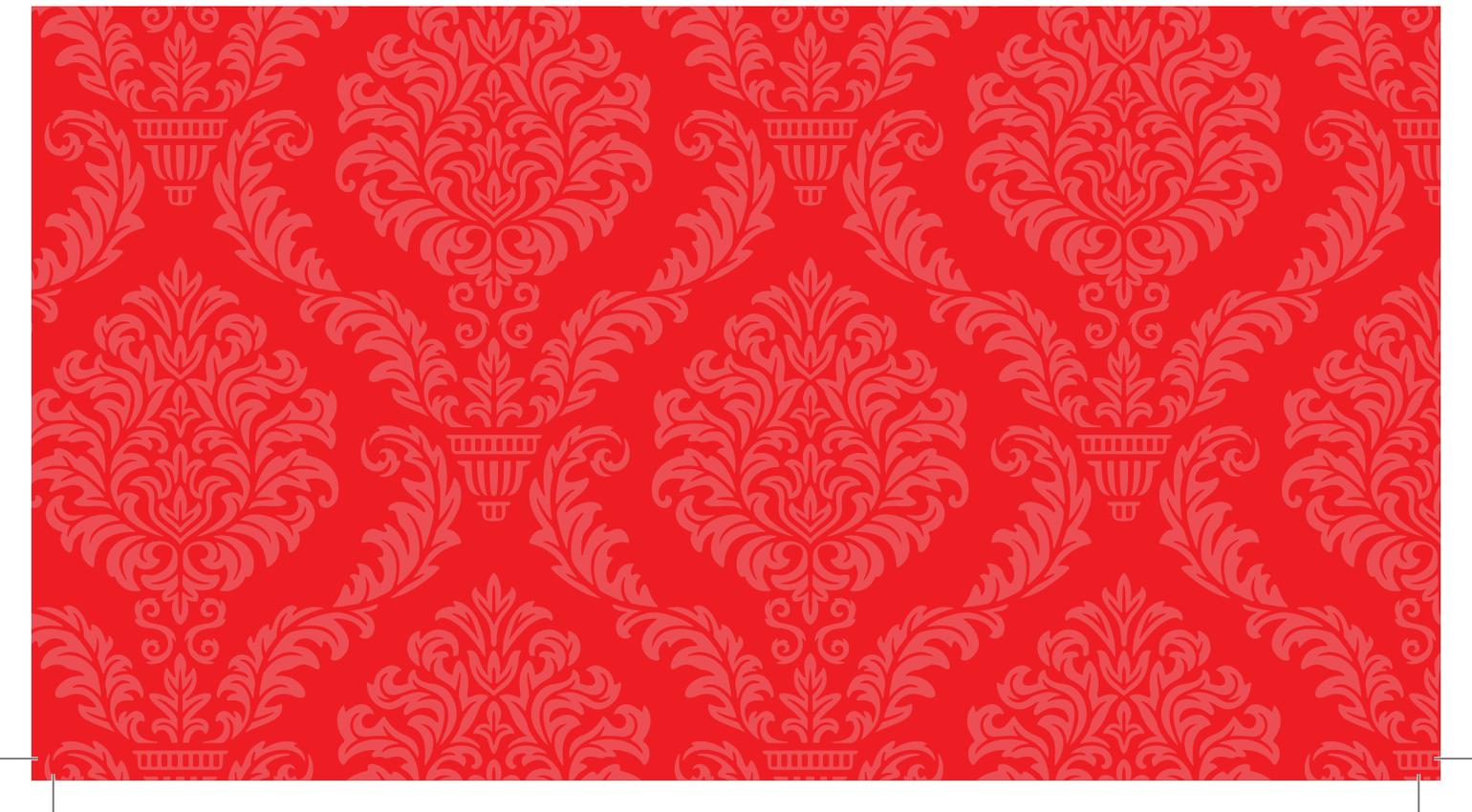




15. PROVINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

**“TATA KELOLA DI DIY, MASA  
LALU, FAKTA TERKINI DAN  
MASALAH KE DEPAN”**

Oleh : Mochammad Faried Cahyono dan Lukman Hakim Daldiri





## I. DINAMIKA DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA (DIY)

### 1.1. Kondisi Umum Geografis, Demografis, Sosial dan Ekonomi

Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) secara geografis terletak antara 7°33' – 8°12' Lintang Selatan dan 110°00' – 110°50' Bujur Timur dan memiliki luas 3.185,80 Km<sup>2</sup>. DIY terdiri dari 4 kabupaten dan 1 Kota dengan masing-masing luas wilayah; Kabupaten Kulonprogo seluas 586,27km<sup>2</sup>, Kabupaten Bantul dengan luas 506,85 km<sup>2</sup>, Kabupaten Gunungkidul dengan luas 1.485,36 km<sup>2</sup>, Kabupaten Sleman dengan luas 574,82 km<sup>2</sup>, dan Kota Yogyakarta dengan luas 32,50 km<sup>2</sup> <sup>1</sup>.

DIY lahir dari sejarah dipecahnya Kerajaan Mataram Islam di Kartasura Hadiningrat menjadi dua kerajaan yaitu Kraton Kasultanan Yogyakarta dan Kraton Kasunanan Surakarta, oleh pemerintah kolonial Belanda berdasar perjanjian Giyanti pada tahun 1755<sup>2</sup>. *Palihan Nagari* terjadi lagi sesudah periode itu di dua wilayah ini. Di Surakarta kemudian berdiri Pura Mangkunegaran sedang di Yogyakarta berdiri Puro Pakualaman.

Kraton Yogyakarta dan Kraton Surakarta di awal pendirian adalah dua negara berdaulat. Kraton Yogyakarta diperintah oleh Sultan Hamengkubuwono I, pada saat bersamaan Kraton Surakarta diperintah oleh Susuhunan Pakubuwono II. Saat ini kedua kraton tersebut bukan lagi sebuah negara berdaulat dengan tata pemerintahan tersendiri, tetapi sudah menjadi bekas kerajaan semata dibawah pemerintahan Republik Indonesia (RI). Penguasa Kraton Yogyakarta saat ini adalah Sultan Hamengkubuwono (HB) X, sedang Kraton Surakarta diperintah oleh Susuhunan Pakubuwono (PB) XIII<sup>3</sup>. Berbeda dengan Kraton Surakarta yang pengaruh politiknya hilang sesudah masa revolusi, Kraton Yogyakarta memiliki pengaruh besar, bahkan sampai saat ini. Penguasa Kraton Yogyakarta, Sultan HB X adalah Gubernur DIY saat ini. Beberapa kali Sultan HB X menjadi salah satu kandidat presiden RI, termasuk pada pemilu 2009. Apa yang dilakukan Sultan HB X dalam politik tak beda dengan mendiang ayahnya, Sultan HX IX. Pendahulu HB X ini, selain pernah menjabat Gubernur DIY, pernah pula menjabat beberapa jabatan, diantaranya adalah Menteri Pertahanan di masa awal kemerdekaan, Wakil Presiden di masa awal pemerintahan Presiden Suharto, serta jabatan lain. Apa yang dialami dan didapatkan para penguasa Kraton Yogyakarta masa kemerdekaan ini berbeda dengan para penguasa Kraton Surakarta.

Apa yang membedakan nasib dua bekas kerajaan bisa disimak dari kejadian di masa lalu. Pada awal 1939 ketika Susuhunan Pakubuwono (PB) X (berkuasa 1893-1939) maupun Sultan Hamengkubuwono (HB) VIII (1921-1939) mangkat, mungkin tidak ada yang meramalkan bahwa dua istana di Surakarta

<sup>1</sup> Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. "Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) Tahun 2011". Yogyakarta, 2012.

<sup>2</sup> George D. Larson, "Masa Menjelang Revolusi, Kraton dan Kehidupan Politik di Surakarta, 1912-1942," Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1990.

<sup>3</sup> Dalam suksesi sesudah wafatnya PB XII, sempat terjadi dualisme kepemimpinan Kraton Surakarta, yaitu PB XIII Hangabehi (bersemayam di Kraton Surakarta) dan PB XIII Tejawulan, bersemayam di luar Kraton Surakarta. Suksesi yang tidak mulus itu lebih menjelaskan bagaimana peran kraton Surakarta yang semakin lemah secara politik karena konflik internal.

dan Yogyakarta akan mengalami nasib yang kontras sekali.<sup>4</sup> Pergantian kekuasaan pun terjadi di dua kerajaan ini, dan tahun 1945 Indonesia memasuki periode perjuangan kemerdekaan. Apa yang terjadi di lingkungan istana berimbas ke masyarakatnya.

Di masa awal kemerdekaan, empat penguasa tradisional di Yogyakarta (Kasultanan dan Pakualaman) serta Surakarta (Kasunanan dan Mangkunegaran), sama-sama diberi piagam oleh Presiden Sukarno, yang mengukuhkan mereka pada kedudukan masing-masing. Tentu dengan pengertian mereka mendukung Republik yang baru lahir.<sup>5</sup> Tetapi hanya Yogyakarta yang kemudian mampu mempertahankan otonominya selama revolusi dan sesudah kemerdekaan dimenangkan dan kemudian muncul sebagai Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) pada tahun 1950.<sup>6</sup>

Faktor yang paling menentukan arah baik bagi pemerintahan di Yogyakarta, dan ini berbeda secara kontras dengan Surakarta, adalah pemimpin yang progresif dan berwibawa yang ada pada diri Sultan HB IX di Yogyakarta. Sementara Surakarta tidak memiliki kesempatan mendapatkan pemimpin yang berkualitas sebagaimana di Yogyakarta.<sup>7</sup> Perbedaan sejarah kolonial ini menyebabkan struktur sosial masyarakat Yogyakarta kuat menerima beban konflik, sementara Surakarta rawan konflik. Sementara DIY aman dalam melewati banyak krisis politik yang gawat,<sup>8</sup> termasuk krisis pergantian politik 1998, Surakarta gagal melewati krisis, dan harus mengalami kekerasan berkali-kali. Kekerasan berupa kerusuhan massif yang sempat menghancurkan terutama bangunan di wilayah bisnis di kota Surakarta yang terjadi pada bulan Mei 1998, mengikuti tumbangannya rejim Suharto, adalah kerusuhan yang ke-11 (sebelas) kalinya tercatat dalam sejarah<sup>9</sup>.

HB IX yang menggantikan ayahnya HB VIII, memerintah Yogyakarta dengan pola administrasi yang maju, bahkan lebih maju dibanding daerah manapun di Indonesia saat itu. Kecakapannya menjadikan HB IX dalam perjalanan politiknya menduduki berbagai jabatan penting di era Sukarno maupun penggantinya Suharto. Para pakar Barat bahkan sempat menganggap Sultan HB IX sebagai pengganti Sukarno. Ketika pucuk pimpinan RI jatuh ke tangan Suharto, Sultan HB IX tetap memegang peran penting di bidang ekonomi, keuangan dan pembangunan nasional. Di Provinsi DIY, HB IX mewariskan sebuah sistem tata kelola pemerintahan yang maju kepada penerusnya. Sementara HB IX menjadi Gubernur, penguasa Pura Pakualam, Pakualam VIII menjadi Wakil Gubernur dan kemudian Pjs. Gubernur. Jabatan tersebut diemban sampai kedua penguasa mangkat.

<sup>4</sup> Larson, *Ibid*

<sup>5</sup> Anderson dan George D. Larson, *ibid.*, hal 2.

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> *ibid.*

<sup>8</sup> M. Hary Mulyadi, Sudarmono (dkk), "Runtuhnya Kekuasaan 'Kraton Alit' (Studi Radikalisis Sosial 'Wong Solo' dan Kerusuhan Mei 1998 di Surakarta)", Lembaga Pengembangan Teknologi Pedesaan, Surakarta, 1999. Cahyono, Moch. Faried, "Perbandingan Manifestasi Konflik Kekerasan yang Terjadi di kota Yogyakarta dan Surakarta pada Peristiwa Mei 1998," Sekolah Pasca Sarjana UGM, 2007.

<sup>9</sup> M. Hadi Mulyadi, Sudarmono (dkk), *Ibid.* Menurut temuan para peneliti, kerusuhan Mei 1998 di Solo memang hanya menyebabkan korban tewas 1 orang meninggal saat kejadian dan 2 orang meninggal beberapa hari kemudian. Tetapi, kerugian material akibat terbakarnya pertokoan dan rumah-rumah penduduk, mencapai Rp457.534.945.000,-. Dari kerugian itu, sebagian besar diderita oleh para pemilik plaza dan Supermarket yang hancur dibakar dan dijarah massa, sebesar Rp 189.637.500.000. Tentu saja kerugian yang tidak bisa dikuantifisir adalah trauma warga.

Sesudah Reformasi 1998, kedudukan pemerintahan di DIY tetap berada di bawah pemerintahan RI. Jabatan Gubernur dan Wakil Gubernur DIY tetap dibedakan dengan daerah lain. Jika daerah lain dilakukan pilkada, maka di DIY jabatan tersebut dilakukan dengan penetapan Sultan HB X (penerus HB IX) sebagai Gubernur dan Pakualam IX (penerus Pakualam VIII) sebagai Wakil Gubernur.

Dengan pengalaman sebagai kerajaan di masa penjajahan yang berhasil mentransformasi diri melalui sistem administrasi yang baik ketika memasuki masa kemerdekaan, pengalaman politik pemimpinnnya yang sukses, pengalaman menjadi bekas ibukota republik, dan sebagai kota pendidikan, DIY adalah tempat berkumpul orang-orang yang secara relatif paling berpendidikan dibandingkan dengan wilayah lain di Indonesia. Maka bisa dikatakan bahwa, DIY adalah sebuah provinsi yang unik dari sisi tata kelola, dan tidak bisa dibandingkan dengan wilayah lain di Indonesia. Perbandingan yang kontras barangkali adalah dengan eks Karesidenan Surakarta, yang wilayahnya dibagi menjadi kota dan kabupaten dan menjadi bagian dari Jawa Tengah. Menurut kami, kita bisa memahami DIY lebih baik dengan tidak harus melakukan perbandingan dengan daerah lain, tetapi dengan memperhatikan perkembangan kondisi DIY sendiri dari waktu ke waktu.

Jumlah penduduk Provinsi DIY pada tahun 2010 menurut hasil Sensus Penduduk (SP) 2010 sebanyak 3.457.491 jiwa dengan komposisi jumlah penduduk berjenis kelamin laki-laki sebanyak 1.708.910 jiwa dan perempuan sebanyak 1.748.581 jiwa<sup>10</sup>. *Sex ratio* penduduk DIY sebesar 97,73<sup>11</sup>.

Untuk angkatan kerja di Provinsi DIY menurut data BPS pada Agustus 2008 sebanyak 1.999.734 orang atau sebesar 70,51% dari total penduduk Provinsi DIY berumur 15 tahun keatas. Jumlah angkatan kerja tersebut meningkat menjadi 1.872.912 orang pada tahun 2011. Dari total penduduk DIY tahun 2011, sebesar 66,04% merupakan penduduk bekerja. Sementara itu, data ketenagakerjaan bulan Februari tahun 2012 menunjukkan jumlah angkaran kerja sebanyak 1.927.167 orang sedangkan bukan angkatan kerja sebanyak 807.579 orang.

Tren dari tahun 2005 sampai dengan 2010 menunjukkan bahwa IPM Provinsi DIY selalu di atas IPM Nasional. Pada tahun 2009 IPM DIY sebesar 75,23 sedangkan nasional sebesar 71,76. Untuk DIY baik pada tahun 2009 maupun 2010 menduduki posisi keempat nasional<sup>12</sup>.

Jumlah penduduk miskin di Provinsi DIY pada tahun 2011 menurut data BPS sebanyak 560,88 ribu orang atau sebesar 16,08% dari total penduduk DIY. Jumlah penduduk miskin di DIY pada tahun 2011 mengalami penurunan sebesar 0,75% dari tahun 2010 yang sebesar 16,83% serta tahun 2008 yang persentasenya masih mencapai 18,32%<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Akhir Masa Jabatan (LKPJ AMJ) Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2008-2012. Pidato LKPJ disampaikan oleh Gubernur DIY pada tanggal 31 Agustus 2012.

<sup>11</sup> *ibid*

<sup>12</sup> *ibid*

<sup>13</sup> *ibid*

Pertumbuhan ekonomi Provinsi DIY selama 2008-2011 cenderung mengalami kenaikan. Rata-rata pertumbuhan ekonomi selama 2008-2011 sebesar 4,87% per tahun. Angka pertumbuhan ekonomi di Provinsi DIY tahun 2008-2011 berturut-turut sebesar 5,03%, 4,43%, 4,88% dan 5,16%. Sampai dengan triwulan II tahun 2012, pertumbuhan ekonomi Provinsi DIY sebesar 5,79%<sup>14</sup>.

## 1.2. Implikasi dan Tantangan Tata Kelola Daerah Istimewa Yogyakarta

Sejarah menjadi salah satu kekuatan DIY yang tidak bisa dibandingkan dengan provinsi lain di Indonesia. Selain itu, luas wilayah yang relatif kecil, dan kualitas sumber daya manusia yang tinggi menjadikan DIY sebagai wilayah yang relatif mudah dikelola. Sebagai contoh, faktor-faktor tersebut dapat dilihat respon masyarakat terhadap isu Keistimewaan dan isu premanisme yang mengemuka dalam kurun waktu satu tahun terakhir. Kedua isu tersebut masif didiskusikan oleh mayoritas masyarakat DIY dan menjadi isu bersama, baik oleh masyarakat maupun pemerintah. Proses tersebut kemudian berujung pada kesepakatan tunggal untuk menjadikan DIY sebagai wilayah yang aman dan tenteram bagi semua masyarakat. Tentunya dengan dukungan seluruh masyarakat DIY.

Di tingkat provinsi, tata kelola pemerintah menjadi salah satu isu utama dalam praktek pemerintahan. Hal tersebut, di antaranya dapat dilihat dari prioritas ketiga dalam mewujudkan tema pembangunan Provinsi DIY pada tahun 2011 yaitu "*Peningkatan Ketahanan Ekonomi Lokal dan Sinergi Provinsi dengan Kabupaten/Kota untuk meningkatkan Kesejahteraan Rakyat*". Prioritas tersebut adalah peningkatan profesionalisme tata kelola pemerintah<sup>15</sup>. Adapun sasaran dari prioritas tersebut adalah 1) Terwujudnya pemerintahan yang responsif dalam rangka pelaksanaan pembangunan yang bersinergi dengan seluruh lapisan masyarakat, 2) Terwujudnya hubungan selaras dengan pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota, 3) Terwujudnya kepastian hukum, dan 4) Terwujudnya peningkatan wawasan, keterbukaan dan toleransi yang berbasis budaya lokal.<sup>16</sup>

Langkah di atas juga merupakan upaya untuk merealisasikan RPJMD Provinsi DIY Tahun 2009-2013. Salah satu misi yang diemban pemerintah Provinsi DIY pada periode tersebut adalah meningkatkan efisiensi dan efektivitas tata kelola pemerintahan yang berbasis *Good Governance*. Dengan sasaran antara lain, 1) Terwujudnya pemerintahan yang responsif, transparan, dan akuntabel, 2) Terwujudnya hubungan yang harmonis antara pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan antar pemerintah daerah, 3) Terwujudnya kesetaraan gender, keadilan dan kepastian hukum, dan 4) Terwujudnya sinergi antara pemerintah, masyarakat dan sektor swasta<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> ibid

<sup>15</sup> Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2011. Pidato LKPJ disampaikan oleh Gubernur DIY pada tanggal 22 Maret 2012.

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Akhir Masa Jabatan (LKPJ AMJ) Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 2008-2012. Pidato LKPJ disampaikan oleh Gubernur DIY pada tanggal 31 Agustus 2012.

Dalam prakteknya masih muncul kendala dalam mewujudkan *Good Governance*. Kendala tersebut diantaranya adalah ketersediaan data dan bahan *public hearing* masih, kesusahan masyarakat dalam mengakses data-data pemerintah, ketidaksinkronan program kerja antar lembaga pemerintah, dan implementasi Peraturan Daerah (Perda) yang belum dilaksanakan secara utuh oleh semua kabupaten kota<sup>18</sup>.

Interaksi arena sudah berjalan dengan baik. Hal tersebut dapat dilihat dari komunikasi antar arena yang berjalan dengan baik dan ketersediaan forum yang memiliki fungsi mempertemukan perwakilan masing-masing arena. Terutama forum antara pemerintah dan birokrasi, pemerintah dan masyarakat, pemerintah dengan masyarakat ekonomi, birokrasi dengan masyarakat ekonomi, dan birokrasi dengan masyarakat. Forum tersebut secara rutin di gelar sebagai upaya untuk menyerap aspirasi dan mencari masukan bagi pengambil kebijakan. Meskipun beberapa forum tersebut masih dianggap kurang efektif, seperti keterwakilan kelompok kompeten dalam setiap *public hearing*, meskipun secara umum partisipasi masyarakat sangat tinggi<sup>19</sup>.

Meskipun memiliki kinerja yang cukup baik, organisasi masyarakat sipil (OMS) masih menghadapi beberapa kendala<sup>20</sup>, antara lain banyak OMS hanya mengangkat isu-su sektoral, aksesibilitas informasi, transparansi anggaran dan akuntabilitas dana dan pelaporan setiap kegiatan OMS, dalam tugas pemberdayaan, OMS sering kali mengatasnamakan kepentingan masyarakat, dan minimnya perhatian terhadap kelompok masyarakat kecil. Di tingkat internal, OMS menghadapi permasalahan sumber daya manusia (SDM), dan di tingkat eksternal sinergisitas dan koordinasi antara media dan OMS juga menjadi kendala<sup>21</sup>.

Dibandingkan dengan arena lain, Arena Masyarakat Ekonomi adalah arena yang menyimpan banyak masalah. Terutama dalam interaksinya dengan pemerintah dan birokrasi. Di antaranya adalah efektivitas wadah penyalur aspirasi masyarakat ekonomi untuk setiap kebijakan pemerintah, aksesibilitas pelaku usaha ekonomi terhadap modal, semakin terpinggirkannya pasar tradisional, rendahnya upah buruh terutama di sektor pariwisata, dan lemahnya pengawasan pemerintah terhadap lembaga keuangan mikro.<sup>22</sup> Beberapa masalah yang dihadapi oleh masyarakat ekonomi ini terjadi karena basis pertumbuhan ekonomi DIY masih sangat bertumpu pada sektor jasa dan sektor perdagangan, hotel dan restoran. Kedua sektor tersebut berkaitan dengan status DIY sebagai kota pariwisata. Meskipun sektor pariwisata, menjadi target utama dalam visi pembangunan 2025, tetapi hal tersebut belum didukung oleh infrastruktur yang memadai<sup>23</sup>.

Satu catatan lagi, ketika Yogyakarta masih menjadi kerajaan, desainnya adalah kerajaan kuat yang didukung dengan sektor pertanian yang tangguh. Bahkan pengembangan kerajaan agar rakyatnya

<sup>18</sup> Kesimpulan FGD Arena Pemerintah dan Birokrasi, tanggal 16 Januari 2013.

<sup>19</sup> ibid

<sup>20</sup> Kesimpulan FGD Arena Masyarakat Sipil, tanggal 16 Januari 2013.

<sup>21</sup> Ibid

<sup>22</sup> Kesimpulan FGD Arena Masyarakat Ekonomi, tanggal 16 Januari 2013.

<sup>23</sup> Kesimpulan FGD Arena Pemerintah dan Birokrasi, tanggal 16 Januari 2013.

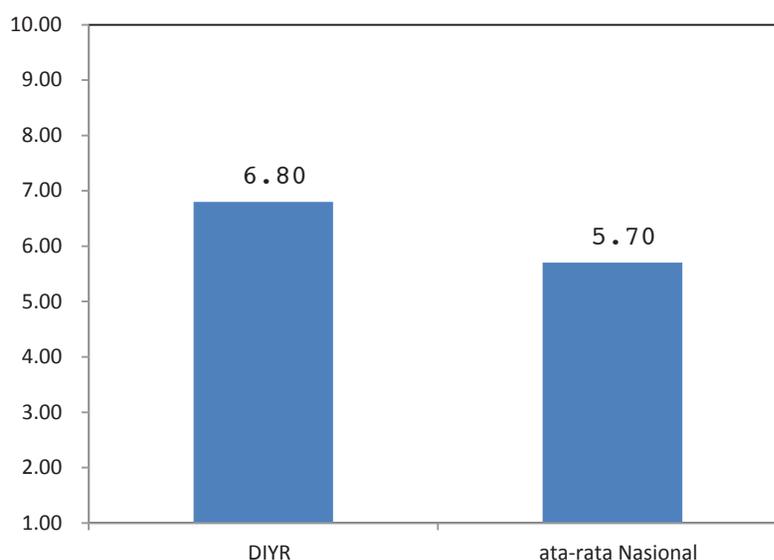
*gemah ripah loh jinawi* (makmur berkecukupan) dilakukan lagi oleh HB IX ketika Indonesia dijajah Jepang (1942-1945). HB IX berhasil melobi pemerintah jajahan Jepang agar tidak mengirim (semua) tenaga kerja untuk kebutuhan Jepang dalam perang (romusha), tetapi menggunakan tenaga kerja rakyat untuk membangun Selokan Mataram, yang fungsinya setara dengan sebuah bendungan besar. Sektor di masa itu menjadi maju. Tetapi, sama dengan yang terjadi di Indonesia, sektor pertanian di DIY kini terancam karena kurangnya perhatian yang tepat dari pemerintah.

Saat ini, banyak lahan pertanian berubah fungsi. Profesi sebagai petani tidak lagi menarik, bahkan bagi anak-anak petani. Tengara ini semakin nampak dengan, semakin menurunnya minat mahasiswa masuk di jurusan Pertanian. Lemahnya sektor pertanian di Indonesia dan secara khusus di Yogyakarta ini, nampak dari makin banyaknya produk pertanian yang harus diimport. Tentu saja ini akan menjadi bahaya besar bagi negara jika terjadi terus menerus tanpa pemikiran baru untuk memecahkan masalah yang ada.

## II. INDEKS TATA KELOLA PEMERINTAHAN (GOVERNANCE) DI DIY

### 2.1. Perbandingan Indeks Provinsi dengan Rata-Rata Nasional

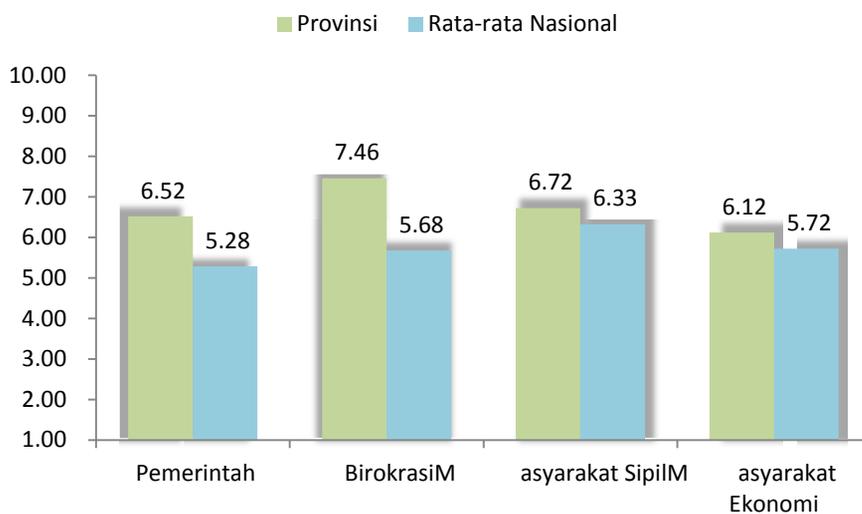
Hasil temuan lapangan Indeks Tata Kelola Pemerintahan menunjukkan bahwa Provinsi DIY di atas rata-rata Indeks Tata Kelola Pemerintahan Nasional. Hal tersebut dapat dilihat dari besaran indeks, yaitu 6,80 (cenderung baik) lebih besar dari rata-rata nasional yaitu 5,67 (cukup). Nilai indeks provinsi yang berada di atas rata-rata nasional, secara konsisten juga terjadi pada masing-masing arena yaitu di Arena Pemerintah, Birokrasi, Masyarakat Sipil, dan Masyarakat Ekonomi.



## 2.2. Perbandingan Indeks Antar Arena

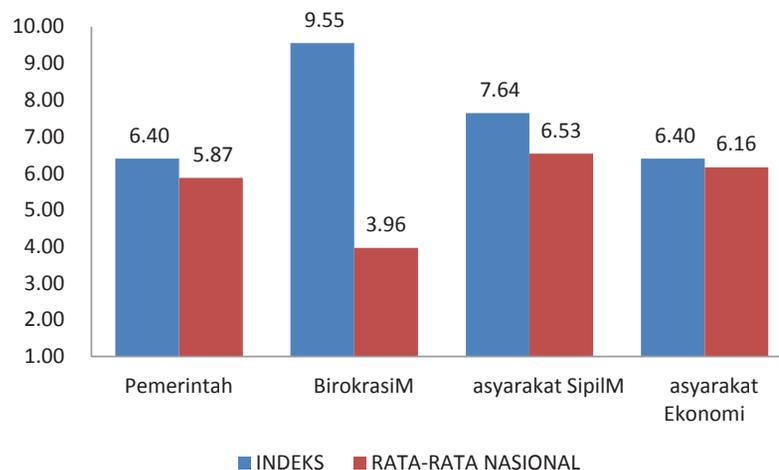
Jika nilai indeks tersebut dibandingkan antar arena, Arena Birokrasi menjadi arena yang memiliki nilai indeks tertinggi. Diikuti oleh Arena Masyarakat Sipil, Pemerintah, dan terakhir adalah Arena Masyarakat Ekonomi.

Di Arena Pemerintah nilai indeks tersebut adalah 6,52, lebih tinggi di banding nilai rata-rata nasional yaitu 5,28. Untuk Arena Birokrasi, nilai indeksnya adalah 7,46, berada di atas nilai rata-rata nasional yaitu 5,68. Sedangkan untuk Arena Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi secara berturut-turut adalah 6,72 dan 6,12. Keduanya juga lebih besar dibanding nilai indeks rata-rata nasional yaitu 6,33 dan 5,72.



## 2.3. Perbandingan Prinsip-Prinsip Antar Arena

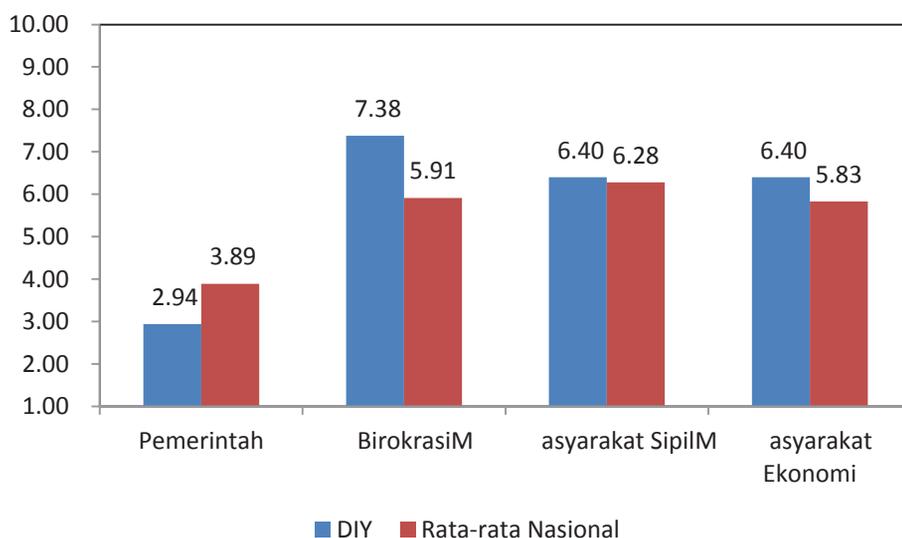
### 2.3. 1. Partisipasi



Birokrasi adalah arena yang memiliki nilai indeks paling tinggi, yaitu 9,55 (sangat baik) dibanding rata-rata nasional yaitu 3,96 (cenderung buruk). Di urutan kedua adalah Arena Masyarakat Sipil, dengan nilai indeks 7,64 (baik), di atas indeks rata-rata nasional yaitu 6,53 (cenderung baik). Arena Pemerintah berada di urutan berikutnya yaitu 6,40 (cenderung baik), lebih tinggi dari rata-rata nasional, yaitu 5,87 (cukup). Yang terakhir adalah Masyarakat Ekonomi dengan indeks sama dengan Pemerintah yaitu 6,40 (cenderung baik), sedikit lebih baik dari rata-rata nasional yaitu 6,16 (cenderung baik),

### 2.3. 2. Keadilan

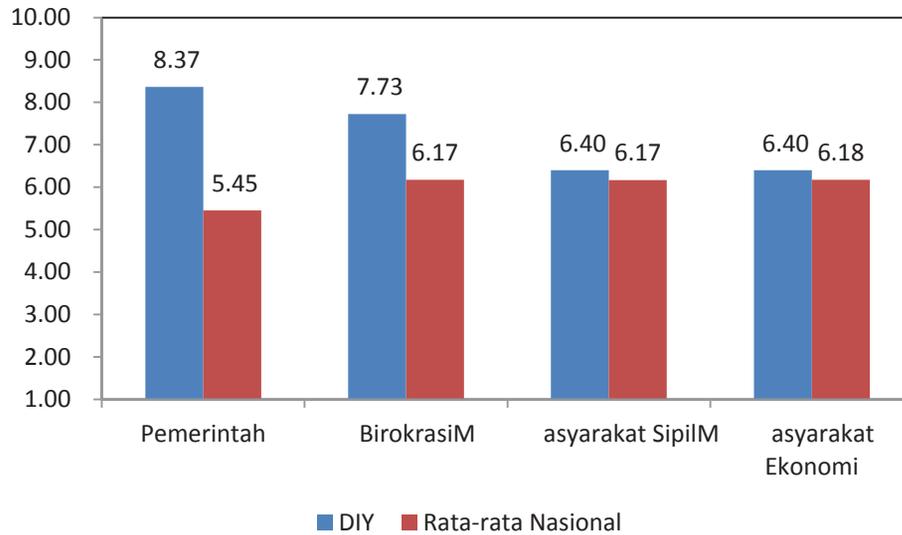
Untuk prinsip keadilan, hanya Arena Pemerintah yang memiliki nilai indeks di bawah rata-rata nasional. Arena Birokrasi memiliki nilai indeks tertinggi yaitu 7,38 (cenderung baik) di atas rata-rata nasional, yaitu 5,91 (cukup). Arena Masyarakat Sipil memiliki nilai indeks yang sama dengan Arena Masyarakat Ekonomi, yaitu 6,40 (cenderung baik), masih berada di atas rata-rata nasional, yaitu 6,40 (cenderung baik) dan 5,83 (cukup) untuk Arena Masyarakat Ekonomi. Sedangkan untuk Arena Pemerintah nilai indeksnya adalah 2,94 (buruk), lebih rendah dari rata-rata nasional, yaitu 3,89 (cenderung buruk).



### 2.3. 3. Akuntabilitas

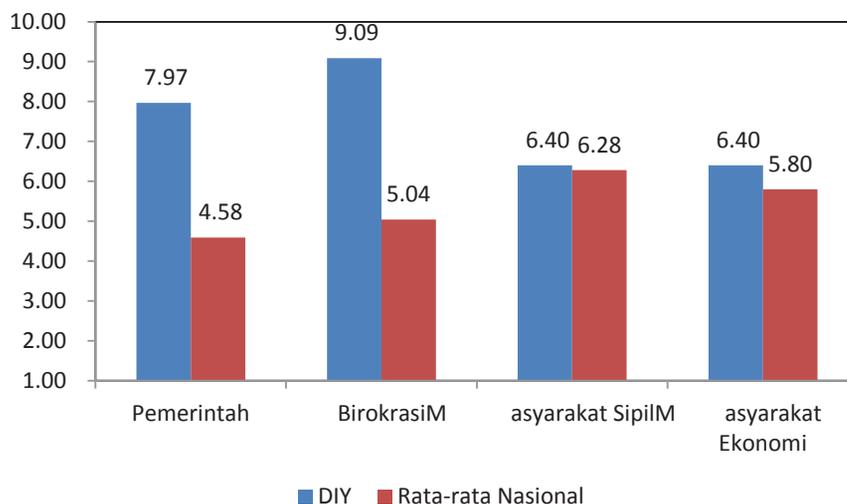
Untuk prinsip akuntabilitas, semua arena di Provinsi DIY memiliki nilai indeks di atas rata-rata nasional. Indeks tertinggi dimiliki oleh Arena Pemerintah yaitu 8,37 (baik), dibandingkan dengan rata-rata nasional yaitu 5,45 (cukup). Arena Birokrasi berada di urutan berikutnya dengan nilai 7,73 (baik), dibanding rata-rata nasional 6,17 (cenderung baik). Sedangkan untuk Arena Masyarakat Sipil

dan masyarakat ekonomi memiliki nilai indeks sama yaitu 6,40 (cenderung baik), di bandingkan dengan rata-rata nasional yaitu 6,17 (cenderung baik) untuk Masyarakat Sipil, dan 6,40 (cenderung baik) untuk Masyarakat Ekonomi.



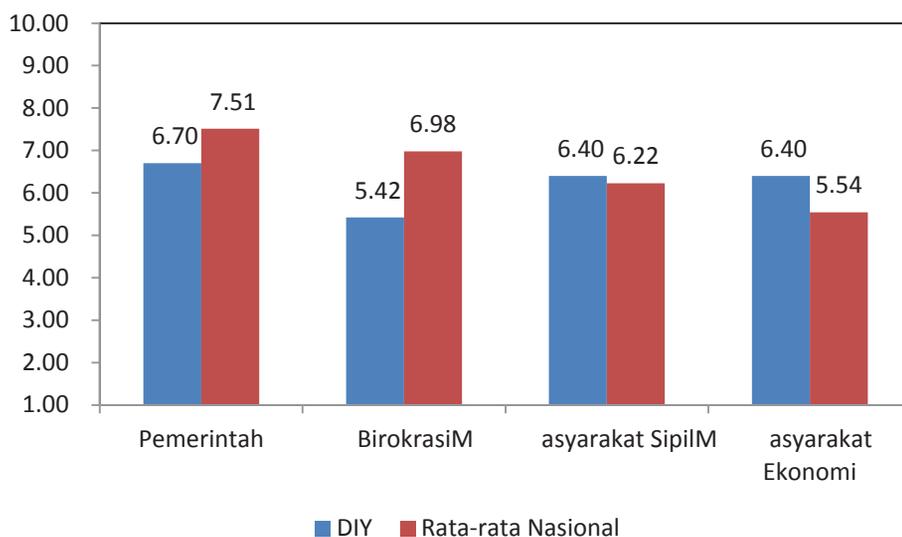
### 2.3. 4. Transparansi

Prinsip transparansi di Provinsi DIY lebih baik dibanding rata-rata nasional untuk semua arena. Arena Birokrasi memiliki nilai indeks tertinggi,yaitu 9,09 (sangat baik) lebih tinggi dari rata-rata nasional 5,05 (cukup). Arena Pemerintah menyusul dengan nilai 7,97 (baik), lebih baik dari rata-rata nasional 4,58 (cenderung buruk). Sedangkan untuk Arena Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi memiliki nilai indeks yang sama yaitu 6,40 (cenderung baik), keduanya lebih tinggi dari rata-rata nasional, 6,28 (cenderung baik) untuk Arena Masyarakat Sipil dan 5,80 (cukup) untuk Arena Masyarakat Ekonomi.



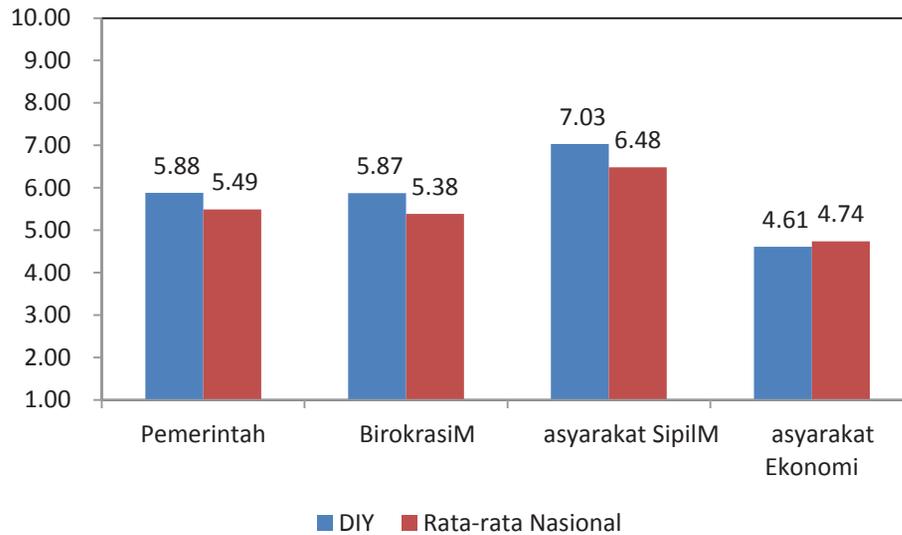
### 2.3. 5. Efisiensi

Untuk prinsip efisiensi, Arena Pemerintah dan Birokrasi yang memiliki nilai indeks di bawah rata-rata nasional. Arena Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi memiliki indeks yang sama yaitu 6,40 (cenderung baik). Adapun nilai rata-rata nasionalnya adalah 6,22 (cenderung baik) untuk Arena Masyarakat Sipil, dan 5,54 (cukup) untuk Masyarakat Ekonomi. Sedangkan Arena Pemerintah memiliki indeks 6,70 (cenderung baik) di bawah rata-rata nasional 7,51 (baik). Dan untuk Arena Birokrasi nilai indeksnya adalah 5,42 (cukup), di bawah rata-rata nasional yaitu 6,98 (cenderung baik).



### 2.3. 6. Efektivitas

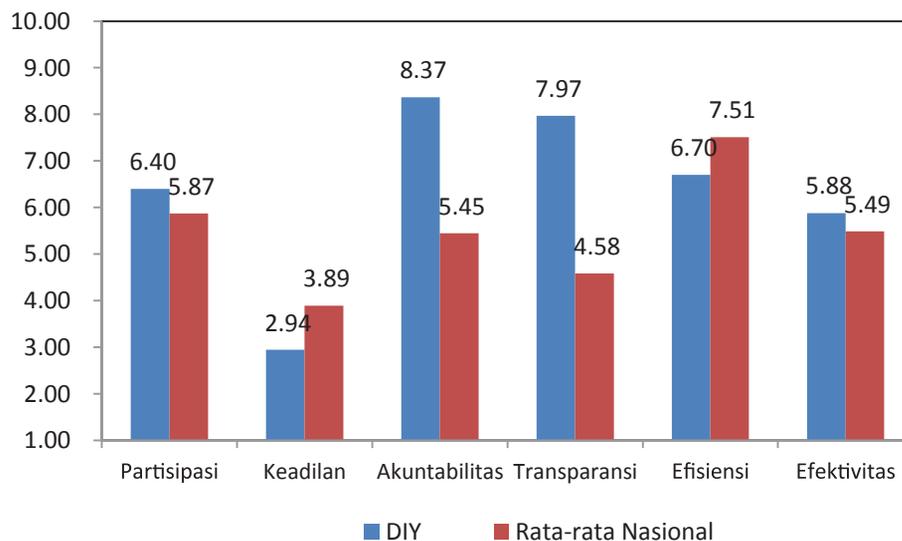
Masyarakat ekonomi menjadi satu-satunya arena yang memiliki nilai indeks di bawah rata-rata nasional. Arena Masyarakat Sipil adalah arena yang memiliki nilai tertinggi dengan nilai 7,03 (cenderung baik), lebih tinggi dari rata-rata nasional, yaitu 6,48 (cenderung baik). Arena Pemerintah di urutan berikutnya dengan nilai indeks 5,88 (cukup), di atas rata-rata nasional dengan nilai indeks 5,49 (cukup). Selanjutnya adalah Arena Birokrasi dengan nilai indeks 5,87 (cukup), masih di atas rata-rata nasional dengan nilai indeks 5,39 (cukup). Untuk Arena Masyarakat Ekonomi, nilai indeks berada di bawah rata-rata dengan nilai 4,61 (cenderung buruk), dan nilai indeks rata-rata nasionalnya adalah 4,74 (cenderung buruk).



## 2.4. Perbandingan Prinsip Dalam Satu Arena

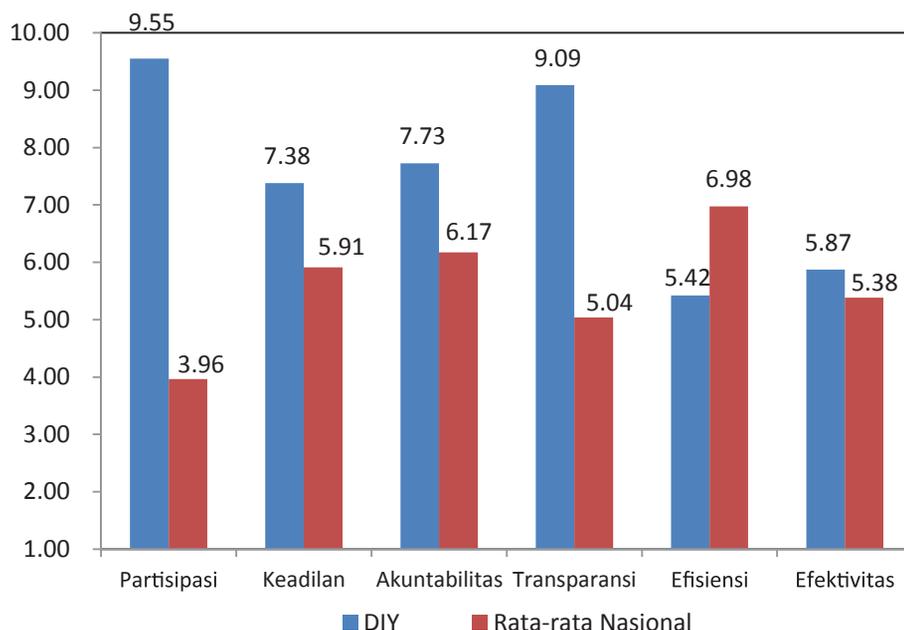
### 2.4.1. Arena Pemerintah

Indeks tata kelola pemerintahan pada Arena Pemerintah menunjukkan bahwa DIY lebih baik jika dibandingkan dengan rata-rata nasional, pada arena yang sama. Dari enam prinsip yang dijadikan indikator penyusunan indeks tata kelola yaitu partisipasi, akuntabilitas, transparansi, dan efektivitas memiliki nilai di atas rata-rata nasional dengan nilai. Sedangkan untuk prinsip keadilan dan efisiensi berada di bawah rata-rata nilai nasional. Adapun nilai untuk prinsip partisipasi adalah 6,40 (cenderung baik), keadilan 2,94 (buruk), akuntabilitas 8,37 (baik), transparansi 7,97 (baik), efisiensi 6,70 (cenderung baik), dan efektivitas 5,74 (cukup).



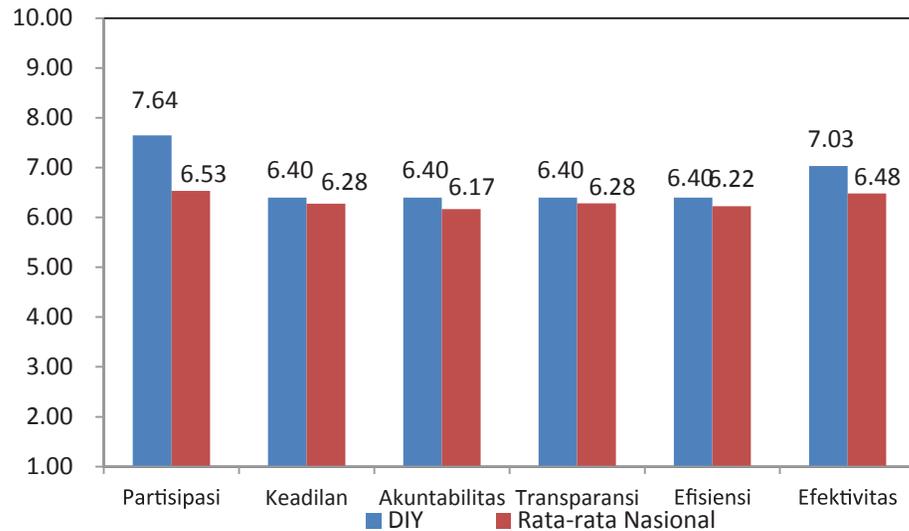
## 2.4.2. Birokrasi

Di Arena Birokrasi, hanya prinsip efisiensi yang memiliki nilai lebih rendah dibandingkan dengan nilai rata-rata nasional. Adapaun nilai untuk prinsip efisiensi adalah 5,42 (cukup) dan rata-rata nasionalnya adalah 6,98 (cenderung baik). Untuk nilai indeks prinsip-prinsip lainnya yaitu partisipasi 9,55 (sangat baik), keadilan 7,38 (cenderung baik), akuntabilitas 7,73 (baik), transparansi 9,09 (sangat baik), dan efektivitas 5,87 (cukup).



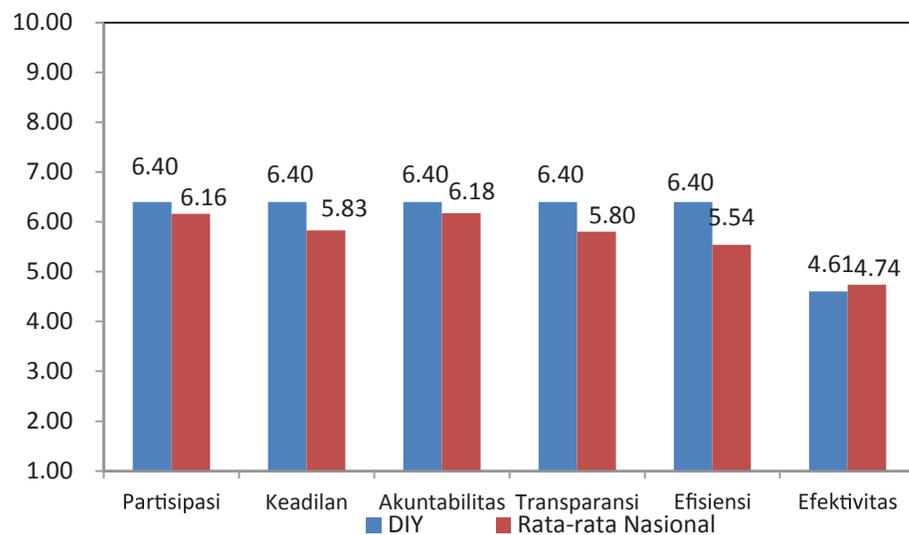
## 2.4.3. Masyarakat Sipil

Berbeda dengan dua arena sebelumnya, semua prinsip pada Arena Masyarakat Sipil di DIY memiliki nilai indeks di atas nilai rata-rata nasional. Prinsip partisipasi adalah prinsip dengan nilai indeks nilai tertinggi dibandingkan prinsip lain, yaitu 7,64 (baik) dan 6,53 (cenderung baik) untuk nilai rata-rata nasional. Kemudian diikuti oleh prinsip efektivitas 7,03 (cenderung baik), dengan nilai rata-rata nasionalnya 6,48 (cenderung baik). Sedangkan untuk empat prinsip lainnya, yaitu keadilan, akuntabilitas, transparansi, dan efisiensi memiliki nilai yang sama yaitu 6,40 (cenderung baik). Adapun nilai rata-rata nasionalnya berturut-turut adalah 6,28 (cenderung baik); 6,17 (cenderung baik); 6,28 (cenderung baik); dan 6,22 (cenderung baik).



### 2.4.4. Masyarakat Ekonomi

Di Arena Masyarakat Ekonomi hanya prinsip efektivitas yang memiliki indeks di bawah rata-rata nasional, dengan nilai 4,61 (cenderung buruk) dan 4,74 (cenderung buruk) untuk nilai rata-rata nasionalnya. Sedangkan untuk lima prinsip lainnya memiliki nilai di atas rata-rata nasional dengan nilai indeks sama yaitu 6,40 (cenderung baik).



### 2.5. Analisis Indikator

Di Arena Pemerintah, prinsip akuntabilitas dan transparansi memiliki nilai yang jauh di atas rata-rata nasional. Prinsip akuntabilitas tersebut dapat dilihat dari indikator kesesuaian target capaian prioritas

RPJMD dengan capaian tahunan dalam LKPJ dan rasio realisasi pengesahan perda dibandingkan dengan jumlah rencana legislasi daerah. Sedangkan untuk prinsip transparansi, sangat ditentukan oleh indikator kemudahan masyarakat dalam mengakses dokumen, Perda dan non Perda, serta pertanggungjawaban APBD.

Untuk prinsip yang memiliki nilai lebih rendah dari rata-rata nasional, yaitu prinsip keadilan, hanya indikator pelembagaan dan pemberdayaan perempuan yang lebih baik dari rata-rata nasional. Sedangkan untuk prinsip efisiensi yang juga memiliki nilai di bawah rata-rata nasional, menunjukkan bahwa indikator rasio belanja pegawai terhadap total APBD, masih lebih rendah nilainya jika dibandingkan dengan nilai rata-rata nasional. Adapun rasio total realisasi anggaran untuk belanja pegawai (langsung dan tidak langsung) terhadap total realisasi belanja program provinsi DIY mencapai 96%<sup>24</sup>.

Catatan penting yang juga harus diperhatikan untuk prinsip keadilan ini adalah perhatian pemerintah DIY terhadap kesehatan, pendidikan, dan pemberantasan kemiskinan. Hal ini dapat dilihat dari besaran anggaran yang dikeluarkan melalui APBD tahun 2011 yang relatif lebih kecil jika dibandingkan dengan provinsi lain. Untuk anggaran kesehatan, pemerintah DIY hanya menganggarkan Rp. 5.807 per kapita<sup>25</sup>. Sedangkan untuk anggaran pengurangan kemiskinan sebesar Rp. 100.147 per penduduk miskin<sup>26</sup>. Dan untuk anggaran pendidikan sebesar Rp. 108.904 per siswa<sup>27</sup>.

Jika dilihat dari jumlah anggarannya, jumlah di atas memang masih kecil dan mencerminkan minimnya kepedulian pemerintah DIY terhadap kebutuhan dasar masyarakat. Tetapi hal tersebut juga dapat dilihat sebagai tingginya kepedulian dan masyarakat DIY terhadap kesehatan dan pendidikan, sehingga tanpa perhatian pemerintah pun masyarakat sudah mampu memenuhinya. Untuk bidang pendidikan sendiri, jumlah di atas masih dianggap wajar karena perhatian pemerintah kabupaten/kota di DIY sudah sangat tinggi jika dilihat dari jumlah anggaran yang ditetapkan<sup>28</sup>. Meskipun demikian dibutuhkan komitmen anggaran untuk ketiga sektor tersebut baik oleh pemerintah DIY maupun kabupaten/kota. Sebagai bentuk keberpihakan terhadap masyarakat dan upaya mewujudkan masyarakat yang lebih baik dan lebih sejahtera.

Sama halnya dengan apa yang terjadi pada Arena Pemerintah, prinsip efisiensi pada Arena Birokrasi berada di bawah rata-rata nasional dengan indikator rendahnya nilai rasio lamanya sekolah anak

<sup>24</sup> Total Realisasi Belanja Pegawai (Langsung+Tidak Langsung) / (Total Realisasi Belanja Program Provinsi).

<sup>25</sup> Didapatkan dari penghitungan (total realisasi belanja kesehatan-belanja pegawai tidak langsung) / jumlah penduduk / indeks kemahalan).

<sup>26</sup> Realisasi belanja penanganan kemiskinan - belanja pegawai (langsung+tidak langsung) / jumlah penduduk miskin / indeks kemahalan.

<sup>27</sup> Realisasi anggaran SKPD pendidikan -belanja pegawai SKPD pendidikan langsung dan tidak langsung) / (jumlah siswa WAJAR 9th) / (indeks kemahalan).

<sup>28</sup> Menurut Tenty dari Idea Yogyakarta dalam soft launching IGI 28 Mei 2013, semangat otonomi daerah menjadi alasan utama desentralisasi untuk bidang kesehatan dan pendidikan. Sehingga tidak heran jika kemudian DIY hanya memiliki satu sekolah dan satu rumah sakit saja. Dan jika dibandingkan dengan anggaran pendidikan kabupaten/kota di DIY, DIY hanya menganggarkan sekitar 200 Milyar. Bandingkan dengan Kabupaten Gunung Kidul yang mencapai 600 Milyar, Kota Yogyakarta 400 Milyar, Kabupaten Sleman 300Milyar, dan Kabupaten Kulon Progo 420 Milyar. Jumlah tersebut lebih besar dari DIY karena jumlah sekolah dan guru yang harus dibiayai lebih banyak.

laki-laki dan perempuan (*mean years of schooling*), yaitu 3,29. Data Badan Pusat Statistik yaitu Daerah Dalam Angka, menyebutkan bahwa DIY adalah salah satu wilayah yang memiliki indeks kesenjangan tinggi di Indonesia yaitu dengan nilai 1,16 (semakin mendekati angka satu semakin seimbang). Dan jika dibandingkan angka lama waktu sekolah, anak laki-laki di DIY yaitu 9,47 tahun dan anak perempuan lebih rendah yaitu 8,15. Artinya anak perempuan di DIY lebih cepat putus sekolah 1,32 tahun daripada anak laki-laki. Dengan kata lain, anak laki-laki rata sekolah hingga kelas 3 SMP, sedangkan anak perempuan hanya sampai kelas 2 SMP saja.

Di Arena Birokrasi, prinsip yang menonjol dibandingkan dengan prinsip lainnya adalah prinsip partisipasi. Tingginya nilai indeks pada prinsip ini ditentukan oleh indikator adanya unit layanan pengaduan masyarakat baik di bidang kesehatan, pendidikan, dan kemiskinan. Indikator lain adalah keberadaan forum regular yang berfungsi untuk memperkuat iklim investasi daerah. Prinsip lain yang juga memiliki nilai lebih baik dibandingkan dengan prinsip lain adalah transparansi. Tingginya nilai indeks transparansi ini ditentukan oleh tingginya nilai indikator kemudahan dalam mengakses dokumen keuangan SKPD dan kemudahan dalam mengakses regulasi tentang investasi di provinsi. Sedangkan di Arena Masyarakat Sipil, prinsip yang paling menonjol adalah partisipasi. Tingginya nilai indeks prinsip partisipasi ditentukan oleh indikator keberadaan wadah keterlibatan masyarakat yang disediakan oleh Organisasi Masyarakat Sipil (OMS) untuk advokasi dan monitoring, dan keterlibatan masyarakat dalam kegiatan OMS dalam kegiatan pemberdayaan masyarakat.

Dan di Arena Masyarakat Ekonomi, prinsip efektivitas menjadi satu-satunya prinsip yang memiliki nilai indeks di bawah rata-rata nasional. Indikator yang memiliki peran dalam membentuk nilai indeks di bawah rata-rata nasional adalah rendahnya tingkat penyerapan tenaga kerja atau jumlah lapangan kerja yang tercipta. Meskipun jika dilihat dari angka persentase pengangguran terbuka mengalami penurunan di tahun 2011 yaitu 5,47 % dibandingkan dengan tahun sebelumnya yaitu 6,02%<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> Badan Pusat Statistik. DIY Dalam Angka 2011.

### III. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Dalam penelitian Indonesia Governance Index (IGI) 2012, Provinsi DIY adalah provinsi yang memiliki nilai indeks paling tinggi diantara provinsi lainnya di Indonesia. Hal tersebut dapat dilihat dari nilai indeks yang lebih tinggi dari rata-rata nasional untuk masing-masing arena. Hanya saja beberapa prinsip dalam tata kelola pemerintahan masih menjadi catatan. Antara lain penerapan prinsip keadilan dan efisiensi di Arena Pemerintah, penerapan prinsip efisiensi pada Arena Birokrasi, dan penerapan prinsip efektivitas pada Arena Masyarakat Ekonomi. Dari kesimpulan tersebut hanya arena masyarakat yang memiliki nilai indeks di atas rata-rata nasional untuk penerapan semua prinsip tata kelola.

Beberapa hal yang penting untuk diperhatikan untuk masa depan tata kelola pemerintahan DIY adalah, *pertama* pemerataan pembangunan dan kesejahteraan antar provinsi di Indonesia. Hal ini bertujuan untuk menghindari perpindahan masyarakat dari wilayah yang relatif tertinggal ke wilayah yang lebih maju yang berujung pada permasalahan sosial yang terjadi di wilayah tujuan. DIY adalah wilayah yang mengalami kejadian ini.

*Kedua*, merevitalisasi peran sektor pertanian sebagai basis pertumbuhan ekonomi dan sektor penyerap tenaga kerja. Hal ini masih bisa dilakukan mengingat masih banyak potensi yang masih dikembangkan.



## 16. PROVINSI JAWA TIMUR

# ” MENAGIH JANJI “APBD UNTUK RAKYAT”

Oleh: Abdul Quddus Salam





## 1. Sekilas Provinsi Jawa Timur

### A. Kondisi Umum Geografis, Demografis, Sosial dan Ekonomi

Provinsi Jawa Timur memiliki luas mencapai 47.963 km<sup>2</sup> terbagi menjadi 38 Kabupaten/Kota, 29 Kabupaten dan 9 Kota. wilayah Provinsi Jawa Timur terdiri dari dua bagian besar, yaitu Jawa Timur daratan dan Pulau Madura. Di mana luas wilayah Jawa Timur daratan hampir mencakup 90 persen dari seluruh luas wilayah Provinsi Jawa Timur, sedangkan luas Pulau Madura hanya sekitar 10 persen. Batas wilayah di sebelah Utara berbatasan dengan Pulau Kalimantan atau tepatnya dengan Provinsi Kalimantan Selatan. Di sebelah Timur berbatasan dengan Pulau Bali. Di sebelah Selatan berbatasan dengan perairan terbuka yaitu Samudera Indonesia. Sedangkan di sebelah Barat berbatasan dengan Provinsi Jawa Tengah. Untuk memperjelas batas wilayah, gambar di bawah ini<sup>1</sup>



Jumlah penduduk Provinsi Jawa Timur 37.687.622 jiwa pada tahun 2011, adapun kepadatan penduduk Jawa Timur tahun 2011 adalah 786 jiwa setiap 1 km<sup>2</sup>. Dari Jumlah jumlah penduduk ini pencari kerja pada tahun 2011 sebesar 778.468 orang, angka tersebut naik 59,02 persen dibanding tahun 2010, sedangkan pencari kerja yang sudah ditempatkan sebanyak 327.612 orang<sup>2</sup>.

Angka PDRB Jawa Timur Tahun 2011 atas dasar harga berlaku (ADHB) 884.143,57 milyar rupiah, sementara angka PDRB Jawa Timur atas dasar harga konstan (ADHK) 366.984,30 milyar. Sumbangan terbesar pada sektor perdagangan, hotel dan restoran 30,00 persen, diikuti sektor industri pengolahan 27,13 persen, dan sektor pertanian 15,39 persen. peranan terkecil adalah sektor listrik, gas dan air bersih yaitu sebesar 1,44 persen.

Pertumbuhan ekonomi Jawa Timur 7,22 persen pada tahun 2011, pertumbuhan ekonomi didukung

<sup>1</sup> Jawa Timur Dalam Angka, Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Timur 2012

<sup>2</sup> Statistik Daerah Jawa Timur, Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Timur 2012

oleh pertumbuhan pada sektor pengangkutan dan komunikasi sebesar 11,44 persen, sektor perdagangan, hotel dan restoran sebesar 9,81 persen dan sektor konstruksi sebesar 9,12 persen, nilai impor mengalami peningkatan kontribusinya terhadap PDRB 46,32. Penanaman modal dalam negeri terdiri dari 115 proyek dengan nilai 26.239,62 milyar rupiah, proyek terbanyak di industri makanan yaitu sebanyak 34 proyek dengan nilai investasi terbesar yaitu 8.007,34 milyar rupiah. penanaman modal asing sebanyak 174 proyek atau meningkat sebesar 52,63 persen, dengan investasi sebesar 4.965,23 juta dolar AS.

## **b. Implikasi dan Tantangan Tata kelola Provinsi**

Pemerintah daerah dalam melakukan tata kelola pemerintahan tidak menjadi urusan pemerintah daerah saja, selain pemerintah dan birokrasi juga menjadi tanggung Jawab masyarakat sipil, masyarakat ekonomi.

Dalam workshop tata kelola pemerintah provinsi Jawa Timur yang terbagi menjadi empat yaitu; Arena Pemerintah, Birokrasi, Masyarakat Sipil, dan Masyarakat Ekonomi. Workshop melihat kinerja masing-masing arena dan melihat prinsip-prinsip tata kelola pemerintah seperti; partisipasi, , keadilan, transparansi, akuntabilitas, efisiensi dan efektivitas.

Pertama, partisipasi masyarakat masih rendah dalam pelibatan masyarakat dalam proses pembangunan, partisipasi dilakukan untuk mengugurkan kewajiban, media fasilitasi partisipasi masyarakat belum memadai, ketelibatan perempuan dan asosiasi masyarakat ekonomi jauh dari harapan dan minimnya publikasi perencanaan pembangunan dan pelaksanaan serta tidak berimbang.

Isu kedua, keadilan dalam tata kelola pemerintahan terutama pemerintah kabupaten dan kota masih jauh dari harapan, ketidakadilan penyediaan informasi dan fasilitas bagi asosiasi untuk mendapatkan tender/proyek yang tidak sama, fasilitas dan informasi lebih banyak diberikan kepada pengusaha dan asosiasi yang dekat dengan penguasa, program bantuan pembangunan dalam skema bantuan sosial dan hibah banyak yang terjebak pada elit-elit tertentu, masyarakat yang sebenarnya menjadi sasaran program justru banyak yang tidak memahami program. Namun pada bidang pendidikan prinsip keadilan relatif baik dan sudah adil, karena tidak membedakan miskin dan kaya.

Isu ketiga akuntabilitas, pertanggung Jawaban pemerintahan daerah masih untuk kepentingan pelaporan, realisasi program-program pemerintah tidak sesuai dengan perencanaan. Isu keempat transparansi, pemerintah provinsi Jawa Timur kurang transparan dalam akses informasi dan dokumen. Masyarakat kesulitan mengakses informasi dan akses terhadap informasi pembangunan, akses dokumen dipersulit dengan masalah perizinan dan karahasian dokumen menjadi alasan yang

dikemukakan pemerintah, PPID belum maksimal dan belum mampu menyelesaikan masalah, misalnya di madura PPID merupakan bentukan bupati dan ketika ada pengaduan ke PPID tidak disampaikan ke level provinsi

Isu kelima efisien, dalam pelaksanaan pembangunan penyerapan anggaran di awal periode rendah dan cenderung menumpuk di akhir periode. Prinsip efisiensi selama ini telah diterapkan dengan baik oleh asosiasi, tolak ukurnya ada garis koordinasi yang cukup baik diantara asosiasi dalam perumusan kebijakan pembangun daerah bisa dijadikan sebagai tolak ukur keberhasilan asosiasi dalam menerapkan prinsip efisiensi.

Isu keenam adalah efektivitas, dampak dari penyerapan anggaran yang cenderung menumpuk diakhir adalah ketidakefektifan sebuah program, sektor yang kurang efektif diterapkan adalah dalam bidang kemauan sektor usaha membayar pajak, kepatuhan sektor usaha dalam melaksanakan aturan usaha, kemampuan menyelesaikan sengketa dengan masyarakat dan penggunaan usaha dan SDA yang tidak ramah lingkungan.

Keberlangsungan tata kelola pemerintahan di Provinsi Jawa Timur tidak bisa dilepaskan dari interaksi antar arena. Saling percaya dan relasi masing-masing arena menjadi penting, kebijakan yang dibuat oleh pemerintah daerah semestinya selaras dengan birokrasi yang menjalankan, begitu juga dengan mitra pelaksana oleh masyarakat ekonomi dan tidak kalah pentingnya masyarakat sipil yang menjadi bagian.

APBD untuk rakyat yang menjadi acuan dalam RPJMD Provinsi Jawa Timur masih perlu perbaikan. Jawa Timur yang memiliki basis pesantren dan pendidikan madrasah diniyah, semestinya mendapatkan perhatian yang sama dengan pendidikan umum. Perlu sinkronisasi antar Arena Pemerintah daerah yang memiliki kekuatan dalam menentukan regulasi terkait penetapan APBD dengan kebutuhan masyarakat terkait pendidikan di pesantren. Kebijakan peningkatan ekonomi masyarakat miskin dengan program koperasi wanita (kopwan) dan jalan lain menuju kesejahteraan (jalin kesra), dalam pelaksanaannya belum tepat sasaran, belum lagi pelaksanaan untuk pemenuhan hewan ternak yang “didominasi” Arena Masyarakat Ekonomi tertentu. Kebijakan tentang “Puspa Agro” pasar induk modern namun tempat kurang strategis. Dilihat dari lokasinya dan akses menuju pasar induk ini kurang representatif, kebijakan ini terlihat relasi yang sepihak dari pemerintah dan birokrasi, keterlibatan masyarakat sipil dan masyarakat ekonomi kurang maksimal, sehingga “Puspa Agro” masih belum menjadi BUMD yang diharapkan menyumbang PAD, belum lagi relasi antar masyarakat ekonomi yang sepihak.

Kebijakan lain terkait sapi potong kurang transparan. Pada *workshop* Arena Masyarakat Ekonomi dalam hal ini Paguyuban Pedangan Sapi dan Daging Segar (PPDS) mempertanyakan kelangkaan sapi

di Jawa Timur, padahal Jawa Timur menjadi suplai terbesar daging di Indonesia. Ada komunikasi kurang berjalan antar Arena Birokrasi (Dinas Peternakan) dengan Arena Masyarakat Ekonomi (PPDS) terkait kebijakan pelarangan pematangan sapi betina, namun tidak diimbangi dengan kebijakan penyangga, seperti sapi bakalan. Kalaupun ada dimanfaatkan oleh kelompok tertentu.

Pelaksanaan pembangunan diperlukan perbaikan, langka-langka perbaikan tata kelola pemerintah Provinsi Jawa Timur. Langka yang diambil antara lain: perencanaan program dengan pelibatan masyarakat, pelibatan ini untuk peningkatan partisipasi dengan instrumen masyarakat sebagai bagian yang tidak terpisahkan. Media partisipasi dibuat, baik level provinsi maupun kabupaten dan kota, misalnya dengan membuat kotak pos, coffe morning atau rembuk bersama. Memperbaiki kualitas musrenbang yang menjad wadah resmi penyerapan aspirasi masyarakat, komposisi keterlibatan masing-masing arena sebaiknya komposisi 40% untuk Arena Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi dan 60% Pemerintah dan Birokrasi. Membuat forum pada level kabupaten dan kota untuk menginformasikan program pemerintah, pemerintah juga harus mempertanggungjawabkan program-program usulan yang tidak jadi dilaksanakan, pemerintah harus menjelaskan penetapan indikator pagu anggaran di tiap-tiap kabupaten dan kota termasuk musrenbang khusus kelompok rentan dan perempuan.

Keberadaan website pemerintah daerah sudah baik terkait regulasi, informasi kegiatan. Namun perlu perbaikan dalam transparansi, didorong perubahan sistem lebih baik dalam akses informasi dokumentasi. Memberlakukan SOP yang jelas bagi badan publik, PPID tidak sekedar pemenuhan aturan saja, namun berjalan sesuai dengan fungsinya, pemerintah daerah melaporkan secara berkala, serta merta dan sesuai permintaan, dokumen publik seperti APBD, RKA, DPA dan laporan keuangan tidak menjadi dokumen rahasia, perlu adanya pergeseran paradigma terkait dokumen publik bagi badan publik. Di samping itu untuk meningkatkan akuntabilitas diperlukan program monitoring dan evaluasi yang berkesinambungan. Dalam opini BPK tahun 2011 Provinsi Jawa Timur mendapat WTP, opini ini harus dibarengi dengan operasional dan fakta, untuk mempertahankan opini ini akan lebih baik kalau dilakukan audit sosial oleh masyarakat.

Perbaikan pada prinsip efisiensi terutama pada program kerja. Program kerja pemerintah daerah kebanyakan dalam relaisasi dari pelaksanaan kegiatan di akhir, perlu ada uji kelayakan sebagai bentuk efisiensi kerja.

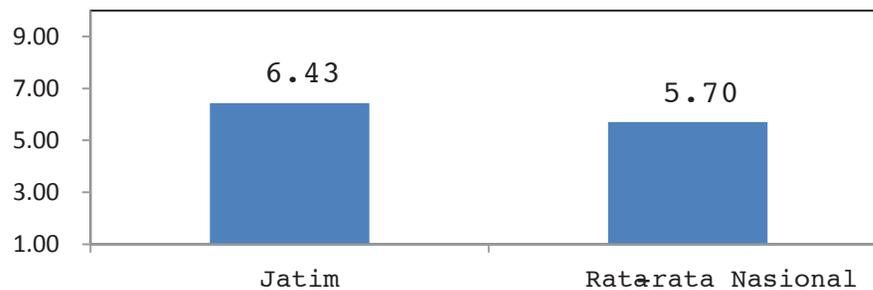
## II. Analisis Indeks Tata Kelola Pemerintahan

### 2.1. Indeks Provinsi dan Perbandingan

Tata kelola pemerintahan Provinsi Jawa Timur yang merupakan cerminan pelaksanaan pembangunan di Jawa Timur. Tata kelola pemerintahan bukan hanya tanggungjawab pemerintah saja, sinergi antara *stakeholder* yang ada di provinsi, keterlibatan masyarakat sipil, masyarakat ekonomi, media, lembaga swadaya masyarakat dan lainnya.

Berdasarkan indeks yang dilakukan di Jawa Timur, hasilnya adalah indeks Provinsi Jawa Timur Sebesar 6,43. indeks ini dalam kategori *cenderung baik*. Indeks ini menempatkan provinsi Jawa Timur di atas rata-rata nasional, adapun rata-rata nasional indeksnya 5,70. Lihat diagram di bawah.

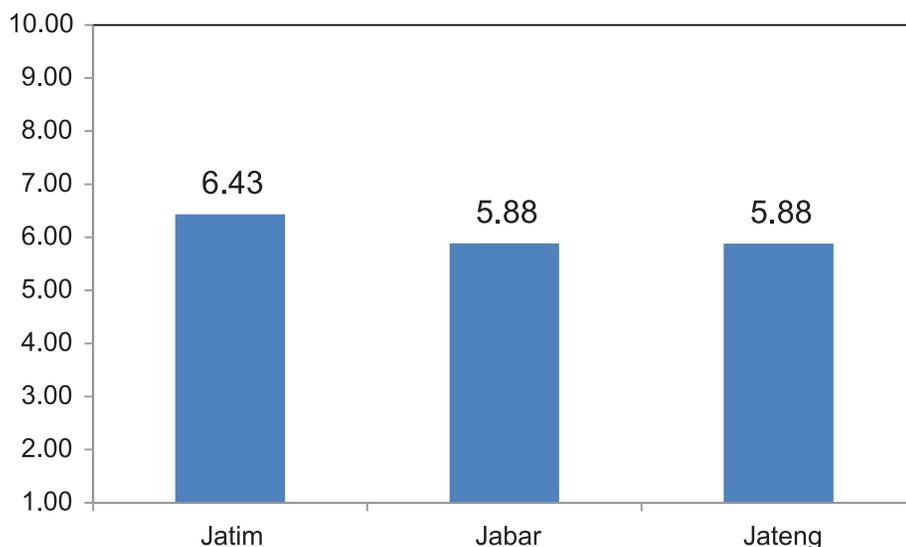
**Diagram 1. Perbandingan Indeks Provinsi Jawa Timur dengan Nasional**



Indeks Provinsi Jawa Timur dilihat dari urutan antar provinsi berada pada urutan kedua. Provinsi DI Yogyakarta menempati urutan pertama dengan indeks 6,80, indeks Jawa Timur *cenderung baik* jika dibandingkan dengan provinsi-provinsi lain di Indonesia. Indeks ini terlihat tinggi pada urutan kedua, namun kalau dilihat dari penilaian indeks berada posisi tengah lebih sedikit, yang menjadi catatan penting adalah indeks ini dimulai dari angka 1 terendah dan 10 tertinggi.

Bagaimana dengan indeks provinsi lain yang berada di pulau Jawa. Untuk membandingkan Provinsi Jawa Timur dengan provinsi lain yang berada di pulau Jawa harus memiliki karakter dan kriteria yang hampir sama, provinsi yang memiliki kesamaan adalah Provinsi Jawa Barat dan Jawa Tengah, kedua provinsi ini memiliki jumlah kabupaten dan kotamadya, jumlah APBD, penduduk yang tidak jauh berbeda. Untuk lebih jelas lihat diagram di bawah.

**Diagram 2. Perbandingan Indeks Jawa Timur terhadap Jawa Barat dan Jawa Tengah**



Provinsi Jawa Timur memiliki indeks diatas Jawa Barat dan Jawa Tengah. Angka Jawa Timur ini disumbang oleh indeks pada Arena Birokrasi, Arena Masyarakat Sipil, Masyarakat Ekonomi dan Arena Pemerintah, Arena Birokrasi merupakan penyumbang terbesar dengan indeks 7,28

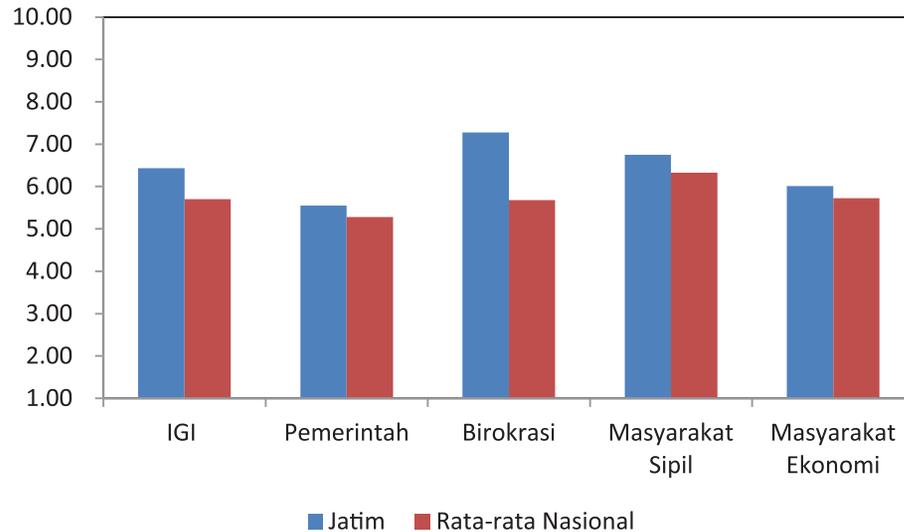
## **2.2. Perbandingan Indeks Provinsi dengan Rata-rata Nasional**

Indeks Provinsi Jawa Timur cenderung baik ditopang oleh arena dan prinsip tata kelola pemerintahan. Tata kelola pemerintahan tidak hanya melibatkan pemerintah saja, tetapi juga melibatkan masyarakat sipil dan masyarakat ekonomi.

Pada penyelenggara pemerintahan ada dua arena, arena pertama adalah pemerintah dan kedua Arena Birokrasi, Arena Birokrasi terdiri dari unsur satuan kerja pemerintah daerah (SKPD), baik pada dinas, dan kelembagaan yang ada dalam organisasi pemerintah daerah, Arena Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi merupakan arena di luar penyelenggara pemerintah seperti organisasi profesi (KADIN, HIPMI, asosiasi pedagang atau lainnya), lembaga swadaya masyarakat (LSM), organisasi keagamaan, media, akademisi.

Untuk lebih detail bagaimana indeks antar Provinsi Jawa Timur dan bagaimana perbandingan secara nasional, lihat diagram di bawah ini.

**Diagram 3. Perbandingan Indeks Antar Provinsi Jawa Timur dengan Nasional**



Dilihat perbandingan indeks arena antara Jawa Timur dengan nasional secara keseluruhan di atas rata-rata nasional. Indeks Arena Birokrasi merupakan tertinggi di antara arena lainnya dan indeks pemerintah yang terendah, Arena Birokrasi memiliki indeks 7,28 (cenderung baik) dan di atas indeks nasional 5,68, selisih angka cukup lumayan sekitar 2, selisih ini yang menjadi penyumbang terbesar dari indeks secara keseluruhan pada arena. Pada urutan selanjutnya Arena Masyarakat Sipil, indeks Masyarakat Sipil 6,75 di atas indeks nasional 6,33 adapun selisihnya 0,42. Indeks ketiga Arena Masyarakat Ekonomi 6,01 di atas nasional 5,72 dengan selisih 0,29, indeks terakhir penyumbang pada Arena Pemerintah 5,55 sedangkan rata-rata nasionalnya 5,28.

Indeks Provinsi Jawa Timur disumbang oleh arena dan prinsip. Pada prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan Jawa Timur memiliki antara lain: prinsip partisipasi, prinsip keadilan, prinsip akuntabilitas, prinsip transparansi, prinsip efisien dan prinsip efektivitas. Bagaimana dengan indeksnya, lihat tabel dibawah.

**Tabel 1. Tabel Prinsip-Prinsip Tata Kelola Pemerintah Jawa Timur Berdasarkan Arena.**

Arena	Indeks per Arena	Partisipasi	Keadilan	Akun- tabilitas	Transpa- ransi	Efisiensi	Efektivitas
Pemerintah	5,55	6,10	3,06	5,73	5,14	8,43	6,40
Birokrasi	7,28	8,21	6,06	7,73	7,27	7,60	6,98
Masyarakat Sipil	6,75	7,64	6,40	6,40	6,40	6,40	7,28
Masyarakat Ekonomi	6,01	6,40	6,40	6,40	4,60	5,79	6,66

Dari tabel di atas prinsip partisipasi pada Arena Birokrasi tertinggi dibanding dengan lainnya, Prinsip partisipasi pada Arena Birokrasi memiliki indeks 8,21 dan prinsip terendah adalah keadilan pada Arena Pemerintah dengan indeks 3,06.

## 2.3. Analisa Prinsip dalam Arena

### 2.3.1 Prinsip Partisipasi

Prinsip-prinsip dalam Arena Birokrasi secara keseluruhan cukup tinggi. Prinsip partisipasi cukup tinggi indeksnya 8,21 (baik), kedua prinsip transparansi 7,97 (baik), prinsip akuntabilitas 7,73 (Baik), prinsip efisien 7,60 (cenderung baik), prinsip efektivitas 6,98 (cenderung baik) terakhir prinsip keadilan 6,06 (cukup). Prinsip partisipasi memiliki indeks yang tinggi pada Arena Birokrasi, prinsip ini didasarkan pada kinerja dan perangkat yang dimiliki oleh pemerintah Jawa Timur. di Provinsi Jawa Timur terdapat unit pelayanan dan pengaduan masyarakat pada dinas pendapatan daerah, bahkan unit ini sudah memiliki standar ISO.

Di samping itu Jawa Timur memiliki unit layanan pengaduan kesehatan, pendidikan dan pengentasan kemiskinan, adanya dewan pendidikan yang personilnya terdiri dari berbagai kalangan, baik akademisi maupun pegiat pendidikan. Di Jawa Timur ada dewan wali amanah dan pejabat pelaksana penyelenggara jaminan kesehatan, keduanya berada dalam satu wadah badan penyelenggara jaminan kesehatan Provinsi Jawa Timur. Badan ini yang mengurus persoalan terkait kesehatan masyarakat termasuk jaminan kesehatan masyarakat daerah, badan ini menerima pengaduan masyarakat terkait kesehatan.

Peran pemerintah dan birokrasi dalam partisipasi lebih banyak pada penyediaan wahana partisipasi, seperti musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang) dan jaring aspirasi masyarakat. Pada sisi partisipasi masyarakat ekonomi, Jawa Timur memiliki pertemuan dan forum antara organisasi

profesi seperti Kadin, HIPMI, Gapensi atau lainnya, hal ini untuk peningkatan iklim investasi di Jawa Timur. Tidak bisa dipungkiri pertumbuhan ekonomi Jawa Timur *7,22 persen* pada tahun 2011, angka ini disumbang oleh partisipasi masyarakat ekonomi dengan tingginya investasi pembangunan dari pihak swasta baik dalam negeri maupun luar negeri. Namun catatan pentingnya adalah partisipasi masyarakat ekonomi didominasi oleh kalangan yang dekat dengan gubernur, seperti ketua Kadin dan kelompoknya yang mendominasi project dan program dari pemerintah Provinsi Jawa Timur.

### 2.3.2. Prinsip Keadilan

Prinsip keadilan Provinsi Jawa Timur pada Arena Pemerintah 3,06 (buruk), Birokrasi 6,03 (cukup), Masyarakat Sipil 6,40 (cukup) dan Masyarakat ekonomi sebesar 6,40 (cukup). Indeks prinsip keadilan pada Arena Pemerintah merupakan terendah dari semua arena dan semua prinsip, indeks ini termasuk *buruk* pada skala kinerja tata kelola pemerintahan. Indeks ini mendekati sangat buruk. Rendahnya prinsip keadilan pada Arena Pemerintah ini terkait dengan alokasi anggaran pendidikan yang dialokasikan oleh Jawa Timur untuk jenjang pendidikan 9 tahun skornya 1.40 (*sangat buruk*) di bawah rata-rata nasional 3,02, adapun alokasinya hanya Rp. 39,001/siswa. Di samping itu prinsip keadilan ini penyumbang terendah pada Arena Birokrasi dibanding arena lainnya, lebih jelasnya lihat diagram di bawah.

Diagram 4.

Perbandingan Indeks Prinsip Antara Provinsi Jawa Timur dengan Nasional

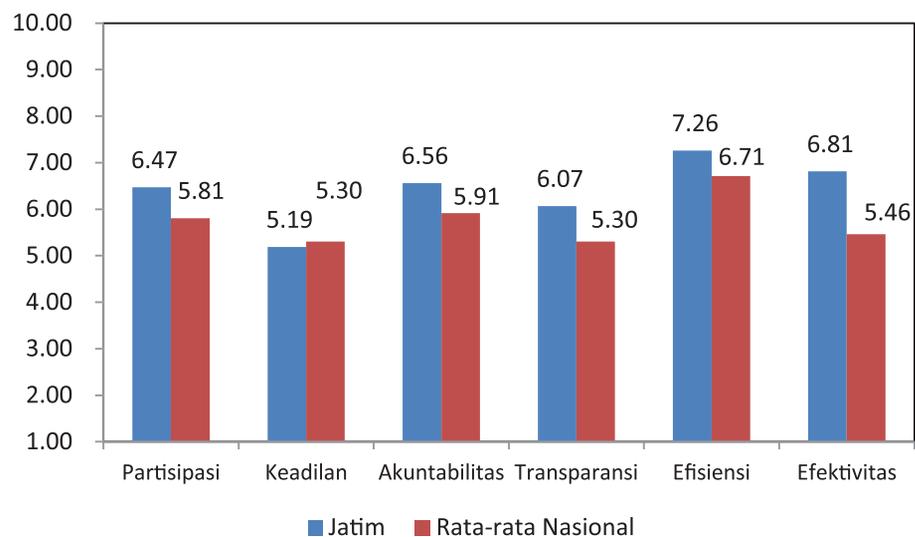


Diagram diatas menunjukkan prinsip keseluruhan. Prinsip tertinggi pada efisiensi dengan indeks 7,26 disusul prinsip efektivitas, lalu prinsip partisipasi, dilanjutkan prinsip akuntabilitas dan prinsip transparansi serta diakhiri prinsip keadilan.

### 2.3.3. Prinsip Akuntabilitas

Prinsip akuntabilitas di atas rata-rata nasional dari semua arena. Arena tertinggi di sumbang oleh Arena Birokrasi 7,73 (cenderung baik) sedangkan terendah prinsip pemerintah pada Arena Pemerintah 5,73 (cukup), sedangkan prinsip akuntabilitas pada Arena Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi sama 6,40 (cenderung baik).

### 2.3.4. Prinsip Transparansi

Prinsip transparansi tertinggi di sumbang oleh Arena Birokrasi 7,27 (baik) sedangkan terendah prinsip transparansi pada Arena Masyarakat Ekonomi 4,60 (cenderung buruk) dan Arena Pemerintah 5,14 (cukup), sedangkan prinsip transparansi pada Arena Masyarakat Sipil 6,40 (cenderung baik).

### 2.3.5. Prinsip Efisiensi

Prinsip efisiensi berada di atas rata-rata nasional dari semua arena dan kategori *cenderung baik*, tertinggi disumbang oleh Arena Pemerintah 8,43 (baik) sedangkan terendah prinsip efisiensi pada Arena Masyarakat Ekonomi 5,79 (cukup), sedangkan prinsip efisiensi pada Arena Birokrasi 7,60 (baik) sedangkan Arena Masyarakat Sipil 6,40 (cenderung baik).

### 2.3.6. Prinsip Efektivitas

Prinsip efektivitas di atas rata-rata nasional dari semua arena dan kategori *cenderung baik*, tertinggi di sumbang oleh Arena Masyarakat Sipil 7,28 (cenderung baik) sedangkan terendah prinsip efektivitas pada Arena Pemerintah 6,24 (cenderung baik), sedangkan prinsip efektivitas pada Arena Birokrasi 6,98 (cenderung baik) sedangkan Arena Masyarakat Ekonomi 6,66 (cenderung baik).

## 2.4. Analisa indikator-indikator yang menonjol baik tertinggi dan terendah.

Indikator tata kelola Provinsi Jawa Timur dari berbagai arena dan prinsip ada delapan yang memiliki nilai tertinggi nilai 10. Indikator tersebut adalah; kemudahan akses terhadap dokumen PERDA dan Peraturan Gubernur Non-APBD, peraturan pemerintah daerah Jawa Timur mudah diakses melalui website [www.jdih.jatimprov.go.id](http://www.jdih.jatimprov.go.id) , di website ini tersedia peraturan daerah, peraturan gubernur,

keputusan gubernur dan lainnya, website ini juga memiliki link dengan jaringan dokumentasi dan hukum kabupaten dan kotamadya yang ada di Provinsi Jawa Timur.

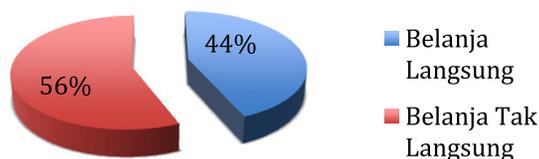
Indikator lainnya adalah Opini WTP (wajar tanpa pengecualian) audit BPK terhadap APBD Provinsi. Indikator yang menonjol di Jawa Timur karena keberadaan dewan kesehatan, dewan pendidikan, dan dewan pengentasan kemiskinan, termasuk adanya regulasi terkait perlindungan lingkungan hidup, kemudahan akses terhadap regulasi tentang investasi di provinsi, pelayanan untuk pengurusan investasi.

Dari indikator ini di masing-masing arena, indikator yang tertinggi adalah Arena Birokrasi pada prinsip efisiensi, indikator penyumbang terbesar pada pelayanan untuk pengurusan investasi dengan indeks 10, faktor investasi ini didukung sarana pelayanan perijinan terpadu bisa dilihat di <http://p2t.jatimprov.go.id/> ada 17 ijin yang di layani di P2T, bahkan perijinan tenaga kesehatan dan tenaga teknis kefarmasian bisa dilakukan secara online, P2T sebagai pelayanan perijinan memiliki ISO dengan standar yang ditetapkan.

Penyumbang kedua adalah indikator rasio belanja aparatur dinas pengelolaan keuangan saerah (DPKD) terhadap Realisasi PAD Provinsi sebesar 8.12. Pendapat Asli Daerah Jawa Timur cukup tinggi sebesar Rp. 8.898.616.683.296,-. PAD Jawa Timur disumbang oleh pajak daerah, terutama dari pajak kendaraan bermotor dan pajak bea balik nama. Total APBD realisasi Jawa Timur Tahun 2011 sebesar Rp. 11.685.920.671.932. (11,685 trilyun).

Untuk lebih jelas lihat diagram belanja APBD Jawa Timur Tahun 2011 di bawah ini.

### Belanja APBD Jawa Timur Tahun 2011



Belanja provinsi Jawa Timur 56% adalah belanja tak langsung setara dengan Rp. 6.589.867.568.031 dan 44% belanja langsung atau sebesar Rp. 5.096,053,103,900. Besarnya belanja pegawai Jawa Timur sebesar Rp. 2,303.122.388.401 , alokasi ini cukup tinggi dibanding belanja modal Rp.1.045.361.914.199.

Indikator terendah terletak pada Arena Pemerintah dengan prinsip keadilan, indikatornya anggaran APBD bidang pendidikan dibagi jumlah siswa sampai jenjang pendidikan 9 tahun dengan indeks 1,40, Jumlah anggaran yang dialokasikan untuk pendidikan per siswa oleh pemerintah provinsi Jawa Timur hanya Rp. 39.001,-<sup>3</sup>. Alokasi anggaran provinsi Jawa Timur tahun 2011 cukup rendah dibanding dengan provinsi yang ada di pulau Jawa, Jawa Barat mengalokasikan Rp.44,688,- apalagi dibanding dengan DKI Jakarta, sangat jauh, DKI Jakarta mengalokasikan dana pendidikannya sebesar Rp, 2,289 juta. Hal ini sangat berbeda jauh dengan total belanja pendidikan untuk pegawai sebesar Rp. 116,904,894,114,- (166,9 milyar) terdiri dari belanja tak langsung untuk pegawai sebesar 41,705 milyar dan belanja langsung sebesar 75,199 milyar. Alokasi pendidikan untuk anak di bawah SMP dan sederajat cukup kecil, dilihat dari jumlah total alokasi anggaran untuk pendidikan sebesar Rp. 313.467.097.420,- apalagi dibandingkan dengan jumlah APBD Jawa Timur tahun 2011 (realisasi) sebesar Rp.11.685.920.671.932,- (11,685 Trilyun). Prinsip keadilan dalam alokasi anggaran juga dipertanyakan, Jawa Timur memiliki pendidikan berbasis keagamaan cukup besar, mayoritas penduduknya menyekolahkan anaknya ke pendidikan agama atau pondok pesantren, namun pada kenyataannya alokasi untuk pondok pesantren minim dan kalah jauh dengan pendidikan umum, padahal secara kewajiban mereka sama membayar pajak, dan pajak terbesar Jawa Timur terbesar berasal dari kendaraan bermotor.

Skor indikator rendah lainnya dari Jawa Timur adalah anggaran APBD untuk penanganan kemiskinan per penduduk miskin (2,31). Skor ini merupakan alokasi anggaran APBD untuk penanganan kemiskinan per penduduk miskin yang disesuaikan dengan indeks kemahalan konstruksi provinsi. Jumlah penduduk Jawa Timur berdasar data BPS tahun 2011/2012 sebanyak 37.687.622 Jiwa, sedangkan jumlah warga miskinnya 14,23% atau setara dengan 5.356.210 jiwa, angka kemiskinan Jawa Timur masih di atas Provinsi Jawa Barat 10,7 % dan di bawah Provinsi DI Yogyakarta 16,1% dan Jawa Tengah 15,8% angka kemiskinannya. Dilihat dari besaran alokasi anggaran APBD Rp. 70.926,23. Angka ini lebih tinggi dari Provinsi Jawa Tengah sebesar Rp. 42.107.61 namun di bawah Provinsi DI Yogyakarta Rp. 100.147.19 dan Jawa Barat Rp. 50.726.12, apalagi DKI Jakarta Rp. 1.484.496,6 cukup tinggi. Padahal alokasi total untuk dana kemiskinan Rp. 509.430.850.904, ternyata alokasi ini banyak diserap oleh belanja pegawai, baik belanja langsung maupun tak langsung.

Indikator lainnya yang rendah adalah alokasi anggaran APBD untuk kesehatan indeksnya sebesar 2,84. Alokasi anggaran kesehatan sebesar Rp. 46.442,22 ini lebih tinggi dari DI Yogyakarta, Jawa Tengah dan Jawa Barat, namun masih di bawah DKI Jakarta. Alokasi ini jika dilihat dari belanja total kesehatan provinsi Jawa Timur sebesar Rp. 1.810.290.490.986, jauh dari ideal, perbandingan dengan alokasi untuk belanja pegawai Rp. 738.648.708.213 (langsung maupun tak langsung). Artinya besarnya alokasi anggaran kesehatan peruntukannya bukan hanya untuk rakyat tetapi juga untuk

<sup>3</sup> Angka ini muncul disesuaikan dengan indeks kemahalan konstruksi dari jumlah total siswa SD, MI, SMP dan MTs. Adapun jumlah total siswa di Jawa Timur adalah 6.046.050.

pejabat. Hal ini bertolak belakang dengan slogan “APBD untuk Rakyat” yang dipakai oleh gubernur dan wakil gubernur Jawa Timur.

Indikator rendah yang masih menjadi persoalan di Jawa Timur adalah transparansi. Jawa Timur cukup responsif terhadap aturan dalam transparansi seperti pelaksanaan undang-undang keterbukaan informasi, dengan membuat komisi informasi dan pejabat pengelola informasi dan dokumentasi (PPID). PPID di Jawa Timur sudah bisa ditemui setiap dinas atau badan (SKPD), namun dalam pelaksanaannya masih belum maksimal. Provinsi Jawa Timurr kurang transparan dalam mempublikasikan anggaran dan informasi. Masyarakat sulit mendapatkan informasi tentang anggaran, berapa anggaran untuk program masyarakat, apalagi untuk pejabat, akses dokumen saja sulit apalagi mempublikasikan RKA.

Partisipasi masyarakat yang dilakukan oleh pemerintah daerah pada penyediaan wahana partisipasi, seperti musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang) dan jaring aspirasi masyarakat. Namun keterlibatan masyarakat terbatas dan dibatasi, *hearing* dan forum konsultasi publik antara warga dengan pemerintah lebih prosedural.

### **III. Kesimpulan dan Rekomendasi**

#### **3.1. Kesimpulan**

Indeks tata kelola Provinsi Jawa Timur tahun 2012 sudah cukup baik jika dibandingkan dengan provinsi lain di Indonesia dan berada di atas rata-rata nasional, dengan skor 6,43 menempati urutan kedua setelah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dengan skor 6,80. Urutan kedua ini bertahan seperti tahun 2008 dengan indeks 6,06 dan mengalami kenaikan angka sebesar 0,37.

Arena Pemerintah adalah menjadi penyumbang terkecil, kemudian diikuti oleh Arena Masyarakat Ekonomi, Arena Birokrasi merupakan penyumbang terbesar pertama dari keseluruhan prinsip dalam indeks tata kelola pemerintahan di Provinsi Jawa Timur. Prinsip tertinggi dari keseluruhan adalah efisiensi dari Arena Pemerintah dengan indeks 8,43. Prinsip terendah dari keseluruhan prinsip adalah keadilan di Arena Pemerintah 3,06.

Rendahnya prinsip keadilan terkait dengan indikator rendahnya alokasi anggaran pendidikan 9 tahun, berbanding terbalik dengan slogan gubernur dan wakil gubernur Provinsi Jawa Timur "APBD untuk rakyat", mandatori UUD terkait alokasi pendidikan di atas 20% lebih pada alokasi untuk "aparatur". Akses dokumen publik yang sulit, terutama dokumen resmi keuangan SKPD. Provinsi Jawa Timur sebagian besar SKPD dan badan publik lainnya memiliki PPID, namun fakta di lapangan akses terhadap dokumen tetap sulit didapatkan walaupun menggunakan prosedur.

### **3.2. Rekomendasi**

Rendahnya Arena Pemerintahan, terutama pada prinsip keadilan. Penting untuk ditindaklanjuti, terutama dalam prinsip keadilan, baik pada alokasi anggaran maupun pada kebijakan program. Keberpihakan pemerintah daerah dalam menjalankan pembangunan berbasis kebutuhan masyarakat.

Perhatian terhadap prinsip keadilan terhadap alokasi anggaran yang berpihak pada masyarakat, terutama alokasi pendidikan dasar. Pemerintah daerah melakukan alokasi yang sebanding dengan kebutuhan masyarakat terutama pada peningkatan alokasi pendidikan 9 tahun.

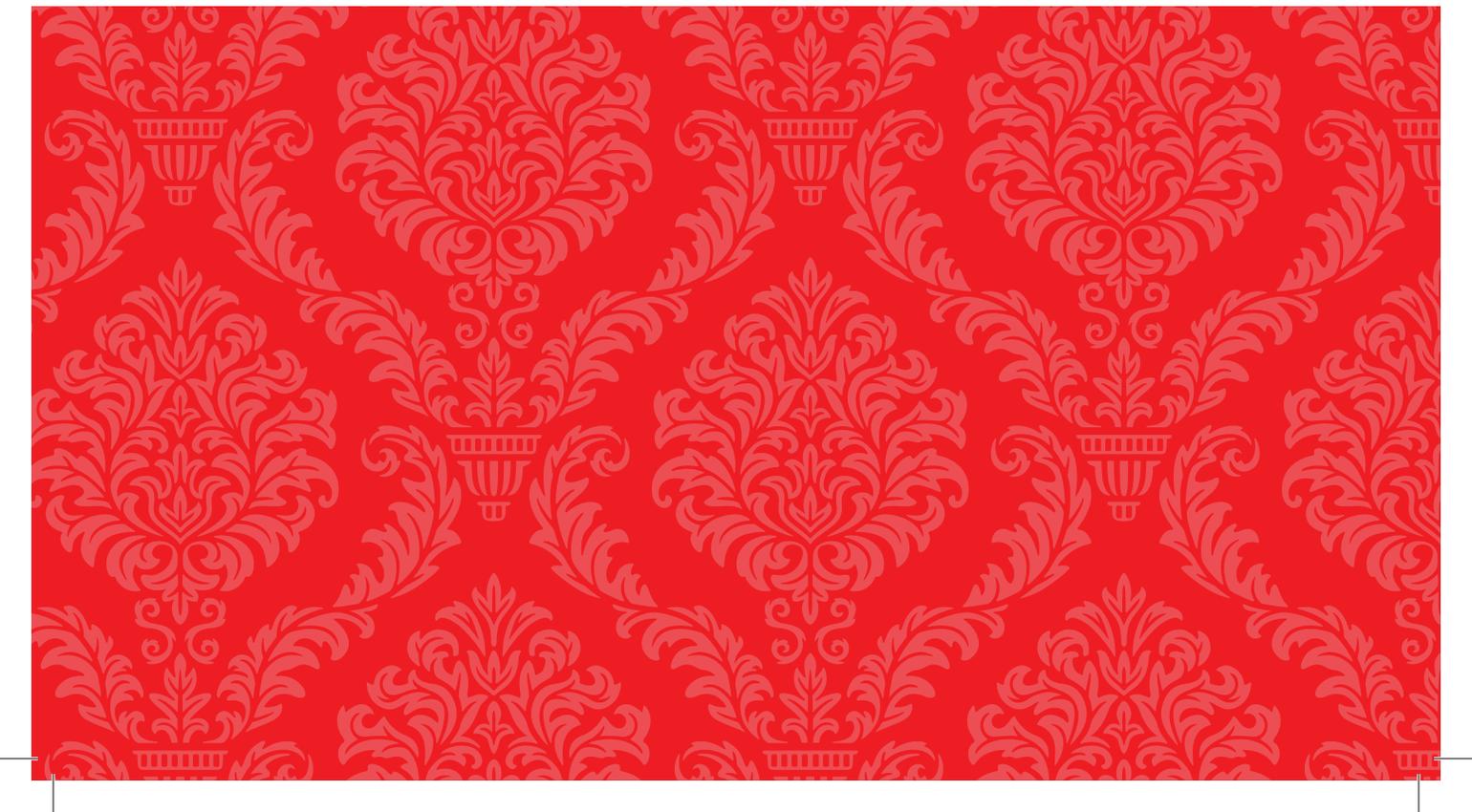
Pentingnya prinsip transparansi bagi Arena Birokrasi. Transparansi terkait keterbukaan dokumen resmi terkait perencanaan anggaran pembangunan dan memberikan akses informasi dan dokumentasi kepada masyarakat, menjalankan undang-undang 14 tahun 2008 keterbukaan publik dengan melaporkan dan mempermudah akses informasi dan dokumentasi melalui peran PPID, sehingga partisipasi masyarakat dalam mengawal pelaksanaan tata kelola pemerintah menjadi jelas.



## 17. PROVINSI KALIMANTAN BARAT

# “MENAKAR TATA KELOLA PEMERINTAHAN PROVINSI KALIMANTAN BARAT”

Oleh : Iis Sabahudin





## I. SEKILAS KALIMANTAN BARAT

### 1.1. Kondisi Umum Geografis, Demografis, Sosial dan Ekonomi

Provinsi Kalimantan Barat yang terdiri dari 14 kabupaten/kota adalah provinsi strategis, karena berbatasan langsung dengan negara tetangga, Malaysia. Dari Pontianak, ibukota Kalimantan Barat, ke Kota Kuching Malaysia bisa ditempuh dalam waktu enam jam dengan angkutan umum (bus). Empat kabupaten di Kalimantan Barat dapat ditempuh dengan pesawat udara<sup>1</sup>. Lainnya dapat dijangkau dengan angkutan umum (bus) melalui jalan darat. Namun dari kecamatan satu ke kecamatan lain atau desa satu ke desa lain di dalam satu kabupaten masih banyak yang sulit dijangkau dengan kendaraan umum. Alat transportasi lain yang juga penting untuk menghubungkan antar daerah di Kalimantan Barat adalah alat transportasi sungai, seperti kapal bandung, kapal klotok dan kapal ferry.

Bentuk geografis Kalimantan Barat relatif datar, atau setidaknya agak berbukit di bagian Barat sampai ke Timur, dan sebagian besar merupakan dataran rendah dengan ratusan anak sungai. Provinsi ini adalah salah satu provinsi yang memiliki hutan yang relatif masih luas. Seluas 91.017,60 km<sup>2</sup> atau 62 persen dari 146.807 km<sup>2</sup> luas wilayah provinsi ini telah ditunjuk oleh Kementerian Kehutanan (Kemenhut) sebagai kawasan hutan<sup>2</sup>, sedangkan luas hutan secara riil di lapangan tinggal 46 persen saja. Sebagian penduduk Kalimantan Barat juga masih banyak yang tinggal di hutan dan sekitarnya. Menurut catatan BPKH Wilayah III Pontianak (2011), sebanyak 1.530 desa, di mana 119 desa atau 7,78% berada di dalam kawasan hutan, 524 desa atau 34,25% berada di tepi kawasan hutan, dan 887 desa atau 57,97% berada di luar kawasan hutan. Hal ini menunjukkan bahwa di kawasan hutan Kalimantan Barat masih terdapat desa-desa yang memiliki interaksi dengan kawasan hutan, walaupun jumlahnya masih lebih sedikit dibandingkan dengan desa yang tidak berinteraksi kuat dengan kawasan hutan atau yang di luar kawasan hutan.

Jumlah penduduk Kalimantan Barat sampai tahun 2011 berjumlah 4.477.348 jiwa, terdiri dari enam suku besar, yaitu Dayak, Melayu, Tionghoa, Madura, Jawa dan Bugis. Dayak dan Melayu dianggap banyak kalangan sebagai suku asli yang mendiami Kalimantan Barat. Pemukiman-pemukiman Dayak biasanya dijumpai hidup mengelompok di tepi sungai di dalam dan sekitar hutan. Sedangkan pemukiman Melayu lebih sering dijumpai di perkotaan, daerah pertemuan sungai (*nanga*) dan di sepanjang pantai. Di saat ini sudah terjadi pembauran antar suku-suku di banyak pemukiman-pemukiman di Kalimantan Barat.

<sup>1</sup> Keempat kabupaten yang memiliki bandar udara yakni Kabupaten Kubu Raya, Kabupaten Ketapang, Kabupaten Sintang dan Kabupaten Kapuas Hulu.

<sup>2</sup> Luas kawasan hutan ini merupakan luas kawasan hutan politik berdasarkan Surat Keputusan Menteri Kehutanan Nomor 259/Kpts-II/2000 tentang Penunjukan Kawasan Hutan dan Perairan Provinsi Kalimantan Barat. Jumlah riil luas (areal tutupan) hutan di lapangan sangat berbeda. Hasil rekapitulasi luas penutupan lahan (tutupan hutan) dalam dan luas kawasan hutan, berdasarkan penafsiran citra satelit Landsat 7 ETM+ 2009/2010 oleh Kemenhut, menunjukkan tinggal 46 persen saja wilayah Kalimantan Barat yang masih berhutan. Luas ini terus berkurang akibat konversi hutan untuk perkebunan kelapa sawit dan fungsi-fungsi non hutan lainnya.

Persebaran penduduk Kalimantan Barat tidak merata antar wilayah kabupaten/kota, kecamatan, desa/kelurahan, maupun antar wilayah kawasan pantai bukan pantai atau perkotaan dan pedesaan. Misalnya daerah pesisir yang mencakup Kabupaten Sambas, Kabupaten Bengkayang, Kabupaten Pontianak, Kabupaten Ketapang, Kabupaten Kayong Utara, Kabupaten Kubu Raya dan Kota Singkawang yang dihuni oleh hampir 50 persen dari total penduduk Kalimantan Barat dengan kepadatan mencapai 38 jiwa lebih. Sebaliknya tujuh kabupaten lain (bukan pantai) selain Kota Pontianak secara rata-rata tingkat kepadatan penduduknya relatif lebih jarang.

Dilihat dari komposisinya, sekitar 2.288.577 jiwa penduduk Kalimantan Barat adalah laki-laki dan 2.188.771 jiwa perempuan. Sebanyak 3.054.443 jiwa di antara mereka sudah masuk kategori usia kerja (usia lebih dari 15 tahun). Sayangnya, komposisi penduduk yang bekerja masih didominasi oleh pekerja yang berpendidikan rendah, yaitu 78,84 persen sekadar tamatan SLTP. Indeks pembangunan manusia (IPM/HDI) Kalimantan Barat yang rendah (skor 69,53, berada di peringkat 28 dari 33 provinsi) dapat mencerminkan hal ini. Sektor yang paling banyak menyerap angkatan kerja ini adalah pertanian yaitu 60,43 persen dari angkatan kerja.

Sektor pertanian juga berkontribusi paling besar (25,05 persen) terhadap PDRB Kalimantan Barat, terutama dari subsektor perkebunan. Meskipun demikian jumlah penduduk miskin di provinsi Kalimantan Barat di tahun 2010 masih ada, yaitu berjumlah sekitar 428,76 ribu orang dengan persentase penduduk miskinnya sekitar 9,02 persen. Kabupaten yang memiliki penduduk miskin terbanyak adalah Kabupaten Ketapang dengan 58,50 ribu orang, sedangkan persentase penduduk miskin terbanyak terdapat di Kabupaten Landak yaitu sekitar 14,06 persen. (BPS Provinsi Kalimantan Barat, 2012).

## 1.2. Implikasi dan Tantangan Tata Kelola

Akibat persebaran penduduk provinsi Kalimantan Barat yang tidak merata dan banyaknya daerah yang tidak mudah dijangkau, maka provinsi Kalimantan Barat membutuhkan upaya yang lebih keras guna menyeimbangkan pemerataan pembangunan, terutama di sektor kesehatan, pendidikan dan infrastruktur. Pemerataan pembangunan, terutama pada tiga sektor ini, sangat penting untuk diperhatikan, karena ketidakmerataan pelayanan di sektor tersebut telah berimplikasi pada rendahnya peringkat indeks pembangunan manusia (IPM) Kalimantan Barat, bahkan menjadi paling rendah di wilayah Kalimantan.

Dalam rangka meningkatkan IPM Kalimantan Barat, volarefm<sup>3</sup> pernah mengutip komentar Sekretaris Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) Kalimantan Barat yang mengatakan bahwa perencanaan menjadi prioritas utama untuk dibenahi agar IPM Kalimantan Barat ke depan lebih baik.

<sup>3</sup> <http://www.volarefm.com/2012/12/indeks-pembangunan-manusia-kalbar-rendah-pemprov-didesak-percepat-pembangunan-tiga-sektor-prioritas/>, diakses pada 9 Mei 2013

### 1.3. Isu-isu Tata Kelola Provinsi

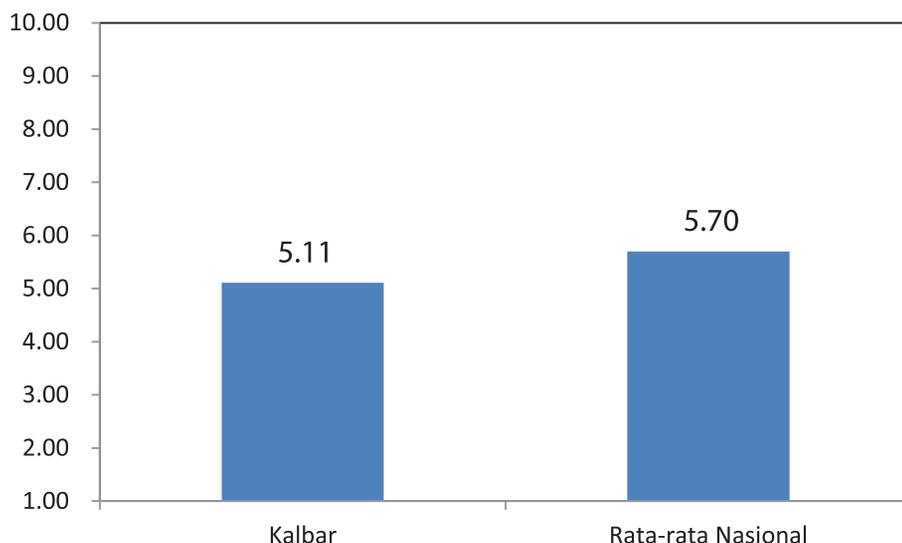
Terkait dengan perencanaan, agaknya Kalimantan Barat perlu memberikan perhatian pada prinsip transparansi dan partisipasi dalam perencanaan pembangunan. Dalam workshop IGI 2012 yang dilaksanakan di Pontianak pada 6 November 2012, prinsip transparansi dan partisipasi mengemukakan dan menjadi bahan diskusi yang hangat. Rendahnya implementasi kedua prinsip tersebut dalam perencanaan pembangunan, terutama terkait isu penyusunan peraturan daerah, penataan ruang dan penganggaran, dianggap oleh peserta diskusi sebagai penyebab ketimpangan pembangunan infrastruktur, terbaikannya pemenuhan hak dasar dan tidak sinerginya pembangunan yang dilakukan pemerintah dengan usaha-usaha yang dilakukan masyarakat ekonomi. Diskusi di kelompok masyarakat ekonomi bahkan menilai penyusunan kebijakan pembangunan selama ini masih terlalu didominasi pemerintah, sehingga perspektif pembangunan daerah masih berperspektif kepentingan pemerintah, belum mencerminkan kepentingan kelompok yang lebih luas.

Secara garis besar, kesenjangan-kesenjangan yang teridentifikasi selama workshop berlangsung yakni regulasi (termasuk regulasi yang mengatur penganggaran pembangunan daerah) yang ada saat ini belum mengakomodir variasi kondisi sosial ekonomi dan budaya masyarakat, sehingga setiap arena mesti berkontribusi dan meningkatkan kualitas partisipasi dalam menyusun sebuah regulasi. Untuk itu akses-akses informasi perlu dibuka seluas-luasnya untuk merangsang dan memotivasi publik untuk berpartisipasi dan memonitor implementasi pembangunan.

Di lain pihak, kesenjangan yang ada pada setiap arena (Pemerintah, Birokrasi, Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi) harus mulai dijembatani melalui komunikasi dan sinergi antar arena, sehingga terjalin kerjasama untuk pembangunan manusia dan daerah yang lebih baik. Untuk mewujudkan hal ini upaya membuka diri (transparan) dan pelibatan *stakeholder* (partisipasi) harus dilakukan.

## II. ANALISIS Indeks Tata Kelola Pemerintahan (Governance)

Hasil Indeks Tata Kelola Pemerintahan menunjukkan Provinsi Kalimantan Barat berada di bawah rata-rata Indeks Tata Kelola Pemerintahan Nasional. Indeks Kalimantan Barat berada pada tingkat **cukup**, sama dengan tingkat nasional. Namun demikian yang membedakan adalah nilai indeksnya lebih rendah (5,11) dari indeks rata-rata nasional (5,70). Indeks Tata Kelola Pemerintahan Provinsi Kalimantan Barat juga terendah di wilayah Kalimantan.



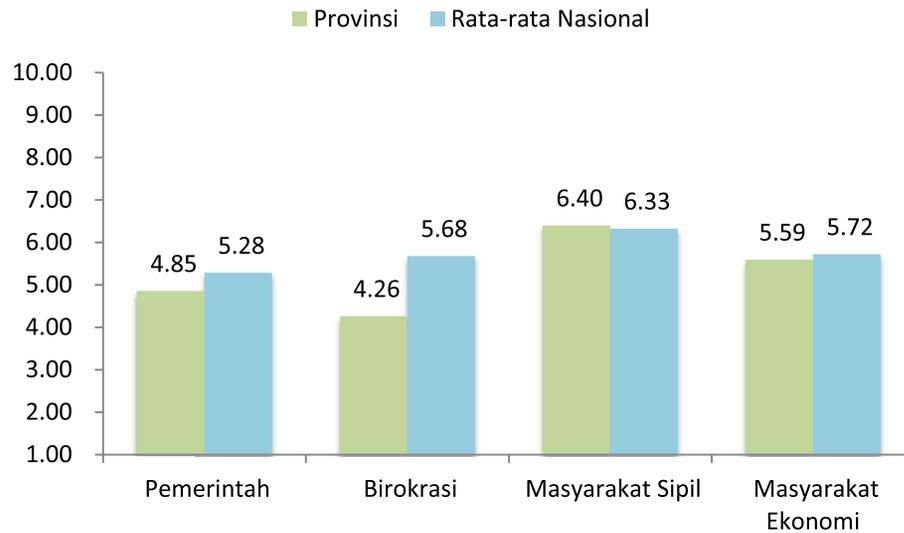
## 2.1. Perbandingan Indeks Antar Arena

Nilai Indeks Provinsi Kalimantan Barat untuk tiap arena juga lebih rendah dari indeks rata-rata nasional, kecuali untuk Arena Masyarakat Sipil. Lihat gambar berikut.

Hasil indeks pada tabel di atas diukur berdasarkan fungsi masing-masing arena. Arena Birokrasi adalah arena dengan indeks paling rendah dibanding arena lainnya. Sedangkan Arena Masyarakat Sipil adalah arena dengan indeks yang paling tinggi dari arena lain, bahkan tertinggi dibanding indeks rata-rata nasional. Secara keseluruhan Kalimantan Barat berada di bawah rata-rata nasional. Kondisi di atas menunjukkan terdapat kesenjangan pada Arena Pemerintah, Birokrasi dan Masyarakat Ekonomi dalam penyelenggaraan pemerintahan di Kalimantan Barat. Kesenjangan pada ketiga arena tersebut berkaitan dengan empat prinsip pada fungsi masing-masing arena, yang secara terperinci dibahas di bagian selanjutnya dari tulisan ini.

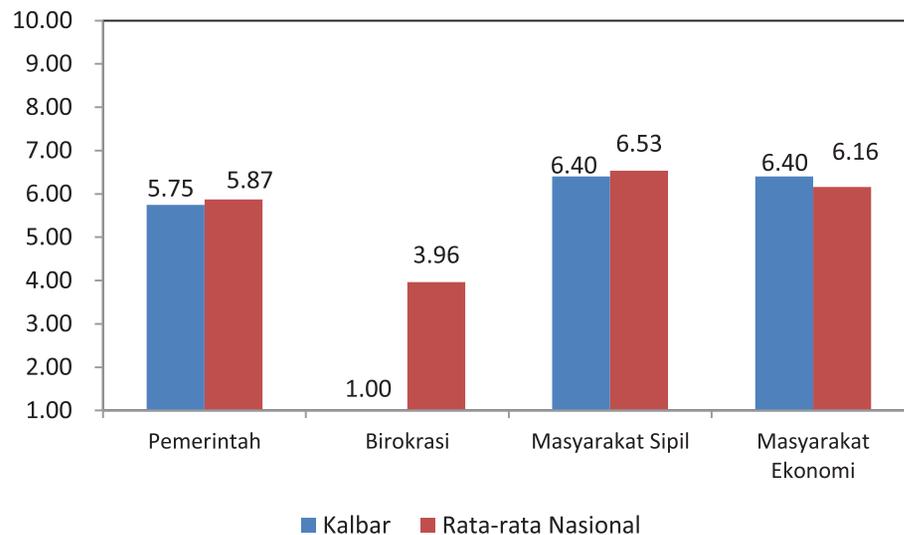
Tata kelola pemerintahan yang baik sangat bergantung pada interaksi antar arena. Hubungan keempat arena (pemerintah, birokrasi, masyarakat sipil, dan masyarakat ekonomi) selama ini cenderung parsial. Misalnya pada isu perencanaan, keterlibatan publik khususnya masyarakat sipil dan masyarakat ekonomi baru sekadar prosedural formal, belum sampai pada taraf kolaboratif.

Demikian juga dalam perumusan peraturan dan kebijakan daerah. Perspektif birokrasi dan pemerintah masih mendominasi peraturan dan kebijakan yang dihasilkan. Padahal peraturan dan kebijakan daerah tersebut ditujukan untuk mengatur masyarakat sipil dan masyarakat ekonomi dan kelompok yang lebih luas.



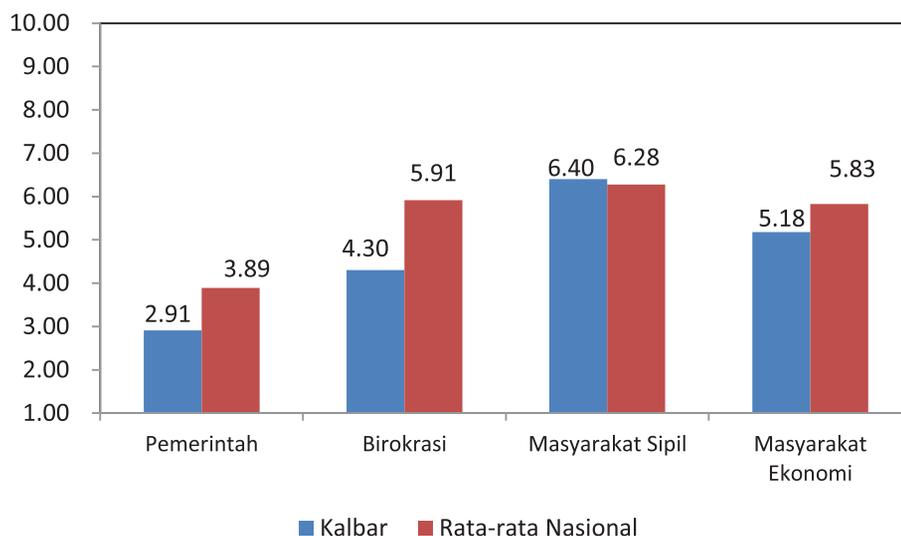
## 2.2. Perbandingan Prinsip Antar Arena

### 2.2.1. Partisipasi



Indeks prinsip partisipasi Arena Masyarakat Ekonomi berada pada level cenderung baik dengan nilai indeks provinsi lebih tinggi dari nilai indeks rata-rata nasional. Selain Arena Masyarakat Ekonomi, prinsip partisipasi untuk tiga arena lainnya di Provinsi Kalimantan Barat memiliki nilai indeks di bawah rata-rata nasional. Birokrasi adalah arena yang memiliki nilai indeks partisipasi sangat buruk (1,00) dibanding rata-rata nasional yang cenderung buruk (3,96). Indeks partisipasi pada Arena Pemerintah berada pada level yang sama dengan rata-rata nasional, yaitu level cukup dengan nilai indeks berbeda tipis. Sedangkan indeks partisipasi di Arena Masyarakat Sipil cenderung baik (6,40) meskipun masih berada di bawah rata-rata nasional (6,53).

## 2.2.2. Keadilan

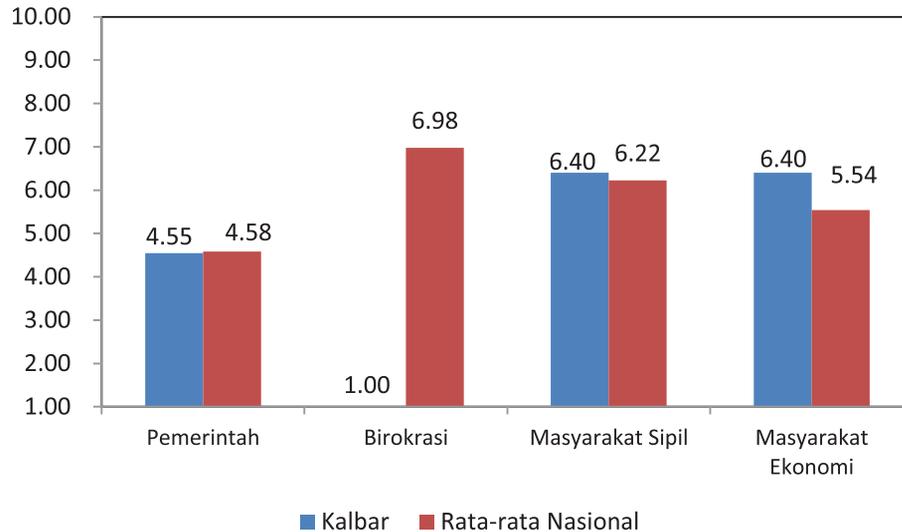


Untuk prinsip keadilan, Arena Pemerintah memiliki nilai indeks terendah di level buruk (2,91) dan di bawah rata-rata nasional (3,89). Arena Birokrasi berada di level cenderung buruk dengan nilai indeks 4,30 di bawah rata-rata nasional yang di level cukup (5,91). Arena Masyarakat Sipil cenderung baik dengan nilai indeks tertinggi (6,40) di atas rata-rata nasional (6,53). Arena Masyarakat Ekonomi memiliki nilai indeks 5,18 (cukup), di bawah rata-rata indeks keadilan nasional, yaitu 5,83 (cenderung baik).

## 2.2.3. Akuntabilitas

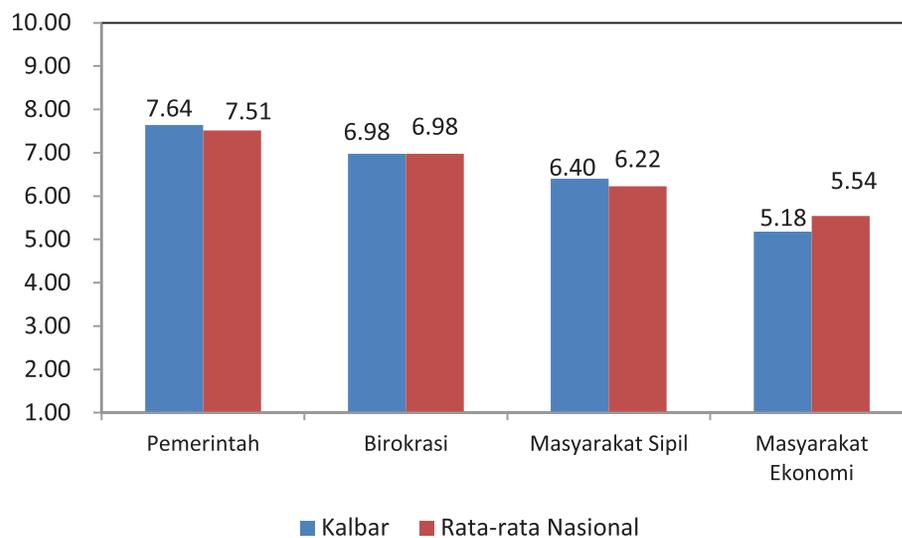
Nilai indeks prinsip akuntabilitas pada Arena Birokrasi adalah tertinggi, yaitu 6,62 (cenderung baik) dibanding arena lain, bahkan tertinggi dibanding rata-rata nasional, yaitu 6,17 (cenderung baik). Indeks terendah dimiliki oleh Arena Pemerintah yaitu 4,95 (cukup), dan juga terendah dibandingkan dengan rata-rata nasional yaitu 5,45 (cukup). Arena Masyarakat Sipil memiliki nilai indeks 6,40 (cenderung baik) berada di atas rata-rata nasional yaitu 6,17 (cenderung baik). Sementara masyarakat ekonomi nilai indeks akuntabilitasnya 5,66 (cukup), masih lebih rendah dari indeks rata-rata nasional yaitu 6,18 (cenderung baik).

## 2.2.4. Transparansi



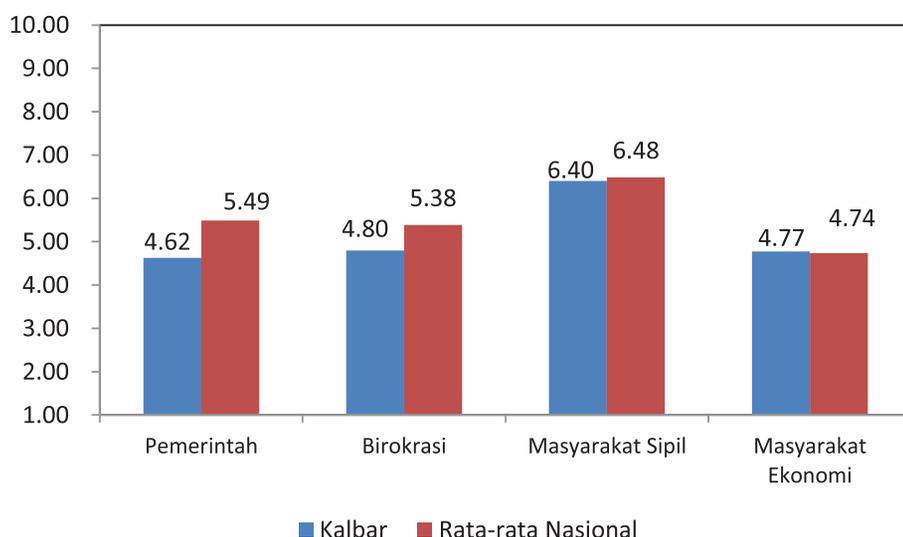
Prinsip transparansi di Arena Masyarakat Sipil dan masyarakat ekonomi di Kalimantan Barat memiliki indeks yang sama yaitu 6,40 (cenderung baik), lebih baik dibanding rata-rata nasional masyarakat sipil yaitu 6,28 (cenderung baik) dan 6,40 (cukup) di masyarakat ekonomi. Indeks transparansi di Arena Pemerintah berbeda tipis yaitu 4,55 (cenderung buruk) dengan rata-rata nasional yaitu 4,58 (cenderung buruk). Arena Birokrasi memiliki nilai indeks terendah yaitu 1,00 (sangat buruk) dibanding rata-rata nasional yaitu 5,04 (cukup).

## 2.2.5. Efisiensi



Arena Birokrasi di tingkat provinsi Kalimantan Barat dan tingkat nasional memiliki indeks efisiensi yang sama dan menjadi yang tertinggi yaitu 6,98 (cenderung baik) dibanding arena lainnya. Untuk prinsip efisiensi, Arena Pemerintah dan birokrasi yang memiliki nilai indeks di bawah rata-rata nasional. Arena Masyarakat Sipil juga tingkat efisiensinya dianggap cenderung baik dengan indeks 6,40, di atas rata-rata nasional yaitu 6,22 (cenderung baik). Selanjutnya adalah Arena Pemerintah yang tingkat efisiensinya baik dengan nilai indeks 7,64, di atas rata-rata nasional yaitu 7,51 (baik). Yang mengejutkan justru Arena Masyarakat Ekonomi yang indeks efisiensinya terendah yaitu 5,18 (cukup) dan juga lebih rendah dari rata-rata nasional yaitu 5,54 (cukup).

### 2.2.6. Efektivitas



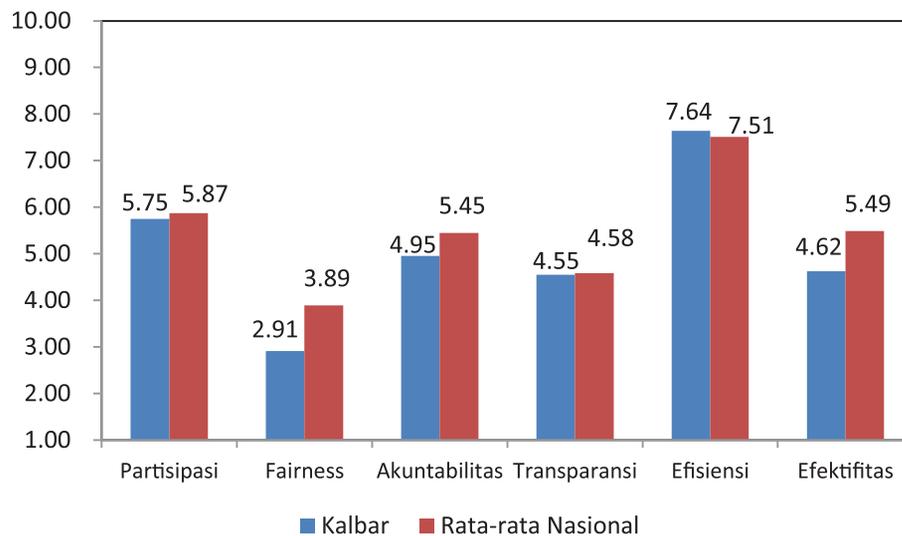
Arena Pemerintah merupakan arena yang nilai indeksnya paling rendah (4,62) dalam prinsip efektivitas dan berada di bawah rata-rata nasional (5,49). Di tingkat nasional Arena Masyarakat Ekonomi adalah arena yang memiliki nilai indeks paling rendah yaitu 4,74 (cenderung buruk). Meski demikian indeks Arena Masyarakat Ekonomi provinsi Kalimantan Barat masih lebih baik dari rata-rata nasional, walaupun hanya berbeda sangat tipis, yaitu 4,77 (cenderung buruk). Prinsip efektivitas di Arena Birokrasi pun masih lebih baik dari Arena Pemerintah dan masyarakat ekonomi yaitu 4,80 (cenderung buruk). Meski jika dibanding dengan rata-rata nasional masih berada di bawah yaitu 5,38 (cukup). Arena Masyarakat Sipil adalah arena yang memiliki nilai tertinggi dengan nilai 6,40 (cenderung baik), tapi masih di bawah rata-rata nasional yaitu 6,48 (cenderung baik). lebih tinggi dari rata-rata nasional, yaitu 6,48 (cenderung baik).

### 2.3. Perbandingan Prinsip Dalam Satu Arena

Secara umum, arena yang paling rendah nilai indeks tata kelola pemerintahannya adalah Arena Birokrasi. Rendahnya nilai indeks yang dimiliki Arena Birokrasi terutama disumbang oleh prinsip partisipasi dan transparansi yang sangat buruk (1,00), kemudian prinsip keadilan (*fairness*) yang cenderung buruk (4,30), dan prinsip efektivitas yang juga cenderung buruk (4,80). Meski prinsip akuntabilitas dan prinsip efisiensi memiliki indeks di atas rata-rata nasional, nilainya masih belum mampu menjadikan Arena Birokrasi mencapai indeks tata kelola pemerintahan di atas rata-rata nasional, atau bahkan setidaknya menyamai.

Sementara arena yang memiliki nilai indeks tertinggi adalah Arena Masyarakat Sipil. Keenam prinsip tata kelola pemerintahan, yaitu partisipasi, keadilan (*fairness*), akuntabilitas, transparansi, efisiensi dan efektivitas memiliki nilai indeks 6,40. Meski pada prinsip partisipasi dan efektivitas indeksnya lebih rendah dari pada indeks rata-rata nasional, namun secara keseluruhan indeks Arena Masyarakat Sipil Provinsi Kalimantan Barat lebih tinggi dari rata-rata nasional dan berpredikat cenderung baik. Lebih rincinya adalah sebagai berikut

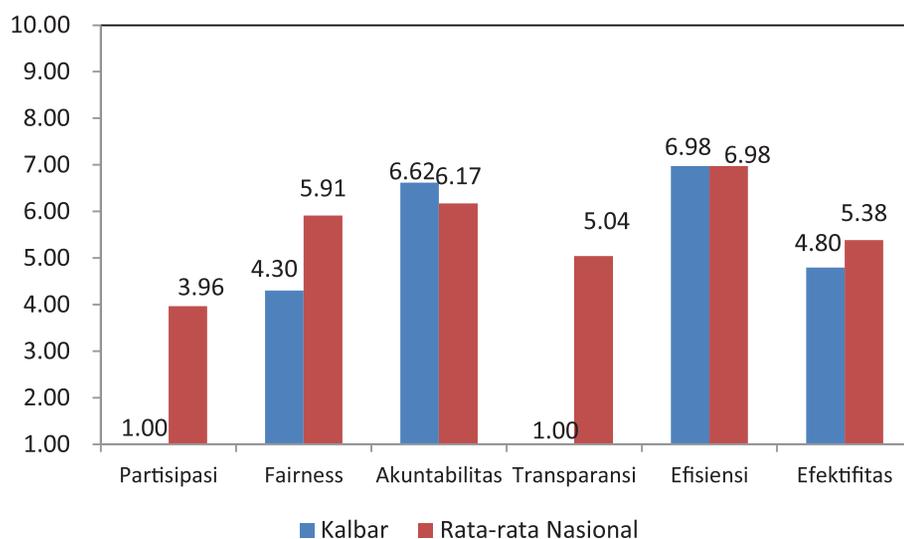
#### 2.3.1. Arena Pemerintah



Prinsip keadilan (*fairness*) adalah prinsip yang paling rendah di Arena Pemerintah yaitu 2,91 (buruk), ia bahkan lebih rendah dari rata-rata nasional yaitu 3,89 (buruk). Kemudian disusul prinsip efektivitas yang memiliki nilai indeks 4,62 (cenderung buruk), dibawah rata-rata nasional yaitu 5,49 (cukup). Selanjutnya prinsip transparansi yang nilainya 4,55 (cenderung buruk) lebih rendah dari nilai rata-rata nasional sebesar 4,58 (cenderung buruk). Prinsip akuntabilitas lalu menyusul dengan nilai indeks

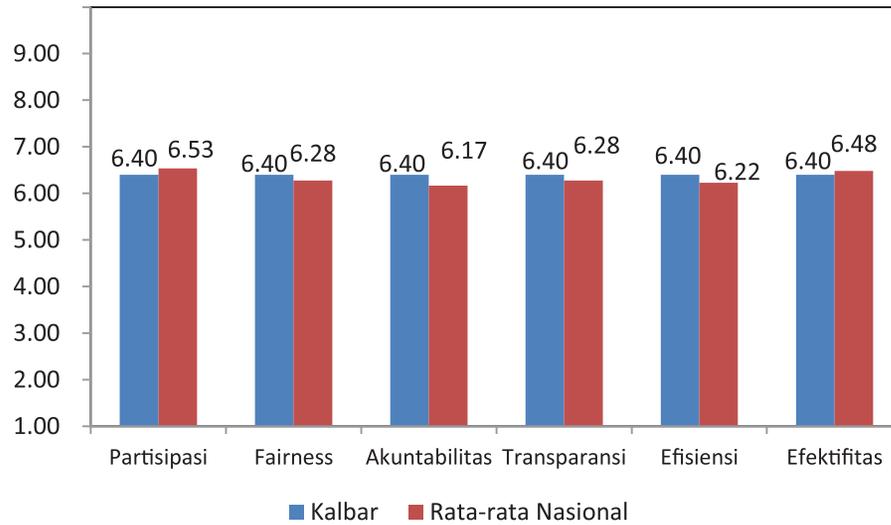
4,95 (cukup), di bawah rata-rata nasional yaitu 5,45 (cukup). Prinsip partisipasi memiliki nilai indeks 5,75 (cukup) di Arena Pemerintah, lebih rendah dari rata-rata nasional yaitu 5,87 (cukup). Prinsip efisiensi menempati posisi tertinggi di Arena Pemerintah, yaitu 7,64 (baik), lebih tinggi dari rata-rata nasional yaitu 7,51 (baik).

### 2.3.2. Arena Birokrasi



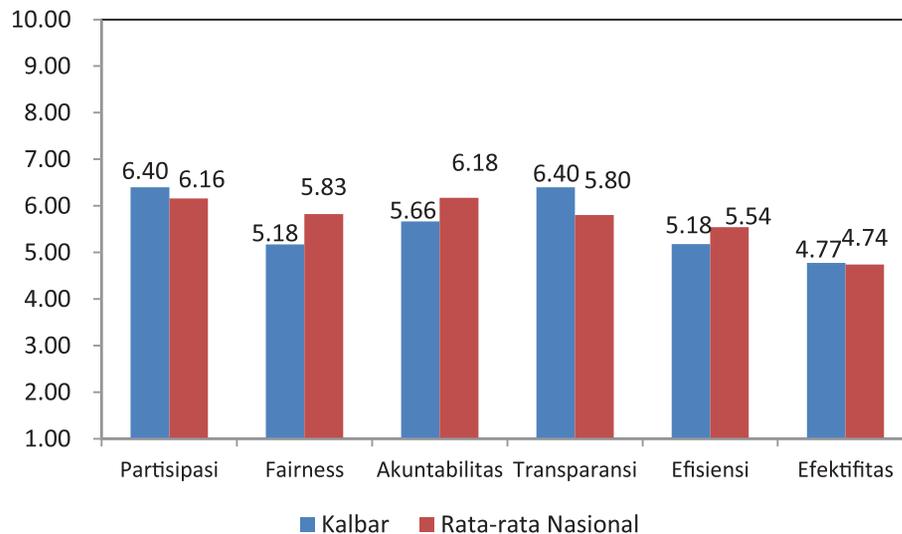
Di Arena Birokrasi, prinsip terendah adalah **transparansi** dan **partisipasi** dengan nilai indeks 1,00 (sangat buruk), selanjutnya adalah prinsip **keadilan** (*fairness*) yaitu 4,30 (cenderung buruk), prinsip **efektivitas** 4,80 (cenderung buruk), prinsip akuntabilitas 6,62 (cenderung baik) dan menjadi prinsip yang di atas rata-rata nasional (6,17), dan prinsip dengan indeks tertinggi yaitu efisiensi yaitu 6,98 (cenderung baik) sama dengan rata-rata nasional.

### 2.3.3. Arena Masyarakat Sipil



Semua prinsip tata kelola pemerintahan di Arena Masyarakat Sipil nilainya 6,40 (cenderung baik). Nilai indeks prinsip efisiensi, transparansi, akuntabilitas dan keadilan di Arena Masyarakat Sipil Kalimantan Barat lebih tinggi dari rata-rata nasional. Kecuali pada prinsip efektivitas dan partisipasi yang indeks keduanya lebih rendah dari rata-rata nasional.

### 2.3.4. Arena Masyarakat Ekonomi



Di Arena Masyarakat Ekonomi, nilai indeks terendah ada pada prinsip efektivitas yaitu 4,77 (cenderung buruk), disusul kemudian oleh prinsip efisiensi dan keadilan yaitu 5,18 (cukup), lalu prinsip akuntabilitas yaitu 5,66 (cukup), dan nilai indeks tertinggi pada prinsip transparansi dan

partisipasi yaitu 6,40 (cenderung baik). Secara keseluruhan nilai indeks Arena Masyarakat Ekonomi di bawah nilai indeks rata-rata nasional, yaitu 5,59 banding 5,72.

## 2.4. Analisis Indikator

Indeks Arena Birokrasi menjadi indeks terendah akibat pengaruh kecilnya nilai indeks pada prinsip partisipasi dan transparansi, yaitu 1,00. Rendahnya indeks prinsip partisipasi disebabkan Kalimantan Barat tidak memiliki unit khusus yang secara struktural melayani pengaduan masyarakat di bidang pendapatan daerah, kesehatan, pendidikan dan pengentasan kemiskinan. Kecuali dewan pendidikan, Kalimantan Barat juga tidak memiliki dewan kesehatan dan dewan pengentasan kemiskinan. Forum reguler yang telah melembaga atau dilembagakan antara pemerintah provinsi dan masyarakat untuk memperkuat iklim investasi, penciptaan lapangan kerja dan pemberdayaan ekonomi rakyat juga tidak ada di Kalimantan Barat.

Sementara indikator transparansi yang menyumbang rendahnya nilai indeks pada Arena Birokrasi disumbang oleh faktor minimnya (atau tidak ada) akses terhadap dokumen keuangan SKPD (RKA SKPD, RKA PPKD, Ringkasan DPA SKPD dan Ringkasan DPA PPKD).

Rendahnya tingkat partisipasi dan transparansi juga menjadi isu yang mengemuka pada saat workshop. Perencanaan pembangunan dan penganggaran pembangunan dinilai tidak terbuka. Eksklusifitas birokrasi dalam perencanaan dipersoalkan, karena seharusnya publik dilibatkan dengan kualitas pelibatan yang baik (kolaboratif).

Namun demikian, meski prinsip partisipasi dan dan transparansi rendah, prinsip efisiensi justru tinggi dengan skor 6,98. Tingkat efisiensi ini diukur dari rasio belanja pegawai Dispenda yang sebesar 43 milyar terhadap PAD yang terhimpun yang besarnya 1,080 trilyun. Skor efisiensi yang diperoleh Kalbar bahkan lebih tinggi sama dengan rata-rata nasional (7,30).

Skor yang tinggi juga terdapat pada indikator rasio anggaran untuk belanja aparatur (langsung maupun tak langsung) terhadap total belanja publik provinsi. Skornya bahkan lebih tinggi dibanding rata-rata nasional, yaitu 7,26 dibanding 6,56.

Sayangnya, pelayanan untuk pengurusan investasi cenderung buruk, dengan skor 4,00. di bawah nilai rata-rata nasional sebesar 7,64, sehingga prinsip efisiensi secara keseluruhan menjadi di bawah rata-rata nasional. Andai indikator pelayanan investasi ini baik, maka prinsip efisiensi akan menjadi lebih tinggi dibanding rata-rata nasional.

Indikator-indikator yang dianalisis di atas adalah sebagian dari 89 indikator yang digunakan dalam

penelitian ini. Dua indikator yang dianalisis di antaranya mencapai indeks tertinggi. Indikator pertama yakni indikator pelebagaan upaya perlindungan dan pemberdayaan perempuan yang skornya sangat baik (10,00). Skor tertinggi pada indikator ini diperoleh Kalimantan Barat karena sudah melembagakan upaya perlindungan dan pemberdayaan perempuan dalam satuan kerja perangkat daerah (SKPD), yakni Badan Pemberdayaan Perempuan, Perlindungan Anak dan Keluarga Berencana. Ini menunjukkan komitmen politik yang tinggi atas upaya tersebut. Meski demikian, hal ini tidak dibarengi dengan kualitas wadah konsultasi bagi pelaksana dan penggerak pengarusutamaan gender di berbagai instansi, yang skornya terbilang rendah (3,25) dibanding rata-rata nasional (5,09). Persentase pejabat perempuan di Kalimantan Barat juga rendah (skor 2,80).

Indikator kedua yang indeksnya tertinggi adalah pertumbuhan investasi Kalimantan Barat. Pertumbuhan investasi di Kalimantan Barat antara tahun 2010 dan 2011 memiliki skor tertinggi (10,00). Ini terjadi karena pertumbuhan dan realisasi proyek investasi di Kalimantan Barat positif, baik dari proyek investasi asing (PMA) maupun dalam negeri (PMDN), yaitu mencapai 19 persen. Realisasi proyek PMA pada 2010 berjumlah 66 dan pada tahun 2011 berjumlah 77. Realisasi proyek PMDN pada 2010 berjumlah 137 dan pada 2011 berjumlah 138. Sayangnya Kalbar kurang efisien dalam pengurusan investasi, skor 4,00. Pertumbuhan positif ini tidak dibarengi dengan fasilitas *One Stop Service* dalam perizinan, yang menangani perizinan usaha melalui satu pintu dengan *Standard Operating Procedure* (SOP) yang jelas untuk memberi kemudahan dan kenyamanan pihak yang mengurus izin.

Berdasarkan data BPS 2012, proyek investasi terbanyak, baik dari PMA maupun PMDN, ada pada subsektor perkebunan, jumlahnya mencapai 99 proyek pada tahun 2011. Diketahui sektor perkebunan adalah sektor investasi yang membutuhkan lahan yang luas. Barangkali faktor penyediaan lahan yang luas ini turut berkontribusi pada kualitas air, udara dan tutupan hutan Kalbar, yang antara 2010 dan 2011 memiliki skor yang sangat buruk (1,00), lebih rendah dari rata-rata nasional yang berpredikat buruk (2,91). Berdasarkan catatan yang dirilis Kementerian Kehutanan pada tahun 2012, Kalbar telah kehilangan hutan seluas 94.548,1 hektar pada tahun 2011. Tampaknya ini harus menjadi perhatian pemerintah Provinsi Kalimantan Barat di masa depan dalam mendorong pertumbuhan ekonomi yang ramah lingkungan dan rendah emisi.

### III. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Dalam Indeks Tata Kelola Pemerintahan (IGI) 2012, Provinsi Kalimantan Barat berada di peringkat ke-26 dari 33 provinsi di Indonesia. Peringkat ini diperoleh Kalimantan Barat dikarenakan penyelenggaraan pemerintahan di Kalimantan Barat belum terlalu memerhatikan indikator-indikator prinsip partisipatif, keadilan (*fairness*), akuntabilitas, transparansi, efisiensi dan efektivitas secara baik oleh Arena Pemerintah, birokrasi, masyarakat sipil maupun pada masyarakat ekonomi.

Indeks tata kelola pemerintahan 2012 ini menempatkan Arena Masyarakat Sipil sebagai arena dengan indeks tata kelola pemerintahan yang lebih baik dibanding ketiga arena lainnya. Secara fungsi Arena Masyarakat Sipil dianggap oleh responden lebih baik dalam menjalankan fungsinya. Meski demikian Arena Masyarakat Sipil perlu memerhatikan dan meningkatkan pelaksanaan prinsip "partisipasi", terutama dalam perencanaan program kerja, dan demikian pula pelaksanaan prinsip "efektivitas" program kerjanya yang masih di bawah rata-rata nasional.

Sedangkan di Arena Pemerintah, *political officer* perlu menaruh perhatian lebih pada prinsip "fairness (keadilan)" yang masih rendah, dengan lebih memerhatikan rasio belanja kesehatan, pengentasan kemiskinan dan pendidikan yang saat ini masih di bawah rata-rata nasional.

Sementara di Arena Birokrasi, demi perbaikan tata kelola pemerintahan di Kalbar, prinsip "partisipasi" dan "transparansi" pada Arena Birokrasi perlu mendapatkan perhatian, terutama dalam perumusan peraturan/regulasi dan kebijakan daerah, serta perencanaan dan implementasi pembangunan. Pada beberapa kasus, perumusan peraturan dan kebijakan daerah sudah menerapkan prinsip "partisipasi", namun kualitas partisipasi kiranya dapat lebih ditingkatkan tidak hanya sebatas konsultasi, apalagi hanya sosialisasi. Kualitas "partisipasi" sebaiknya dapat ditingkatkan hingga mencapai tahap kolaborasi antar arena. Prinsip "transparansi" dalam menjalankan roda pemerintahan juga penting untuk diperhatikan oleh birokrasi, terutama transparansi atas anggaran belanja daerah. Uji korelasi terhadap partisipasi dan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) menunjukkan korelasi positif. Artinya tingkat transparansi berbanding lurus dengan Indeks Pembangunan Manusia (IPM).

Kemudian untuk kelompok masyarakat sipil, prinsip tata kelola pemerintahan yang perlu diperhatikan adalah prinsip "partisipasi". Hal ini terutama berkaitan dengan perencanaan program kerja kelompok-kelompok masyarakat sipil yang diharapkan dapat lebih kolaboratif, dan menjadikan masyarakat subyek pemberdayaan.

Pelaksanaan prinsip "efektivitas" juga perlu menjadi perhatian kelompok masyarakat sipil, yang dalam penelitian ini menunjukkan efektivitas program kerja yang dilakukan masih di bawah

rata-rata nasional. Kontribusi kelompok masyarakat sipil di Kalimantan Barat diharapkan lebih besar terhadap pemberantasan korupsi dan lebih memerhatikan kelompok rentan (perempuan, anak-anak penyandang disabilitas, lansia dan HIV-Aids).

Dan terakhir, bagi kelompok masyarakat ekonomi, prinsip tata kelola pemerintahan yang perlu menjadi perhatian adalah prinsip “efisiensi” dan “efektivitas”. Efisiensi di sini terutama berkaitan dengan penggunaan energi dan sumberdaya alam yang ramah lingkungan dan berkelanjutan. Efektivitas usaha kelompok masyarakat ekonomi diharapkan dapat lebih menasarkankan pada upaya menyelesaikan sengketa-sengketa dengan masyarakat (termasuk pekerja/buruh). Selain itu juga perlu meningkatkan penyerapan lapangan kerja atau peningkatan jumlah penciptaan lapangan kerja. Agar tata kelola pemerintahan berjalan dengan baik maka interaksi antar dan di antara arena perlu ditingkatkan kuantitas dan kualitasnya dengan membangun suatu wadah interaksi berupa forum atau dewan dan secara berkala mengadakan pertemuan formal maupun informal sehingga ruang partisipasi dan komunikasi dapat tercipta dan terjalin.





## 18. PROVINSI KALIMANTAN TENGAH

# “TATA KELOLA BERBASIS PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN”

Oleh: Kisno Hadi





## I. Dinamika Provinsi Kalimantan Tengah

### 1.1. Kondisi Geografis, Demografis, Sosial dan Ekonomi

Tatkala Provinsi Kalteng resmi terbentuk pada 23 Mei 1957 sebagai pemekaran dari Provinsi Kalimantan Selatan, penduduknya mayoritas suku Dayak baik di perkotaan maupun pedesaan. Seiring berjalannya waktu kini yang mendiami provinsi ini tidak lagi dominan suku Dayak namun juga suku bangsa lain seperti Banjar, Jawa, Bali, Bugis, Batak, dll yang tidak saja mendiami kawasan perkotaan tapi juga hingga ke pedesaan. Provinsi Kalteng merupakan 1 dari 5 provinsi yang ada di pulau Kalimantan. Luas wilayah provinsi ini 153.564 Km<sup>2</sup>. Sampai tahun 2011 jumlah penduduknya 2.249.146 jiwa, dari jumlah tersebut 6,60% di antaranya adalah penduduk miskin, serta 3,66% di antaranya adalah pengangguran terbuka. Persentase tersebut relatif menurun dibanding tahun 2010 dengan penurunan 0,20% untuk penduduk miskin dan 0,22% untuk pengangguran terbuka di mana tahun 2010 penduduk miskin 6,80% dan pengangguran terbuka 3,88%. Secara administratif provinsi ini terbagi ke dalam 13 kabupaten, 1 kota, 130 kecamatan, dan 1.528 desa/kelurahan termasuk unit pemukiman transmigrasi. Sampai tahun 2011 dari sejumlah desa/kelurahan itu 895 desa/kelurahan (61,81%) di antaranya tertinggal, penyebaran penduduk pun tidak merata hingga ke pedesaan karena kurangnya sarana jalan dan jembatan, sehingga daerah sepanjang aliran sungai menjadi daerah pemukiman mayoritas penduduk, itu kemudian berdampak pada tingkat kepadatan penduduk yang hanya mencapai 14 orang per km<sup>2</sup>.

Penyebaran penduduk yang relatif sedikit serta terpencar-pencar menyebabkan pelayanan publik menjadi sulit direalisasi secara merata dan lambannya perkembangan daerah ini dari segi ekonomi. Ini terkonfirmasi dari data persentase pertumbuhan nilai investasi provinsi yang hanya 18% dan persentase jumlah proyek investasi 3,28% antara tahun 2010 dan tahun 2011 baik PMA maupun PMDN. Persentase tersebut termasuk yang terendah di antara provinsi se-Kalimantan. Demikian juga dalam hal APBD dan PAD tahun 2011, Provinsi Kalteng merupakan yang terendah di antara provinsi se-Kalimantan yakni untuk APBD adalah Rp. 1.718.016.480.000 dan PAD Rp. 815.244.765.132,56. Dari segi pekerjaan, pilihan bekerja di sektor primer mendominasi pasar kerja yaitu 60% pada tahun 2011, diikuti sektor tersier 31% dan sisanya bekerja di sektor sekunder dengan upah minimum provinsi (UMP) Rp 1,36 juta per bulan. Pertumbuhan ekonomi pada tahun 2011 adalah 6,47%. Sektor ekonomi yang mengalami pertumbuhan tertinggi ialah sektor keuangan, persewaan dan jasa perusahaan 18,68%, diikuti sektor pertambangan dan penggalian 11,78% dan sektor perdagangan, hotel dan restoran 8,37%. Distribusi PDRB di dominasi sektor Pertanian mencapai 28,59%, yang merupakan sektor unggulan. Kontributor kedua terbesar adalah sektor perdagangan, hotel dan restoran (20,90%) dan disusul sektor jasa-jasa (12,88%).

Pada tahun 2011 HDI (*Human Development Index*) Provinsi Kalteng menduduki peringkat 7 secara nasional. PDRB provinsi ini di tahun yang sama Rp. 2.661.908.825.247,40, dengan PDRB per kapita Rp.8.923.710,00. PDRB per kapita tahun 2011 itu meningkat 5,16% dari tahun 2010 yang mencapai Rp.8.485.740,00. Untuk tingkat kesenjangan pendapatan antar penduduk (indeks koefisien gini) sampai tahun 2011, bila dibanding provinsi lain di Kalimantan indeks kesenjangan pendapatan antar penduduk di Provinsi Kalteng relatif rendah yakni 0,30 sementara 3 provinsi lain di Kalimantan indeksnya 0,37. Kecuali bila dibanding dengan Provinsi Kepulauan Riau yang indeks koefisien gininya terendah pertama (0,29), indeks koefisien gini Provinsi Kalteng termasuk yang terendah kedua bersama Provinsi Aceh, Jambi, dan Bangka Belitung. Sementara yang tertinggi indeks koefisien gini-nya ialah Provinsi Gorontalo yaitu 0,43. Untuk tingkat disparitas pendapatan antar kabupaten/kota se Kalteng, Provinsi Kalteng adalah yang terendah di antara provinsi lainnya di Indonesia yaitu 0,19, sementara yang tertingginya adalah Provinsi Papua yang mencapai 2,19, sedangkan di tingkat regional Kalimantan yang tertingginya ialah Provinsi Kalimantan Timur yaitu 0,70.

## 1.2. Isu-Isu Tata Kelola Provinsi

### 1.2. 1. Analisa Interaksi antar arena

Dalam konteks penyelenggaraan negara sekarang, aktor pelaksanaannya tidak lagi didominasi peran negara atau pemerintah yang di dalamnya ada legislatif, eksekutif dan jajaran birokrasi saja, melainkan menyebar ke arena lain di luarnya yaitu masyarakat sipil dan masyarakat ekonomi termasuk penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berbasiskan kebijakan otonomi daerah. Saat diskusi kelompok internal arena dan diskusi interaksi antar arena saat *workshop* di Palangka Raya, mengemuka adanya irisan dalam interaksi antar arena. Rupanya dalam interaksi keempat arena dalam penyelenggaraan tata kelola pemerintahan terjadi ketidakseimbangan peran terutama peran pemerintah dan birokrasi dengan peran masyarakat sipil, serta peran masyarakat ekonomi dengan masyarakat sipil lokal. Ketidakseimbangan peran tersebut terjadi sejak mulai perencanaan, proses penganggaran, implementasi, evaluasi hingga asas kemanfaatannya terutama di sektor kebijakan politik dan ekonomi. Di antara isu dalam interaksi antar arena dalam pelaksanaan tata kelola di tingkat provinsi yang diperoleh dari diskusi kelompok saat *workshop*, wawancara mendalam serta pengamatan lapangan ialah seperti di dalam tabel di bawah:

**Tabel 1: Isu Tata Kelola dalam interaksi antar arena**

Prinsip Tata Kelola	Pemerintah dan Birokrasi	Masyarakat Sipil Lokal	Masyarakat Ekonomi
PARTISIPASI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diakui belum ada pelayanan satu pintu atau satu atap dalam pelayanan birokrasi baik pelayanan investasi maupun pelayanan publik dasar lainnya.</li> <li>• Aspirasi masyarakat sudah diakomodir dalam bentuk kebijakan inovasi daerah seperti PM2L (Program Mamangun Tuntang Mahaga Lewu) atau Program Membangun dan Menjaga Desa, Kalteng Harati (Bidang Pendidikan), Kalteng Barigas (Bidang Kesehatan), walau diakui belum sepenuhnya aspirasi terakomodir.</li> <li>• Aspirasi masyarakat lokal dalam bentuk perlindungan tanah adat, hak-hak adat dan kelembagaan adat Dayak sudah diakomodir dalam Perda No. 16 Tahun 2008 tentang Kelembagaan Adat Dayak. Perlindungan lahan dan pekarangan dari kebakaran juga terakomodir melalui Pergub No. 52 Tahun 2008.</li> <li>• Pertemuan gubernur dengan pengusaha dan masyarakat dalam program “Hasupa Hasundau” sudah terlaksana namun belum rutin atau tidak reguler.</li> <li>• Provinsi sebatas koordinator dalam hal penyerapan aspirasi masyarakat di bidang pelayanan publik terhadap kabupaten/kota, di kabupaten/kota lah aspirasi tersebut terserap dan terealisasi dalam bentuk kebijakan konkrit.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lemahnya penyerapan aspirasi masyarakat oleh DPRD yang diakomodir dalam bentuk kebijakan (Perda).</li> <li>• Inisiasi DPRD dalam membuat Perda masih rendah.</li> <li>• Penyusunan perencanaan program pembangunan yang melibatkan masyarakat oleh birokrasi sudah ada (Musrenbang, Rapat Damang Kepala Adat, pertemuan dengan investor, dll) namun masih bersifat formal. Belum terealisasi sepenuhnya dalam bentuk kebijakan konkrit.</li> <li>• Belum ada unit pengaduan masyarakat di lembaga birokrasi pada bidang pelayanan publik dasar sehingga aspirasi masyarakat tersumbat.</li> <li>• Laporan-laporan masyarakat dalam hal kekerasan terhadap perempuan dan anak belum ada tindak lanjut. Laporan tersebut hanya sebatas menjadi data kriminal di Polres tanpa ada inisiatif penyelesaian oleh lembaga terkait di birokrasi.</li> <li>• Banyak laporan pengaduan masyarakat dalam sengketa investasi ke Dewan Adat Dayak dan LMMDD-KT, bukan ke lembaga pemerintah.</li> <li>• Belum ada forum resmi yang mengakomodir semua lapisan masyarakat untuk berinteraksi dengan pemerintah dan birokrasi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pedagang kecil yang tergabung dalam UMKM belum mendapat tempat dalam proses perencanaan hingga evaluasi pembangunan baik di DPRD maupun di birokrasi.</li> <li>• Belum ada wadah formal atau forum resmi bagi pedagang kecil UMKM dalam melakukan interaksi dengan pemerintah dan birokrasi.</li> <li>• Fasilitasi dari pemerintah terhadap tenaga buruh dalam berinteraksi dengan pengusaha atau pemilik perusahaan masih minim. Malah ketika terjadi demonstrasi sebagai protes warga terhadap investasi besar pemerintah baru turun tangan menengahi, itupun masih bersifat sporadis dan parsial.</li> <li>• Banyak tuntutan dan aspirasi buruh maupun masyarakat lokal terhadap pengusaha yang masih diabaikan oleh para pengusaha terutama investor pertambangan dan perkebunan.</li> <li>• Asosiasi pengusaha masih berjalan sendiri-sendiri, tidak ada koordinasi terutama dengan masyarakat sipil lokal.</li> <li>• Koperasi-koperasi yang dimiliki masyarakat belum ada pembinaan secara optimal</li> </ul>

<p>KEADILAN</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemerintah sudah berusaha maksimal melaksanakan program pembangunan secara merata di seluruh wilayah provinsi, walau diakui belum mampu menjangkau seluruh lapisan masyarakat karena keterbatasan anggaran dan sarana prasarana yang terbatas.</li> <li>• Program PM2L dimaksudkan untuk pemeratakan pembangunan hingga ke pedesaan meskipun hingga kini belum terealisasi secara optimal.</li> <li>• Luasnya wilayah provinsi secara geografis dan karakteristik masyarakat yang bertempat tinggal menyebar menghambat pelaksanaan pelayanan publik secara merata</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pembangunan yang masih timpang antara daerah hulu sungai dengan daerah hilir sungai. Di daerah hulu sungai masih miskin dan terisolir sementara daerah hilir sudah berkembang dan maju pesat.</li> <li>• Desa-desa di pedalaman masih banyak belum memiliki listrik, akses komunikasi dan transportasi.</li> <li>• Penempatan pigur perempuan pada jabatan strategis birokrasi dan DPRD masih rendah.</li> <li>• Ketimpangan pembangunan infrastruktur dan suprastruktur di perkotaan dengan di pedesaan.</li> <li>• Media massa belum diperlakukan adil dalam menyalurkan berita pemerintah</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proses tender proyek-proyek di pemerintah masih diutamakan terhadap mereka yang memiliki hubungan kekerabatan dengan pejabat birokrasi dan pemerintah.</li> <li>• Swasta belum diberi ruang yang luas dalam mengembangkan relasi dengan masyarakat sipil terutama bidang pendidikan dan kesehatan.</li> <li>• Banyak sengketa perusahaan pertambangan dan perkebunan dengan masyarakat lokal yang belum terselesaikan.</li> <li>• Sistem plasma 20% pada perusahaan perkebunan belum terlaksana.</li> </ul>
<p>AKUNTABILITAS</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tahun 2011 hasil audit BPK terhadap pelaporan APBD adalah WDP.</li> <li>• Dari segi penyerapan dan alokasi anggaran sudah berusaha sebaik mungkin</li> <li>• Badan-badan usaha seperti Bank Pembangunan Daerah selalu memberitakan perkembangan saham yang dimiliki pemerintah melalui media massa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lembaga birokrasi belum memiliki inisiatif dan inovatif dalam menyelenggarakan suatu program kerja, masih bergantung dari gubernur untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu</li> <li>• Gubernur lebih banyak berperan dalam inisiasi program pemerintahan ketimbang DPRD dan juga birokrasi.</li> <li>• Pemerintah dan swasta sebaiknya menggunakan media massa untuk menyampaikan perkembangan keuangan, program kerja dan hasil-hasil yang dicapai dalam satu tahun kerja.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perusahaan swasta baik besar dan kecil baik PMA maupun PMDN belum memperlihatkan tanggungjawabnya secara optimal dalam pelaksanaan CSR.</li> <li>• Relasi swasta dengan media massa masih belum kelihatan ada . Sebagai bentuk pertanggungjawaban kinerja di daerah, swasta mesti memberitakan kinerjanya kepada masyarakat melalui media massa.</li> </ul>

<p>TRANS-PARANSI</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proses pengadaan barang dan jasa sudah sepenuhnya menggunakan sistem komputerisasi LPSE.</li> <li>• Program-program pemerintah selalu diusahakan disiarkan melalui media massa, hanya mungkin bentuk dan jumlahnya terbatas.</li> <li>• Pemerintah sebenarnya ingin transparansi melalui media massa namun, media meminta biaya publikasi, dan SKPD terkadang tidak memiliki dana untuk membayar media.</li> <li>• Swasta dan masyarakat sipil didorong untuk terus mengontrol kinerja pemerintah dan memberikan masukan yang membangun.</li> <li>• Selain website pemerintah juga menerbitkan tabloid atau majalah yang dikelola Biro Humas sebagai media informasi mengenai kinerja pemerintah.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Laporan hasil pengawasan DPRD tidak pernah diumumkan di media massa.</li> <li>• Isi website pemerintah provinsi (DPRD, Setda, dan SKPD-SKPD) tidak lengkap.</li> <li>• Pertanggungjawaban pemerintah dan swasta jarang ditemui diberitakan di media massa.</li> <li>• Sulitnya mendapatkan data dan informasi terutama mengenai anggaran pemerintah baik untuk diekspos di media massa maupun untuk kegiatan penelitian di perguruan tinggi.</li> <li>• Media massa belum komprehensif dalam memberitakan liputannya.</li> <li>• Peta perusahaan swasta dan bergerak dalam bidang apa saja tidak tersiarkan secara luas sehingga masyarakat lokal yang mencari pekerjaannya tidak tahu.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Program kerja pemerintah dan SKPD belum terekspos/ sosialisasi secara maksimal di media massa maupun wesite sehingga kalangan swasta relatif sulit menyinkronkan program kerja dengan pemerintah.</li> <li>• Swasta belum pernah membaca di media massa mengenai peta tenaga kerja lokal yang potensial, dan peta investasi yang komprehensif di seluruh wilayah provinsi.</li> <li>• Koperasi-koperasi yang potensial dalam meminjamkan modalnya kepada pedagang atau pengusaha kecil tidak diketahui jumlahnya dan seberapa besar modalnya karena media massa tidak tertarik meliputnya.</li> <li>• Informasi tentang pasar masih rendah.</li> </ul>
----------------------	---	---	---

<p>EFISIENSI</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penghematan anggaran untuk belanja pegawai sudah dilaksanakan.</li> <li>• Memangkas anggaran-anggaran yang tidak perlu.</li> <li>• Anggaran di akhir tahun yang tidak terserap segera dikembalikan ke kas daerah.</li> <li>• Pelayanan birokrasi ditekankan efisien tanpa harus memakan waktu sehari-hari.</li> <li>• Gubernur terkadang pergi ke daerah-daerah untuk berkomunikasi langsung dengan masyarakat. Dengan demikian waktu yang digunakan untuk penyerapan kebutuhan masyarakat tidak memakan waktu lama.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Masih ada program pemerintah, masyarakat dan swasta yang tidak sinkron, misalnya menyangkut pembangunan tata ruang kota dan provinsi.</li> <li>• Investasi cenderung lebih mudah diberikan ijin kepada pengusaha besar terutama untuk eksploitasi tambang dan perkebunan yang hanya berorientasi keuntungan besar jangka pendek.</li> <li>• Luasnya wilayah Kalteng terkadang tidak efisien dari segi waktu bila hendak ada koordinasi antara gubernur dengan para bupati dan walikota.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Masih terjadi pungutan dalam hal pengurusan tender proyek di beberapa SKPD , di kabupaten dan kota lebih banyak lagi sebagai akibat ketidakmampuan provinsi mengkoordinir program kerja dengan kabupaten/kota</li> <li>• Mesti didorong lebih luas lagi bagi investasi di bidang penerbangan lokal, pertanian, perikanan yang memberi ruang bagi keikutsertaan masyarakat lokal</li> <li>• Tenaga kerja lokal harus disiapkan maksimal dengan mendirikan sekolah kejuruan dan politeknik sesuai kebutuhan daerah.</li> </ul>
<p>EFEK-TIVITAS</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alokasi dan penyerapan anggaran sudah tepat untuk program-program yang memang dibutuhkan daerah.</li> <li>• Penilaian BPK terhadap kinerja keuangan adalah WDP pada tahun 2012.</li> <li>• Antara pengesahan anggaran, penyerapan hingga pelaporan sudah menggunakan waktu yang efektif.</li> <li>• Koordinasi provinsi dengan kabupaten/kota, dengan kalangan swasta dan pemerintah walau belum optimal namun terus ditingkatkan melalui berbagai forum formal atau informal.</li> <li>• Inisiatif dan inovasi birokrasi sudah tinggi namun gubernur lah yang muncul sebagai aktor penggagasnya</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Memang provinsi sebagai koordinator pelaksanaan pembangunan yang dilaksanakan kabupaten/ kota, namun hal-hal lain yang urgen mestinya dapat dilaksanakan sendiri oleh provinsi.</li> <li>• Birokrasi harus lebih memiliki inisiatif dalam pembuatan program dan dilaksanakan oleh lembaga birokrasi itu sendiri agar kinerja pemerintahan lebih efektif.</li> <li>• Pemerintah, masyarakat sipil dan swasta masih kelihatan berjalan sendiri-sendiri terutama kelihatan dalam pengembangan kota seperti adanya supermarket di tengah kota dan dekat pemukiman penduduk yang dapat mengganggu jalur lalu lintas.</li> <li>• Pemerintah terlalu banyak intervensi terhadap masyarakat sipil dan swasta.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kesempatan berinvestasi dan berusaha bagi semua pengusaha dari semua lapisan masyarakat walau sudah diberi ruang luas, namun kebanyakan pengusaha kecil tersisih oleh pengusaha besar.</li> <li>• Swasta sering dituntut memberikan upah tinggi atau memadai namun tanpa melihat kondisi pengusaha dan bidang usahanya ditambah infrastruktur yang terbatas membuat pengusaha sering abai terhadap tuntutan itu.</li> <li>• Koperasi-koperasi sebagai tulang punggung ekonomi masyarakat lokal perlu mendapat pembinaan yang serius dari pemerintah, kapan perlu penyuntikan modalnya.</li> </ul>

## 1.2.2. Analisa kesenjangan dan langkah-langkah perbaikan

Kesenjangan peran antar arena dalam melaksanakan prinsip tata kelola terjadi karena pengaruh kondisi geografis wilayah Provinsi Kalimantan Tengah yang luas. Luas Provinsi Kalteng menyamai luas 1,5 kali Pulau Jawa dengan penyebaran penduduk tidak merata mengakibatkan pelayanan publik dan penyediaan lahan investasi yang juga tidak merata. Jangkauan pelaksanaan prinsip partisipasi, transparansi serta keadilan hanya sebatas konsep idealita tanpa dapat dipraktikkan bila menghadapkannya dengan realitas geografis ini. Itu sebabnya prinsip partisipasi, transparansi dan keadilan menjadi rendah indeksinya. Partisipasi misalnya yang paling rendah adalah di birokrasi yaitu dilihat dari ketiadaan unit pengaduan masyarakat di bidang kesehatan, pendidikan, dan pengentasan kemiskinan di instansi terkait di provinsi, transparansi di birokrasi juga rendah dengan ketertutupan terhadap akses informasi publik oleh masyarakat, dan keadilan misalnya dalam hal persentase pejabat perempuan di DPRD dan birokrasi (eselon 2) hanya 0,18% atau juga persentase angka kelahiran bayi yang dibantu tenaga medis hanya 66,76%.

Pengaduan masyarakat di bidang investasi juga tidak tersalurkan sebagai akibat ketiadaan unit pelayanan pengaduan masyarakat mengenai investasi perusahaan besar swasta di Badan Penanaman Modal atau Dinas Pendapatan Daerah. Pengaduan ini biasanya sering berkaitan dengan penyerobotan tanah-tanah adat seperti hutan atau kebun masyarakat lokal oleh perusahaan perkebunan dan pertambangan. Belum lagi menyangkut pengaduan di bidang pendidikan (Program Kalteng Harati) misalnya mengenai pemberian beasiswa pendidikan yang malah bisa diterima oleh anggota DPRD, di bidang kesehatan (Program Kalteng Barigas) misalnya mengenai keterlambatan mobil *ambulance* dari rumah sakit untuk membawa pasien rujukan berobat ke Banjarmasin, atau PM2L misalnya mengenai program yang salah sasaran di suatu desa. Tidak tahu kemana masyarakat mengadu komplainnya. Seringnya pengaduan disampaikan melalui berita media massa saja, itu pun terkadang beberapa berita saja yang ditanggapi namun tanpa ada tindakan konkrit. Di pihak lain ada juga komplain mengenai kesenjangan pembangunan antara daerah hulu aliran sungai dengan daerah hilir aliran sungai (DAS). Di website pemprov dan SKPD pun informasi mengenai kinerja dan laporan penggunaan keuangan pemerintah juga tidak kelihatan. Ini jelas menyangkut prinsip partisipasi, transparansi dan keadilan yang tidak terlaksana dengan baik.

Langkah konkrit yang perlu dilakukan untuk memperbaiki kesenjangan peran di antara keempat arena tersebut ialah membentuk forum konsultasi dan interaksi yang bersifat reguler dan kontinyu misalnya dalam 3 bulan sekali dengan menghadirkan perwakilan arena-arena yang ada duduk bersama bermusyawarah. Forum ini tidak mesti diinisiasi atau dibentuk pemerintah, masyarakat sipil dan masyarakat ekonomi juga dapat mengadakannya dengan mengundang arena lainnya, kapan perlu semua arena bergantian menjadi penyelenggaranya. Dari forum tersebut diketahui kebutuhan dan

keluhan setiap arena tatkala berinteraksi dengan arena lain, dari sini dapat dirumuskan kebijakan yang akan diimplementasi. Untuk mendukung langkah itu, tiada lain yang mesti terus cepat dibangun ialah infrastruktur dasar seperti jalan dan jembatan, pendidikan, kesehatan, penerangan, serta informasi hingga ke desa-desa di pedalaman. Memang selama kurun hampir sepuluh tahun terakhir ini dalam masa pemerintahan Gubernur Agustin Teras Narang, infrastruktur dasar menjadi komitmen utama yang dibangun yakni dengan tujuan "mengeluarkan masyarakat Kalimantan Tengah dari keterisolasian". Komitmen tersebut hingga kini walaupun sudah mulai kelihatan hasilnya, namun masih belum optimal dan belum dapat dinikmati secara merata oleh seluruh lapisan masyarakat Kalimantan Tengah. Alih-alih dinikmati secara merata, masyarakat luas dapat terlibat dan mengetahui secara langsung proses perencanaan, penganggaran dan evaluasi setiap kebijakan pembangunan tersebut pun belum optimal. Kondisi seperti demikianlah yang terus muncul dalam keluhan masyarakat di setiap kesempatan, termasuk dalam pengumpulan data penelitian ini. Sehingga tidak mengherankan didapati dalam penelitian ini bahwa prinsip tata kelola seperti partisipasi, transparansi dan keadilan penilaiannya masih rendah.

## II. ANALISIS INDEKS TATA KELOLA PEMERINTAHAN

Analisis indeks tata kelola pemerintahan di sini menggunakan alat ukur skoring seperti pada *range* interval nilai di bawah:

### 2.1. Perbandingan Indeks provinsi dengan rata-rata nasional

Provinsi Kalteng menduduki peringkat 13 dari 33 provinsi dengan indeks 5,95 (lihat lampiran). Sementara itu indeks rata-rata nasional 5,70, dengan demikian indeks Provinsi Kalteng berada di atas rata-rata nasional (lihat tabel 2). Indeks tata kelola Provinsi Kalteng untuk semua arena berada pada kategori cukup (lihat, *range* interval warna kuning).

**Tabel 2. Indeks Arena Tertinggi dan Terendah**

KALTENG	INDEKS	RATA-RATA NASIONAL
Indeks Keseluruhan	5,95	5,70
Indeks Arena Pemerintah	5,46	5,28
Indeks Arena Birokrasi	6,13	5,68
Indeks Arena Masyarakat	6,36	6,33
Indeks Arena Masyarakat Ekonomi	6,01	5,72

Yang berpengaruh mendongkrak indeks provinsi ini berada di atas indeks rata-rata nasional ialah indeks prinsip efektivitas 8,01, akuntabilitas 7,73, dan efisiensi 6,98 di Arena Birokrasi, indeks ketiga prinsip tersebut adalah yang tertinggi dibanding indeks prinsip lainnya untuk semua arena. Kemudian juga indeks partisipasi 6,57 pada Arena Pemerintah serta indeks semua prinsip pada Arena Masyarakat Sipil dan Masyarakat ekonomi yang rata-rata 6,40. Hampir semua prinsip pada semua arena itu indeksnya lebih tinggi ketimbang rata-rata nasional. Sampai tahun 2011 memang ada beberapa prestasi yang berkaitan dengan efektivitas, akuntabilitas dan efisiensi yang diraih provinsi ini yang membuat indeks prinsip-prinsip tersebut lebih tinggi dibanding indeks prinsip rata-rata nasional yaitu misalnya sistem pelaporan APBD provinsi yang dinilai BPK adalah WDP (wajar dengan pengecualian). Kemudian persentase penduduk miskin 6,6% dari total penduduk, persentase tersebut berkurang dibanding tahun 2010 yang mencapai 6,8%. Persentase itu jauh berada di bawah persentase penduduk miskin nasional 12,49%. Di samping itu, di bidang penyelamatan lingkungan hidup, Pemprov Kalteng juga dinilai cukup baik ketimbang pemerintah nasional yaitu misalnya Presiden RI telah menunjuk Provinsi Kalteng sebagai provinsi percontohan untuk melaksanakan tahapan awal pengurangan emisi karbon dari kegiatan deforestasi dan degradasi atau lebih dikenal dengan istilah REDD+ (*Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation*), pada Sidang Kabinet tanggal 23 Desember 2010. Terpilihnya provinsi ini didasarkan pada kombinasi hasil evaluasi kualitatif dan kuantitatif di mana terlihat bahwa Kalteng merupakan provinsi ketiga terluas di Indonesia dalam hal penutupan hutan serta kawasan gambutnya dan sedang menghadapi tantangan nyata deforestasi dan kerusakan gambut.

Dalam hal pertumbuhan ekonomi pada tahun 2011 Provinsi Kalteng juga lebih baik walaupun agak lambat karena persoalan luasnya wilayah provinsi secara geografis yakni 5,16%. Persentase tersebut adalah yang paling tinggi ketimbang tahun-tahun sebelumnya. Sementara bila menilai per indikator, untuk kinerja di Arena Pemerintah rasio realisasi pengesahan peraturan perundang-undangan dibanding jumlah rencana legislasi Provinsi Kalteng masih lebih baik dibanding secara nasional yaitu dengan indeks 10 berbanding 5,48. Kemudian kinerja di Arena Birokrasi bahwa opini audit BPK terhadap APBD Provinsi Kalteng indeksnya adalah 10, berada jauh di atas rata-rata nasional dengan indeks 6,91. Di samping itu kinerja di Arena Masyarakat Sipil misalnya dalam hal pengarusutamaan gender dan pemberdayaan kelompok-kelompok rentan seperti perempuan, fakir miskin, anak-anak, cacat, lansia, HIV/AIDS serta dalam kegiatan advokasi dan monitoring organisasi masyarakat sipil memperoleh skor 6,40 yang berada di atas rata-rata nasional 6,24. Sedangkan kinerja masyarakat ekonomi dapat dilihat dari misalnya perhatian sektor usaha terhadap tuntutan kesejahteraan buruh yang ternyata untuk tingkat Provinsi Kalteng jauh lebih baik ketimbang rata-rata nasional yaitu dengan perbandingan indeks 6,40 berbanding 5,39.

Provinsi Kalteng yang berada pada peringkat ke-12 ini berada pada kategori "cukup" (range interval warna kuning). Bila dilihat secara nasional tidak ada satu pun provinsi di Indonesia yang terkategori "baik" dalam menjalankan tata kelola pemerintahannya. Terdapat 9 provinsi yang mencapai kategori "cenderung baik" dan ada 5 provinsi yang menduduki kategori "cenderung buruk". Peringkat teratas yang menduduki peringkat ke-1 nasional ialah Provinsi DIY dan peringkat terbawah secara nasional ialah Provinsi Maluku Utara. Di wilayah Sumatera ada 4 provinsi yang tergolong dalam peringkat 10 besar, yaitu Jambi (peringkat ke-4), Sumatera Selatan (peringkat ke-6), Riau (peringkat ke-8), dan Lampung (peringkat ke-10). Wilayah Kalimantan dan Sulawesi masing-masing menempatkan satu provinsi dalam 10 besar yaitu Provinsi Kalsel (peringkat ke-7) dan Provinsi Sulawesi Utara (peringkat ke-9). Tiga provinsi dari urutan terbawah yang kinerja tata kelola provinsinya masuk kategori "cenderung buruk" yaitu Bengkulu (peringkat ke-31), Papua Barat (peringkat ke-32) dan Maluku Utara (peringkat ke-33).

Kendatipun berada pada peringkat ke-12 nasional dan indeks untuk semua arenanya berada jauh di bawah Provinsi DIY yang indeksnya tertinggi dan berada pada peringkat ke-1 nasional, untuk regional Kalimantan Provinsi Kalteng menduduki peringkat 2. Peringkat 1 di wilayah Kalimantan adalah Provinsi Kalsel yang menduduki peringkat ke-7 nasional dengan indeks 6,19, kemudian Provinsi Kaltim menduduki peringkat ke-22 indeks 5,66, dan Provinsi Kalbar menduduki peringkat ke-26 skor 5,11. Kalteng berada di bawah Kalsel dapat dimaklumi bila membandingkan indeks per arenanya dengan Provinsi Kalsel. Untuk Provinsi Kalteng Arena Pemerintah (5,46), Birokrasi (6,13), Masyarakat Sipil (6,36) dan Masyarakat Ekonomi (6,01). Sementara Provinsi Kalsel indeks Arena Pemerintah (5,99), Birokrasi (6,32), Masyarakat Sipil (6,40) dan Masyarakat Ekonomi (6,02). Indeks tersebut terkonfirmasi melalui indeks per prinsip yang juga hampir rata-rata tinggi indeks prinsip tata kelola di Kalsel ketimbang di Kalteng. Bila melihat kinerja pemerintah (Gubernur dan DPRD) yang memutuskan anggaran maka didapati kinerja Pemerintah Provinsi Kalsel masih lebih baik ketimbang Pemerintah Provinsi Kalteng seperti keputusan alokasi anggaran bidang kesehatan yang masih lebih rendah Kalteng ketimbang Kalsel, kalau Kalteng mengalokasikan anggaran kesehatan Rp.32.095,28 perkapita, Kalsel mengalokasikan anggaran kesehatan Rp.74.617,05 perkapita. Pun demikian dengan keputusan anggaran pengentasan kemiskinan, kalau Kalteng mengalokasikan dana penanganan kemiskinan Rp.173.620,14 per penduduk miskin, maka Kalsel mengalokasikan Rp.245.638,43 per penduduk miskin. Sedangkan alokasi dana pendidikan untuk siswa wajib belajar 9 tahun Kalteng mengalokasikan Rp.380.978,67 per siswa sementara Kalsel mengalokasikan Rp. 548.402,73 per siswa.

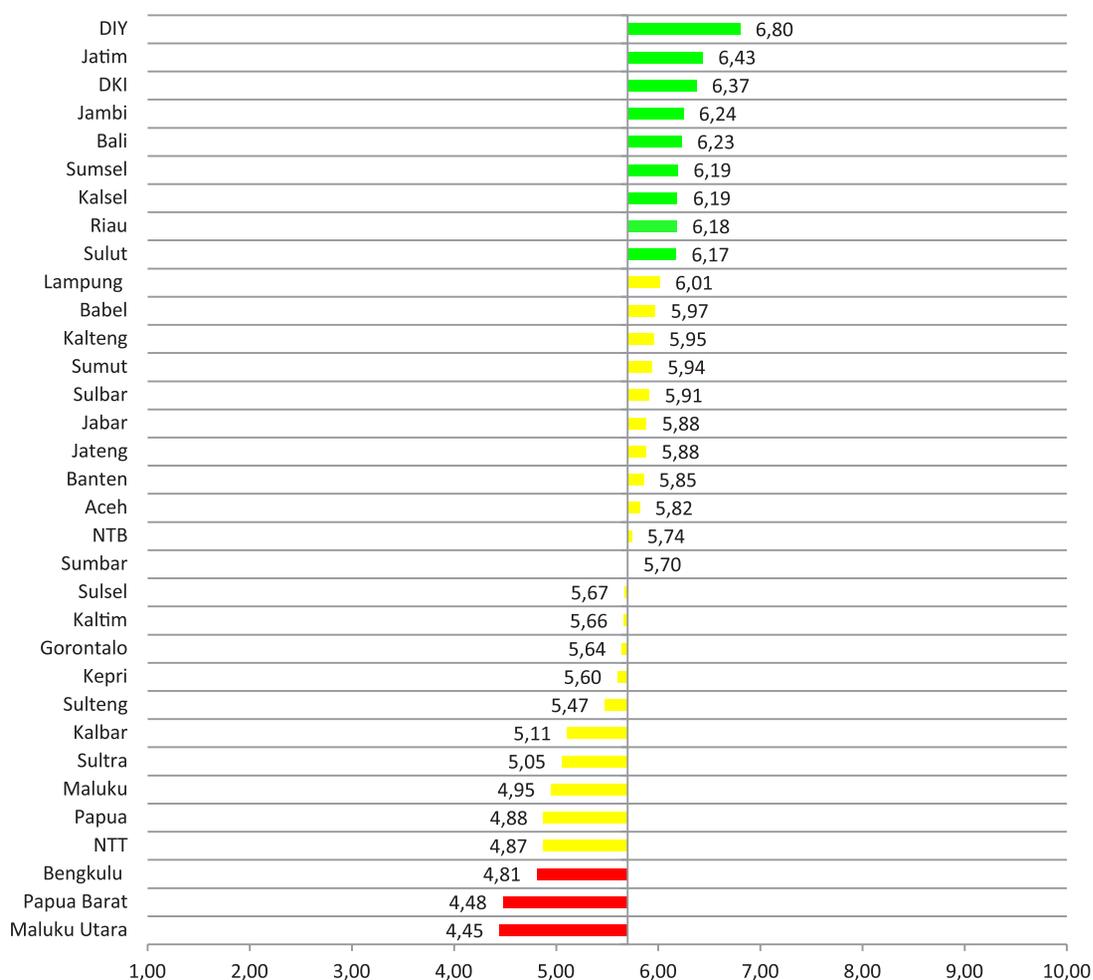
Di lain pihak untuk kinerja birokrasi, birokrasi di Kalsel juga masih lebih baik ketimbang di Kalteng seperti dalam hal kinerja pengentasan kemiskinan, pada tahun 2011 persentase penduduk miskin di Kalteng ternyata lebih tinggi (6,6%) dibanding di Kalsel (5,2%). Lalu lamanya rata-rata sekolah

antara anak perempuan dan anak laki-laki di Kalteng juga mengalami kesenjangan yang tinggi ketimbang di Kalsel. Kalau di Kalteng rata-rata anak laki-laki dapat bersekolah selama 8,1 tahun dan anak perempuan bersekolah 7,5 tahun (kesenjangannya 1,08 tahun), ini berarti anak perempuan lebih cepat putus sekolah daripada anak laki-laki. Kesenjangan tersebut lebih tinggi daripada di Kalsel yang untuk anak laki-laki bersekolah 7,97 tahun dan anak perempuan 7,13 tahun (kesenjangannya 1,12 tahun) yang memperlihatkan tipisnya kesenjangan. Kemudian di bidang kesehatan kinerja birokrasi di Kalteng juga masih rendah dibanding di Kalsel yang dapat dilihat dari jumlah kelahiran yang dibantu tenaga medis di Kalteng baru mencapai 66,76% dari total kelahiran, sementara di Kalsel jumlah kelahiran dibantu tenaga medis mencapai 76,96% dari total kelahiran. Sektor birokrasi ini jika ditambah dengan kinerja Arena Masyarakat Ekonomi dan Masyarakat Sipil juga memperlihatkan kinerja di Kalsel masih lebih baik ketimbang di Kalteng, ini misalnya dapat dilihat dari persentase pengurangan pengangguran terbuka di Kalsel sudah mencapai 5,62% sementara di Kalteng baru 3,66% pada tahun 2011. Dalam hal PAD di tahun 2011 Kalteng juga kalah banyak (Rp.815.244.765.132,56) dibanding Kalsel (Rp.1.868.594.744.038,27) sementara APBD penetapan Kalteng (Rp.1.718.016.480.000) juga masih rendah dibanding Kalsel (Rp.2.579.950.555.800). Tapi ukuran PAD dan APBD ini tidak dapat menjadi alasan rendahnya indeks tata kelola provinsi Kalteng dibanding Kalsel, sebab Kaltim dan Kalbar yang PAD dan APBD-nya lebih tinggi saja berada di bawah rata-rata nasional indeksya. Bahkan untuk 4 provinsi di Kalimantan, Kalteng adalah yang paling rendah PAD dan APBD-nya. Jika melihat jumlah penduduk Kalteng lebih sedikit (2.249.146 jiwa) dibanding Kalsel (3.626.616,00 jiwa) namun tingkat pengurangan pengangguran terbuka Kalteng lebih rendah (0,22) dibanding Kalsel (0,27) dan jumlah penduduk yang bekerja pada angkatan kerja tahun 2011 Kalteng juga lebih rendah (1.105.701 jiwa) dibanding Kalsel (1.824.929 jiwa). Untuk Provinsi Kaltim dan Kalbar, boleh dikata indeks kedua provinsi ini per arenanya dibanding dengan Kalsel dan Kalteng masih berada jauh di bawah. Ini memperlihatkan tata kelola provinsi di Kalteng dan Kalsel berada jauh lebih baik ketimbang Kaltim dan Kalbar dalam konteks wilayah Kalimantan. Bahkan indeks tata kelola provinsi Kaltim (5,66) dan Kalbar (5,11) berada di bawah rata-rata nasional. Masing-masing menduduki peringkat ke-22 (Kaltim) dan ke-26 (Kalbar).

## **2.2. Perbandingan antar indeks arena tertinggi dan terendah**

Bila membandingkan dengan indeks nasional tertinggi yaitu Provinsi DIY (lihat grafik di bawah), nampak pada semua arenanya indeks Provinsi DIY lebih tinggi dibanding indeks Provinsi Kalteng. Provinsi DIY menduduki peringkat 1 nasional. Di Provinsi DIY indeks Arena Pemerintah 6,52, Arena Birokrasi 7,46, Arena Masyarakat Sipil 6,72 dan Arena Masyarakat Ekonomi 6,12. Pada Arena Pemerintah prinsip yang memperoleh skor tertinggi disumbangkan oleh prinsip akuntabilitas 8,37 dan prinsip transparansi 7,97. Pada Arena Birokrasi prinsip yang memperoleh tertinggi disumbangkan oleh prinsip partisipasi 9,55 dan prinsip transparansi 9,09. Pada Arena Masyarakat

Sipil prinsip dengan skor tertinggi disumbangkan oleh prinsip partisipasi 7,64 dan prinsip efektivitas 7,03. Terakhir untuk Arena Masyarakat Ekonomi hampir semua indeks prinsipnya 6,40 kecuali prinsip efektivitas 4,61. Dibanding dengan Provinsi Kalteng justru pada prinsip-prinsip yang tinggi di DIY itu di Kalteng malah rendah, misalnya pada Arena Pemerintah untuk prinsip akuntabilitas 5,97 dan transparansi 3,66. Demikian juga untuk Arena Birokrasi pada prinsip transparansi (4,59) dan partisipasi (2,18). Pada Arena Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi skor prinsip tertinggi hanya mencapai 6,40 sementara di DIY perolehan skor prinsip tertinggi pada Arena Masyarakat Sipil adalah prinsip partisipasi 7,64 dan prinsip efektivitas 7,03. Kondisi tersebut terkonfirmasi dengan data misalnya dari jumlah penduduk 3.457.491,00 jiwa, PDRB Provinsi DIY di tahun 2011 mencapai Rp. 9.174.265.509.585,09 dan PDRB per kapita 12.657.884,00 sementara Provinsi Kalteng di tahun yang sama PDRB provinsi Rp. 2.661.908.825.147,00 dan PDRB per kapita Rp. 8.923.710,00.



Sedangkan bila membandingkan indeks arena provinsi terendah nasional yaitu Provinsi Maluku Utara (lihat grafik di atas), indeksnya adalah 4,45 dengan indeks masing-masing Arena Pemerintah 4,06, Birokrasi 3,53, Masyarakat Sipil 6,12, dan Masyarakat Ekonomi 4,83. Kondisi tersebut dapat

dilihat dari peta indeks per prinsipnya pada masing-masing arena yang tertinggi dan terendah yaitu partisipasi (4,75) dan transparansi (2,71) pada Arena Pemerintah, efisiensi (5,36) dan partisipasi (1,36) pada Arena Birokrasi, efektivitas (6,89) dan akuntabilitas (5,05) pada Arena Masyarakat Sipil, serta akuntabilitas (5,66) dan efektivitas (4,35) pada Arena Masyarakat Ekonomi. Dari segi jumlah penduduk Provinsi Maluku Utara jauh lebih rendah dibanding Kalteng yaitu 1.035.460,00 jiwa dengan tingkat PDRB Provinsi tahun 2011 mencapai Rp. 480.714.290.833,85 dengan PDRB per kapita Rp. 30.311.29,54. PDRB tersebut jelas jauh lebih rendah dibanding Kalteng. Hal-hal lain misalnya berkaitan dengan indeks kemahalan konstruksi yang mencapai 1,10 sementara Kalteng 1,01, lalu persentase penduduk miskin 9,20 yang berada di bawah Kalteng (6,60) pada tahun 2011. Lalu persentase rata-rata lama sekolah antara siswa laki-laki dan perempuan cukup jauh jaraknya yaitu siswa laki-laki 8,67 tahun dan siswa perempuan 7,49 tahun dengan demikian kesenjangan mencapai 1,12% yang memperlihatkan siswa perempuan lebih cepat putus sekolah. Terakhir berkaitan dengan indeks koefisien gini yang mencapai 0,34 dibanding Kalteng yang hanya 0,30 dan juga disparitas pendapatan antar kabupaten/kota untuk Maluku Utara mencapai 0,23 sementara Kalteng hanya 0,19. Dari data-data tersebut memperlihatkan bahwa Kalteng memang jauh lebih baik dalam berbagai kinerja baik di pemerintah, birokrasi, masyarakat sipil hingga masyarakat ekonomi dibanding Maluku Utara.

### 2.3. Perbandingan Prinsip-prinsip antar Arena tertinggi dan terendah

Tabel 3. Indeks Prinsip Antar Arena Tertinggi dan Terendah

ARENA	Indeks per Arena	Partisipasi	Keadilan	Akuntabilitas	Transparansi	Efisiensi	Efektivitas
Pemerintah	5,46	6,57	<b>4,61</b>	5,97	<b>3,66</b>	<b>7,74</b>	5,27
Birokrasi	6,13	<b>2,18</b>	<b>5,59</b>	7,73	4,59	<b>6,98</b>	8,01
Masyarakat Sipil	6,36	6,40	6,40	6,40	6,40	6,02	6,40
Masyarakat Ekonomi	6,01	6,40	6,40	6,40	6,40	5,18	5,09

Dari tabel 3 di atas, tercermati bahwa indeks prinsip tertinggi Kalteng ada pada Arena Birokrasi yaitu prinsip efektivitas 8,01, akuntabilitas 7,73 serta pada Arena Pemerintah yaitu prinsip partisipasi 6,57. Prinsip-prinsip pada kedua arena tersebut mendapat indeks tertinggi berkat komitmen kelembagaan pemerintah dan birokrasi yang dipimpin Gubernur Agustin Teras Narang dalam menyelenggarakan pemerintahan dengan bersandar pada prinsip-prinsip good governance terutama dalam penyelenggaraan anggaran baik perencanaan maupun penyerapannya. Tingginya indeks prinsip efektivitas dan akuntabilitas dalam Arena Birokrasi serta partisipasi dalam Arena Pemerintah itu berada jauh di atas rata-rata nasional sehingga cukup menjadi gambaran keseriusan

kelembagaan pemerintah dan birokrasi di Provinsi Kalteng dalam menyelenggarakan prinsip tersebut. Sumbangan prinsip efektivitas sebagai yang tertinggi dalam Arena Birokrasi ini terdapat dalam regulasi dan praktik kebijakan luasan tutupan hutan, kualitas udara hingga kualitas lingkungan hidup yang baik dengan indeks mencapai 10, jumlah proyek investasi yang relatif tinggi hingga skor indeks pembangunan manusia yang juga tinggi. Sementara itu dalam prinsip akuntabilitas yang juga menyumbang tingginya indeks Arena Birokrasi ialah penggunaan APBD Provinsi baik perencanaan, penyerapan hingga pelaporan yang mendapat opini "Wajar Dengan Pengecualian" untuk tahun 2011 dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Ini memang komitmen pemerintahan Gubernur Teras Narang untuk menerapkan prinsip pengelolaan keuangan yang baik dalam penyelenggaraan pemerintahan. Bahkan pada tahun 2012 opini BPK terhadap pelaporan APBD Provinsi Kalteng telah naik kelas menjadi "Wajar Tanpa Pengecualian" (WTP). Kemudian prinsip partisipasi yang tinggi yang disumbang Arena Pemerintah ditopang oleh konsistennya regulasi dan implementasi kebijakan ekonomi birokrasi dengan kebijakan kelestarian lingkungan dan zoning kawasan ekonomi, dan juga komitmen Gubernur yang tinggi dalam menyerap aspirasi masyarakat Kalteng untuk perencanaan dan implementasi program-program inovasi pemerintah yang diinisiasi Gubernur seperti PM2L, Kalteng Harati dan Kalteng Barigas.

Sementara indeks prinsip terendah justru berada dalam Arena Birokrasi juga yaitu prinsip partisipasi 2,18, disusul oleh Arena Pemerintah pada prinsip transparansi 4,59 dan keadilan 5,59. Peta indeks terendah yang ada pada Arena Birokrasi dan Pemerintah ini menunjukkan bahwa pelaksanaan prinsip-prinsip tersebut memang masih kurang optimal. Prinsip partisipasi di Arena Birokrasi yang rendah didapati antara lain dari ketiadaan unit pelayanan pengaduan masyarakat yang disediakan oleh lembaga birokrasi provinsi di bidang kesehatan, pendidikan, dan penanggulangan kemiskinan. Kemudian prinsip transparansi yang rendah dalam Arena Pemerintah antara lain didapat dari tertutupnya lembaga pemerintah (sekretariat DPRD) dalam memberikan data-data yang berkaitan dengan data reses, dana studi banding, dana penyerapan aspirasi, dll, artinya data tidak diberikan, bahkan di website pemerintah pun informasi tersebut tidak didapatkan. Sedangkan rendahnya prinsip keadilan di Arena Pemerintah didapatkan dari antara lain keterwakilan perempuan di DPRD yang masih rendah (0,18%), alokasi anggaran untuk penduduk miskin yang masih rendah, alokasi anggaran untuk siswa wajib belajar 9 tahun yang masih rendah, alokasi anggaran untuk bidang kesehatan yang masih rendah, serta ketimbangan pembangunan antara wilayah kota dengan wilayah desa dan antara wilayah di daerah hulu sungai dengan daerah di hilir aliran sungai.

Rendahnya indeks prinsip partisipasi dalam Arena Birokrasi mengemuka dalam diskusi kelompok saat workshop yang muncul ungkapan dari kelompok masyarakat ekonomi lemah yang disuarakan oleh Ketua Dekopin Provinsi Kalteng dan Ketua Konfederasi Serikat Buruh Sejahtera Indoensia yang merasa suara-suara mereka dalam proses perencanaan pembangunan kurang begitu diperhatikan,

terutama dalam hal pengelolaan sumber daya alam antara masyarakat lokal dengan masyarakat pendatang serta dengan investor. Dari kalangan masyarakat sipil yang diwakili akademisi juga muncul suara bahwa metode pembangunan partisipatif seperti Musrenbang atau yang lainnya baru berupa seremonial tanpa ada tindak nyata bahwa usulan dari masyarakat di tingkat bawah terealisasi dalam implementasi kebijakan pembangunan oleh pemerintah dan birokrasi. Hal yang sama juga dapat dibaca dalam kuesioner yang diisi oleh WIP bahwa rata-rata pernyataan WIP menyebutkan metode perencanaan pembangunan dengan menggunakan prinsip partisipasi dalam prosesnya memang terlaksana, akan tetapi ketika sampai pada tahap eksekusi kebijakan untuk diimplementasi maka aspirasi dari masyarakat kurang begitu terakomodir. Kasus lainnya juga terkonfirmasi misalnya belum adanya forum reguler antara birokrasi dengan masyarakat untuk memperkuat iklim investasi, penciptaan lapangan kerja, dan pemberdayaan ekonomi rakyat. Informasi ketiadaan indikator tersebut terkonfirmasi disampaikan aparatur birokrasi dalam kelembagaan misalnya Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan, Dinas Sosial bahkan Dinas Pendapatan Daerah tingkat provinsi.

Sementara itu kenapa juga prinsip transparansi dalam Arena Pemerintah (Gubernur dan DPRD) juga rendah, di antaranya terutama karena data dan informasi yang berkaitan dengan anggaran yang digunakan oleh anggota DPRD tidak dapat diakses yaitu seperti dana reses, dana public hearing, dana penyerapan aspirasi, dana studi banding, uang sidang, dll. Padahal dengan dapat diaksesnya data-data yang sensitif yang berkaitan dengan penggunaan anggaran dewan dapat dipastikan sebuah lembaga pemerintah sudah melaksanakan prinsip transparansi dengan baik. Transparansi selain berkaitan dengan keterbukaan dokumen penggunaan anggaran juga berkaitan dengan keterbukaan sebuah lembaga dalam melaksanakan proses-proses pembuatan regulasi dan implementasinya. Misalnya kenapa sebuah rancangan Perda inisiatif muncul, atas dasar apa, siapa yang mengusulkan, apa tujuannya, apa konsekuensi implementasi kebijakannya, hingga bagaimana mengawalinya agar dapat memenuhi rasa keadilan dalam masyarakat masih belum terlalu jelas informasinya. Memang Sekretariat DPRD memiliki majalah informasi, namun isi dari majalah tersebut kebanyakan foto-foto kegiatan saja, sangat minim sekali informasi dalam bentuk narasi yang memuat pelaksanaan transparansi seperti yang disebutkan di atas. Kemudian juga pihak Sekwan ikut membuka stand dalam acara pameran pembangunan yang katanya sebagai sarana pemberian informasi kepada masyarakat, namun dari pengamatan ternyata stand pameran Sekwan itu hanya memamerkan foto-foto kegiatan anggota dewan seperti foto rapat paripurna, foto kegiatan reses ke lapangan, foto studi banding, dll. Sama sekali bukan untuk membuka dokumen resmi kelembagaan DPRD yang berkaitan dengan penggunaan dana APBD. Dengan skor prinsip tertinggi dan terendah berada dalam satu arena mungkin dapat memberi gambaran bahwa Arena Birokrasi kurang begitu fokus dalam melaksanakan prinsip-prinsip tata kelola yaitu walaupun ada prinsip yang baik pelaksanaannya namun ada juga prinsip-prinsip yang kurang baik, sehingga hasil akhirnya terjadi ketimpangan.

## 1.1. Perbandingan Prinsip tertinggi dan terendah dalam Satu Arena

Dari penjelasan sebelumnya sudah disampaikan bahwa untuk Provinsi Kalteng skor prinsip tertinggi dan terendah berada dalam satu arena yaitu Arena Birokrasi. Kondisi demikian sekaligus memberi legitimasi bahwa indeks arena yang lain berada di tengah-tengahnya. Arena yang lain seperti Arena Masyarakat Sipil dan Arena Masyarakat Ekonomi bila dilihat dari indeksnya memang boleh dikata berada di tengah-tengah yaitu dengan indeks rata-rata 6,40 untuk semua prinsip, kecuali prinsip efisiensi pada Arena Masyarakat Sipil yang memperoleh indeks 6,02 serta prinsip efisiensi dan efektivitas pada Arena Masyarakat Ekonomi dengan masing-masing skor 5,18 dan 5,09 yang tidak memperoleh indeks 6,40. Sedangkan pada Arena Birokrasi dan Pemerintah, skor prinsipnya beragam. Dengan memiliki indeks prinsip tertinggi dan indeks prinsip terendah dalam satu arena, dapat menggambarkan bahwa Arena Birokrasi sangat dinamis dalam menjalankan tata kelola pemerintahannya.

Untuk skor prinsip tertinggi dalam Arena Birokrasi yang disumbangkan oleh prinsip efektivitas misalnya dapat dilihat di antaranya dari kinerja birokrasi dalam hal kualitas tutupan hutan, kualitas air dan kualitas udara tahun 2010 dan 2011 yang mendapat nilai 10, lalu rasio total realisasi APBD untuk belanja pegawai (Langsung dan Tidak Langsung) terhadap total realisasi belanja program provinsi 0,48%, persentase realisasi anggaran tahunan DPKAD di luar bantuan sosial, belanja hibah, belanja bunga dan belanja tidak terduga Provinsi terhadap realisasi PAD (Pendapatan Asli Daerah) 0,05%, rasio belanja pegawai Dinas Pengelolaan Keuangan Daerah (Dinas Pendapatan Daerah) terhadap realisasi PAD Provinsi 0,04%, persentase total realisasi belanja DPRD terhadap total realisasi APBD 0,02%, rasio APBD perubahan terhadap APBD penetapan tanpa adanya perubahan asumsi dasar 1,03%, rasio total APBD realisasi terhadap total APBD perubahan 0,87%, persentase total realisasi belanja pegawai (Langsung dan Tidak Langsung) terhadap total realisasi belanja APBD 0,24%, rasio belanja hibah, subsidi dan bantuan sosial terhadap belanja barang/jasa dan modal 0,17%, audit BPK (Badan Pemeriksa Keuangan) terhadap APBD Provinsi adalah WDP. Kinerja birokrasi tersebut menggambarkan adanya efektivitas, efisiensi dan akuntabilitas yang memang dijalankan dengan baik.

Sementara untuk skor prinsip terendah yang juga disumbangkan oleh kinerja birokrasi disumbangkan oleh indikator-indikator antara lain rendahnya pertumbuhan investasi dan pertumbuhan (18%) jumlah proyek investasi (3,28%) ada tahun 2010 sampai 2011, tingginya indeks kemahalan konstruksi terutama di bidang kesehatan, pendidikan dan penanggulangan kemiskinan yaitu 1,01 di mana indeks tersebut adalah yang tertinggi di antara 4 provinsi di wilayah Kalimantan, kesenjangan lamanya rata-rata sekolah antara siswa perempuan dan siswa laki-laki memperlihatkan rata-rata siswa perempuan 1,08 tahun lebih cepat putus sekolah daripada anak laki-laki, rendah persentase jumlah kelahiran yang dibantu tenaga medis (66,76%) dari total kelahiran, serta persentase pejabat perempuan di eselon

II yang masih rendah memperlihatkan rendahnya kinerja prinsip keadilan. Di lain pihak ketiadaan Unit Pelayanan Pengaduan Masyarakat (UPPM) di bidang kesehatan, pendidikan, dan pengentasan kemiskinan yang belum ada, serta ketidadaan forum reguler antara birokrasi dengan masyarakat untuk memperkuat iklim investasi, penciptaan lapangan kerja, dan pemberdayaan ekonomi rakyat memperlihatkan rendahnya pelaksanaan prinsip partisipasi. Baik kasus pertama (skor prinsip tertinggi) maupun kasus kedua (skor prinsip terendah) sebagian besarnya juga terkonfirmasi dalam diskusi kelompok saat workshop, diskusi saat softlaunching hasil, pengamatan dan wawancara mendalam di lapangan.

Kendati dalam Arena Birokrasi terdapat skor prinsip tertinggi dan terendah sekaligus, bukan berarti skor prinsip dalam arena lain tidak ada rendah juga. Terendah nomor dua ialah Arena Pemerintah (DPRD) yaitu prinsip transparansi. Sumbangan skor terendah untuk prinsip transparansi pada Arena Pemerintah disumbangkan kelembagaan DPRD baik oleh lembaga legislatif maupun Sekwan. Transparansi di sini terutama menyangkut ketertutupan akses penggunaan dana aspirasi anggota DPRD Provinsi, lalu kemudahan akses kegiatan pengawasan DPRD seperti laporan singkat, risalah rapat, dana reses, kunjungan kerja pembangunan anggota DPRD, studi banding, dll yang kurang dapat diakses, sebagian memang bisa diakses namun melalui prosedur birokratis yang ketat. Alasan ketertutupan itu ialah karena merupakan dokumen rahasia”.

## **2.5. Analisa indikator-indikator yang menonjol baik tertinggi dan terendah**

Indikator yang menonjol dengan mencapai skor tertinggi di Provinsi Kalteng berada di a Arena Birokrasi yaitu menyangkut upaya penyelamatan birokrasi yang didorong birokrasi pemerintah pusat terhadap kualitas lingkungan hidup di mana tahun 2010 dan 2011 terkoreksi kualitas regulasi birokrasi terhadap lingkungan hidup seperti indeks kualitas air, indeks kualitas udara, dan luasan tutupan hutan yang mencapai indeks 10,0. Indikator tersebut berada pada prinsip efektivitas. Lalu disusul indikator penilaian pelaporan keuangan provinsi oleh BPK yang juga mendapat skor 10,0. Indikator ini berada pada prinsip akuntabilitas. Kemudian juga persentase anggaran tahunan DPKD Provinsi terhadap realisasi PAD (Pendapatan Asli Daerah) mendapat skor 9,50. Indikator ini berada pada prinsip efektivitas yang memang persentasenya 0,06%. Dan yang menonjol terakhir ialah rasio belanja aparatur Dinas Pengelolaan Keuangan Daerah (Dinas Pendapatan Daerah) terhadap realisasi PAD Provinsi dengan indeks 8,20. Indikator ini berada pada prinsip efisiensi dan ini terkonfirmasi dengan persentasenya 0,04%. Empat indikator yang menonjol tersebut berada pada Arena Birokrasi. Sedangkan pada Arena Pemerintah juga terdapat skor tinggi pada Arena Pemerintah indikator regulasi daerah dalam pelebagaan perlindungan dan pemberdayaan perempuan yang mendapat skor 10,0. Ini merujuk pada ada tidaknya Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Kependudukan dan Keluarga Berencana Provinsi Kalimantan Tengah. Disusul indikator rasio

realisasi pengesahan Perda dibanding jumlah rencana legislasi daerah yang mendapat skor 10,0 pada prinsip akuntabilitas. Kemudian indikator tingkat kesenjangan (gini ratio) pendapatan antar penduduk dengan skor 9,36 dengan tingkat kesenjangan 0,30 yang merupakan tingkat kesenjangan terendah di antara 4 provinsi Kalimantan. Disusul disparitas atau kesenjangan pendapatan antar kabupaten/kota dalam provinsi dengan skor 9,31 yang berada pada prinsip efektivitas, persentase disparitasnya 0,19 dan merupakan yang terendah di Kalimantan. Terakhir adalah rasio total budget DPRD terhadap total APBD dengan skor 8,28 yang berada pada prinsip efisiensi dengan persentase 0,02%.

Kendati memiliki skor indikator tertinggi, justru Arena Birokrasi dan Pemerintah ini juga memiliki skor terendah. Ini dapat dicermati antara lain dalam indikator kemudahan akses penggunaan dana aspirasi anggota DPRD Provinsi dalam prinsip transparansi Arena Pemerintah yang mendapat nilai rendah (1,00). Lalu regulasi tentang perlindungan lingkungan hidup dalam prinsip efektivitas Arena Pemerintah atau DPRD yang masih rendah (1,00), Hal ini karena ketiadaan Perda yang mengatur tentang perlindungan lingkungan hidup oleh DPRD. Di sini yang ada dan ditemukan adalah dalam bentuk Surat Edaran Gubernur seperti Surat Edaran Gubernur Kalteng Tahun 2007 No. 660/873/III/BLH tentang tata cara pembakaran lahan dan pekarangan sebagai upaya melindungi hutan agar tidak terbakar serta melindungi udara agar tidak tercemar. Jadi di sini tidak ditemukan regulasi dan program penyelamatan lingkungan hidup yang diinisiasi oleh DPRD dalam bentuk Perda. Kemudian seperti sudah disampaikan di depan bahwa ketiadaan unit pelayanan pengaduan masyarakat di bidang kesehatan, pendidikan, dan pengentasan kemiskinan( 1,00) memang diakui oleh pejabat di dinas-dinas terkait. Juga ketiadaan forum reguler antara birokrasi provinsi dan masyarakat untuk memperkuat iklim investasi, penciptaan lapangan kerja, dan pemberdayaan ekonomi rakyat (1,00) di mana dua-duanya berada dalam prinsip partisipasi Arena Birokrasi. Indikator terakhir yang menonjol karena rendah indeksinya ialah pertumbuhan investasi (investment growth) (1,00). Ini berada pada prinsip efektivitas Arena Birokrasi di mana memperlihatkan kinerja birokrasi hanya 18% untuk pertumbuhan tahun 2010 dan 2011. Untuk prinsip transparansi Arena Pemerintah rendah indeksinya (1,00) adalah karena keterbukaan kelembagaan DPRD terhadap akses penggunaan dana seperti dana reses, dana sidang, dana studi banding tidak ada.

Dengan demikian, dapat dicermati bahwa untuk skor indikator prinsip yang menonjol dalam konteks Provinsi Kalteng perolehan skor tertinggi mencapai 10,0 dan terendah 1,00 berada pada Arena Birokrasi dan Pemerintah. Namun yang paling menonjol sebagai skor tertinggi dan terendah adalah prinsip efektivitas (tertinggi) serta partisipasi (terendah) pada Arena Birokrasi. Sementara dua arena lainnya yaitu Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi, indikator-indikator yang menyumbang bagi skor prinsip tata kelolanya tidak lah terlalu menonjol baik yang tertinggi maupun terendah. Skor indikator pada dua arena tersebut berada pada garis rata-rata atau tingkatan sedang, atau boleh juga

disebut berada pada indeks tengah karena hampir semua indeks indikatornya adalah 6,40.

### **III. Kesimpulan dan Rekomendasi**

#### **3.1. Kesimpulan**

Indeks tata kelola Provinsi Kalteng tahun 2012 adalah 5,95, berada di peringkat ke-12 dari 33 provinsi. Dengan memperoleh indeks dan peringkat tersebut kategori penilaian kinerja semua arenanya adalah kategori sedang. Dengan posisi tersebut indeks tata kelola Provinsi Kalteng berada di atas rata-rata nasional. Untuk rata-rata nasional sendiri indeks mencapai 5,70 dengan kategori penilaian sedang. Bila melihat kinerja semua arena yang diukur yaitu Pemerintah, Birokrasi, Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi, hanya Arena Pemerintah yang memperoleh nilai di bawah 6 yaitu 5,46, sedangkan skor arena lainnya berada di atas 6 yaitu Birokrasi (6,13), Masyarakat Sipil (6,36), dan Masyarakat Ekonomi (6,01). Secara keseluruhan untuk indeks per arenanya Provinsi Kalteng juga berada di atas indeks per arena rata-rata nasional, bahkan indeks Arena Birokrasi (6,13) jauh berada di atas rata-rata nasional (5,68). Sedangkan indeks arena yang lainnya tidaklah terpaut jauh perbandingannya dengan rata-rata nasional, tetapi tetap berada di atas rata-rata nasional.

Dari semua prinsip arena yang ada, rata-rata skor yang hampir sama per prinsip adalah Arena Masyarakat Sipil dengan Masyarakat Ekonomi yaitu 6,40. Untuk Masyarakat Sipil kecuali satu prinsip saja yang skornya bukan 6,40, yaitu efisiensi (6,02) sedangkan pada Masyarakat Ekonomi skor prinsip yang bukan 6,40 ada dua prinsip yaitu efisiensi (5,18) dan efektivitas (5,09). Dengan indeks per prinsip tersebut, kinerja masyarakat sipil dan masyarakat ekonomi dalam konteks kinerja arenanya sendiri relatif baik, hanya yang kurang adalah tatkala berinteraksi dengan arena lainnya yang menyebabkan prinsip efisiensi pada Arena Masyarakat Sipil serta prinsip efisiensi dan efektivitas pada Arena Masyarakat Ekonomi yang relatif rendah. Ini dipengaruhi oleh adanya ketidaksinkronan dalam hal informasi pelaksanaan investasi serta bagaimana cara mengawal dan membuat investasi itu berguna secara sosial maupun finansial bagi masyarakat sipil lokal. Sementara prinsip pada dua arena yang lainnya yaitu Pemerintah dan Birokrasi skornya sangatlah beragam, bahkan pada Arena Birokrasi terdapat indeks prinsip terendah dan tertinggi, yaitu prinsip efektivitas yang memperoleh skor tertinggi (8,01) dan partisipasi yang memperoleh skor terendah (2,18).

Tentang mengapa indeks pada prinsip partisipasi di Arena Birokrasi ini rendah, antara lain karena kinerja indikatornya rendah seperti ketiadaan unit pelayanan pengaduan masyarakat di bidang pendidikan (di Dinas Pendidikan), kesehatan (di Dinas Kesehatan) dan penanganan kemiskinan (di Dinas Sosial atau Bappeda), bidang investasi (BPMD dan Dispenda), masih minimnya inisiasi dan kinerja SKPD dalam hal penyerapan aspirasi masyarakat dan menuangkannya ke dalam bentuk

program kerja SKPD bersangkutan, termasuk masih tidak jelasnya keberadaan dewan kesehatan, kinerja dewan pendidikan, dan kinerja dewan pengentasan kemiskinan. Semua indikator tersebut merupakan indikator yang menjadi kinerja lembaga birokrasi. Sementara untuk skor prinsip tertinggi yang juga berada pada Arena Birokrasi yaitu efektivitas, merupakan prinsip yang sepertinya linier dengan tata cara pengeolaan APBD provinsi mulai penetapan, perubahan, realisasi, hingga evaluasi dan pelaporannya yang mendapat penilaian WDP (Wajar Dengan Pengecualian) dari BPK, efektifnya birokrasi menjalankan beberapa tugas dan tanggungjawabnya antara lain meningkatkan HDI Kalteng dengan peringkat HDI ke-7 dari 33 provinsi, komitmen menurunkan persentase kemiskinan dari tahun 2010 sebesar 0,20% pada tahun 2011, komitmen menurunkan persentase pengangguran terbuka pada tahun 2010 sebesar 0,22% pada tahun 2011, hingga penerbitan Pergub berdasarkan Perda yang tidak terlampaui jauh jaraknya serta laporan pertanggungjawaban (LKPJ) gubernur dalam satu tahun anggaran yang dinilai juga tepat waktu.

Persoalan luasnya wilayah provinsi ini yang sering menjadi keluhan pejabat pemerintah setempat memang diakui menjadi kendala dan tantangan tersendiri bagi provinsi ini dalam menyelenggarakan kinerja masing-masing arena tersebut. Itulah sebabnya kenapa persoalan geografis ini berpengaruh terhadap rendahnya pelaksanaan prinsip keadilan di Arena Pemerintah dan prinsip partisipasi di Arena Birokrasi. Bahkan sering terlontar kritikan akan adanya ketimpangan pembangunan antara wilayah di daerah hulu aliran sungai dengan wilayah di daerah hilir aliran sungai. Di daerah hulu merupakan wilayah pedalaman yang minim sarana jalan, jembatan, sekolah, puskesmas, hingga sarana penerangan, informasi dan komunikasi. Sedangkan di daerah hilir adalah daerah yang maju dan dari sisi infrastruktur relatif tersedia dibanding di daerah hulu. Itu juga sebabnya masyarakat di daerah hilir lebih baik pendidikan dan kesehatannya dibanding masyarakat di daerah hulu-hulu sungai.

### 3.2. Rekomendasi

- a. Perlu dilahirkan forum reguler investor-masyarakat-pemerintah yang dilaksanakan dalam 3 bulan sekali melalui acara misalnya *coffee morning* atau semacamnya yang tidak saja hanya dilakukan Gubernur tetapi juga oleh DPRD dan SKPD terkait. Ini penting untuk mempertemukan dan memfasilitasi relasi keempat arena ini sehingga ditemukan titik temu untuk menyelesaikan masalah-masalah dan keluhan yang dihadapi dalam proses pembangunan di tingkat provinsi.
- b. Membuat dan mengadakan pusat-pusat pengaduan sebagai tempat masyarakat menyampaikan komplain atas perlakuan ketidakadilan yang mereka terima terutama di bidang pendidikan, kesehatan, serta pengentasan kemiskinan. Ini perlu dibentuk kelembagaan khusus seperti Unit Pelayanan Pengaduan Masyarakat (UPPM) sebagai tempat mengadu dan mengeluh dari masyarakat.

- c. Gubernur dapat mendorong SKPD Sekwan dan SKPD lain di provinsi agar membentuk semacam ruang perpustakaan atau ruang data yang dapat diakses oleh masyarakat manakala membutuhkan data-data dari kantor SKPD tersebut. Akan lebih baik dalam konteks ini supaya kelembagaan birokrasi belajar kepada kantor BPS (Badan Pusat Statistik) Provinsi Kalteng dalam hal pemberian pelayanan terhadap pelaksanaan prinsip transparansi data dan informasi, karena hal itu merupakan hak setiap warga masyarakat untuk mengetahuinya. Website yang dimiliki sekretariat daerah maupun SKPD dapat didorong untuk dilengkapi data-datanya.
- d. Pelibatan dan penghargaan terhadap Arena Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi, di mana kedua arena tersebut dapat didorong keterlibatannya secara lebih luas, nyata dan bertanggungjawab dalam aspek pembangunan daerah. Peran yang dapat dilaksanakan optimal misalnya media massa yang harus dapat mengontrol kinerja pemerintahan dan dapat bertindak netral dalam pemberitaannya, serta pakar di perguruan tinggi agar ditingkatkan keterlibatannya dalam proses pengkajian potensi-potensi daerah hingga pengelolaanya.
- e. Pembenahan sistem dan jaringan transportasi, komunikasi, dan informatika yang mendukung aktivitas ekonomi kerakyatan. Pembangunan infrastruktur pengairan yang mendukung ketahanan pangan. Mengoptimalkan pemanfaatan sumber energi untuk masyarakat. Meningkatkan kualitas infrastruktur terutama prasarana jalan dan jembatan serta memperluas lagi pembangunannya sehingga dapat menjangkau semua wilayah yang menjadi pusat-pusat pertumbuhan ekonomi masyarakat, serta membuat konsep ulang mengenai pentingnya prasarana lalu lintas air (sungai) antar kabupaten/kota, dirasa hal-hal yang mesti segera dilakukan sehingga masyarakat luas dapat menggunakan sarana dan prasarana yang ada tersebut.





## 19. PROVINSI KALIMANTAN SELATAN

# “KALIMANTAN SELATAN: MERINTIH DI LUMBUNG ENERGI”

Oleh: Alfisyah





## I. DINAMIKA PROVINSI KALIMANTAN SELATAN TERKINI

### 1.1. Kondisi Umum Geografis, Demografis, Sosial dan Ekonomi

Kalimantan Selatan merupakan salah satu provinsi di Indonesia yang terletak di pulau Kalimantan dengan ibu kota Banjarmasin. DPRD Kalimantan Selatan dengan surat keputusan No. 2 Tahun 1989 tanggal 31 Mei 1989 menetapkan 14 Agustus 1950 sebagai Hari Jadi Provinsi Kalimantan Selatan. Tanggal 14 Agustus 1950 melalui Peraturan Pemerintah RIS No. 21 Tahun 1950, merupakan tanggal dibentuknya provinsi Kalimantan, setelah pembubaran Republik Indonesia Serikat (RIS), dengan gubernur Dokter Moerjani. Bagi Kalimantan Selatan, tanggal 1 Januari 1957 merupakan momentum penting dalam sejarahnya, mengingat pada tanggal itu Kalimantan Selatan resmi menjadi provinsi yang berdiri sendiri di Pulau Kalimantan, bersama-sama dengan Provinsi Kalimantan Timur dan Provinsi Kalimantan Barat. Sebelumnya ketiga Provinsi tersebut berada dalam satu provinsi, yaitu Provinsi Kalimantan.

Provinsi Kalimantan Selatan secara geografis, terletak di antara 114 19' 13" (114 19 " 33")- 116 33' 28" Bujur Timur dan 121' 49" – 4 10' 14" (1 10□14□) Lintang Selatan. Provinsi Kalimantan Selatan terletak di bagian Selatan Pulau Kalimantan dengan batas-batas: Sebelah Barat dengan Provinsi Kalimantan Tengah, sebelah Timur dengan Selat Makasar, sebelah Selatan dengan Laut Jawa dan sebelah Utara dengan Provinsi Kalimantan Timur. Kalimantan Selatan memiliki kawasan dataran rendah di bagian Barat dan pantai Timur, serta dataran tinggi yang dibentuk oleh Pegunungan Meratus di tengah. Berdasarkan letak tersebut, luas wilayah Provinsi Kalimantan Selatan 37.530,52 km<sup>2</sup> (BPS 2011) atau 38.744,23 Km<sup>2</sup> (Permendagri Nomor 66 Tahun 2011) atau hanya 6,98 persen dari luas Pulau Kalimantan secara keseluruhan.

Secara administratif wilayah Provinsi Kalimantan Selatan dengan kota Banjarmasin sebagai ibukotanya, meliputi 11 kabupaten, 2 kota, 151 kecamatan, 142 kelurahan dan 1.842 desa (Permendagri Nomor 66 Tahun 2011). Persentase luas terbesar adalah Kabupaten Kotabaru dengan luas 9.422,73 km<sup>2</sup> (25,10%), Kabupaten Tanah Bumbu dengan luas 5.066,96 (13,50%) kemudian Kabupaten Banjar dengan luas 5.039,90 km<sup>2</sup> dan Kabupaten Tabalong dengan luas 3.039,90 km<sup>2</sup> dan terkecil adalah kota Banjarmasin dengan luas 72,67 km<sup>2</sup> (0,19%) dan Kota Banjarbaru dengan luas 328,83 km<sup>2</sup> (0,88%) (BPS 2011). Bentuk geologi wilayah Kalimantan Selatan sebagian besar berupa Aluvium Muda dan formasi Berai. Kekhasan provinsi ini adalah provinsi di belah oleh gugusan pegunungan Meratus dan menjadi batas alam hampir seluruh kabupaten di provinsi ini.

Tanah di wilayah Provinsi Kalimantan Selatan sebagian besar berupa hutan (43 persen). Wilayah Kalimantan Selatan juga banyak dialiri sungai. Sungai tersebut antara lain Sungai Barito, Sungai

Riam Kanan, Sungai Riam Kiwa, Sungai Balangan, Sungai Batang Alai, Sungai Amandit, Sungai Tapin, Sungai Kintap, Sungai Batulicin, Sungai Sampanahan dan sebagainya. Umumnya sungai-sungai tersebut berpangkal pada pegunungan Meratus dan bermuara di Laut Jawa dan Selat Makasar.

Jumlah penduduk di provinsi Kalimantan Selatan pada tahun 2011 sebesar 3.695.124 dengan komposisi laki-laki sebanyak 1.870.915 jiwa dan perempuan sebanyak 1.824.209 jiwa. Kepadatan penduduk sekitar 98 jiwa/km<sup>2</sup> dengan pertumbuhan sekitar 2,04% pertahun. Sektor pertanian merupakan sektor yang paling banyak menyerap tenaga kerja. Pada bulan Februari 2011 tercatat sebanyak 41,66 persen tenaga kerja diserap sektor pertanian (BPS Kalimantan Selatan, 2011). Adapun komposisi agama di Kalimantan Selatan adalah: Islam 96,80%, Protestan: 28,51%, Katholik: 18,12%, Hindu: 9,51%, dan Budha: 17,59%.

Penduduk asli Kalimantan Selatan umumnya berasal dari suku bangsa Banjar yang terdiri dari sub suku, yaitu Maayan, Lawangan dan Bukiat (Portal Nasional RI, 2009). Selain suku bangsa Banjar juga ada Dayak Bakumpai, Dayak Baraki, Dayak Maanyan, Dayak Lawangan, Dayak Bukit Ngaju, Melayu Jawa, Bugis, Cina dan Arab Keturunan.

Berdasarkan konstelasi hubungan antarwilayah, provinsi ini berada di posisi sentral di antara kepulauan Nusantara yang menjadikan wilayahnya sangat terbuka dan merupakan jalur arus barang, jasa serta mobilitas sosial yang tinggi, terutama pulau Jawa, Sulawesi dan Bali, bahkan ke beberapa negara lain, khususnya di kawasan Asia Pasifik. Sebagai salah satu pintu gerbang dari pulau Jawa, Kalimantan Selatan juga menjadi transit arus barang dan jasa dari dan ke provinsi Kalimantan Timur dan Kalimantan Tengah.

Perekonomian Kalimantan Selatan pada tahun 2011 mengalami pertumbuhan sebesar 6,12%. Nilai Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) atas dasar harga berlaku pada tahun 2011 mencapai Rp. 68,23 triliun sedangkan untuk harga konstan mencapai Rp. 32,55 triliun. Sektor yang mengalami pertumbuhan yang tertinggi adalah sektor jasa-jasa sebesar 8,73%, diikuti sektor perdagangan, hotel dan restoran 8,21% dan sektor bangunan 7,68%. Sedangkan sektor yang mengalami pertumbuhan terendah adalah sektor industri pengolahan 3,18%. Secara umum perekonomian Kalimantan Selatan mengalami peningkatan karena kinerja ekspor khususnya batubara dan kelapa sawit terus menunjukkan tren kenaikan.

## **1.2. Implikasi dan Tantangan bagi Tata Kelola**

Sebagai provinsi dengan luas wilayah terkecil di pulau Kalimantan, provinsi Kalimantan Selatan diuntungkan dengan tidak banyak wilayah yang belum bisa dijangkau. Hanya beberapa wilayah di

sepanjang pegunungan Meratus yang relative sulit dijangkau. Selain itu sebagai provinsi yang dikenal dengan sebutan kota seribu sungai, provinsi Kalimantan Selatan memiliki ratusan sungai baik besar maupun kecil. Karena alasan ini maka masih ada beberapa wilayah yang tidak bisa diakses melalui jalan darat. Implikasinya, beberapa wilayah yang agak berada di pedalaman terutama yang tidak memiliki akses jalan darat serta wilayah-wilayah di sepanjang pegunungan Meratus, pada umumnya agak sulit mendapat akses pembangunan.

Provinsi Kalimantan Selatan juga dikenal sebagai penghasil “emas hitam” atau baru bara yang cukup besar. Kenyataan ini memiliki dua sisi yang saling berlawanan layaknya pisau bermata dua. Di sisi positif Kalimantan Selatan melalui pertambangan batubara dapat memacu pertumbuhan ekonomi regional. Bahkan pada tahun 2011 PDRB terbesar Kalimantan Selatan berasal dari sector pertambangan dan penggalian. Namun di sisi lain keberadaan pertambangan ini juga cukup banyak menimbulkan persoalan di wilayah ini. Selain proses pengelolaan pertambangan yang banyak disinyalir kurang ramah lingkungan dengan meninggalkan banyak lokasi bekas galian yang tidak direklamasi, keberadaan pertambangan ini juga dinilai tidak memberikan cukup banyak kesejahteraan bagi masyarakat. Pertambangan ini hanya menciptakan kesenjangan yang semakin lebar, para pemilik pertambangan semakin sejahtera sementara masyarakat justru yang banyak merasakan akibatnya. Mulai dari penggunaan jalan umum untuk kepentingan pengangkutan bara, sehingga banyak terjadi kemacetan dimana-mana, meskipun beberapa tahun belakangan sudah dibangun jalan khusus untuk angkutan batubara, hingga seringnya pemadaman listrik yang seharusnya tidak terjadi di lumbung energy seperti Kalimantan Selatan ini.

### **1.2.1. Analisa Interaksi Antar Arena**

Interaksi yang berlangsung antar Arena Pemerintah, Birokrasi, Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi menunjukkan adanya sinergi. Dalam diskusi workshop yang dilakukan dengan melibatkan berbagai arena dapat ditangkap bahwa interaksi yang terjadi antar arena menunjukkan adanya kecenderungan yang relatif sama di mana Masyarakat Sipil dan Birokrasi seperti berhadap-hadapan dengan pemerintah. Masyarakat Sipil banyak mempertanyakan kinerja Pemerintah yang dianggap kurang transparan dan kurang adil khususnya dalam proses rekrutmen dan penempatan pejabat tehnis di lingkungan pemerintahan. Sebagian masyarakat khususnya masyarakat sipil berharap pemerintah lebih transparan dalam pengelolaan pemerintahan. Persoalan penempatan jabatan merupakan bagian yang banyak disoroti. Kompetensi dan kesesuaian bidang serta latar belakang pengetahuan dalam penempatan jabatan tampaknya merupakan masalah yang banyak mendapat sorotan masyarakat. Isu transparansi dan akuntabilitas masih dianggap lemah di wilayah ini. Isu transparansi juga terlihat pada aspek keterbukaan informasi publik. Ruang untuk mengakses informasi di birokrasi masih sulit, meski telah ada legitimasi bagi masyarakat untuk dapat mengakses informasi ini. Masih lemahnya

transparansi diasumsikan telah berimplikasi pada rendahnya akuntabilitas publik di Kalsel.

Sedang untuk isu efektivitas pelayanan masih belum maksimal. Pelayanan masih terkendala problema birokratis yang masih melekat, masih menyediakan ruang-ruang untuk adanya oknum yang dapat memanfaatkan bentuk pelayanan (telah ada sistem satu atap, tapi masih ada jendela-jendela untuk oknum). Selain itu pelayanan belum mampu menyentuh setiap elemen dari masyarakat. Kinerja pemerintah juga dinilai lamban dan kurang sensitive terhadap hal-hal yang menyangkut hajat hidup orang banyak khususnya dalam penanganan kelangkaan bahan bakar minyak dan krisis energi listrik. Sebagai wilayah lumbung energi dengan banyaknya tambang batubara maka menurut masyarakat sipil seharusnya krisis listrik tidak terjadi di wilayah ini namun kenyataannya pemadaman terus berlangsung.

Dari sisi pemerintah, muncul tanggapan bahwa munculnya persoalan dan konflik-konflik kecil dalam hubungan pemerintah dengan masyarakat lebih disebabkan karena kurangnya pemahaman dan pengetahuan masyarakat tentang program-program dan kerja-kerja yang telah dilaksanakan pemerintah. Hal ini berimplikasi pada seringnya terjadi kesalahpahaman di antara masyarakat dan pemerintah serta arena lainnya seperti tentang ketenagakerjaan, Upah Minimum Regional dan tentang outsourcing.

### **1.2.2. Langkah-langkah perbaikan**

Secara umum isu yang berkembang di setiap arena memiliki benang merah yang saling terkait satu dengan lainnya. Seperti pada isu transparansi dan akuntabilitas, diharapkan terciptanya pemahaman yang lebih, baik dari masyarakat maupun pemerintah terhadap keterbukaan informasi dan akses sehingga peraturan, program maupun kebijakan yang ada bisa berjalan efektif. Selain itu, diperlukannya publikasi dokumen yang lebih baik di media agar memudahkan proses sekaligus memangkas jalur birokrasi yang tidak perlu.

Isu efektivitas dan efisiensi layanan juga menjadi topik hangat yang terus dibicarakan. Peningkatan SDM harus dibarengi dengan pengawasan dan pemaksimalan kerja atau efisiensi sehingga tidak terjadi 'pemubaziran' baik biaya maupun tenaga. Sinergi antar pelaku pembangunan, juga perlunya merubah struktur dan kultur dari birokrasi beberapa rekomendasi untuk perbaikan kedepannya.

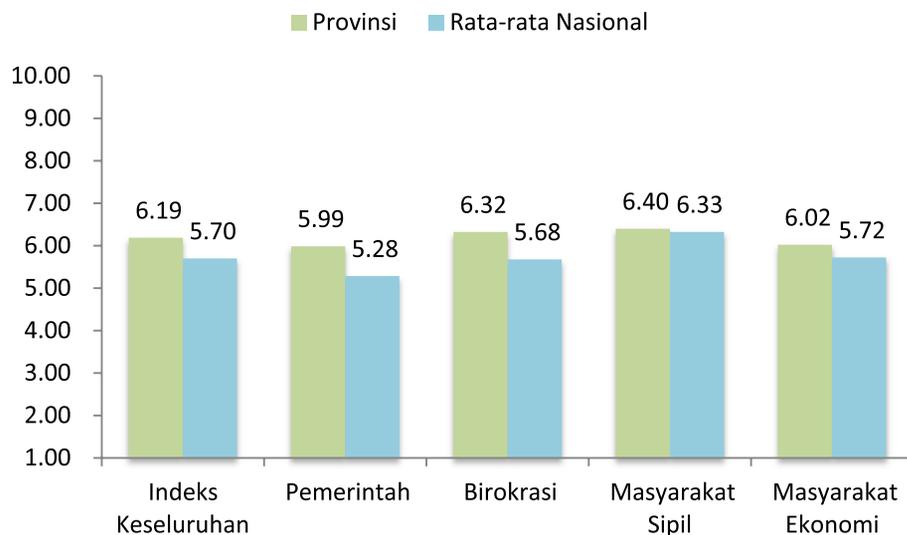
Untuk menjamin terciptanya iklim yang kondusif di segala bidang, terakomodasinya kebutuhan dan aduan masyarakat, maka perlu ketersediaan sarana dan prasarana yang memadai sebagai media khusus yang bisa menjembatani komunikasi di berbagai arena dan antar arena

## II. ANALISIS INDEKS TATA KELOLA PEMERINTAHAN

### 2.1. Perbandingan Indeks Kalimantan Selatan dengan Rata-rata Nasional

Provinsi Kalimantan Selatan secara keseluruhan memiliki nilai cukup baik 6,19. Nilai ini berada di atas rata-rata nasional yang hanya sebesar 5,70. Dengan nilai sebesar ini maka provinsi ini berada pada urutan pertama di bumi Kalimantan dan urutan ke 7 dari seluruh provinsi di Indonesia. Adapun posisi Kalimantan Tengah berada di urutan ke 12 secara nasional dan urutan kedua di region Kalimantan yang diikuti oleh Kalimantan Timur di urutan 22 dan Kalimantan Barat di urutan ke 26. Nilai cukup baik ini didapat karena hampir semua arena yang terlibat dalam tata pemerintahan, baik Pemerintah, Birokrasi, Masyarakat Sipil, dan Masyarakat Ekonomi mendapat nilai yang cukup baik dan semuanya berada di atas rata-rata nasional. Sementara skor akhir dari empat arena tersebut diperoleh berdasarkan kontribusi dari skor enam prinsip tata kelola pemerintahan. Enam prinsip itu meliputi partisipasi, keadilan, akuntabilitas, transparansi, efisiensi dan efektivitas. Grafik 1. memperlihatkan bahwa semua arena di Kalimantan Selatan berada di atas rata-rata angka nasional.

**Grafik 1. Indeks Provinsi Kalimantan Selatan dan Rata-Rata Nasional**



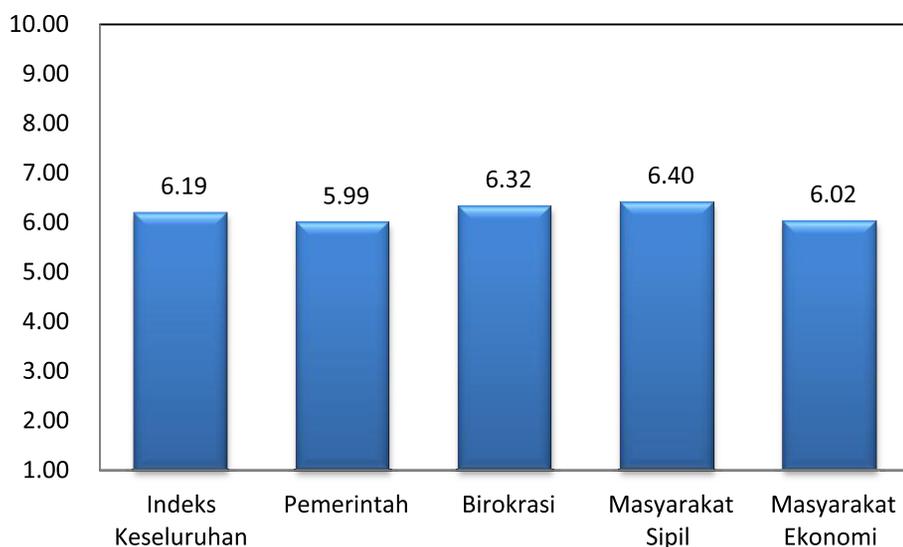
Indeks yang ditunjukkan oleh Gambar 1. ini memperlihatkan bahwa indeks keseluruhan tata kelola pemerintahan di Kalimantan Selatan (6,19) termasuk pada kategori “cukup”. Kesimpulan nilai akhir ini seperti diuraikan di atas merupakan kontribusi dari empat arena dan enam prinsip. Kontribusi terbesar diberikan oleh Arena Birokrasi (6,32) dengan nilai cenderung baik dan berada di atas rata-rata

nasional (5,68). Kontribusi terendah diberikan oleh Arena Pemerintah (5,99) yang hanya mendapat nilai cukup. Meskipun memberi kontribusi terkecil terhadap indeks keseluruhan Kalimantan Selatan namun nilai Arena Pemerintah di Kalimantan Selatan berada di atas rata-rata nasional (5,28). Adapun Arena Masyarakat Sipil dengan nilai 6,40 menempati kategori cenderung baik dan juga berada di atas rata-rata nasional (6,33) dan Arena Masyarakat Ekonomi mendapat nilai cukup dengan indeks 6,02 yang juga berada di atas rata-rata nasional (5,72). Berikut ini akan diuraikan lebih rinci tentang indeks tata kelola pemerintahan Kalsel berdasarkan arena dan prinsip-prinsip tersebut.

## 2.2. Perbandingan Antar Arena

Provinsi Kalimantan Selatan secara keseluruhan memiliki nilai cenderung baik (6,16). Indeks ini didapat utamanya dari kontribusi Arena Birokrasi, dengan indeks cenderung baik (6,32) dan merupakan indeks tertinggi dibandingkan dengan arena lainnya yang terlibat dalam proses tata kelola pemerintahan di Kalimantan Selatan. Nilai di Arena Birokrasi ini juga lebih tinggi dari indeks keseluruhan Provinsi Kalimantan Selatan.

**Grafik 2. Indeks Pemerintahan Kalimantan Selatan Menurut Arena**



Salah satu alasan yang mendukung tingginya indeks di Arena Birokrasi disebabkan karena tiga nilai prinsip tertinggi ada pada Arena Birokrasi yaitu efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas. Meskipun demikian prinsip terendah juga berada di Arena Birokrasi yaitu pada prinsip partisipasi. Partisipasi Birokrasi hanya memiliki nilai 3,74 dan ini merupakan indeks prinsip terendah dari keseluruhan indeks prinsip di Provinsi Kalsel. Adapun di Arena Pemerintah mendapat nilai terendah dari arena lainnya

karena dua prinsip terendah lainnya berada di wilayah ini yaitu transparansi dan efektivitas. Transparansi pemerintah hanya memiliki indeks 4,92 dan efektivitas pemerintah hanya memiliki nilai 4,73.

### 2.3. Perbandingan Antar Prinsip-prinsip

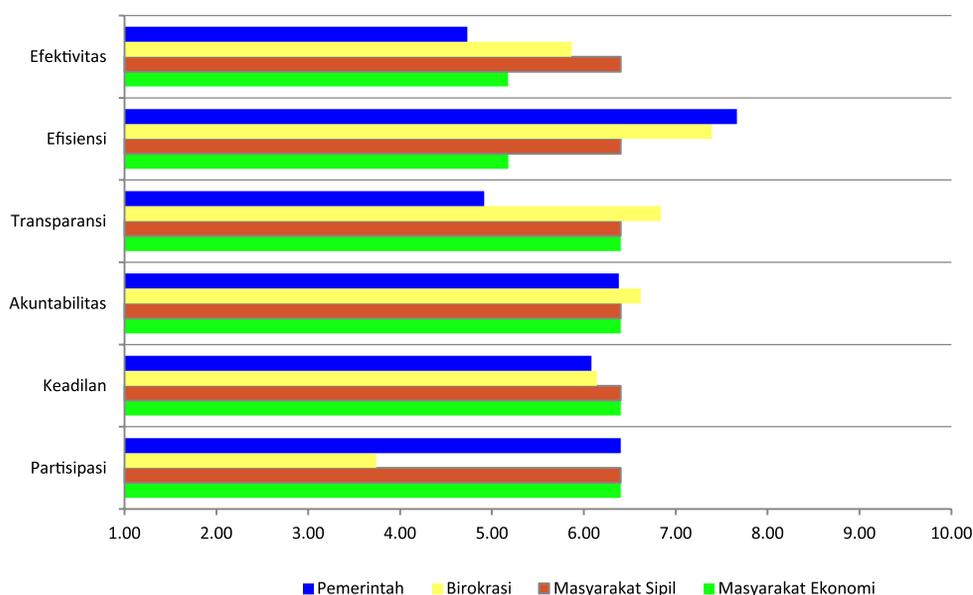
Arena	Indeks per Arena	Partisipasi	Keadilan	Akuntabilitas	Transparansi	Efisiensi	Efektivitas
Pemerintah	5,99	6,40	6,08	6,38	4,92	7,66	4,73
Birokrasi	6,32	3,74	6,14	6,62	6,84	7,39	5,86
Masyarakat Sipil	6,40	6,40	6,40	6,40	6,40	6,40	6,40
Masyarakat Ekonomi	6,02	6,40	6,40	6,40	6,40	5,18	5,18

Dari tabel 1 di atas tampak juga bahwa kesenjangan yang paling signifikan terjadi di Arena Birokrasi di mana prinsip partisipasi memiliki nilai sebesar 3.74 sedangkan prinsip transparansi memberikan nilai yang cukup besar yaitu 6,84. Sedangkan prinsip lainnya relatif stabil berada di antara indeks 5 dan 6.

Seperti sudah diuraikan sebelumnya, Arena Birokrasi merupakan arena dengan indeks tertinggi di Kalimantan Selatan dengan nilai cenderung baik (6,32). Indeks ini merupakan kontribusi dari hampir semua prinsip yang bernilai cenderung baik yaitu keadilan (6,14), akuntabilitas (6,62), efisiensi (7,39) bahkan transparansi (6,84) mendapat nilai cenderung baik, kecuali pada prinsip efektivitas (5,86) bernilai sedang dan prinsip partisipasi (3,74) bernilai cenderung buruk. Dengan angka tersebut maka Arena Birokrasi menjadi arena di mana prinsip tertinggi dan terendah semuanya berada di wilayah ini. Dengan kata lain, meskipun kinerja birokrasi dalam hal transparansi memiliki indeks terendah namun dalam hal efektivitas birokrasi memiliki nilai tertinggi. Artinya kinerja birokrasi di provinsi ini cukup efektif namun kurang transparan.

Selain prinsip partisipasi di Arena Birokrasi, dua nilai terendah lainnya berada di Arena Pemerintah yaitu transparansi dan efektivitas. Transparansi pemerintah hanya memiliki nilai sedang (4,92) dan efektivitas pemerintah bernilai cenderung buruk (4,73). Prinsip lainnya yaitu keadilan juga bernilai sedang (5,94), sedangkan partisipasi (6,40), akuntabilitas (6,38) dan efisiensi (6,16) memiliki nilai cenderung baik. Artinya meskipun Arena Pemerintah dalam hal efektivitas memiliki nilai cenderung buruk namun dalam beberapa hal seperti partisipasi, akuntabilitas kinerjanya cenderung baik.

**Grafik 3. Perbandingan Prinsip Tiap Arena**



Perbandingan prinsip tertinggi dan terendah dari setiap arena sebagaimana pada grafik di atas terlihat bahwa nilai terendah pada prinsip partisipasi ada pada Arena Birokrasi (3,74). Sementara prinsip partisipasi pada arena lainnya baik Pemerintah, Masyarakat Sipil maupun Masyarakat Ekonomi semuanya mendapat nilai sama (6,4) yaitu cenderung baik

Adapun nilai tertinggi pada prinsip keadilan ada pada Arena Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi yang mendapat nilai sama yaitu cenderung baik (6,4). Sementara nilai terendah untuk prinsip keadilan ada pada Arena Pemerintah (6,08).

Pada prinsip akuntabilitas nilai tertinggi ada pada birokrasi (6,62) dengan nilai cenderung baik, sementara terendah berada pada Arena Pemerintah (6,38) juga dengan nilai cenderung baik. Demikian juga akuntabilitas di dua arena lainnya yaitu masyarakat sipil dan masyarakat ekonomi juga bernilai cenderung baik (6,40). Hal ini memberi arti bahwa akuntabilitas kinerja semua arena di provinsi ini cenderung baik.

Nilai tertinggi pada prinsip transparansi berada pada Arena Birokrasi (6,84) dengan nilai cenderung baik sedangkan transparansi terendah ada pada Arena Pemerintah (4,92) dengan nilai sedang. Sedangkan di dua arena lainnya seperti juga pada prinsip akuntabilitas, Arena Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi sama-sama mendapat nilai cenderung baik (6,4).

Di prinsip efisiensi agak sedikit berbeda dari kecenderungan yang ada pada prinsip lain di provinsi ini karena nilai efisiensi terendah justru ada pada masyarakat ekonomi (5,18) dengan nilai sedang. Adapun nilai tertinggi kembali ada pada birokrasi (7,39) dengan nilai cenderung baik. Hal ini dapat diartikan bahwa kinerja paling efisien ada pada birokrasi sedangkan kinerja yang paling tidak efisien dibanding arena lainnya adalah masyarakat ekonomi.

Demikian juga pada prinsip efektivitas, kinerja yang paling tinggi efektivitasnya berada pada masyarakat sipil (6,40), sedangkan terendah kembali berada pada Arena Pemerintah (4,73). Hal ini menunjukkan bahwa kinerja masyarakat sipil efektivitasnya cenderung baik sedangkan pemerintah kinerja efektivitasnya cenderung buruk.

Pada Arena Birokrasi, indeks tertinggi pada prinsip efisiensi dengan nilai baik (7,39). Indeks ini merupakan nilai tertinggi di Kalimantan Selatan dari seluruh arena maupun prinsip. Sementara indeks terendah juga pada Arena Birokrasi berada pada prinsip partisipasi dengan nilai cenderung buruk (3,74). Indeks ini juga merupakan nilai terendah dari seluruh arena dan seluruh prinsip. Pada Arena Masyarakat Sipil, indeks semua prinsip mendapat nilai yang seragam/setara (6,40) dengan kategori cenderung baik. Sementara untuk Arena Masyarakat Ekonomi indeks tertingginya ada pada prinsip transparansi, akuntabilitas, keadilan dan partisipasi dengan nilai cenderung baik (6,40), sedangkan indeks terendahnya ada pada prinsip efisiensi dan efektivitas dengan nilai sama (5,18).

## **2.4. Analisa Indikator**

### **2.4.1. Arena Pemerintah**

Di Kalimantan Selatan prinsip partisipasi pada Arena Pemerintah menunjukkan nilai yang cenderung baik (6,40). Hal ini disebabkan karena semua indikator yang ada pada prinsip ini memberikan nilai yang cukup baik (6,40) dan bahkan hampir semua berada di atas rata-rata nasional kecuali pada indikator kualitas audiensi atau interaksi stakeholder dengan gubernur yang berada di bawah rata-rata nasional (6,40). Hal ini dapat dilihat misalnya pada kualitas keterlibatan dan interaksi para pemangku kepentingan pada berbagai kegiatan gubernur. Misalnya pada kegiatan coffee morning, meskipun gubernur telah membuka kesempatan bagi berbagai pihak untuk terlibat dalam pertemuan rutin tersebut, namun pada kenyataan hanya sebagian stakeholder yang dapat terlibat aktif khususnya SKPD. Sementara kelompok kepentingan lain seperti masyarakat sipil cenderung pasif dengan tingkat partisipasi dan interaksi yang sangat minim.

Adapun prinsip keadilan memberi kontribusi nilai cukup (6,08). Nilai ini di antaranya disumbangkan dari beberapa indikator yang semuanya di atas rata-rata nasional. Indikator yang paling banyak

berkontribusi pada prinsip keadilan adalah adanya pelembagaan terhadap upaya perlindungan dan pemberdayaan perempuan. Hal ini disebabkan karena di wilayah Kalimantan Selatan telah terbentuk Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak (BPPPA) Prov. Kalimantan Selatan sebagai salah satu SKPD sejak 7 Januari 2009. Sebelumnya badan ini merupakan bagian atau badan pada Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Perempuan Kalsel. Badan ini memiliki sekretarian di Jalan D.I. Panjaitan No.34 Lt.IV Banjarmasin Telp. 05113350782. Badan ini bekerja cukup optimal melalui berbagai kegiatan yang terprogram. Namun meskipun demikian kinerja pemerintah dinilai kurang adil khususnya dalam pengalokasian anggaran baik di bidang kesehatan, pendidikan maupun penanggulangan kemiskinan. Khusus alokasi untuk kesehatan –sebagai penyumbang indikator terendah di prinsip keadilan - misalnya, Kalimantan Selatan hanya mengalokasikan dana Rp. 266.104.184.469 atau sekitar Rp. 74.617 perpenduduk. Angka ini jauh di bawah Kalimantan Timur yang mengalokasikan dana kesehatan sebesar Rp. 636.232.068.251,03 atau sekitar Rp.123.531 perpenduduk. Meskipun demikian alokasi anggaran ini sudah dapat dikatakan cukup baik jika dibandingkan dengan provinsi lainya khususnya Kalimantan Tengah dan Kalimantan Barat. Namun jika dilihat dari anggaran pendidikan maka Kalimantan Selatan memiliki angka tinggi dibanding Kalimantan Timur yang memiliki anggaran Rp. 386.799 per siswa sedangkan Kalimantan Selatan mengalokasikan anggaran sebesar Rp.548.403 per siswa. Bahkan dengan angka ini Kalimantan Selatan berada diurutan keempat tertinggi dalam pengalokasian dana pendidikan, Kalimantan Selatan hanya berada dibawah Jakarta yang mengalokasikan sebesar Rp. 2.289.588 per siswa, kemudian Aceh memiliki anggaran sebesar Rp. 954.410 per siswa dan Kepulauan Riau sebesar Rp. 624.221 per siswa.

Pada prinsip akuntabilitas, indeks Kalimantan Selatan berada pada posisi cenderung baik (6.38). Hal ini disebabkan karena dalam beberapa hal akuntabilitas pemerintahan Kalimantan Selatan dinilai sangat baik khususnya dalam hal ketepatan waktu pengesahan APBD Provinsi tahun 2011. Demikian juga rasio belanja hibah dan bantuan sosial terhadap belanja barang/jasa dan modal juga mendapatkan nilai tinggi. Namun salah satu hal yang membuat penilaian akuntabilitas pemerintahan Kalimantan Selatan dinilai kurang adalah pada target capaian prioritas pada RPJMD dengan capaian tahunan Pemerintah provinsi dalam LKPJ.

Persoalan transparansi di Arena Pemerintah tampaknya merupakan masalah yang perlu mendapat perhatian karena pada prinsip ini nilainya hanya sebesar 4,92. Salah satu faktor terbesar yang menyebabkan prinsip ini mendapat nilai terendah adalah persoalan aksesibilitas penggunaan dana aspirasi anggota DPRD provinsi yang cukup sulit. Dalam uji akses yang dilakukan pada saat pengumpulan data di lapangan, laporan atau catatan tentang penggunaan dana aspirasi ini tidak didapatkan karena sulitnya akses untuk itu. Demikian juga dengan akses terhadap kegiatan pengawasan DPRD, risalah rapat dan kunjungan kerja relatif sulit diakses karena pendokumentasian yang kurang

baik. Berbanding terbalik dengan aksesibilitas penggunaan dana aspirasi, akses terhadap dokumen Perda dan Pergub relative cukup mudah, selain diberikan akses yang luas untuk mendapatkan dokumen berupa hardcopy, data tentang itu juga dapat diakses melalui website meskipun tidak lengkap. Demikian juga kualitas komunikasi gubernur dalam mengkoordinasikan pembangunan juga cenderung baik. Sedangkan akses terhadap kelengkapan APBD dan pertanggungjawaban APBD mendapat nilai cukup. Komposisi nilai tinggi dan rendah ini menyebabkan nilai transparansi di arena ini berada relatif di tengah atau sedang.

Dalam hal efisiensi, Arena Pemerintah mendapatkan nilai 7,66 atau hanya bernilai cukup. Hal ini disebabkan karena rendahnya ketepatan waktu dalam pembuatan regulasi baik itu perda maupun pergub. Bahkan dalam data untuk mengukur ketepatan waktu ini pun sulit didapatkan karena tidak ada dokumen tentang kapan mulai raperda mulai dibahas. Namun satu hal yang membuat kinerja pemerintah dinilai efisien dapat dilihat dari indikator rasio total budget DPRD terhadap total APBD yang sangat baik.

Pada sisi efektivitas, Arena Pemerintah di Kalimantan Selatan memiliki nilai yang cenderung buruk (4,73). Dengan nilai ini maka prinsip efektivitas merupakan nilai terendah dibanding prinsip lainnya di arena ini. Bahkan jika dibandingkan dengan rata-rata nasional maka nilai ini berada di bawah rata-rata nasional. Kinerja pemerintah dinilai kurang efektif karena banyak hal di antaranya dilihat dari jumlah perda inisiatif yang digagas pada tahun 2011 cukup sedikit. Selain itu, persentase perempuan di parlemen juga sangat sedikit yaitu hanya tujuh orang dari keseluruhan anggota dewan yang berjumlah 55 orang atau hanya sekitar 13%. Bahkan khusus untuk tingkat kemiskinan iprovinsi ini mendapatkan nilai yang buruk. Pada tahun 2010 persentase tingkat kemiskinan Kalimantan Selatan 5,30% dan pada 2011 persentase orang miskin di Kalimantan Selatan sebesar 5,20%. Itu artinya penurunan angka kemiskinan di Kalimantan Selatan dari 2010 ke 2011 hanya 10%. Sementara di provinsi lainnya jauh lebih tinggi, seperti di Kalimantan Tengah penurunan kemiskinan dari tahun 2010 ke 2011 sebesar 20%, Kalimantan Barat 40%, bahkan di Kalimantan Timur penurunan kemiskinan mencapai 90%. Nilai tertinggi pada prinsip efektivitas ini mendapat kontribusi terbesar dengan adanya regulasi tentang Perlindungan Lingkungan Hidup. Regulasi lingkungan hidup ini tercermin dari beberapa perda Pemerintah Kalimantan Selatan seperti perda tentang RT/RW dan perda tentang Pertambangan.

#### **2.4.2. Arena Birokrasi**

Seperti telah dituliskan di atas bahwa prinsip partisipasi di Arena Birokrasi memiliki nilai sebesar 3,74. Salah satu yang memberi kontribusi terbesar untuk nilai prinsip ini dengan nilai sempurna adalah adanya forum regular antara pemerintah provinsi dan masyarakat untuk memperkuat iklim

investasi, penciptaan lapangan kerja dan pemberdayaan ekonomi rakyat. Forum ini di antaranya difasilitasi melalui forum coffee morning yang dilaksanakan setiap bulan di hari rabu pada minggu pertama. Pada forum ini baik SKPD maupun stakeholder yang terkait dengan pemerintah terutama yang terkait dengan persoalan yang akan dibahas akan dihadirkan dan dilibatkan oleh pemerintah. Demikian juga dengan keberadaan dewan kesehatan, dan dewan pendidikan member kontribusi yang cukup tinggi pada prinsip ini. Namun terlepas dari kedua hal tersebut, partisipasi di Arena Birokrasi menjadi tidak maksimal karena ketiadaan unit pelayanan pengaduan masyarakat di bidang pendidikan, kesehatan dan pengentasan kemiskinan demikian juga unit pelayanan pengaduan masyarakat di Dispenda provinsi.

Dalam hal keadilan (fairness) di Arena Birokrasi berada pada nilai 6,14. Nilai ini sebagian besar terkait dengan keadilan gender dan kelompok-kelompok terpinggirkan. Beberapa nilai yang cukup tinggi disebabkan adanya pelayanan publik yang tidak diskriminatif. Demikian juga dalam hal pengadaan barang dan jasa pemerintah provinsi yang telah melalui mekanisme lelang langsung melalui website dapat meminimalisir terjadinya praktik diskriminatif. Bahkan nilai sempurna diberikan karena saat ini telah ada Perda tentang PUG yaitu Perda Prov. Kalsel No. 6 Th. 2008 tentang Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Prov. Kalsel serta Perda No. 5 Th. 2009 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Daerah. Namun terlepas dari hal itu semua, salah satu hal yang perlu mendapat perhatian dalam konteks keadilan gender ini adalah bahwa persentase pejabat perempuan di provinsi ini khususnya yang menempati eselon 2 masih relatif sedikit. Dari 296 eselon II di Pemprov Kalsel pada tahun 2010 hanya 15 orang atau 4,09 persen saja perempuan.

Selanjutnya Arena Birokrasi pada prinsip akuntabilitas dapat dikatakan cenderung baik karena memiliki tingkat konsistensi yang cukup baik dalam hal kebijakan ekonomi dengan kebijakan kelestarian lingkungan. Selain itu opini BPK terhadap APBD Provinsi juga telah berada pada 'Wajar Dengan Pengecualian' (WDP). Transparansi arena ini juga cenderung baik karena akses terhadap dokumen keuangan daerah dan regulasi investasi cukup mudah. Demikian juga dengan prinsip efisiensi, dianggap efisien karena rasio belanja aparatur baik atau berimbang. Khususnya terhadap realisasi PAD dan juga terhadap total belanja publik provinsi. Adapun prinsip efektivitas di Arena Birokrasi sangat tampak kurang baik karena kualitas air, udara & tutupan hutan dianggap buruk.

### **2.4.3. Arena Masyarakat Sipil**

Arena Masyarakat Sipil di provinsi yang beribukota Banjarmasin ini juga tergolong baik dengan nilai total 6,40. Nilai ini memposisikan Arena Masyarakat Sipil di posisi teratas atau tertinggi dibanding arena lainnya. Arena ini disumbang oleh semua prinsip –partisipasi, keadilan, akuntabilitas, transparansi, efisiensi dan efektivitas- yang mendapat nilai cenderung baik dengan angka 6,40.

Indikator dari pencapaian ini di antaranya disebabkan oleh adanya wadah keterlibatan masyarakat yang disediakan OMS dan adanya pelibatan masyarakat oleh OMS dalam upaya pemberdayaan perempuan meskipun tidak maksimal. OMS juga cukup adil dalam mengangkat isu-isu advokasi mereka dan cukup berpihak pada kelompok-kelompok rentan & gender. Demikian juga dengan akuntabilitas dan transparansi OMS. OMS dianggap baik dalam hal akuntabilitas melalui pelaporan program dan keuangan mereka serta dalam hal prosedur monitoring dan evaluasi. Transparansi OMS juga dinilai baik melalui kemudahan akses terhadap informasi kelembagaan dan kegiatan mereka. Hal yang sama juga terjadi pada prinsip efisiensi dan efektivitas. Kinerja OMS dinilai cukup efisien dan juga cukup efektif melalui Koordinasi kegiatan mereka serta kontribusi mereka terhadap upaya pemberantasan korupsi, peningkatan kualitas pelayanan, dan pemberdayaan kelompok rentan.

#### **2.4.4. Arena Masyarakat Ekonomi**

Tidak jauh berbeda dengan kondisi masyarakat sipil, masyarakat ekonomi juga memiliki nilai cukup baik dalam beberapa aspek seperti partisipasi, keadilan, akuntabilitas dan transparansi. Nilai partisipasi dan keadilan yang baik diperoleh karena kualitas partisipasi masyarakat ekonomi dalam asosiasi dan dalam perumusan kebijakan daerah dinilai baik. Masyarakat ekonomi juga dinilai baik dan adil dalam persamaan kesempatan untuk mendapatkan informasi, fasilitas dan mengikuti tender serta dinilai baik dalam masalah perlindungan hak-hak buruh. Demikian juga dalam hal akuntabilitas dan transparansi, masyarakat ekonomi dinilai baik dalam soal pertanggungjawaban kegiatan dan keuangan asosiasi, serta dalam kepatuhan sector usaha dalam membayar pajak serta terhadap aturan dan prosedur pelaksanaan usaha.

Masyarakat ekonomi hanya dinilai sedikit kurang dalam hal efisiensi dan efektivitas. Hal ini diantaranya disebabkan karena sektor usaha dianggap kurang dalam penggunaan energy dan sumberdaya alam yang ramah lingkungan dan kurang dalam penyerapan tenaga kerja. Pada tahun 2011 persentase pengangguran Provinsi Kalimantan Selatan sebesar 5,89% sedangkan pada tahun 2011 turun menjadi 5,62%. Ini menunjukkan bahwa tingkat pengurangan pengangguran terbuka di provinsi ini hanya sebesar 27%.

### **III. Kesimpulan dan Rekomendasi**

#### **3.1. Kesimpulan**

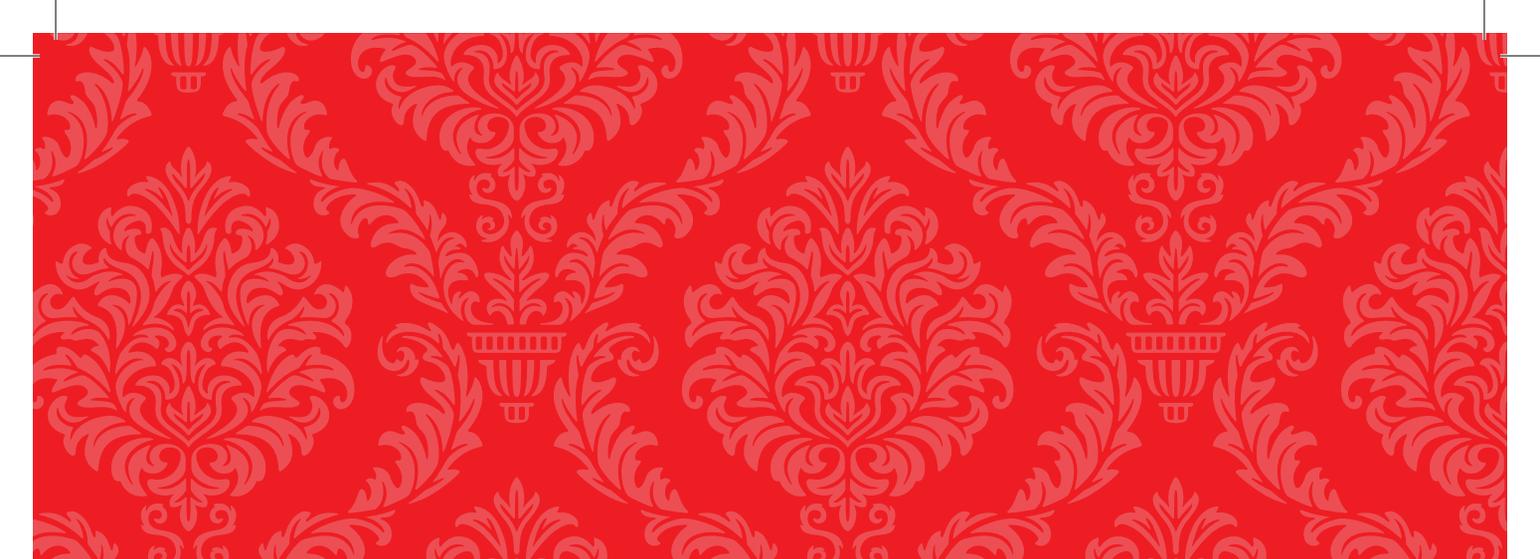
Dari analisis di atas dapat disimpulkan bahwa kinerja birokrasi di wilayah Kalimantan Selatan dinilai paling baik di atas kinerja arena lainnya, Hal ini didukung oleh kenyataan bahwa birokrasi memiliki nilai cenderung baik dalam semua prinsip kecuali partisipasi. Mengikuti di bawah masyarakat sipil, di urutan selanjutnya adalah birokrasi. Meskipun dalam beberapa prinsip birokrasi dinilai kurang seperti dalam hal partisipasi namun arena ini dinilai baik dalam efisiensi. Selanjutnya diikuti oleh masyarakat ekonomi yang cenderung stabil dalam hampir setiap prinsip, kecuali pada prinsip efisiensi dan efektivitas arena ini dinilai masih sedikit kurang, Di urutan terakhir ditempati Arena Pemerintah. Situasi ini terjadi karena di beberapa prinsip pemerintah dinilai kurang maksimal khususnya dalam hal efektivitas dan transparansi.

Dilihat dari sisi prinsip, Kalimantan Selatan tidak banyak memiliki kesenjangan nilai, yang terlalu tinggi, Prinsip yang cenderung rendah atau cukup ada pada prinsip efektivitas dan nilai cenderung baik berada pada prinsip akuntabilitas.

#### **3.2. Rekomendasi**

Mengacu pada uraian di atas maka ada beberapa rekomendasi yang diberikan yaitu:

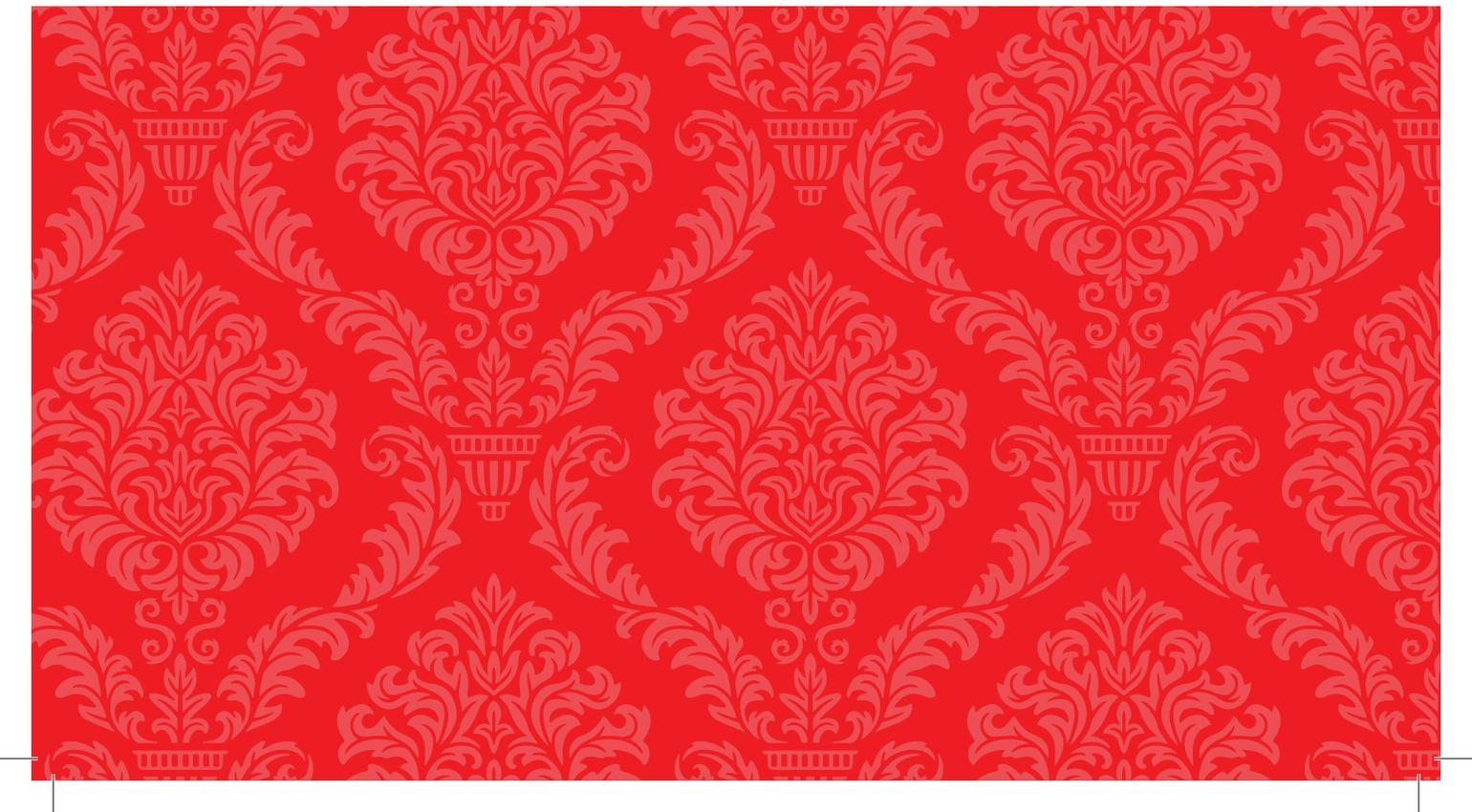
Bagi birokrasi diharapkan untuk lebih banyak melibatkan partisipasi stakeholder dalam berbagai proses dan kerja pemerintahan. Adapun pemerintah, dalam proses tata kelola pemerintahan diharapkan lebih transparan dan efektif agar proses pembangunan dan pemerintahan berjalan lebih baik. Untuk menjamin terciptanya iklim yang kondusif di segala bidang, terakomodasinya kebutuhan dan aduan masyarakat, maka perlu ketersediaan sarana dan prasarana yang memadai sebagai media khusus yang bisa menjembatani komunikasi di berbagai arena dan antar arena.

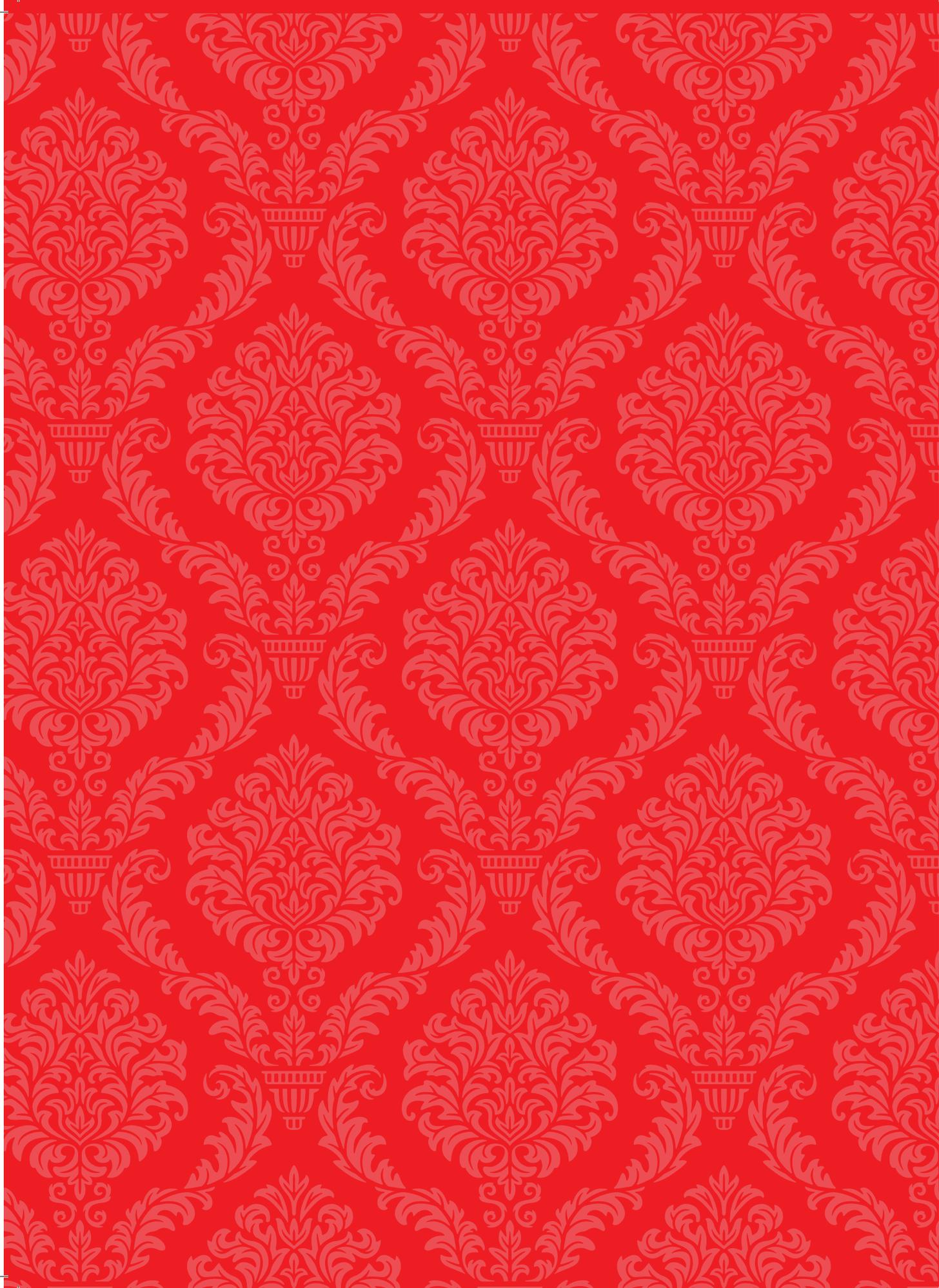


## 20. PROVINSI KALIMANTAN TIMUR

# “TATA KELOLA YANG TIDAK PARTISIPATIF DAN TRANSPARAN”

Oleh: Yuyun Kurniawan





## I. PROFIL KALIMANTAN TIMUR

### 1.1. Kondisi Umum Geografis, Demografis, Sosial dan Ekonomi

Daerah Kalimantan Timur (Kaltim ) terdiri dari wilayah daratan 198,441.17 km<sup>2</sup> dan wilayah laut 40,693,92 km<sup>2</sup>. Terletak diantara 113 °,44' dan 119° 00' bujur Timur dan antara 4°24' LU dan 2°25' lintang Selatan. Dengan adanya perkembangan dan pemekaran wilayah, Kaltim merupakan provinsi terluas kedua setelah Papua, dibagi menjadi 10 kabupaten, 4 kotamadya, 146 kecamatan dan 1475 desa/kelurahan.

Tahun 2011 penduduk Kaltim sebagian besar beragama Islam (85,86%), selebihnya 9,68 % beragama Kristen Protestan, Katolik 4,42 %, Budha 0,16% , hindu 0,51% dan lainnya sebesar 0,04%. Suku terbesar yang ada di Kaltim adalah Banjar, Bugis, Jawa, Kutai dan Dayak. Untuk suku-suku yang lain ada, tapi jumlahnya tidak sebesar ke-5 suku tersebut.

Pada tahun 2011 penduduk tersebar di Kaltim berada di Kota Samarinda 20,47 %, selebihnya berada di Kabupaten Kukar 17,64 %, Balikpapan 15,69 % dan sisanya tersebar. Pola persebaran penduduk Kaltim menurut luas wilayah sangat timpang sehingga menyebabkan terjadinya perbedaan tingkat kepadatan penduduk antar daerah yang mencolok terutama antar kabupaten dan kota.

Selama kurun waktu 2010-2011, angkatan kerja di Kaltim meningkat sebanyak 116,241 orang, dari 1.648.455 orang menjadi 1.764.696 orang. TPAK Kaltim pada tahun 2011 sebesar 68,51 % mengalami kenaikan sebesar 1,07 % dibanding dengan kondisi tahun 2010. Menurut jenis kelamin terlihat bahwa TPAK laki-laki selalu lebih tinggi dibanding TPAK perempuan.

Laju pertumbuhan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Provinsi Kaltim menurut lapangan usaha pada tahun 2011 sebesar 3,93 % dengan migas dan non migas sebesar 11,73%. Pertumbuhan PDRB dengan migas mengalami penurunan, namun pertumbuhan tanpa migas naik menjadi 0,03 %. PDRB dengan migas menunjukkan bahwa sektor ekonomi yang sangat berperan dalam pembentukan PDRB Kaltim adalah sektor pertambangan (50,29%), industri pengolahan (23,36%) perdagangan, hotel dan restoran (7,85%) serta sektor pertanian (5,71%).

### 1.2 Implikasi dan Tantangan Tata Kelola Pemerintahan Kaltim

Kaltim merupakan satu pintu gerbang utama di wilayah Indonesia bagian Timur. Daerah yang dikenal sebagai gudang kayu dan hasil pertambangan, mempunyai ratusan sungai yang tersebar di hampir semua kab/kota dan merupakan sarana angkutan utama di samping angkutan darat dengan sungai terpanjang, Sungai Mahakam.

Dengan wilayah yang sangat luas dengan ratusan sungai dan perbukitan, tidak semua wilayah di Kaltim dapat diakses melalui jalan darat. Terutama kabupaten/kota di wilayah bagian Utara seperti Malinau, Tarakan, Berau, Nunukan, Bulungan, yang kini telah memisahkan diri menjadi Kalimantan Utara.

Susahnya akses dan mahalnya biaya transportasi menjadi tantangan sendiri bagi pengelolaan pemerintahan provinsi yang dipimpin oleh Awang Faroek Ishak dan wakilnya Farid Wadjdy untuk periode tahun 2008-2013 yang terpilih melalui proses PILKADA dua putaran. Misalnya saja, dari ibukota Provinsi Kaltim, yaitu Samarinda ke Kabupaten Malinau, harus menggunakan transportasi udara sebanyak dua kali, dengan biaya yang sangat mahal dan tidak semua orang mampu. Bahkan lebih mahal dibanding ke ibukota Negara, Jakarta. Belum lagi untuk warga-warganya yang berada di pedalaman, harus menempuh jalur perbukitan dan sungai sepanjang ratusan kilometer, jika ingin berbelanja atau mengurus hal-hal terkait administrasi seperti pembuatan Kartu Penduduk (KTP). Bukan itu saja, infrastruktur seperti jalan raya pada jalan provinsi yang rusak arah turut menghambat kemudahan akses transportasi.

Selain permasalahan akses transportasi, saat ini yang menjadi permasalahan utama Kaltim adalah Lingkungan. Meskipun Gubernur Kaltim, Awang Faroek Ishak atau biasa dikenal dengan AFI memiliki banyak program terkait lingkungan, seperti Kaltim Green, aksi penanaman pohon, dan sebagainya, hampir sebagian besar wilayah Kaltim dilanda banjir jika hujan turun. Banyaknya daerah resapan air yang beralih fungsi menjadi perumahan dan tambang batu bara ditenggarai menjadi salah satu penyebab terbesar permasalahan banjir. Tidak adanya program signifikan dari pemerintah untuk mengatasi permasalahan ini membuat kekecewaan sendiri bagi masyarakat terhadap pemerintah.

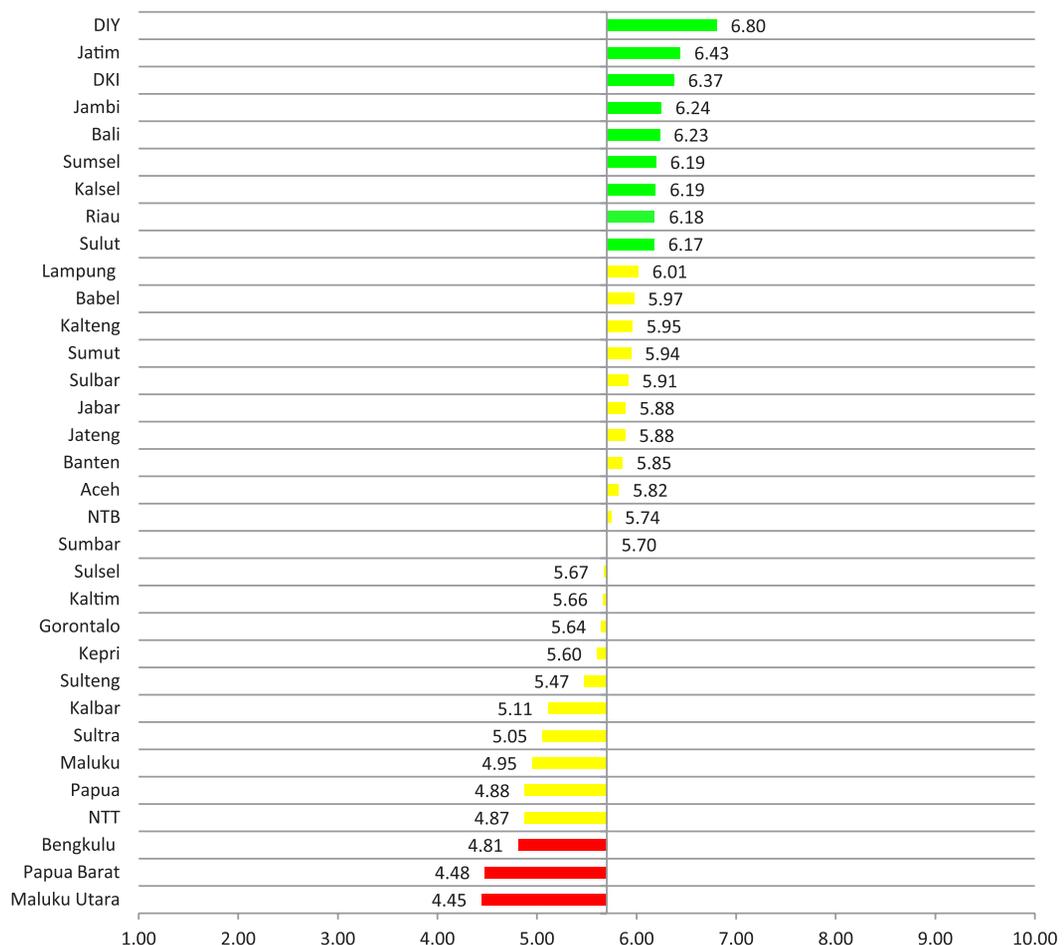
Namun sebagai Gubernur, AFI cukup terbuka untuk berdialog dengan pihak mana saja, baik dari masyarakat ekonomi, sipil, SKPD, dan DPRD. Walaupun belum ada pertemuan regular untuk menampung berbagai usulan maupun keluhan masyarakat. Begitu juga untuk masalah kesehatan dan kemiskinan, belum ada saluran resmi untuk masyarakat. Untuk pendidikan sendiri, Kaltim telah membentuk dewan pendidikan sebagai jalur resmi membahas rencana pendidikan dan permasalahan di dunia pendidikan. Karena AFI sendiri sangat concern terhadap masalah pendidikan, tercermin dengan program Beasiswa Kaltim cemerlang bernilai milyaran rupiah untuk seluruh lapisan pelajar.

Untuk Laporan hasil pemeriksaan (LHP) atas Laporan Keuangan Pemerintah daerah Kaltim tahun anggaran 2011 BPK memberikan opini WAJAR DENGAN PENGECUALIAAN. BPK berpendapat posisi keuangan Pemprov per tanggal 31 Desember 2011 laporan realisasi anggaran, laporan arus kas dan catatan atas laporan keuangan untuk tahun yang berakhir pada tanggal tersebut disajikan wajar dalam semua hal yang material dan sesuai standar akuntansi pemerintah, kecuali untuk dampak-dampak hal berhubungan dengan yang dikecualikan. Di antaranya belanja barang untuk tahun yang

berakhir tanggal 31 desember 2011 tidak didukung bukti pertanggungjawaban, serta penatausahaan dan pencatatan asset tetap dalam neraca per 31 Desember 2011 tidak memadai.

## II. ANALISIS INDEKS TATA KELOLA PEMERINTAHAN PROVINSI KALIMANTAN TIMUR

Indonesia Governance Index (IGI) merupakan salah satu model pengukuran kinerja tata kelola pemerintahan (governance) provinsi yang paling komprehensif di Indonesia. IGI merupakan indeks komposit atas 89 indikator yang diuji terhadap empat kelompok (arena), yaitu: Pemerintah, Birokrasi, Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi. Enam prinsip dalam tata kelola; Partisipasi, Keadilan, Akuntabilitas, Transparansi, Efektivitas dan Efisiensi dijadikan sebagai pendekatan analisis terhadap indikator-indikator tersebut sehingga diperoleh gambaran tentang kualitas penyelenggaraan tata kelola di suatu provinsi. Gambar di bawah ini adalah ilustrasi dari rentang nilai dan tingkat kualitas yang digunakan dalam IGI 2012. Dari hasil penilaian terhadap semua arena, diketahui nilai indeks tata kelola pemerintahan di Provinsi Kalimantan Timur berdasarkan prinsip-prinsip tata kelola adalah 5,66. Skor tersebut masuk dalam kategori sedang dan masih berada di bawah indeks rata rata nasional sebesar 5,70



Jika diurutkan berdasarkan pemeringkatan keseluruhan provinsi seperti terlihat pada grafik di atas, Kaltim berada pada peringkat ke 23 dari 33 propinsi. Apabila disandingkan dengan provinsi-provinsi yang berada di wilayah Kalimantan, indeks tata kelola pemerintahan di Kaltim terpaut cukup jauh di bawah Provinsi Kalimantan Selatan (Peringkat ke-9) dan Kalimantan Tengah (peringkat ke-13)

Arena	Indeks per Arena	Partisipasi	Keadilan	Akuntabilitas	Transparansi	Efisiensi	Efektivitas
Pemerintah	5,37	5,76	6,93	4,91	2,48	9,25	4,42
Birokrasi	5,52	1,18	7,21	5,48	1,00	8,50	9,34
Masyarakat Sipil	6,40	6,40	6,40	6,40	6,40	6,40	6,40
Masyarakat Ekonomi	5,54	6,40	5,82	6,40	4,60	4,60	5,45

## 2.1. ANALISA LEVEL ARENA

### 2.1.1. ARENA PEMERINTAH

Dalam penyusunan indeks tata kelola pemerintahan, hasil per arena untuk Arena Pemerintah, pemerintah Kaltim sendiri mendapatkan nilai sedang (5,37) sedikit di atas rata-rata nasional untuk Arena Pemerintah (5,28).

Pada hasil penelitian ini, tampak bahwa, penyumbang terburuk nilai indeks Arena Pemerintah provinsi ini adalah prinsip tranparansi. Skor rendah ini merupakan hasil pengukuran terhadap indikator uji akses terhadap UU no 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

Data-data yang seharusnya dipublikasikan secara berkala oleh pemerintah pada kenyataannya tidak dilakukan, baik melalui wadah perpustakaan maupun website resmi pemerintah. Begitu pula ketika dilakukan uji akses. Data-data seperti data anggaran sangat sulit diperoleh, harus melalui prosedur resmi, dan sering kali tidak mendapat tanggapan meskipun sudah melalui prosedur yang berlaku. Faktor kedekatan secara personal sangat menentukan dapat tidaknya kita pada akses data tersebut.

Selain itu pada Arena Pemerintah, nilai indeks yang masih rendah juga disumbangkan dari pengelolaan pemerintah berdasarkan lemahnya prinsip efektivitas, akuntabilitasi dan partisipasi. Hal ini tercermin kualitas publik hearing dan komunikasi pembangunan yang tampak masih dilakukan searah yaitu Top Down, walaupun telah dilakukan Musrenbang-musrenbang. Selain itu anggota-anggota DPRD sendiri masih dianggap lebih membawa kepentingan pribadi, kelompok atau partainya dibanding memperjuangkan kepentingan rakyat yang diwakilinya.

Meskipun banyak prinsip tata kelola pemerintah Kaltim sendiri masih banyak yang di bawah indeks nasional, namun prinsip keadilan dan efisiensi cukup banyak menyumbang poin dalam pengukuran indeks. Pemerintah Kaltim sendiri dari prinsip efisiensi pengelolaan pemerintah dapat diacungi jempol karena sangat baik dari rata-rata nilai nasional. Ini terlihat dari banyaknya rata-rata perda yang diselesaikan dalam waktu setahun, dan peraturan-peraturan sebagai implementasi perda tersebut. Ini sangat efisien dari segi pembiayaan, yang mana kita tahu semakin lama pembahasan sebuah perda maka akan memakan biaya besar untuk pelaksanaan sidang pembahasannya.

### **2.1.2. ARENA BIROKRASI**

Sama halnya pada Arena Pemerintah, penyumbang terendah untuk nilai indeks tata kelola pemerintahan Kaltim dari Arena Birokrasi adalah dari prinsip transparansi. Dari beberapa uji akses ke SKPD –SKPD Provinsi Kaltim, sangat susah untuk memperoleh data, seperti berupa data RKPD, RKA, SKPD, ringkasan DPA SKPD dan sebagainya. Berbagai alasan dikemukakan ketika dilakukan proses permohonan data dilakukan, seperti tidak berani takut ditegur Gubernur, lupa di mana letak penyimpanan dokumen, saling tunjuk tanggung jawab. Hanya segelintir SKPD yang cukup terbuka untuk akses dokumen, seperti BAPPEDA, bahkan BAPPEDA salah satu SKPD yang rutin meng-update dokumen pada website mereka. Namun tetap saja jika terkait anggaran merata semua SKPD tidak dapat memberikannya.

Selain transparansi, Arena Birokrasi juga buruk dalam hal partisipasinya dalam tata kelola pemerintahan, yaitu partisipasi (1,18), diikuti oleh prinsip akuntabilitas. Namun dari prinsip-prinsip lainnya yaitu efektivitas, keadilan dan efisiensi nilainya sangat baik, bahkan di atas rata-rata indeks nasional.

### **2.1.3. ARENA MASYARAKAT SIPIL**

Pada Arena Masyarakat Sipil, indeks tata kelola berada pada nilaisedang. Pada semua prinsip tata kelola pemerintahan tidak ada yang menonjol, baik di bawah ataupun di atas indeks rata-rata nasional. Untuk segi partisipasi masyarakat sendiri terhadap pengelolaan pemerintah bisa dibilang cukup, dalam hal ini bisa diartikan tergantung porsi yang disediakan. Jika ada kegiatan seperti Musrenbang, maka akan berpartisipasi. Jika tidak dilibatkan maka tidak akan berpartisipasi. Untuk kegiatannya masyarakat sipil cukup transparansi pada khalayak umum, tidak ada yang ditutupi walau tampaknya belum menjadi kebiasaan untuk membuka apa saja kegiatan yang dilakukan, apa yang dihasilkan, dana yang masuk untuk kegiatannya, secara terlebih dahulu. Begitu juga dari prinsip efektivitas, keadilan, efisiensi dan akuntabilitasnya.

## 2.1.4. ARENA MASYARAKAT EKONOMI

Sama halnya pada Arena Masyarakat Ekonomi di Kaltim, penilaian indeks tata kelolanya bisa dikatakan cukup, walau masih di bawah rata-rata indeks nasional. Dari prinsip transparansi dan prinsip efisiensi bisa dibidang masih rendah, terutama terkait dari transparansi pada kegiatan-kegiatan proyek dari pemerintah. Masih ada keengganan pemenang tender proyek mengumumkan nominal kontrak kerja dan sejauh apa perkembangan kegiatan yang dikerjakannya. Selain itu tingkat komitmen terhadap penggunaan sumber daya yang hemat energi dan ramah lingkungan masih lemah.

## 2.2. Analisa Prinsip secara keseluruhan

KALTIM		INDEKS	RATA-RATA NASIONAL
<b>Indeks Keseluruhan</b>		5,66	5,70
<b>Indeks Arena Pemerintah</b>		5,37	5,28
	<b>Partisipasi</b>	5,76	5,87
	<b>Keadilan</b>	6,93	3,89
<b>Prinsip</b>	<b>Akuntabilitas</b>	4,91	5,45
	<b>Transparansi</b>	2,48	4,58
	<b>Efisiensi</b>	9,25	7,51
	<b>Efektivitas</b>	4,42	5,49
<b>Indeks Arena Birokrasi</b>		5,52	5,68
	<b>Partisipasi</b>	1,18	3,96
	<b>Keadilan</b>	7,21	5,91
<b>Prinsip</b>	<b>Akuntabilitas</b>	5,48	6,17
	<b>Transparansi</b>	1,00	5,04
	<b>Efisiensi</b>	8,50	6,98
	<b>Efektivitas</b>	9,34	5,38
<b>Indeks Arena Masyarakat</b>		6,40	6,33
	<b>Partisipasi</b>	6,40	6,53
	<b>Keadilan</b>	6,40	6,28
<b>Prinsip</b>	<b>Akuntabilitas</b>	6,40	6,17
	<b>Transparansi</b>	6,40	6,28
	<b>Efisiensi</b>	6,40	6,22
	<b>Efektivitas</b>	6,40	6,48
<b>Indeks Arena Masyarakat Ekonomi</b>		5,54	5,72
	<b>Partisipasi</b>	6,40	6,16

	<b>Keadilan</b>	5,82	5,83
<b>Prinsip</b>	<b>Akuntabilitas</b>	6,40	6,18
	<b>Transparansi</b>	4,60	5,80
	<b>Efisiensi</b>	4,60	5,54
	<b>Efektivitas</b>	5,45	4,74

### 2.2.1. PRINSIP PARTISIPASI

Jika dilihat dari hasil penelitian indeks tata kelola pemerintahan di Kaltim, prinsip partisipasi terburuk terdapat pada Arena Birokrasi, yaitu 1,18 dari indeks rata-rata nasional 3,96. Buruknya hasil indeks Arena Birokrasi untuk prinsip partisipasi ini dapat tercermin pada tidak adanya saluran pengaduan untuk masyarakat untuk masalah kesehatan, pendidikan dan pengentasan kemiskinan, serta UPPM di tingkat Dispenda provinsi. Padahal adanya saluran pengaduan atau unit pelayanan mencerminkan adanya partisipasi masyarakat terhadap pembangunan di provinsi tersebut.

Selama ini keluhan masyarakat lebih banyak disampaikan melalui media massa ataupun sosial media juga lembaga swadaya masyarakat. Hal inilah yang menyebabkan indeks pengelolaan dari prinsip partisipasi dari Arena Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi menyumbang nilai cukup baik. Di Provinsi Kaltim sendiri cukup banyak dibentuk asosiasi-asosiasi bisnis sesuai dengan bentuk usahanya sendiri, seperti GAPENSI, APhi, GAPKI, HIPMI, KADIN. Kerjasama dan koordinasi antar anggota asosiasi cukup baik, dan cukup terlibat jika ada musrenbang yang dilakukan pemprov. Sedangkan untuk Arena Pemerintah sendiri pelaksanaan prinsip partisipasi dalam pengelolaan pemerintah, sedikit di bawah indeks nasional.

### 2.2.2. PRINSIP KEADILAN

Secara keseluruhan arena memperoleh nilai yang baik jika dilihat dari prinsip keadilan yang dijalankan dalam pengelolaan pemerintahan. Bahkan untuk Arena Birokrasi hasil indeks berdasarkan prinsip keadilan sangat baik, jauh di atas skala nasional. Di Kaltim sendiri hampir tidak pernah ditemukan pengaduan mengenai diskriminasi dalam hal apapun, apalagi penggunaan fasilitas pemerintah atau mengurus hal administrasi, seperti pembuatan KTP, kartu keluarga, ataupun akte kelahiran. Selain itu di Kaltim terdapat bukan hanya satu shelter saja untuk wanita dan anak-anak korban kekerasan namun cukup banyak, yang dilengkapi dengan fasilitas medis.

Jika dilihat dari persentase kelahiran yang dibantu oleh tenaga medis, nilainya sangat baik di atas indeks nasional. Bahkan di daerah yang sangat jauh, atau pedalaman terdapat tenaga

medis. Hasil yang baik juga disumbang dari Arena Pemerintah dan Masyarakat Sipil. Untuk Masyarakat Ekonomi masih dianggap kurang cukup baik, ini terlihat pada tidak semua asosiasi memiliki kesempatan yang sama untuk mengikuti tender, juga perhatian terhadap tuntutan dari buruh masih sangat lemah.

### **2.2.3. PRINSIP AKUNTABILITAS**

Dari empat arena, hanya pada arena Masyarakat Sipil yang memperoleh indeks tata kelola berdasar prinsip akuntabilitas yang baik, bahkan di atas indeks rata-rata nasional, kemudian disusul oleh Arena Masyarakat Ekonomi. Sedangkan untuk Arena Pemerintah dan Arena Birokrasi, dari prinsip akuntabilitas, nilai indeks yang diperoleh tidak cukup baik, artinya di bawah nilai indeks nasional.

### **2.2.4. PRINSIP TRANSPARANSI**

Salah satu hal yang mencolok yang mempengaruhi rendahnya nilai indeks tata kelola pemerintah kali ini adanya nilai indeks berdasarkan prinsip transparansi pada Arena Pemerintah dan Birokrasi, yang sangat jauh dari indeks nasional, bahkan bisa dikatakan sangat buruk. Untuk Arena Pemerintah 2,48 dan Arena Birokrasi 1,00. Ini yang menyebabkan posisi provinsi Kaltim sendiri merosot dibanding indeks 2008 lalu, dari 18 menjadi 23.

Provinsi Kaltim yang memperoleh Transparansi Award pada tahun lalu karena dianggap berkomitmen tinggi terhadap keterbukaan informasi, yang diperlihatkan dengan dibentuknya Komisi Informasi Publik daerah Kaltim ternyata pada Arena Pemerintah dan Birokrasi prinsip transparansi tersebut tidak berjalan baik. Susahnya mengakses data, yang seharusnya merupakan dokumen publik, terutama terkait anggaran, serta tidak semua jajaran SKPD paham mana yang merupakan dokumen publik, sehingga menutup rapat akses terhadap dokumen tersebut, meski telah melalui prosedur yang mereka tentukan.

Nilai indeks tata kelola pemerintahan dari Arena Masyarakat Ekonomi juga tidak begitu cukup baik, ini terlihat pada ketidakterbukaan mereka pada saat memperoleh tender pengerjaan proyek pemerintah. Sangat tertutup. Tidak pernah diumumkan sudah sejauh mana pengembangan proyek tersebut, dan bukan sesuatu yang baru lagi di Kaltim hal ini berakibat beberapa proyek pembangunan besar yang terbengkalai akibat "nakal" nya kontraktor yang memenangi tender tersebut.

### **2.2.5. PRINSIP EFISIENSI**

Berbanding terbalik dengan rendahnya nilai indeks tata kelola pemerintah Provinsi Kaltim dari prinsip transparansi yang memperoleh nilai sangat buruk dibanding skala indeks nasional dari Arena

Pemerintah dan birokrasi, untuk prinsip efisiensi hasil penelitian menunjukkan kedua arena ini menjalankan prinsip efisiensi sangat baik, bahkan untuk Arena Pemerintah nilainya di atas indeks nasional. Disusul dari Arena Birokrasi, kemudian Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi.

Dalam penggunaan anggaran dan waktu pada terlihat sangat efisien, untuk ketiga arena yaitu Pemerintah, Birokrasi dan Masyarakat Sipil, terlihat dari rasio Belanja Aparatur Dinas Pengelolaan Keuangan Daerah (DPKD) terhadap Realisasi PAD Provinsi, Rasio Anggaran untuk Belanja Aparatur (Langsung dan Tidak Langsung) terhadap Total Belanja Publik Provinsi, waktu pembuatan perda yang tidak berlarut-larut, adanya unit satu pintu untuk pelayanan investasi.

### **2.2.6. PRINSIP EFEKTIVITAS**

Yang menarik dari hasil penelitian ini adalah hasil dari pelaksanaan prinsip efektivitas tata kelola pemerintahan yang baik antara Arena Pemerintah dan Birokrasi. Kelihatan sekali perbedaan yang sangat mencolok pada hasil indeksinya, untuk Arena Birokrasi hasil indeksinya menunjukkan sangat baik, di atas hasil indeks nasional, mengungguli provinsi-provinsi lain, sedangkan dari Arena Pemerintah masih tidak cukup baik, jauh dibawah indeks rata-rata nasional. Padahal seharusnya dalam pelaksanaannya kedua arena ini harus saling bersinergi.

Pelaksana kegiatan pemerintah pada Arena Birokrasi (SKPD) terlihat sudah sangat efektif menjalankan fungsi instansinya masing-masing. Namun kurang didukung dengan Arena Pemerintah, misalnya saja untuk masalah lingkungan hidup. SKPD-SKPD terkait hal ini seperti Dinas Kehutanan, Badan Lingkungan Hidup, Dinas pertambangan dan energi sudah memiliki data yang lengkap mengenai kualitas dan kerusakan lingkungan hidup di Kaltim, namun regulasi-regulasi terkait masalah lingkungan hidup di Kaltim sendiri sangat sedikit.

Sedangkan hasil indeks tata kelola pemerintah dari pelaksanaan prinsip efektivitas dari Arena Masyarakat Sipil bisa dikatakan cukup baik dan dari Arena Masyarakat Ekonomi bisa dibilang cukup telah menjalankan prinsip efektivitasnya.

### 2.3. ANALISA INDIKATOR

Hal menarik yang bisa dicermati dari hasil penyusunan indeks tata kelola pemerintahan untuk Provinsi Kaltim kali ini adalah hasil yang mencolok dari dua arena yaitu Arena Pemerintah dan Arena Birokrasi, di mana kedua arena ini mendapatkan hasil yang bisa dikatakan buruk pada pelaksanaan prinsip transparansi dan partisipasi, namun pelaksanaan prinsip-prinsip lain dalam tata kelola pemerintahan lainnya sangat baik, seperti prinsip keadilan dan efisiensi. Tabel-tabel berikut ini adalah hasil perolehan indeks untuk prinsip transparansi, keadilan dan efisiensi kedua arena tersebut.

**Tabel 1. Perbandingan Sektor Provinsi Kalimantan Timur dan Nasional Indikator Pada Prinsip Transparansi Di Arena Pemerintah**

No	Indikator Penilaian	Indeks Kaltim	Indeks Nasional
1	Kemudahan akses terhadap dokumen PERDA dan Peraturan Gubernur Non-APBD	3,25	5,43
2	Kemudahan Akses Kelengkapan Dokumen APBD	1,00	4,75
3	Kemudahan Akses Pertanggungjawaban APBD provinsi	1,00	4,61
4	Kemudahan Akses Penggunaan Dana Aspirasi Anggota DPRD Provinsi	1,00	2,43
5	Kualitas komunikasi gubernur dalam mengkoordinasi pembangunan	8,20	7,00
6	Kemudahan akses kegiatan pengawasan DPRD Laporan Singkat, Risalah Rapat, Kunjungan Kerja Pembangunan Anggota DPRD	1,00	3,39

**Tabel 2. Perbandingan Sektor Provinsi Kalimantan Timur dan Nasional Indikator Pada Prinsip Transparansi di Arena Birokrasi**

No	Indikator Penilaian	Indeks Kaltim	Indeks Nasional
1	Akses terhadap dokumen Keuangan SKPD (RKA SKPD, RKA PPKD, Ringkasan DPA SKPD, Ringkasan DPA PPKD)	1,00	3,86
2	Kemudahan akses terhadap regulasi tentang investasi di provinsi	1,00	5,84

Selain meyumbang nilai yang buruk pada pelaksanaan prinsip transparansi, pelaksanaan prinsip partisipasi pada Arena Birokrasi di Provinsi Kaltim juga mendapatkan hasil yang sangat buruk dari rata-rata indeks nasional.

**Tabel 3. Perbandingan Sektor Provinsi Kalimantan Timur dan Nasional Indikator Pada Prinsip Partisipasi di Arena Birokrasi**

No	Indikator Penilaian	Indeks Kaltim	Indeks Nasional
1	Ada tidaknya Unit Pelayanan Pengaduan Masyarakat (UPPM) di Dispenda provinsi.	1,00	3,67
2	Unit Pelayanan Pengaduan Masyarakat di bidang kesehatan, pendidikan, dan pengentasan kemiskinan.	1,00	3,42
3	Keberadaan dewan kesehatan, dewan pendidikan, dan dewan pengentasan kemiskinan.	2,50	5,00
4	Ada tidaknya forum reguler antara pemerintah provinsi dan masyarakat untuk memperkuat iklim investasi, penciptaan lapangan kerja, dan pemberdayaan ekonomi rakyat.	1,00	5,09

Dilihat dari hasil indeks, nilai rendah juga disumbangkan dari efektivitas. Sebagai salah satu provinsi yang tengah giat-giatnya membangun dan terjadinya peningkatan jumlah populasi penduduk, dari hasil sensus penduduk tahun 2000 dan sensus penduduk tahun 2010, jumlah penduduk pada tahun 2000 sebesar 2.443.334 jiwa, meningkat menjadi 3.553.143 jiwa pada tahun 2010, berarti dalam periode tersebut penduduk Kalimantan Timur telah bertambah sekitar 100 ribu jiwa setiap tahunnya. Perkembangan iklim investasi ternyata tidak berpengaruh terhadap pengurangan kemiskinan di Kaltim, terlihat pada hasil sensus penduduk oleh BPS Kaltim tahun 2011, mengalami sedikit peningkatan yaitu dari 243 ribu jiwa di tahun 2010 menjadi 247,9 ribu jiwa. Besar kecilnya jumlah penduduk miskin dipengaruhi oleh garis kemiskinan, karena penduduk miskin adalah penduduk yang memiliki rata-rata pengeluaran per kapita per bulan di bawah garis kemiskinan.

Sangat mengejutkan bahwa ternyata di provinsi Kaltim tidak ada unit pelayanan pengaduan masyarakat di berbagai bidang seperti investasi, kesehatan, dan pengentasan kemiskinan. Juga tidak adanya forum reguler antara pemerintah dan provinsi untuk memperkuat iklim investasi.

Tidak terlihat tindakan atau program yang signifikan pada birokrasi untuk pengentasan kemiskinan yang ada di Kaltim, ini bisa dibilang sebagai salah satu efek tidak adanya saluran pengaduan masyarakat, sehingga pihak-pihak dalam Arena Birokrasi sendiri tidak mengetahui adanya permasalahan kemiskinan yang ada di masyarakat. Meski Arena Pemerintah dan Arena Birokrasi menyumbang nilai buruk pada prinsip transparansi dan partisipasi, namun dari dua arena ini pulalah hasil terbaik diperlihatkan dalam pelaksanaan prinsip keadilan, efisiensi dan efektivitas.

Meskipun ada beberapa prinsip dalam tata kelola yang masih terlihat lemah di provinsi, namun ada beberapa prinsip yang terlihat cukup menonjol (baik dan sangat baik) di atas rata-rata nasional, seperti Prinsip Efektivitas dan Keadilan pada Arena Birokrasi dan Prinsip Efisiensi pada Arena Pemerintah.

**Tabel 4. Perbandingan Sektor Provinsi Kalimantan Timur dan Nasional Indikator Pada Prinsip Efisiensi di Arena Pemerintah**

No	Indikator Penilaian	Indeks Kaltim	Indeks Nasional
1	Waktu Penerbitan Peraturan Gubernur tentang Implementasi PERDA	10,00	10,00
2	Rata-rata waktu penyelesaian Perda di DPRD dalam 1 tahun terakhir	10,00	10,00
3	Rasio Anggaran Belanja Pegawai (Langsung+Tidak Langsung) terhadap Total APBD	8,76	5,86
4	Rasio Total Budget DPRD terhadap Total APBD	9,14	7,18

Pada prinsip efisiensi pada Arena Pemerintah terlihat sangat baik dalam pelaksanaannya. Ini ditunjukkan pada hasil indeksinya yang di atas rata-rata indeks nasional. Salah satu indikator penilaiannya dari rasio total anggaran DPRD terhadap total APBD, yaitu 0,02 persen yaitu Rp 125.729.756,749,00 dari total realisasi APBD 2011, Rp 8.142.835.450.293,57. Begitu juga rasio anggaran belanja pegawai terhadap total APBD. Efisiensi lainnya ditunjukkan pada rata-rata waktu penyelesaian PERDA di DPRD serta penerbitan Peraturan Gubernur tentang Implementasi PERDA, tidak memakan waktu yang lama. Ini sangat menghemat waktu juga biaya. Seperti diketahui umum, untuk pembahasan sebuah perda, semakin lama dibahas maka akan semakin membengkak biaya-biaya untuk sidang pembahasannya di DPRD.

Pada Arena Birokrasi menyumbang nilai indeks yang sangat baik dari indikator penilaian dari prinsip efektivitas (9,34) dan prinsip keadilan (7,21). Hal-hal yang menjadi indikator penilaian pada prinsip efektivitas di antaranya pertumbuhan investasi dan Produk Domestik regional Bruto (PDRB). Iklim investasi yang sangat baik di Kaltim bisa terlihat dari peningkatan Skor Human Index Development, yaitu 76,22, selain itu hampir semua sektor ekonomi di Kalimantan Timur pada tahun 2011 mengalami percepatan pertumbuhan dibandingkan dengan tahun sebelumnya.

PDRB dengan migas menunjukkan bahwa sektor ekonomi yang sangat berperan dalam pembentukan PDRB Kalimantan Timur adalah sektor Pertambangan (50,29 persen), Industri Pengolahan (23,36 persen), Perdagangan, Hotel dan Restoran (7,85 persen), serta sektor Pertanian (5,71 persen). Struktur PDRB non migas didominasi oleh empat sektor yaitu sektor Pertambangan (50,48 persen), sektor Perdagangan, Hotel dan Restoran (12,70 persen), sektor Pertanian (9,23 persen), serta sektor Industri Pengolahan (6,88 persen). Dengan jumlah penduduk pertengahan tahun sebesar 3.690.520 jiwa, pendapatan per kapita netto atau pendapatan yang diterima penduduk Kalimantan Timur pada tahun 2011 sebesar 41.331.965 rupiah (dengan migas) mengalami peningkatan 17,84 persen dibandingkan

tahun sebelumnya yang sebesar 35.073.335. Selain itu dengan dibentuknya Unit Pelayanan Terpadu Investasi di pada tingkat provinsi dan di beberapa kab/kota lainnya juga memudahkan orang yang ingin berinvestasi di Kaltim.

Pada Prinsip keadilan, diperlihatkan dengan adanya upaya pengarusutamaan gender di tingkat provinsi dengan adanya unit atau kelompok kerja yang mengusung upaya ini. Selain itu presentasi lamanya sekolah anak laki-laki dan perempuan sesuai dengan data dari BPS Kaltim tidak jauh berbeda, hanya kurang lebih sekitar 1%. Selain itu pada sisi pelayanan, tingginya angka kelahiran yang mendapat pertolongan medis, sekitar 87%, juga memberikan kesan positif terhadap keadilan pelayanan publik di Kalimantan Timur.

Untuk Arena Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi sendiri, dari hasil penelitian ini diperoleh hasil indeks yang tidak terlalu mencolok. Tidak ada yang terlalu buruk dan tidak ada yang terlalu baik. Jika ditilik lebih mendalam, hasil indeks Kaltim sangat menarik untuk dicermati. Dari 6 prinsip tata kelola pemerintahan hanya 2 prinsip (transparansi dan partisipasi) yang nilainya buruk jika dibanding indeks secara nasional. Namun ternyata 2 prinsip inilah yang memiliki bobot penilaian cukup besar, sehingga sangat mempengaruhi hasil keseluruhan.

### **III. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI**

Berdasarkan hasil IGI 2012 sebagaimana disampaikan di atas, maka perlu upaya-upaya perbaikan yang sangat mendasar terutama prinsip partisipasi dan transparansi untuk Arena Birokrasi dan prinsip transparansi untuk Arena Pemerintah. Dalam diskusi kelompok yang dilaksanakan pada pertengahan Januari 2013 muncul beberapa hal yang perlu ditingkatkan, antara lain:

- a. Mensejajarkan hubungan antar arena sehingga tercipta hubungan yang konstruktif bagi penyelenggaraan tata kelola pemerintahan yang baik.
- b. Meningkatkan partisipasi kelompok masyarakat sipil; dan
- c. Meningkatkan integritas serta kompetensi pelayan publik (birokrat) untuk merespon kebutuhan pembangunan.
- d. Perlunya peningkatan dan pelaksanaan dari prinsip transparansi secara signifikan, jangan sebatas “*lip service*” saja, untuk memperoleh award atau popularitas.





## 21. PROVINSI SULAWESI SELATAN

# “KOMPETISI DAN DELIGITIMASI VERSUS SINERGI ANTAR ARENA TATA KELOLA”

Oleh: Muhammad Ihsan





## I. DINAMIKA PROVINSI SULAWESI SELATAN

### I.1. Kondisi Geografis , Demografi, Sosial Budaya, dan Ekonomi

Provinsi Sulawesi Selatan terletak antara 116°48' - 122°36' Bujur Timur dan antara 0°12' - 8° Lintang Selatan yang terdiri dari wilayah daratan dan perairan, serta laut yang berada pada jazirah barat daya dan jazirah tenggara Pulau Sulawesi. Adapun batas administrasi wilayah Provinsi Sulawesi Selatan, sebelah utara dengan Provinsi Sulawesi Barat, sebelah timur Teluk Bone dan Provinsi Sulawesi Tenggara, sebelah selatan Laut Flores dan sebelah barat dengan Selat Makassar. Luas wilayah Provinsi Sulawesi Selatan<sup>1</sup> 45.764,53 km<sup>2</sup> dan Ibukota provinsi adalah Kota Makassar. Secara administratif, provinsi ini terbagi menjadi 21 wilayah kabupaten dan 3 wilayah kota, yakni Kota Makassar, Kota Parepare, dan Kota Palopo. Dari 24 kabupaten/kota tersebut, terdapat 304 kecamatan dan 2.993 desa/kelurahan. Kabupaten Luwu Utara, kabupaten dengan luas 7.502,68 km<sup>2</sup> merupakan 16,46% dari seluruh wilayah Sulawesi Selatan.

Rentang luas wilayah daratan dan kepulauan ditambah potensi sumber daya alam baik sumber mineral, kekayaan laut, pertanian dan industri menjadikan Sulawesi Selatan menjadi pusat pertumbuhan dan representasi kemajuan pembangunan di wilayah Timur Indonesia.

Penduduk Sulawesi Selatan, berdasarkan DAU tahun 2011, sebesar 8.115.638 jiwa. Jumlah tersebut, sebanyak 1.352.136 jiwa mendiami Kota Makassar. Secara keseluruhan, jumlah penduduk yang berjenis kelamin perempuan lebih banyak dari penduduk laki-laki. Hal ini tercermin dari angka rasio jenis kelamin yang lebih kecil dari 100.

Masyarakat Sulawesi Selatan terbagi atas beberapa suku, diantaranya suku Bugis, Makassar, Mandar, dan Toraja. Mayoritas beragama Islam, kecuali kabupaten Tana Toraja dan Toraja Utara yang mayoritas beragama Kristen. Bahasa sehari-hari yang umum digunakan masyarakat adalah Bugis, Makassar, Toraja, Konjo, Tae', Mandar, dan Duri.

Penduduk Usia Kerja (PUK) di daerah Sulawesi Selatan pada tahun 2011 berjumlah 5.616.709 jiwa. Dari seluruh penduduk usia kerja, yang termasuk angkatan kerja berjumlah 3.612.424 jiwa atau 64,32% dari seluruh PUK. Dari seluruh angkatan kerja tercatat bahwa 236.925 jiwa dalam status mencari pekerjaan. Tingkat pengangguran terbuka di Sulawesi Selatan pada tahun 2011 sebesar 6,56%. Angka tersebut turun dibanding tahun sebelumnya yakni 8,37% (2010), ini artinya jumlah pengangguran menurun.

Dilihat dari segi lapangan usaha, sebagian besar penduduk Sulawesi Selatan bekerja di sektor

1 Sulawesi Selatan Dalam Angka (Sulawesi Selatan in figures), Badan Pusat Statistik Provinsi Sulawesi Selatan, 2012

pertanian, yang berjumlah 1.469.245 orang atau 42,53 persen dari jumlah penduduk yang bekerja. Sektor lainnya yang juga menyerap tenaga kerja cukup besar adalah sektor perdagangan dan jasa-jasa.

Pembangunan pendidikan dan kesehatan merupakan bagian yang paling penting dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Dalam pelayanan pendidikan, angka rata-rata lama sekolah Sulawesi Selatan meningkat dengan konsisten. Tahun 2009 sebesar 7,40 tahun, 2010 sebesar 7,80 tahun, 2011 mencapai 7,95 tahun. Angka melek huruf di Sulawesi Selatan juga terus mengalami peningkatan. Pada 2010 sebesar 87,75%, 2011 mencapai 90,02%. Angka buta huruf dominan pada usia 50 tahun ke atas. Hal ini disebabkan oleh lambatnya perkembangan pendidikan di Sulawesi Selatan khususnya pada daerah pedesaan, kemajuan infrastruktur pendidikan di pedesaan efektif pada akhir 1970-an.

Untuk kesehatan, pada tahun 2011 fasilitas kesehatan<sup>2</sup> di Sulawesi Selatan terdapat 30 Rumah Sakit Umum dan 3 Rumah Sakit Khusus, 6 Rumah Sakit TNI/Polri dan 34 Rumah Sakit Swasta. Rumah Sakit Khusus Swasta sebanyak 17 buah. Puskesmas sebanyak 423 unit, dan Poskesdes 1.447 unit. Dalam pelayanan kesehatan, beberapa indikator yang dapat menunjukkan keberhasilan pembangunan dalam bidang kesehatan antara lain: Umur Harapan Hidup (UHH), Angka Kematian Bayi (AKB), dan Angka Kematian Ibu (AKI). Berdasarkan perhitungan UHH waktu lahir pada tahun 2011 70,28 tahun. AKB pada tahun 2011 5/100.000 kelahiran hidup (KH). Sedangkan AKI 76/100.000 KH (116 Kasus di Sulawesi Selatan) pada tahun 2011. Aspek yang perlu menjadi perhatian adalah angka gizi buruk, tahun 2011 ditemukan sebanyak 810 kasus, serta cakupan imunisasi dan cakupan kelahiran dibantu tenaga medis yang masih lebih rendah dari capaian nasional.

Kondisi ekonomi, Sulawesi Selatan memiliki enam komoditas unggulan yakni beras dan jagung sebagai komoditas unggulan sektor pertanian tanaman pangan, coklat sebagai komoditas unggulan perkebunan, pengembangan populasi Sapi sebagai komoditas unggulan sektor peternakan, sementara udang dan rumput laut sebagai komoditas unggulan sektor perikanan.

Dilihat dari PDRB atas dasar harga berlaku perekonomian Sulawesi Selatan menunjukkan peningkatan dan berdasarkan indikator PDRB tergambar bahwa hingga tahun 2011 jumlah uang yang beredar di Sulawesi Selatan mencapai Rp.137 trilyun lebih. Disamping hal tersebut melalui PDRB atas dasar harga berlaku tergambar pula bahwa hingga tahun 2011 perekonomian Sulawesi Selatan masih didominasi oleh sektor pertanian, yakni 25,35%. Walaupun demikian peranan sektor pertanian menunjukkan kecenderungan yang menurun dari tahun ke tahun, sementara sektor yang mengalami peningkatan peran adalah sektor jasa, perdagangan dan keuangan.

Pertumbuhan ekonomi Sulawesi Selatan di tahun 2011 mencapai 7,65 persen, dan jika dibandingkan

<sup>2</sup> Laporan Keterangan Pertanggungjawaban(LKPI) Gubernur Sulawesi Selatan Tahun Anggaran 2011

dengan pertumbuhan ekonomi nasional yang mencapai 6.50 persen, maka pertumbuhan ekonomi provinsi Sulawesi Selatan masih lebih tinggi 1,15 persen. Inflasi di Sulawesi Selatan cenderung mengalami penurunan yakni 3,39 persen di tahun 2009. Pada tahun 2010 inflasi di daerah ini mengalami kenaikan menjadi 6,56 persen namun berkat upaya pengendalian yang telah dilakukan inflasi itu dapat ditekan hingga 2,88 persen pada tahun 2011.

Sebagai salah satu gambaran kepercayaan terutama investor terhadap stabilitas perekonomian dan keamanan Sulawesi Selatan terlihat pada perkembangan investasi. Total investasi di Sulawesi Selatan pada tahun 2011 mencapai 36,60 trilyun lebih. Khusus tahun 2011 investasi pemerintah mencapai 86,91 persen atau Rp. 31,81 trilyun lebih sedangkan investasi swasta 13,09 persen atau Rp. 4,79 trilyun lebih.

Perdagangan luar negeri Sulawesi Selatan pun terus mengalami surplus walaupun dari tahun ke tahun nilai yang dicapai berfluktuasi. Nilai surplus yang tertinggi dicapai pada tahun 2010 yakni US\$ 1,33 milyar dan pada tahun 2011 hanya mencapai US\$ 0,49milyar.

## **1.2. Implikasi dan Tantangan Tata Kelola**

Struktur PDRB Sulawesi Selatan masih didominasi oleh sektor pertanian (tanaman pangan dan hortikultura, perkebunan, peternakan, perikanan dan kehutanan). Penyerapan tenaga kerja pada sektor pertanian juga masih tinggi. Ini berarti bahwa perekonomian masih didominasi oleh produk primer yang nilai tambahnya rendah sehingga pendapatan yang dihasilkan juga rendah. Sementara itu, tekanan populasi di perdesaan semakin tidak seimbang dengan ketersediaan lahan pertanian yang semakin berkurang. Kontribusi sektor industri dan pengolahan masih tertinggal. Karena itu, transformasi pertanian dari dominasi kegiatan on-farm/agronomis ke kegiatan agroindustri/agribisnis perlu semakin diakselerasi di perdesaan. Sementara itu, industri pengolahan hasil pertanian dalam skala besar untuk ekspor serta industri pendukungnya menjadi keperluan.

Sulawesi Selatan yang secara administratif terdiri dari 24 kabupaten/kota memungkinkan terjadinya pertumbuhan ekonomi dan kesenjangan antar daerah. Meskipun Sulawesi Selatan mengalami pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan berada di atas rata-rata nasional, tetapi pertumbuhan itu lebih berlangsung pada kawasan tertentu dan sektor tertentu. Pertanian dan perdesaan yang menampung banyak tenaga kerja pertumbuhannya tidak berimbang dengan jasa dan perkotaan yang serapan tenaga kerjanya lebih kecil. Ini berakibat pada dampak pertumbuhan yang belum optimal terhadap akselerasi penurunan kemiskinan dan pengangguran sehingga belum bisa melewati kecepatan rata-rata nasional. Walaupun persentasi penduduk miskin dan angka pengangguran terbuka di Sulawesi Selatan pun konsisten menurun dalam lima tahun terakhir, tetapi dari segi jumlahnya masih cukup besar.

## II. ANALISIS INDEKS TATA KELOLA PEMERINTAHAN

### 2.1. Indeks Provinsi Sulawesi Selatan dan Perbandingan Antar Provinsi Regional

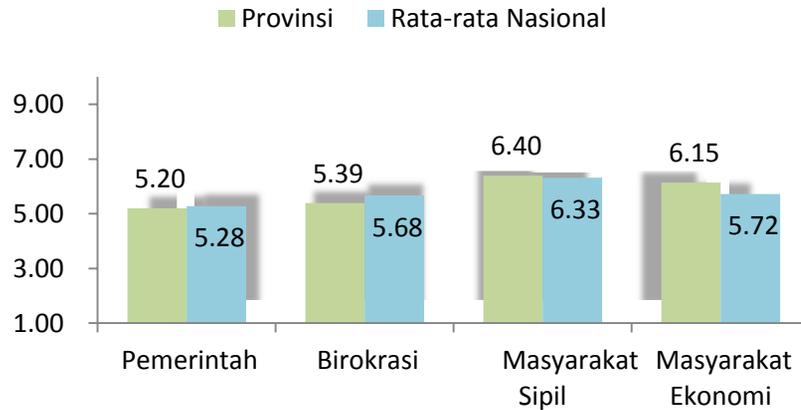
Terciptanya tata kelola pemerintahan yang baik tidak lagi sekedar tanggung jawab pemerintah. Pelaksanaan dan afirmasi atas seluruh prinsip-prinsip good governance juga harus menjadi pemahaman dan prinsip yang sama bagi arena yang lain yakni, Arena Birokrasi, Masyarakat Sipil, dan Masyarakat Ekonomi (sektor bisnis/swasta/pasar).

Afirmasi atas prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik ini akan menciptakan kesepahaman, mendorong interaksi yang berimbang dan saling mengisi secara konstruktif. Tidak dalam konteks interaksi yang kontestatif (saling mendominasi dan mematikan), akan tetapi interaksi yang dapat saling menguatkan (*empowering*). Interaksi yang seimbang dan saling menguatkan itu hanya akan tercipta dari kondisi dimana proses dialog (*discourse*) antar arena terjadi secara terbuka, terus menerus dan seimbang.

Kondisi dialog akan mendorong terciptanya *sharing of knowledge* tentang tata kelola pemerintahan yang baik dari berbagai perspektif, sehingga pada saatnya tatanan itu akan memperoleh sebuah konteks pengetahuan yang terdeseminasi baik pada konteks interaksi yang kontestatif, maupun interaksi yang berjalan dan bekerja secara *co-existence* dan saling menguatkan. Secara perlahan, dalam evolusinya refleksi intelektual itu (diharapkan) akan terlembaga pada tata kelola pemerintahan yang lebih baik.

Kondisi untuk terjadinya interaksi yang berimbang dan konstruktif tersebut masih belum terlihat/ terjadi di Sulawesi Selatan. Secara keseluruhan, Indeks Tata Kelola Pemerintahan provinsi Sulawesi Selatan berada pada urutan ke-21 dari seluruh provinsi di Indonesia dengan indeks 5,67 (cukup), terpaut 0,03 point lebih rendah jika dibandingkan dengan indeks rata-rata nasional dengan nilai 5,70.

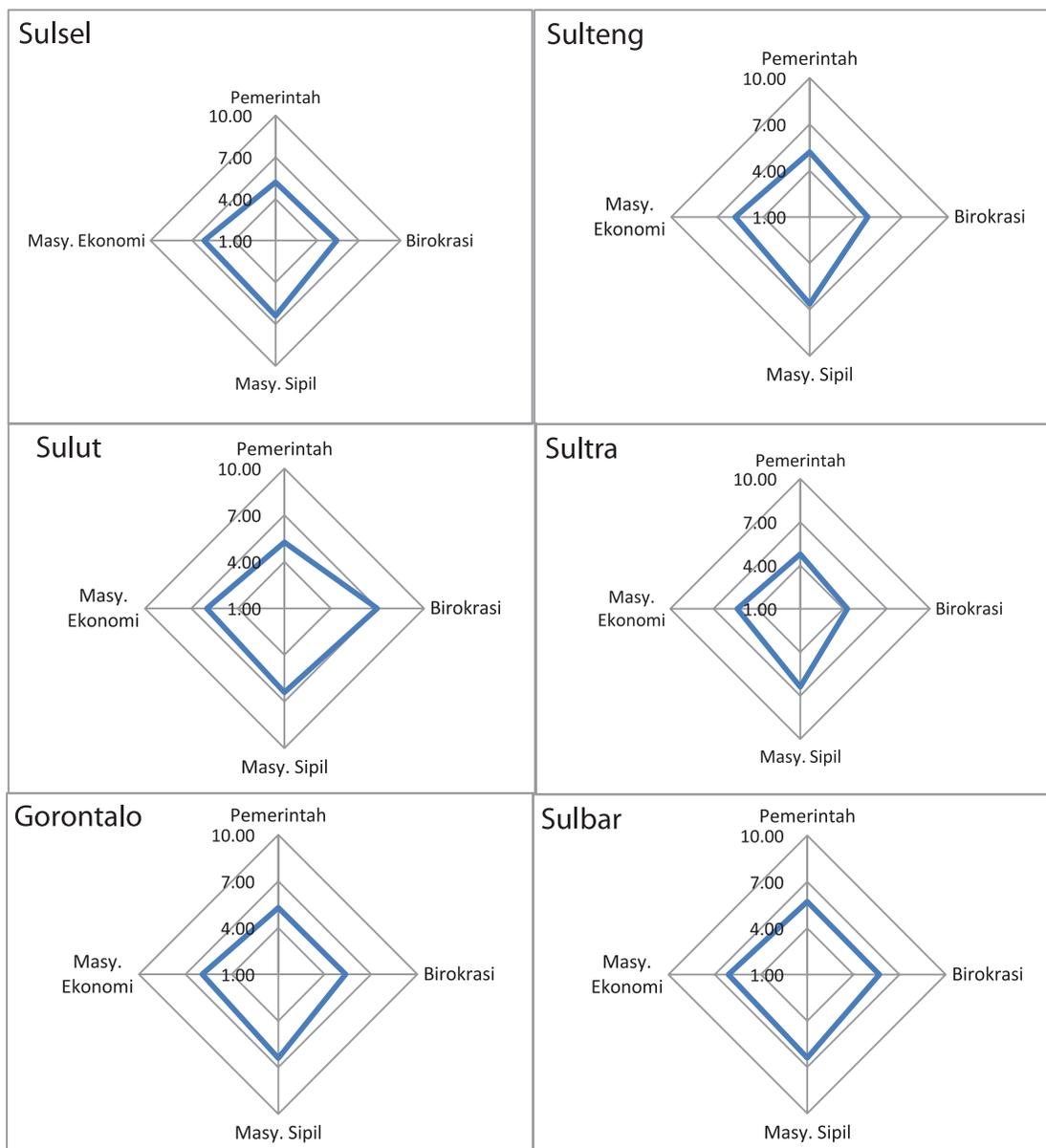
**Grafik 1**



Indeks rata-rata nasional merupakan gambaran dari Indeks Tata Kelola Pemerintahan provinsi di seluruh Indonesia yang secara rata-rata berada pada indeks tengah. Dengan kata lain, jika capaian indeks provinsi Sulawesi Selatan mengacu pada perbandingan rata-rata nasional tersebut, maka capaian indeks provinsi Sulawesi Selatan walaupun dalam kategori “cukup” namun berada di bawah indeks rata-rata nasional.

Capaian indeks tersebut dikontribusi oleh indeks di masing-masing arena. Arena Pemerintah memberikan kontribusi yang paling rendah dari keseluruhan arena, dan kontribusi tertinggi diberikan oleh Arena Masyarakat Sipil. Indeks pada Arena Pemerintah 5,20 (sedang), lebih rendah dari indeks rata-rata nasional 5,28. Indeks Arena Birokrasi sedikit lebih baik 5,39 (cukup), namun di bawah indeks rata-rata nasional 5,68. Sedangkan indeks Masyarakat Sipil adalah 6,40 (cenderung baik), di atas rata-rata indeks nasional 6,33, dan pada indeks Masyarakat Ekonomi meski terpaut lebih rendah di bawah masyarakat sipil namun terkategori cenderung baik dengan indeks 6,15, di atas indeks rata-rata nasional 5,72.

**Grafik 2. Kinerja per arena dari 6 provinsi di Pulau Sulawesi**

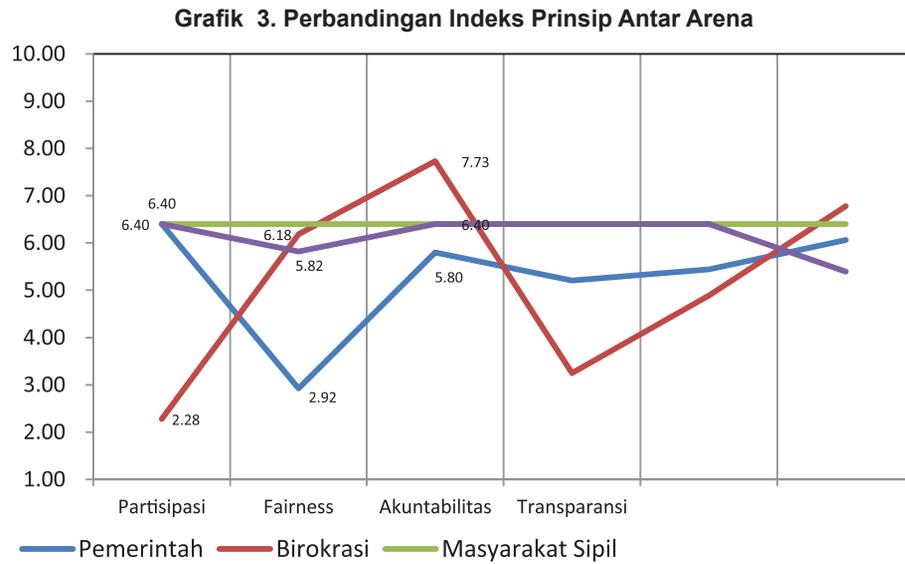


Untuk regional Sulawesi, indeks tertinggi dicapai oleh Provinsi Sulawesi Utara dengan indeks 6,17 (cenderung baik), kemudian di bawahnya Provinsi Sulawesi Barat dengan indeks 5,91 (cukup). Sementara Provinsi Sulawesi Selatan pada urutan ke 21.

Perbedaan kontribusi indeks yang paling signifikan terjadi di Arena Birokrasi. Indeks Arena Birokrasi di Sulawesi Utara merupakan indeks tertinggi (6,98), sedangkan Sulawesi Selatan pada arena yang sama indeksnya hanya 5,39. Kontribusi indeks tertinggi di Provinsi Sulawesi Selatan ada pada Arena Masyarakat Sipil 6,40, sama dengan provinsi yang lain di regional Sulawesi, kecuali

Provinsi Sulawesi Tengah yang indeksnya lebih tinggi 6,65. Pada Arena Masyarakat Ekonomi, jika dibandingkan dengan provinsi lain di regional Sulawesi, indeks Sulawesi Selatan merupakan yang tertinggi 6,15.

## 2.2. Analisa Level Arena



Jika kita memperhatikan Grafik 1, 2 dan 3 di atas, dinamika *governance* di Sulawesi Selatan diperlihatkan oleh indeks pada arena-arena yang diukur. Dalam kaitan ini, Arena Masyarakat Sipil dan masyarakat ekonomi mencapai indeks yang tertinggi di Sulawesi Selatan, sedangkan indeks terendah terlihat pada Arena Pemerintah dan Birokrasi.

Capaian indeks pada Arena Masyarakat Sipil 6,40 dan Masyarakat Ekonomi 6,15 merupakan indeks yang cenderung baik. Pada Arena Masyarakat Sipil capaian indeks ini dikontribusi oleh indeks keseluruhan prinsip dengan rata-rata 6,40. Begitupun pada Arena Masyarakat Ekonomi, indeksnya dikontribusi oleh rata-rata indeks prinsip yang mencapai 6,40 kecuali pada pada Prinsip Keadilan 5,82 dan Efektivitas 5,39.

Sementara itu indeks Arena Pemerintah 5,20 dan Arena Birokrasi 5,39. Kategori indeks cukup ini dikontribusi oleh rendahnya indeks di beberapa prinsip. Pada Arena Pemerintah kontribusi indeks yang sangat rendah terlihat pada Prinsip Keadilan (2,92) dan Efisiensi (5,44), sedangkan pada Arena Birokrasi terlihat sangat rendah pada Prinsip Partisipasi 2,28, Prinsip Transparansi 3,25 dan Prinsip Efisiensi 4,88.

### 2.3. Analisa Prinsip keseluruhan

Data indeks arena dan prinsip yang diperlihatkan pada Grafik 1,2 dan 3 di atas, memperlihatkan bahwa kondisi tata kelola pemerintahan di Sulawesi Selatan masih jauh dari harapan, terlebih capaian indeks secara keseluruhan berada di bawah rata-rata nasional. Meski berada pada kategori cukup, namun indeks tersebut mencerminkan bahwa masih terdapat gap (jarak) dalam interaksi antar arena pada tata kelola pemerintahan di Sulawesi Selatan. Rendahnya trend indeks pada beberapa prinsip pada Arena Pemerintah dan Arena Birokrasi terkait erat dengan bagaimana pemerintah dan birokrasi berhubungan dengan Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi.

- **Arena Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi**

Sebagaimana terlihat pada Grafik 1,2 dan 3 di atas, pada Arena Masyarakat Sipil, indeks prinsip-prinsipnya terlihat datar (*flat*). Seluruh prinsip indeksnya cenderung baik 6,40. Begitupun dengan Arena Masyarakat Ekonomi, kontribusi indeks prinsipnya juga cenderung baik, rata-rata 6,40, namun rendah pada Prinsip Keadilan 5,82 dan Prinsip Efektivitas 5,39.

Indeks ini, secara relatif merupakan fenomena peningkatan dinamika Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi di Sulawesi Selatan. Indeks yang cenderung baik di semua prinsip pada kedua arena tersebut memperlihatkan bahwa meski terjadi dinamika namun tidak berarti Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi di Sulawesi Selatan mengalami penguatan. Dinamikanya terlihat dari interaksi antar Masyarakat Sipil maupun Masyarakat Ekonomi yang cenderung kontestatif (bersaing secara tidak sehat), tidak sinergis dan saling mendelegitimasi. Baik Masyarakat Sipil maupun Masyarakat Ekonomi masih belum mampu memberikan perimbangan atau belum mampu mempengaruhi kebijakan pemerintah dalam berbagai hal.

Dalam konteks interaksi antar arena, jika kita memperhatikan rendahnya indeks pada beberapa prinsip di Arena Pemerintah dan birokrasi, pada hakikatnya justru memperlihatkan kuat dan dominannya posisi Pemerintah dan Birokrasi dibandingkan Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi. Sebagai contoh, pada Prinsip Keadilan dan Prinsip Efisiensi di Arena Pemerintah yang indeksnya sangat rendah 2,92 (Keadilan) dan 5,44 (Efisiensi). Indeks ini pada dasarnya memperlihatkan posisi Pemerintah pada beberapa kebijakan yang diukur (bidang kesehatan, pendidikan dan penanganan kemiskinan) sangat kuat dan dominan.

Dari data-data yang ada, Anggaran APBD untuk kesehatan per kapita hanya mencapai Rp. 23.000/orang, Anggaran APBD untuk penanganan kemiskinan per penduduk miskin hanya mencapai Rp. 110.591/penduduk miskin, dan Anggaran APBD untuk pendidikan per siswa Rp. 11.249/siswa.

Alokasi anggaran ini dianggap kurang *fair*. Pada sisi yang lain, pada efisiensi pemerintah, berdasarkan data yang ada, persentase total realisasi belanja pegawai (langsung + tidak langsung) terhadap total realisasi belanja APBD di Sulawesi Selatan mencapai 0,43%, tertinggi di seluruh Indonesia. Rasio ini dianggap tidak efisien.

Kebijakan-kebijakan pemerintah dalam pendidikan dan kesehatan melalui program pendidikan gratis dan kesehatan gratis itu dianggap kurang *fair*, dan rasio anggaran juga tidak efisien, namun demikian pemerintah tetap berhasil menjalankan kebijakan tersebut meski ataupun tanpa tekanan publik. Ini membuktikan kuat dan dominannya posisi pemerintah atas kebijakan-kebijakannya dan sebaliknya Masyarakat Sipil maupun Masyarakat Ekonomi tidak dapat memberikan perimbangan dan peran yang signifikan dalam mempengaruhi kebijakan pemerintah tersebut.

Dalam workshop tata kelola pemerintahan provinsi, terungkap beberapa isu terkini mengenai Arena Masyarakat Sipil di Sulawesi Selatan, bahwa Masyarakat Sipil tidak bersinergi, cenderung terjadi persaingan yang tidak sehat dan saling men-delegitimasi antar lembaga Masyarakat Sipil yang satu dengan yang lain. Sementara pada Arena Masyarakat Ekonomi, konteks yang terjadi tidak jauh berbeda dengan Masyarakat Sipil, pada aspek Partisipasi, masih dilibatkan sekedar sebagai prosedural, birokratisasi pengurusan izin dan lemahnya penegakan hukum, serta masih terjadi diskriminasi oleh pemerintah, sehingga masih sulit untuk tercipta kondisi yang kondusif bagi mereka untuk berperan lebih efektif.

- **Arena Pemerintah dan Birokrasi**

Jika membandingkan indeks prinsip pada Arena Pemerintah dengan Arena Birokrasi, sebagaimana pada Grafik 3 di atas, indeks prinsip-prinsip pada kedua arena tersebut terlihat lebih senjang dan grafiknya jauh lebih fluktuatif. Terlihat perbedaan yang signifikan pada beberapa prinsip, meskipun pada beberapa prinsip Arena Birokrasi mendapatkan kontribusi indeks yang lebih baik dari Arena Pemerintah.

Pada Arena Birokrasi, indeks buruk (2,28) pada Prinsip Partisipasi, jauh lebih rendah dari pada Prinsip Partisipasi pada Arena Pemerintah yang indeksnya cenderung baik (6,40). Sebaliknya pada prinsip Keadilan, Arena Birokrasi mendapatkan indeks cenderung baik (6,18) jauh lebih tinggi dari Arena Pemerintah pada prinsip yang sama dengan indeks 2,92 (buruk). Sementara pada Prinsip Akuntabilitas, Arena Birokrasi bahkan mencapai indeks yang baik (7,73) jauh lebih tinggi dari Arena Pemerintah dengan indeks yang cukup (5,80).

Sedangkan pada Prinsip Transparansi, Arena Pemerintah mendapatkan indeks yang cukup (5,20), lebih tinggi dari Arena Birokrasi pada prinsip yang sama dengan indeks yang buruk (3,25). Pada Prinsip Efisiensi, Arena Birokrasi mendapatkan indeks yang cukup (4,88) lebih rendah dari Arena Pemerintah yang indeksnya sedang (5,44). Dan terakhir pada Prinsip Efektivitas, Arena Birokrasi mendapatkan indeks yang cenderung baik (6,78) lebih tinggi dari Arena Pemerintah dengan indeks yang cukup (6,06).

Rendahnya indeks pada Prinsip Keadilan, Transparansi, dan Efisiensi pada Arena Pemerintah dan rendahnya indeks pada Prinsip Partisipasi dan Transparansi di Arena Birokrasi sekaligus merupakan cerminan senjangnya hubungan antara pemerintah dan birokrasi di satu sisi dengan masyarakat, baik masyarakat sipil maupun masyarakat ekonomi. Sebagai contoh, rendahnya indeks Prinsip Partisipasi pada Arena Birokrasi merupakan rendahnya inisiatif pelibatan masyarakat dalam peningkatan kualitas pelayanan publik di Sulawesi Selatan.

Pada Arena, Pemerintah meski indeks partisipasinya tinggi namun pada indeks Prinsip Keadilan, Transparansi dan Efisiensinya rendah. Ini seolah membuktikan beberapa asumsi bahwa partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan dan kebijakan pemerintah merupakan partisipasi yang semu. Partisipasi yang ada merupakan partisipasi sekedar untuk memenuhi aspek legal/formal/prosedural pengambilan keputusan saja.

Asumsi-asumsi tersebut sejalan dengan fakta-fakta yang terungkap pada Workshop Tata Kelola Pemerintahan Provinsi. Dari kalangan Arena Masyarakat Sipil banyak memberikan kritik terhadap Pemerintah terutama pada Prinsip Keadilan dan Transparansi. Pada Prinsip Keadilan, Pemerintah dianggap masih sektoral. Anggaran pemerintah terserap atau masih dominan di sektor tertentu. Sementara pada Prinsip Transparansi, Pemerintah dianggap tidak transparan terhadap dokumen-dokumen publik seperti APBD, tidak ada transparansi di setiap sektor dan pemerintah masih belum terbuka terhadap media.

Sedangkan dari kalangan Masyarakat Ekonomi, menganggap bahwa pada Prinsip Keadilan, Pemerintah dianggap belum dapat memberikan jaminan kepastian hukum, masih ada deskriminasi, hanya sekelompok orang yang menikmati, dan dengan itu pula pemerintah dianggap belum mampu menyediakan iklim yang kondusif bagi masyarakat ekonomi.

Sementara untuk Arena Birokrasi, beberapa fakta terkini yang muncul adalah, bahwa Birokrasi terlalu berbelit-belit, tidak sensitif terhadap isu Partisipasi dan Transparansi, namun menjadi Efektif dan Efisien karena diasistensi secara ketat melalui prinsip-prinsip tugas dan fungsi pokok.

## 2.4. Analisa Prinsip per Arena

- **Prinsip Partisipasi**

Indeks tertinggi pada prinsip partisipasi cenderung baik dengan rata-rata indeks 6,40. Indeks tersebut terdapat pada Arena Pemerintah (6,40), Masyarakat Sipil (6,40) dan Masyarakat Ekonomi (6,40). Sedangkan indeks yang sangat buruk pada prinsip ini terdapat pada Arena Birokrasi (2,28). Rendahnya indeks partisipasi pada Birokrasi dikontribusi oleh rendahnya Kualitas Unit Pelayanan Pengaduan Masyarakat (UPPM) di Dinas Pendapatan Daerah provinsi, Dinas Pendidikan, dan TKPD. Selain itu di Sulawesi Selatan juga belum terdapat adanya forum/dewan pengentasan kemiskinan (selain TKPKD) dan belum ada forum reguler antara pemerintah provinsi dan masyarakat untuk memperkuat iklim investasi, penciptaan lapangan kerja, dan pemberdayaan ekonomi rakyat.

- **Prinsip Keadilan**

Pada Prinsip Keadilan, indeks yang cenderung baik terdapat pada Arena Masyarakat Sipil (6,40) dan Birokrasi (6,18), Masyarakat Ekonomi (5,82). Sementara indeks yang buruk terdapat pada Arena Pemerintah (2,92). Buruknya indeks Prinsip Keadilan pada Arena Pemerintah dikontribusi oleh rendahnya Anggaran APBD untuk kesehatan per kapita yang hanya mencapai Rp. 23.000/kapita, kemudian Anggaran APBD untuk penanganan kemiskinan per penduduk miskin hanya mencapai Rp. 110.591/penduduk miskin, dan Anggaran APBD untuk pendidikan per siswa Rp. 11.249/siswa. Alokasi anggaran ini dianggap kurang fair.

- **Prinsip Akuntabilitas**

Pada Prinsip Akuntabilitas, indeks yang baik dicapai oleh Arena Birokrasi (7,73), kemudian indeks yang cenderung baik pada Arena Masyarakat Sipil (6,40) dan Arena Masyarakat Ekonomi (6,40), sementara Arena Pemerintah indeksnya hanya cukup (5,80). Tingginya indeks birokrasi ditentukan/dikontribusi oleh opini BPK terhadap LHP (Laporan Hasil Pemeriksaan) APBD pemerintah provinsi Sulawesi Selatan dengan predikat WTP (Wajar Tanpa Pengecualian).

Sedangkan Arena Pemerintah, indeks pada prinsip ini dikontribusi oleh Rasio APBD Perubahan terhadap APBD Penetapan, Tanpa Adanya Perubahan Asumsi Dasar (1,14%), Rasio Belanja Hibah, Subsidi dan Bantuan Sosial terhadap Belanja Barang/Jasa dan Modal (0,10%), dan konsistensi Realisasi Pengesahan Perda terhadap Jumlah Perda dalam Prolegda (1,00)

- **Prinsip Transparansi**

Pada Prinsip Transparansi, indeks yang cenderung baik terdapat pada Arena Masyarakat Sipil (6,40) dan Masyarakat Ekonomi (6,40). Di bawahnya adalah Arena Pemerintah dengan indeks cukup (5,20) dan indeks yang buruk pada Arena Birokrasi (3,25). Rendahnya indeks Prinsip Transparansi pada Arena Birokrasi dikontribusi oleh rendahnya nilai pada indikator akses terhadap dokumen keuangan SKPD (RKA SKPD, RKA PPKD, ringkasan DPA SKPD, ringkasan DPA PPKD). Pada indikator ini, Arena Birokrasi Sulawesi Selatan hanya dinilai 1,00. Selain itu juga nilai Arena Birokrasi Sulawesi Selatan juga rendah pada indikator kemudahan akses terhadap regulasi tentang investasi di provinsi (1,00)

- **Prinsip Efisiensi**

Pada Prinsip Efisiensi, indeks yang cenderung baik terdapat pada Arena Masyarakat Sipil (6,40) dan Masyarakat Ekonomi (6,40). Kemudian indeks yang cukup pada Arena Birokrasi (4,88) dan indeks yang cenderung buruk pada Arena Pemerintah (5,44). Rendahnya indeks Pemerintah pada prinsip ini dikontribusi oleh tingginya Rasio anggaran belanja pegawai (langsung + tidak langsung) terhadap total APBD, yang mencapai 0,43%, rasio ini merupakan yang tertinggi di seluruh provinsi di Indonesia. Selain itu rasio total budget DPRD terhadap total APBD (0,03).

- **Prinsip Efektivitas**

Pada Prinsip Efektivitas, indeks rata-rata arena adalah cenderung baik, pada Arena Birokrasi 6,78, kemudian Arena Masyarakat Sipil 6,40, lalu Arena Pemerintah 6,06 dan terendah adalah Masyarakat Ekonomi dengan indeks cukup 5,39.

## 2.5. Analisa Indikator

### 2.5.1. Indikator dengan indeks tertinggi

#### 1. Arena Pemerintah

Indikator-indikator dengan indeks tertinggi pada Arena Pemerintah terdapat di hampir semua prinsip (lihat tabel 1)

**Tabel 1. Indikator Dengan Indeks tertinggi di Arena Pemerintah**

INDEKS ARENA PEMERINTAH		
KODE	INDIKATOR	INDEKS SULAWESI SELATAN
<b>Prinsip Keadilan</b>		
G1F1	Pelebagaan upaya perlindungan dan pemberdayaan perempuan	10.00
<b>Prinsip Akuntabilitas</b>		
G1A2	Rasio Realisasi pengesahan perda dibandingkan dengan jumlah rencana legislasi daerah (dalam %)	10.00
G1A3	Rasio APBD Perubahan terhadap APBD Penetapan Tanpa Adanya Perubahan Asumsi Dasar	9.94
<b>Prinsip Transparansi</b>		
G2T2	Kemudahan Akses Pertanggungjawaban APBD provinsi	10.00
<b>Prinsip Efektivitas</b>		
G1E2	Regulasi tentang Perlindungan Lingkungan Hidup	10.00
G2E3	Tingkat Pengurangan pengangguran terbuka	9.38

- Pada Prinsip Keadilan, indeks tertinggi ada pada indikator pelembagaan upaya perlindungan dan pemberdayaan perempuan dengan indeks sangat baik (10,00). Indeks sempurna ini dikontribusi oleh adanya komitmen secara formal dalam struktur pemerintah provinsi Sulawesi Selatan melalui Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana (BP2KB) yang didalamnya juga terdapat Unit Pengaduan dan Perlindungan dari Tindak Kekerasan terhadap perempuan dan anak (UP3TKPA) yang secara spesifik melaksanakan fungsi pengaduan dan perlindungan terhadap hak-hak perempuan terutama dari tindak kekerasan.

- Pada Prinsip Akuntabilitas, provinsi Sulawesi Selatan mendapatkan indeks tertinggi pada indikator Rasio realisasi pengesahan perda dibandingkan dengan jumlah rencana legislasi daerah dengan indeks sangat baik (10,00). Capaian indeks ini dikontribusi oleh konsistensi Sulawesi Selatan terhadap realisasi Perda Prolegda. Pada tahun 2011, dari 14 (empat belas) Ranperda yang direncanakan dalam Prolegda, Sulawesi Selatan mampu menyelesaikannya sesuai dengan target prolegda.
- Pada prinsip yang sama, indeks tertinggi juga terdapat pada indikator rasio APBD perubahan terhadap APBD penetapan tanpa adanya perubahan asumsi dasar dengan indeks sangat Baik (9,94). Berdasarkan data yang ada, total APBD Perubahan (revisi) Sulawesi Selatan tahun 2011 adalah Rp. 3.385.714.310.554.11, sedangkan APBD Pokok tahun 2011 adalah 2.972.277.538.384.62. terdapat gap sebesar 1.14%. Rendahnya Gap ini berkontribusi pada tingginya indeks pada indikator ini.
- Pada Prinsip Transparansi, indeks dengan indikator tertinggi terdapat pada indikator kemudahan terhadap akses pertanggung jawaban APBD Sulawesi Selatan 2011 dengan indeks sangat baik (10,52). Indeks ini dikontribusi oleh mudahnya akses terhadap dokumen LKPJ APBD Sulawesi Selatan 2011. Untuk mendapatkan dokumen LKPJ Sulawesi Selatan 2011, publik dapat mengaksesnya di internet.
- Terakhir, pada Prinsip Efektivitas, indikator dengan indeks tertinggi terdapat pada indikator regulasi tentang perlindungan lingkungan hidup di Sulawesi Selatan. Indikator ini mendapatkan indeks Sangat Baik (10,00). Indeks ini didukung oleh keberadaan beberapa regulasi setingkat Peraturan Daerah yang mengatur tentang pemanfaatan SDA dan upaya perlindungan terhadap dampak kerusakan lingkungan dari berbagai aktivitas eksploitasi sumber daya alam. Beberapa Perda itu antara lain adalah Perda No. 7 tahun 2010 tentang pengelolaan Air tanah, kemudian Perda No. 6 tahun 2007 tentang pengelolaan wilayah pesisir dan terdapat juga regulasi setingkat peraturan Gubernur, yakni Peraturan Gubernur No. 61 tahun 2011 tentang rencana aksi daerah pengendalian dan pengawasan sumber daya alam di Provinsi Sulawesi Selatan. Dalam observasi kami terhadap regulasi tersebut, terdapat klausul-klausul yang cukup komprehensif dan spesifik mengatur tentang pengendalian dan pengawasan terhadap pencemaran lingkungan yang mencakup aspek tata ruang, lingkungan hidup, pertambangan, pertanian, perkebunan, perikanan dan kelautan, sumber daya air dan peternakan.

## 2. Arena Birokrasi

Pada Arena Birokrasi juga terdapat beberapa indikator dengan pencapaian indeks tertinggi. Seperti terlihat pada tabel, indikator-indikator tersebut tersebar pada beberapa prinsip, yakni Prinsip Akuntabilitas, Efisiensi dan Efektivitas.

**Tabel 2. Indikator Dengan Indeks Tertinggi di Arena Birokrasi**

INDEKS ARENA PEMERINTAH		
KODE	INDIKATOR	INDEKS SULAWESI SELATAN
<b>Prinsip Akuntabilitas</b>		
B2A1	Opini audit BPK terhadap APBD Provinsi	10.00
<b>Prinsip Efisiensi</b>		
B1I1	Rasio Belanja Aparatur Dinas Pengelolaan Keuangan Daerah (DPKD) terhadap Realisasi PAD Provinsi	10.00
<b>Prinsip Efektivitas</b>		
B1E1	Persentase anggaran tahunan DPKD Provinsi terhadap realisasi PAD (Pendapatan Asli Daerah)	9.80
B3E1	Pertumbuhan investasi (investment growth)	10.00

- Pada Prinsip Akuntabilitas, indikator dengan indeks tertinggi adalah indikator opini audit BPK terhadap APBD provinsi dengan indeks sangat baik (10,00). Indeks sempurna pada indikator ini didukung oleh perolehan WTP pada opini publik BPK atas APBD Provinsi Sulawesi Selatan. Hasil audit BPK dapat menjadi gambaran bagus tidaknya penggunaan keuangan daerah. BPK sebagai institusi auditor di luar birokrasi pemerintahan memiliki kewenangan audit yang luas untuk memeriksa keuangan negara.
- Pada Prinsip Efisiensi, indeks tertinggi terdapat pada indikator rasio belanja aparatur dinas pengelolaan keuangan daerah (DPKD) terhadap realisasi PAD provinsi. Pada indikator ini Sulawesi Selatan memperoleh indeks sangat baik (10,35), indeks sangat baik tersebut didukung oleh rasio belanja aparatur dinas DPKD terhadap realisasi PAD yang hanya mencapai 1,13%. Rasio ini menunjukkan efisiensi sumber daya pemerintah provinsi dalam menghimpun pendapatan daerah secara mandiri. Dari data APBD realisasi 2011, belanja aparatur Dispenda (belanja pegawai) yang dialokasikan pada belanja langsung dan tidak langsung adalah sebesar 9,260,446,500.00, sedangkan total realisasi penerimaan PAD pada tahun 2011 mencapai

1,959,515,902,109.82. Jika dirasioakan (Total Realisasi Belanja Pegawai (Langsung+Tidak Langsung) / (Total Realisasi Belanja Program Provinsi), maka rasionya hanya mencapai 1,13%.

- Pada Prinsip Efektivitas, terdapat dua indikator dengan indeks tetinggi, yakni indikator persentase anggaran tahunan DPKD terhadap realisasi PAD dan indikator indikator pertumbuhan investasi. Pada indikator persentase anggaran tahunan DPKD terhadap realisasi PAD indeksnya sangat baik (9,80). Persentase anggaran tahunan DPKD terhadap realisasi PAD pada APBD realisasi 2011 mencapai 0,04%. Persentase ini didapatkan dari data APBD Realisasi. Anggaran Dispenda/DPKAD (diluar bantuan sosial, belanja hibah, belanja bunga dan belanja tidak terduga Provinsi) adalah sebesar Rp. 73.844.537.325.00, sedangkan Total realisasi PAD adalah sebesar Rp. 1.959.515.902.109.82. Jika dipersentasekan (realisasi belanja dispenda provinsi dikurangi bantuan sosial, belanja hibah, belanja bunga dan belanja tidak terduga) / realisasi PAD), maka persentasenya 0,04%. Persentase ini menunjukkan efektivitas alokasi sumber daya pemerintah provinsi dalam menghimpun pendapatan daerah secara mandiri.
- Sedangkan pada Indikator pertumbuhan investasi dengan indeksnya juga sangat baik (10,00). Indeks ini didukung oleh persentase pertumbuhan investasi di provinsi Sulawesi Selatan yang mencapai 11,04%. Nilai pertumbuhan ini merupakan perbandingan antara realisasi tahun berjalan (2011) dengan tahun sebelumnya. Berdasarkan data BPS, realisasi investasi 2011 (PMA = 89.559.254.000 + PMDN = 3.986.302.703.000), sedangkan realisasi investasi tahun 2010 (PMA = 441.796.125.00 + PMDN = 3.212.295.181.000.00). Jika dipersentasekan (Pertumbuhan Jumlah Proyek Investasi = ((Jumlah Proyek Investasi (PMA+PMDN) Thn (t) - Jumlah Proyek Investasi Thn (PMA+PMDN) (t-1))/(Jumlah Proyek Thn (t-1)) X 100%), maka didapat nilai pertumbuhan investasi di Sulawesi Selatan mencapai 11,04%.

## 2.0.2. Indikator Dengan Indeks Terendah

### 1. Arena Pemerintah

Secara umum indikator-indikator dengan indeks yang terendah terdapat pada Arena Pemerintah dan birokrasi. Indikator-indikator inilah yang pada dasarnya memberikan kontribusi pada rendahnya indeks prinsip dan menjadi komposit indeks bagi arena. Pada Arena Pemerintah, terdapat beberapa indikator yang memberikan kontribusi dengan indeks yang terendah. Indikator-indikator itu Prinsip Keadilan dan Prinsip Efisiensi (lihat Tabel 3).

**Tabel 3. Indikator Dengan Indeks Terendah Pada Arena Pemerintah**

<b>INDEKS ARENA PEMERINTAH</b>		
<b>KODE</b>	<b>INDIKATOR</b>	<b>INDEKS SULAWESI SELATAN</b>
<b>Prinsip Keadilan</b>		
G2F1	Anggaran APBD untuk kesehatan (non belanja pegawai) per kapita (d disesuaikan dengan Indeks Kemahalan Konstruksi).	1.85
G2F3	Anggaran APBD bidang pendidikan dibagi jumlah siswa sampai jenjang pendidikan 9 tahun (d disesuaikan dengan indeks kemahalan konstruksi)	1.14
<b>Prinsip Keadilan (Keadilan)</b>		
G2I1	Rasio Anggaran Belanja Pegawai (Langsung+Tidak Langsung) terhadap Total APBD	1.00

- Di Arena Pemerintah, indikator dengan performa indeks terendah utamanya terdapat pada Prinsip Keadilan dan Prinsip Efisiensi. Pada Prinsip Keadilan, indikator dengan indeks terendah itu ada pada indikator anggaran APBD untuk kesehatan (non-belanja pegawai) per kapita (d disesuaikan dengan indeks kemahalan konstruksi) dengan indeks sangat buruk (1,80). Rendahnya indeks pada indikator ini dikontribusi oleh rendahnya alokasi budget untuk pelayanan kesehatan per kapita yang hanya mencapai 23.941/orang.
- Indikator dengan indeks terendah berikutnya pada prinsip yang sama, adalah, indikator anggaran APBD bidang pendidikan dibagi jumlah siswa sampai jenjang pendidikan 9 tahun dengan indeks sangat buruk (1,06). Indeks yang sangat buruk ini juga dikontribusi oleh rendahnya alokasi anggaran pendidikan per siswa di Sulawesi Selatan. Alokasi anggaran pendidikan per kapita Sulawesi Selatan. untuk pendidikan wajar 9 tahun di Sulawesi Selatan hanya sebesar Rp. 11.249 per siswa.
- Pada Prinsip Efisiensi, indeks terendah terdapat pada indikator rasio belanja pegawai (langung + tidak langsung terhadap belanja APBD) dengan indeks sangat buruk (1,00). Rendahnya indeks pada indikator ini dikontribusi oleh tingginya rasio pada belanja pegawai terhadap total belanja APBD. Rasio ini adalah Total Anggaran Belanja Pegawai yang meliputi belanja pegawai tidak langsung berupa gaji & tunjangan ditambah belanja pegawai langsung dalam belanja program yang dijumlahkan kemudian dibagi dengan total belanja APBD. Besaran persentase belanja pegawai terhadap total APBD mencerminkan tingkat efisiensi pemerintah dalam proses

pembangunan. Berdasarkan data APBD Realisasi provinsi Sulawesi Selatan tahun 2011, rasio itu mencapai 0,43%. Rasio ini merupakan yang tertinggi dari seluruh provinsi di Indonesia

## 2. Arena Birokrasi

Pada Arena Birokrasi, indikator-indikator terendah sebagian besar terdapat pada Prinsip Partisipasi, sementara lainnya terdapat pada Prinsip Efisiensi (lihat Tabel 4).

**Tabel 4. Indikator Dengan Indeks Terendah Pada Arena Birokrasi**

<b>INDEKS ARENA PEMERINTAH</b>		
<b>KODE</b>	<b>INDIKATOR</b>	<b>INDEKS SULAWESI SELATAN</b>
<b>Prinsip Partisipasi</b>		
B1P1	Ada tidaknya Unit Pelayanan Pengaduan Masyarakat (UPPM) di Dispenda provinsi	1.00
B2P1	Unit Pelayanan Pengaduan Masyarakat di bidang kesehatan, pendidikan, dan pengentasan kemiskinan.	2.20
B3P1	Ada tidaknya forum reguler antara pemerintah provinsi dan masyarakat untuk memperkuat iklim investasi, penciptaan lapangan kerja, dan pemberdayaan ekonomi rakyat	1.00
<b>Prinsip Efisiensi</b>		
B2I1	Rasio Anggaran untuk Belanja Aparatur (Langsung dan Tidak Langsung) terhadap Total Belanja Publik Provinsi	1.00

- Pada Prinsip Partisipasi, indeks terendah terdapat pada indikator ada tidaknya unit pelayanan pengaduan masyarakat (UPPM) di dispenda provinsi, dengan indeks sangat buruk (1,00). Rendahnya indeks pada indikator ini dikontribusi oleh tidak adanya unit yang melayani pengaduan masyarakat di Dispenda provinsi Sulawesi Selatan, sehingga pelibatan masyarakat dalam perbaikan dan peningkatan layanan pemerintah provinsi terkait pendapatan daerah dari pajak kendaraan bermotor sangat rendah.
- Begitupun dengan indikator keberadaan unit pelayanan masyarakat di bidang kesehatan, pendidikan dan pengentasan kemiskinan, indeksnya sangat buruk (2,20). Rendahnya indeks ini dikontribusi oleh tidak adanya mekanisme pelibatan masyarakat secara langsung terkait pelayanan pendidikan, kesehatan dan pengentasan kemiskinan.

- Sementara di bidang investasi, terakait dengan indikator keberadaan forum regular antara pemerintah provinsi dan masyarakat untuk memperkuat iklim investasi, penciptaan lapangan kerja dan pemberdayaan ekonomi rakyat indeksinya sangat buruk (1,00). Rendahnya indeks pada indikator ini dikontribusi oleh tidak adanya forum regular yang memepertemukan masyarakat, pemerintah dan dunia bisnis di wilayah provinsi dalam membicarakan dan memperkuat iklim investasi. Hal ini juga terungkap di FGD dengan WIP (Well Informed Person), bahwa iklim investasi di Sulawesi Selatan masih belum kondusif, selain persoalan infrastruktur, juga masalah partisipasi. Ketidakpastian hukum masyarakat ekonomi Sulawesi Selatan juga tidak dilibatkan.
- Pada Prinsip Efisiensi terdapat satu indikator dengan indeks terendah, yakni pada indikator rasio anggaran untuk belanja aparatur (langsung + tidak langsung) terhadap total belanja publik provinsi. Indeks dari indikator ini mencapai indeks sangat buruk (1,00). Rendahnya indeks Sulawesi Selatan pada indikator ini dikontribusi oleh tingginya rasio anggaran belanja aparatur terhadap total belanja publik. Anggaran untuk belanja pegawai merupakan anggaran untuk gaji dan kesejahteraan pegawai sedangkan anggaran belanja program merupakan anggaran yang dialokasikan untuk pembiayaan program-program pembangunan daerah. Pengukuran dilakukan dengan membandingkan jumlah anggaran belanja pegawai terhadap jumlah anggaran belanja program. Anggaran belanja program menunjukkan perhatian pemerintah pada layanan publik secara umum. Angka rasio anggaran untuk belanja pegawai terhadap belanja program yang tinggi menunjukkan pemerintah menaruh perhatian besar pada layanan publik. Dari data APBD Sulawesi Selatan 2011, total realisasi belanja pegawai (langsung Rp. 609.703.853.472.54,- dan tidak langsung Rp. 756.067.167.286.54,-) sebesar Rp. 1.365.771.020.759.08, sedangkan total belanja program (belanja barang dan jasa Rp. 742.024.932.855.09 dan belanja modal Rp. 467.685316.929.00,-) sebesar Rp. 1.209.710.256.784.09,-. Dengan demikian diperoleh Rasio belanja aparatur terhadap anggaran program di provinsi Sulawesi Selatan adalah sebesar 1,13. Rasio ini merupakan rasio belanja aparatur tertinggi di Indonesia.

### III. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

#### 3.1. Kesimpulan

Secara keseluruhan, indeks tata kelola pemerintahan provinsi Sulawesi Selatan berada pada urutan ke 21 dari seluruh provinsi di Indonesia dengan indeks 5,67. Indeks ini terkategori cukup, namun di bawah rata-rata nasional 5,70. Indeks dengan kategori cukup itu merupakan indeks komposit yang dikontribusi oleh indeks masing-masing arena, dimana Arena Pemerintah memberi kontribusi yang paling rendah (5,20), kemudian Arena Birokrasi (5,39), dan Arena Masyarakat Sipil dengan kontribusi indeks tertinggi (6,40), serta Arena Masyarakat Ekonomi dengan indeks (6,15).

Di level arena, indeks tiap arena juga merupakan kontribusi indeks prinsip. Prinsip-prinsip yang diukur pada keseluruhan arena menyangkut bagaimana interaksi tata kelola pemerintahan pada Prinsip Partisipasi, Keadilan, Akuntabilitas, Transparansi, Efisiensi dan Efektivitas. Pada Arena Pemerintah kontribusi indeks yang cenderung baik oleh prinsip Partisipasi (6,40), Akuntabilitas (5,80), Transparansi (5,20) dan Efektivitas (6,06) namun buruk dan cenderung buruk pada Prinsip Keadilan (2,92) dan Efisiensi (5,44). Sementara pada Arena Birokrasi, kontribusi indeks yang baik oleh Prinsip Akuntabilitas (7,73) dan cenderung baik pada Prinsip Keadilan (6,18) dan Efektivitas (6,78), namun sangat buruk pada Partisipasi (2,28), buruk pada Transparansi (3,25) dan cenderung buruk pada Efisiensi (4,88).

Pada Arena Masyarakat Sipil cenderung baik pada seluruh prinsip (6,40), sedangkan pada Masyarakat Ekonomi, indeks yang cenderung baik pada Partisipasi (6,40), Transparansi (6,40) dan Efisiensi (6,40) serta indeks yang cukup pada prinsip Keadilan (5,82) dan Efektivitas (5,39).

Trend indeks pada level arena dan prinsip mencerminkan kondisi interaksi yang masih senjang antar arena dalam tata kelola pemerintahan provinsi di Sulawesi Selatan. Arena Masyarakat Sipil meski dengan indeks tertinggi (6,40) namun tidak berarti bahwa terjadi penguatan pada masyarakat sipil. Dengan indeks yang masih jauh dari sempurna pada dasarnya Masyarakat Sipil sangat lemah baik dari Arena Pemerintah maupun Birokrasi. Kesimpulan ini menjadi relevan dengan melihat indeks prinsip, dimana indeks Prinsip Keadilan, Transparansi dan Efisiensi yang rendah pada Pemerintah maupun indeks Prinsip Partisipasi dan Transparansi yang rendah pada Birokrasi, namun Masyarakat Sipil tidak mampu melakukan perimbangan baik terhadap Pemerintah maupun Birokrasi. Kondisi ini relevan dengan isu-isu tata kelola provinsi terkini yang muncul dalam diskusi Workshop Tata Kelola Pemerintahan Provinsi di Sulawesi Selatan. Masyarakat Sipil tidak sinergis<sup>3</sup>, kurang terlembaga

<sup>3</sup> Dalam diskusi pleno workshop Tata Kelola Pemerintahan, dari kelompok masyarakat sipil terungkap beberapa hal mengenai situasi terkini interaksi masyarakat sipil di Sulawesi Selatan; (1) bahwa kelompok-kelompok masyarakat sipil di Sulawesi Selatan tidak ada sinergi yang permanen untuk menciptakan kekuatan yang bisa menjadi sparring partner bagi pemerintah dan birokrasi untuk menciptakan tata pemerintahan yang kuat; (2) ruang partisipasi yang diharapkan untuk menyalurkan aspirasi tidak mendapatkan saluran yang transparan (red : tepat), misalnya masyarakat sipil tidak dilibatkan dalam pembuatan produk kebijakan yang dikeluarkan oleh eksekutif dan legislatif.

(terkonsolidasi) dan saling mendelegitimasi sehingga kondisi ini memperlemah posisi tawar Masyarakat Sipil dan tidak mampu memberikan perimbangan terhadap Pemerintah dan Birokrasi.

Pada Arena Pemerintah, rendahnya indeks Keadilan menjadi relevan dengan rendahnya indeks pada Efisiensi. Ini membuktikan bahwa Pemerintah belum sepenuhnya membuktikan komitmen yang kuat pada perbaikan kesejahteraan masyarakat melalui pelayanan pendidikan, kesehatan dan penurunan kemiskinan<sup>4</sup>. Pemerintah masih lebih fokus pada belanja pegawai dari pada belanja pembangunan untuk kesejahteraan masyarakat<sup>5</sup>.

Pada Arena Birokrasi, rendahnya indeks Partisipasi juga menjadi relevan dengan rendahnya indeks Transparansi. Sejatinnya Transparansi membutuhkan Partisipasi aktif masyarakat. Tingginya indeks Partisipasi pada masyarakat Sipil, Masyarakat Ekonomi dan Pemerintah membuktikan tingginya tingkat partisipasi. Menjadi ironis jika partisipasi belum menjadi bagian yang integral dalam peningkatan mutu pelayanan publik di Sulawesi Selatan.

Sejatinya falsafah interaksi adalah satu arena menjadi *sparring partner* bagi arena yang lain, sehingga semua arena (Pemerintah, Birokrasi, Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi) dapat berinteraksi secara berimbang. Kondisi yang interaktif itu diharapkan akan saling menguatkan dan menciptakan tata kelola pemerintahan provinsi lebih yang baik (*good governance*).

## 3.2. Rekomendasi

Berangkat dari analisis data yang telah dipaparkan pada sesi-sesi sebelumnya dengan kesimpulan di atas, maka kami merekomendasikan beberapa hal sebagai berikut :

### 1. Arena Pemerintah

- Prinsip Partisipasi, untuk tidak mengesankan partisipasi yang prosedural, maka pemerintah perlu untuk memperluas, dan memperkuat pelibatan publik dalam publik hearing sedemikian rupa untuk menyampaikan tujuan-tujuan pemerintah kepada masyarakat dan sebaliknya menyerap aspirasi masyarakat atas rencana, kebijakan dan pertanggung jawaban pemerintah. metode blusukan ala jokowi bisa menjadi salah satu prototipe dan optimalisasi public hearing di legislatif dengan design pelembagaan yang lebih baik untuk meningkatkan peran-peran DPRD dalam penyerapan aspirasi masyarakat maupun pelibatan publik yang lebih luas dalam penilaian akuntabilitas (politik) pemerintah.

<sup>4</sup> Dari data-data yang ada, Anggaran APBD untuk kesehatan per kapita hanya mencapai Rp. 23.000/kepala, Anggaran APBD untuk penanganan kemiskinan per penduduk miskin hanya mencapai Rp. 110.591/orang, dan Anggaran APBD untuk pendidikan per siswa Rp. 11.249/siswa.

<sup>5</sup> Data APBD, Persentase Total Realisasi Belanja Pegawai (Langsung+Tidak Langsung) terhadap Total Realisasi Belanja APBD adalah 0,43% tertinggi dari seluruh provinsi di Indonesia.

- Prinsip Keadilan, pemerintah perlu untuk lebih serius dalam meningkatkan pelayanan terhadap pendidikan dan kesehatan. Alokasi budget pemerintah untuk penanganan dua hal tersebut masih dianggap kurang fair. Ini menjadi ironis dimana Sulawesi Selatan *benchmark*-nya adalah pendidikan dan kesehatan gratis, maka untuk tidak terkesan sekedar janji politik, maka pemerintah perlu untuk lebih serius dalam mengalokasikan anggaran bagi pendidikan dan kesehatan tersebut.
- Prinsip Efisiensi, mendorong pemerintah untuk lebih afirmatif dan serius melakukan reformasi birokrasi untuk mendapatkan performa birokrasi yang lebih efisien, tertata dan profesional dalam rangka peningkatan pelayanan terhadap masyarakat
- Prinsip Akuntabilitas, Pemerintah dan Birokrasi perlu untuk lebih terbuka, apresiatif dan proaktif terhadap penilaian-penilaian kinerja oleh publik sehingga dapat tercipta interaksi yang intens, luwes, berimbang dan diskursif. Pro-aktif atas penilaian indeks oleh publik adalah salah satu bentuk akuntabilitas publik tersebut tanpa melebih-lebihkan keunggulan akuntabilitas horizontal dan administratif yang cakupannya terbatas pada internal pemerintah dan birokrasi saja.

## 2. Arena Birokrasi

- Prinsip Partisipasi, perlu untuk membentuk, menguatkan dan mengoptimalkan unit-unit pengaduan masyarakat untuk dapat mengadukan pelayanan dengan kelembagaan yang mandiri, independen, memiliki mekanisme kerja dan SOP penanganan pengaduan yang jelas dan sumber daya yang profesional sehingga pelibatan masyarakat dalam peningkatan kualitas pelayanan publik dapat lebih nyata dengan dampak yang lebih terukur.
- Prinsip Akuntabilitas, perlu untuk lebih membuka diri bagi adanya akuntabilitas publik dengan mekanisme sedemikian rupa, dimana masyarakat dapat dididik dan dilibatkan dalam sebuah proses/mekanisme audit publik terhadap berbagai kegiatan pemerintah dan birokrasi.
- Prinsip Transparansi, perlu untuk lebih membuka diri terhadap akses atas dokumen-dokumen publik di Sulawesi Selatan. Transparansi yang diinginkan tidak sekedar prosedural, akan tetapi derajat transparansinya perlu untuk semakin ditingkatkan. Untuk meningkatkan derajat Transparansi itu, baik Pemerintah maupun Birokrasi perlu untuk secara bersungguh mengafirmasi undang-undang keterbukaan informasi publik dengan langkah-langkah yang lebih nyata. Ada dua hal yang dapat dicapai dari hal ini yakni, meningkatnya akses terhadap dokumen-dokumen publik dan kualitas informasi publik yang lebih presisi. Prakteknya bisa

berupa ketersediaan fasilitas khusus perpustakaan yang menampung dokumen-dokumen publik pemerintah yang dapat diakses oleh publik tanpa prosedur yang berbelit-belit hingga publikasi dokumen-dokumen publik tersebut melalui website. Di Sulawesi Selatan inisiatif atas hal ini telah dilakukan dan telah menjadi kebijakan di beberapa kabupaten di Sulawesi Selatan seperti di Kota Pare-Pare melalui PPID dan Kabupaten Maros melalui Simperda. Sayangnya Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan malah belum melakukan langkah apapun terkait dengan hak-hak publik untuk mendapatkan informasi dari dokumen-dokumen publik pemerintah.

### **3. Arena Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi**

- Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi perlu untuk lebih bersinergi, dan melakukan peningkatan kapasitas kelembagaan sehingga mampu menjadi *sparring partner* yang dapat melakukan pertimbangan terhadap Pemerintah dan Birokrasi.
- Masyarakat Sipil perlu untuk memperbaiki dan menguatkan kelembagaan partisipasi masyarakat sehingga tercipta sebuah kelembagaan dan partisipasi masyarakat sipil yang lebih kuat. Untuk itu Perlu untuk membentuk jaringan internal (*leading sector*) NGO, Ormas dan media yang mampu menghubungkan/menginteraksikan/mengkomunikasikan berbagai isu lintas organisasi untuk terciptanya/terbentuknya jaringan *civil society* dari seluruh komponen *civil society* yang ada, sehingga tercipta masyarakat sipil yang lebih terkonsolidasi dan sinergis. Dengan demikian masyarakat sipil di Sulawesi Selatan akan mudah untuk mengkonsolidasi diri pada isu-isu besar diluar isu-isu sporadis dari kegiatan dan ideologi masing-masing.

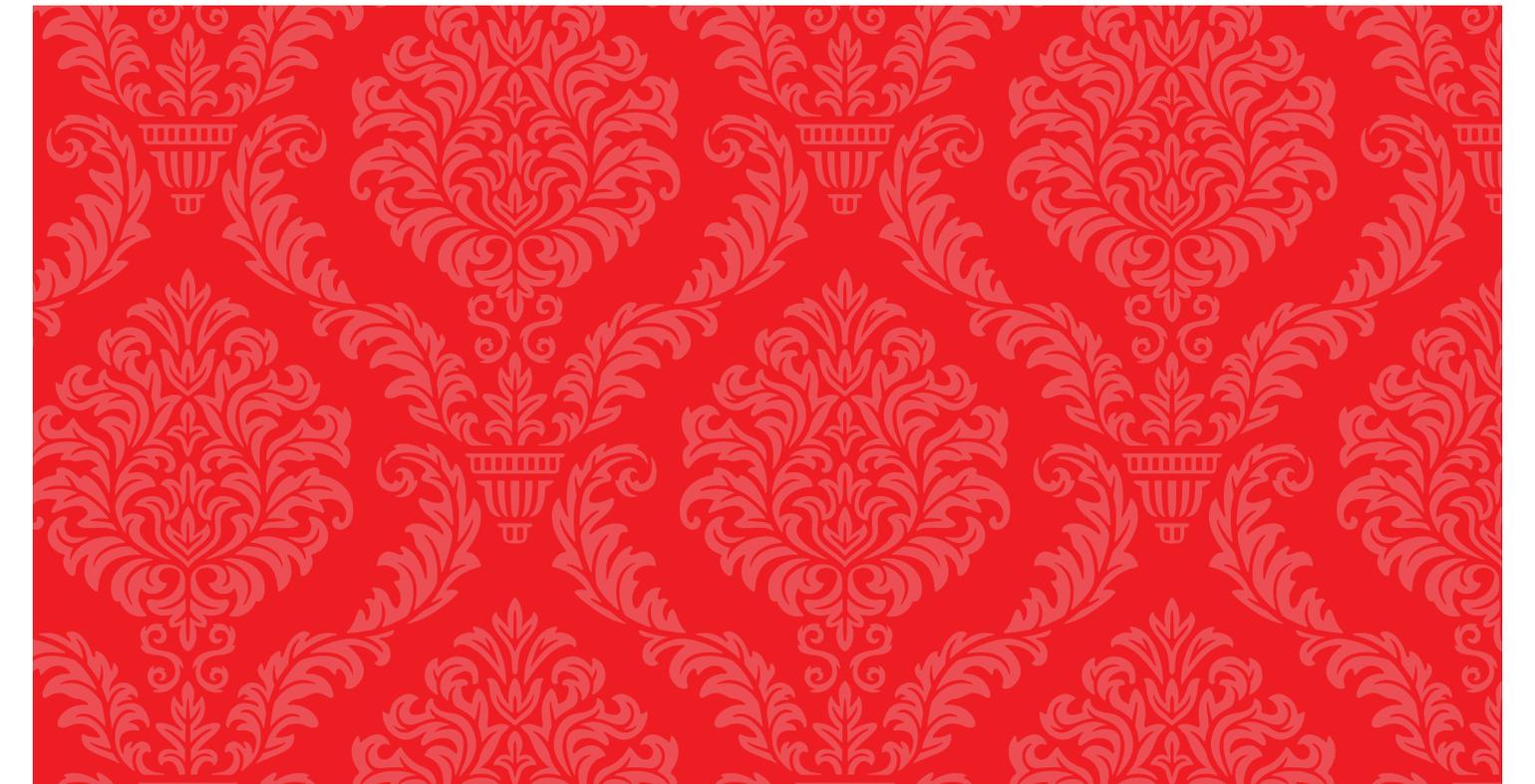




## 22. PROVINSI SULAWESI BARAT

# "MENGURAI KINERJA PEMERINTAH PROVINSI SULAWESI BARAT DALAM BINGKAI *GOOD GOVERNANCE INDEX*"

Oleh: Darwis Said





## I. SEKILAS PROVINSI SULAWESI BARAT

Perkembangan dan dinamika suatu daerah sangat ditentukan oleh kualitas interaksi berbagai faktor penting dan komponen terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan suatu provinsi. Oleh karena itu, untuk memahami dinamika terkini, peneliti akan menguraikan berbagai konteks yang saling terkait dan berpengaruh antara satu dengan yang lainnya, seperti kondisi geografis, demografis, sosial ekonomi masyarakat, tata kelola pemerintahan dan interaksi antar lembaga.

### I.1. Kondisi Umum Geografis, Demografis, Sosial dan Ekonomi

Secara geografis, Provinsi Sulawesi Barat terletak pada 0°12' - 3°38'LS dan 118°43'15" - 119°54'3"BT. Provinsi Sulawesi Barat berbatasan dengan Provinsi Sulawesi Tengah di sebelah Utara dan Selat Makassar di sebelah Barat. Sedangkan sebelah Selatan dan Timur dibatasi oleh Provinsi Sulawesi Selatan. Secara topografi Sulawesi Barat merupakan daerah pegunungan sehingga memiliki banyak aliran sungai yang cukup besar dan berpotensi untuk dikembangkan. Dengan demikian, dalam perspektif pengembangan ekonomi, Provinsi Sulawesi Barat berada posisi yang sangat strategis dan memiliki potensi pengembangan ekonomi regional yang berbasis pada pemanfaatan sumber daya alam dan perdagangan antar provinsi maupun pulau.

Provinsi Sulawesi Barat terbentuk pada tanggal 5 Oktober tahun 2004 berdasarkan UU No 26 Tahun 2004 yang menetapkan Mamuju sebagai ibukota provinsi. Dan secara sosio-kultural, provinsi Sulawesi Barat merupakan etnis budaya dari masyarakat Mandar (Kerajaan Mandar), yang pada masa pemerintahan Hindia Belanda merupakan satu *afdeling* tersendiri yaitu *Afdeling* Mandar. Hal ini pula yang dijadikan sebagai landasan historis-yuridis untuk membentuk provinsi sendiri selain dukungan sumber daya alam. Secara administrasi, Sulawesi Barat terdiri dari lima kabupaten yang sudah otonom. Diantaranya terdapat dua kabupaten pemekaran yaitu Kabupaten Mamasa (pemekaran Kabupaten Polewali Mamasa) dan Kabupaten Mamuju Utara (pemekaran Kabupaten Mamuju). Pada tahun 2013 terjadi pemekaran kabupaten baru, yakni Kabupaten Mamuju Tengah, sehingga menjadi enam kabupaten.

Penduduk Sulawesi Barat berdasarkan hasil proyeksi Badan Pusat Statistik Provinsi Sulawesi Barat Tahun 2012 berjumlah 1.189.203 jiwa yang tersebar di lima kabupaten, dengan jumlah penduduk terbesar yakni 401.272 jiwa mendiami Kabupaten Polewali Mandar. Penduduk usia kerja (PUK) di daerah Sulawesi Barat pada tahun 2011 berjumlah 551.631, 2010: 532.171 jiwa. Dari seluruh penduduk usia kerja, yang masuk menjadi angkatan kerja pada tahun 2011 berjumlah 551.631 orang, sementara tahun 2010 berjumlah 532.171 orang (data 2007: 470.497 orang). Tingkat pengangguran terbuka pada tahun 2011 sebesar 2,82%. Upah minimum Provinsi Sulawesi Barat selama kurun

waktu 2006 – 2011 telah mengalami peningkatan sekitar 64,38% yaitu dari Rp 612 ribu pada 2006 naik menjadi Rp 1.006 ribu pada tahun 2011.

Dilihat dari segi lapangan usaha, sebagian besar penduduk Sulawesi Barat bekerja di sektor pertanian yang berjumlah 295.144 orang atau 66,34 persen dari jumlah penduduk yang bekerja. Sektor lainnya yang juga menyerap tenaga kerja cukup besar adalah sektor perdagangan dan jasa. Pada tahun 2011 PDRB provinsi Sulawesi Barat atas dasar harga berlaku adalah Rp 12,90 triliun sedangkan PDRB adhk mencapai Rp 5,24 triliun. dengan kontribusi terbesar diberikan oleh sektor pertanian yakni sebesar 48,50 persen (ada pergeseran 2007: 52,57 persen) dan disusul oleh sektor jasa dan perdagangan, hotel dan restoran masing-masing sebesar 17,62 dan 12,97 persen.

Angka lainnya yang dapat diturunkan dari angka PDRB adalah angka PDRB Per kapita. Indikator ini biasa digunakan untuk mengukur tingkat kemakmuran penduduk suatu daerah. Angka per kapita bruto (atas dasar harga berlaku) penduduk Sulawesi Barat pada tahun 2007 sebesar Rp 10,84 juta dan Rp 4,40 (atas dasar harga konstan).

Kondisi sosial lainnya di Sulawesi Barat adalah seperti capaian indeks pembangunan manusia (IPM). Pada tahun 2010, IPM Sulawesi Barat mencapai 69,64. Kondisi ini menempatkan Sulawesi Barat pada peringkat ke-27 di Indonesia. Raihan IPM Sulawesi Barat terus menerus mengalami peningkatan. Pada tahun 2006 misalnya, IPM Sulawesi Barat mencapai 67,06 dengan peringkat ke-29. Naik menjadi 67,76 di tahun 2007 dan pada tahun 2008-2009 masing-masing menjadi 68,55 dan 69,18.

## **I.2. Implikasi dan Tantangan Tata kelola Pemerintahan Provinsi Sulawesi Barat**

Dinamika pembangunan suatu daerah tentunya tidak terlepas dari berbagai isu yang merupakan ekspresi dan dinamika kebutuhan dan perkembangan suatu masyarakat, baik yang merupakan faktor-faktor internal maupun eksternal. Sebagai provinsi yang masih relatif baru, Provinsi Sulawesi Barat memiliki tantangan tersendiri dan memerlukan upaya yang sungguh-sungguh dalam mengejar capaian provinsi-provinsi lainnya. Namun dilihat dari beberapa aspek seperti letak geografis, sumber daya alam, pertumbuhan ekonomi, IPM, dan indikator lainnya, menunjukkan bahwa Provinsi Sulawesi Barat memiliki potensi dan prospek untuk membangun tata kelola pemerintahan yang baik.

Beberapa isu terkini yang berkembang terkait dengan tata kelola provinsi Sulawesi Barat terekam dalam diskusi kelompok yang dilaksanakan di Hotel d'Maleo Mamuju tanggal 21 Februari 2013. Meskipun antara satu isu dengan yang lainnya saling berkaitan, namun peneliti perlu mengklasifikasikan isu-isu penting dan relevan dengan tata kelola pemerintahan sebagai berikut: (1) proses perencanaan

pembangunan daerah (musrembang), (2) transparansi, (3) proses penganggaran daerah, (4) realisasi APBD, (5) penempatan aparatur pemerintah, (6) pelayanan publik dan hak dasar masyarakat (terutama pendidikan dan kesehatan), (7) regulasi, (8) koordinasi kelembagaan dan kegiatan antar instansi, (9) keadilan ekonomi dan politik, (10) iklim investasi yang tidak kondusif, serta (11) peran pemerintah dalam pemberdayaan ekonomi masyarakat (UKM).

Secara umum, terdapat kesamaan pandangan antar arena dalam mengidentifikasi isu yang berkembang terkait dengan tata kelola pemerintahan di Provinsi Sulawesi Barat, meski juga terdapat perbedaan sudut pandang dalam memaknai dan menyikapi isu-isu tersebut. Bertitik tolak pada hasil identifikasi isu yang berkembang dalam diskusi kelompok, dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Proses perencanaan pembangunan daerah (musrembang); isu yang paling banyak diperbincangkan oleh semua arena adalah menyangkut perencanaan pembangunan daerah, khususnya mekanisme pelaksanaan musyawarah perencanaan pembangunan (musrembang). Meskipun pihak pemerintah dan kalangan birokrasi menyebutkan bahwa proses perencanaan telah sesuai dengan UU No. 32/2004 dan UU No. 25/2004, namun hampir semua peserta menilai bahwa tahapan musrembang yang dilaksanakan di Provinsi Sulawesi Barat masih bersifat formalitas, belum benar-benar melibatkan semua unsur masyarakat. Dengan demikian, apa yang dihasilkan dalam musrembang tersebut tidak merepresentasikan aspirasi masyarakat secara komprehensif. Rumusan perencanaan yang dihasilkan tidak menyangkut persoalan substansial yang dirasakan dan dibutuhkan oleh masyarakat secara keseluruhan. Terkait dengan kritikan masyarakat dan sejumlah lembaga terkait, kalangan pemerintah bisa memahami hal tersebut dan mengakui pentingnya sosialisasi yang lebih intensif kepada semua *stake holder*. DPRD dan Bappeda diharapkan untuk mengakomodasi hasil musrembang.
- b. Transparansi; isu penting kedua adalah mengenai transparansi pengelolaan pemerintahan Provinsi Sulawesi Barat, terutama terkait dengan proses penganggaran dan pelaksanaan proyek pemerintah. Opini masyarakat yang berkembang menganggap bahwa pemerintah tidak terlalu transparan dalam proses penganggaran, dan secara lebih khusus sebagian masyarakat ekonomi menganggap rendahnya transparansi pemerintah terkait dengan pelaksanaan proyek. Sedangkan Arena Pemerintah dan Birokrasi mengklaim bahwa proses penganggaran daerah telah dilakukan secara transparan. Masyarakat Ekonomi tidak membantah hal ini, namun tetap memberikan catatan penting bahwa memang penyusunan anggarannya telah dilakukan secara transparan, namun pelaksanaannya yang belum. Sedangkan kalangan LSM dan wartawan tetap bersikukuh bahwa pemerintah tidak cukup transparan dalam proses penyusunan anggaran.
- c. Proses penganggaran daerah; masalah penganggaran di daerah juga menjadi salah satu isu yang mengemuka dalam diskusi kelompok IGI-Sulawesi Barat 2012. Jika dicermati, maka sebenarnya isu ini erat kaitannya dengan transparansi anggaran dan partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan. Banyak pandangan yang menganggap pemerintah kurang terbuka dalam

proses penyusunan anggaran, termasuk urgensi dari alokasi anggaran pemerintah. Semua arena memberi catatan mengenai keterlambatan realisasi anggaran yang masih menjadi masalah sehingga mempengaruhi optimalisasi kinerja pemerintah dan pihak-pihak terkait seperti pelaksana proyek pemerintah.

d. Realisasi APBD; terkait dengan realisasi APBD, isu yang mengemuka adalah masalah keterlambatan realisasi anggaran. Masyarakat melihat adanya implikasi yang signifikan terhadap berbagai aspek, seperti kualitas pelayanan masyarakat, capaian-capaian pembangunan, efektivitas anggaran, dan kinerja pengusaha yang menggunakan anggaran pemerintah.

e. Penempatan aparatur pemerintah; salah satu aspek yang juga banyak dikritisi adalah proses yang terkait dengan rekrutmen dan penempatan aparatur pemerintahan daerah. Dalam hal penerimaan pegawai ditengarai masih sangat berbau nepotisme. Sedangkan dalam hal penempatan pegawai dianggap kurang memperhatikan kompetensi dan latar belakang pendidikan pegawai yang bersangkutan, sehingga prinsip *the right man on right place* tidak berjalan dengan baik. Isu ini disepakati oleh semua arena sebagai masalah yang masih sering mendapat sorotan masyarakat.

f. Pelayanan publik dan hak dasar masyarakat (pendidikan dan kesehatan); isu ini juga terkait dengan kebijakan anggaran pemerintah provinsi yang dirasakan kurang berpihak pada kepentingan dasar masyarakat, terutama hak dasar masyarakat terkait dengan pelayanan pendidikan dan kesehatan (lihat anggaran untuk dua bidang ini). Forum diskusi kelompok menyarankan pentingnya segera ditetapkan SOP (*standard oprational procedure*) terkait dengan pelayanan publik. Masyarakat sipil dan ekonomi menilai aspek ini masih kurang optimal dan cenderung diskriminatif. Jika mencermati alokasi anggaran untuk pelayanan pada dua bidang ini, maka sebetulnya bukan hanya SOP yang diperlukan, namun yang paling penting adalah komitmen pemerintah melalui peningkatan alokasi anggaran untuk bidang tersebut.

g. Regulasi; penekanannya adalah kesiapan dan dukungan regulasi dalam setiap kebijakan dan kesesuaiannya dengan regulasi yang lebih tinggi. Hal ini terkait dengan adanya sejumlah kebijakan yang rentan dengan resistensi masyarakat, misalnya rencana pembangunan PLTA Karama yang mendapat banyak sorotan media dan LSM.

h. Koordinasi kelembagaan dan kegiatan antar instansi serta antara pemerintah dan masyarakat sipil; dalam proses perencanaan, implementasi program dan pelayanan publik dirasakan masih rendahnya koordinasi antar lembaga terkait. Mulai dari perencanaan sampai kepada implementasi program.

i. Keadilan ekonomi dan politik; isu ini terkait dengan akses masyarakat dalam memperoleh hak-hak politik, peluang yang sama untuk menjadi pegawai pemerintah, dan akses pengusaha lokal dan kecil untuk mendapatkan kesempatan mengerjakan proyek-proyek pemerintah. Isu ini terkait dengan keberpihakan pemerintah terhadap pengusaha lokal dan pengusaha kecil yang dianggap tidak memadai.

j. Iklim investasi yang tidak kondusif; masyarakat ekonomi juga menyoroti iklim investasi yang dinilai kurang kondusif, terutama terkait dengan regulasi dan kebijakan pemerintah, serta masih rendahnya daya dukung infrastruktur yang diperlukan oleh para investor nasional, lokal, maupun asing.

k. Peran pemerintah dalam pemberdayaan ekonomi masyarakat (UKM); masyarakat ekonomi juga mengangkat isu tentang peran dan upaya pemerintah dalam memberdayakan ekonomi masyarakat melalui skema pengembangan usaha kecil dan menengah, baik dari aspek regulasi, kebijakan, infrastruktur, program pendanaan, maupun mekanisme pasar. Misalnya bagaimana pemerintah memanfaatkan posisi strategisnya dengan membangun infrastruktur yang dapat menciptakan pasar melalui hubungan antar pulau, dan daerah-daerah di provinsi tetangga. Masyarakat sipil dan ekonomi menilai masih rendahnya perhatian pemerintah dalam menumbuhkan ekonomi masyarakat, seperti penyediaan fasilitas maupun skema pembiayaan yang terjangkau. Mereka beranggapan bahwa jika pemerintah mau memajukan perekonomian di provinsi, maka salah satunya adalah dengan memajukan ekonomi masyarakat (UKM).

Dari isu-isu yang diuraikan di atas, Arena Pemerintah cenderung menggunakan argumen atau pendekatan regulasi formal, sedangkan masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi lebih menekankan pada aspek substansial. Hal ini terlihat dari argumentasi yang dikemukakan oleh Arena Pemerintah dan birokrasi bahwa penyelenggaraan tata kelola pemerintahan di Sulawesi Barat telah sesuai dengan UU No. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah dan UU No. 25 tentang sistem perencanaan nasional. Sedangkan Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi lebih mengharapkan implementasi dan langkah-langkah perbaikan secara substansial.

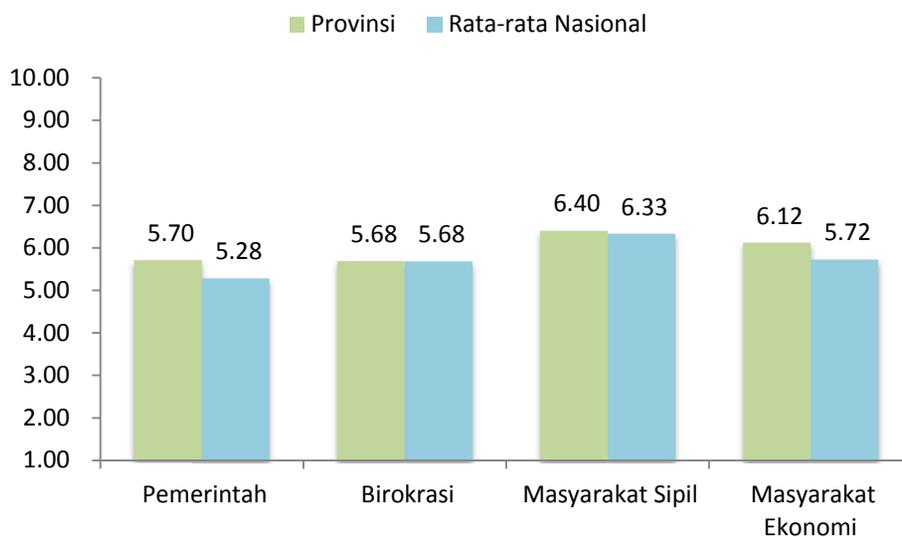
## **II. TATA KELOLA PROVINSI SULAWESI BARAT**

Salah satu wujud reformasi tata kelola pemerintahan di Indonesia adalah dikeluarkannya UU No. 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah dan UU No. 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme. Kemudian UU No. 25 tentang sistem perencanaan nasional yang antara lain menggunakan pendekatan partisipatif dan *bottom-up*. Undang-undang tersebut membawa paradigma baru dalam sistem pemerintahan dan perencanaan pembangunan daerah serta peningkatan pelayanan publik. Spirit desentralisasi hanya bisa dicapai jika disertai tata kelola yang baik dalam organisasi pemerintahan provinsi maupun kabupaten/kota. Prinsip penting dalam tata kelola yang baik adalah pentingnya partisipasi dari seluruh komponen masyarakat, ketersediaan infrastruktur pendukung dan upaya peningkatan kualitas dan penyebaran pelayanan kepada masyarakat. Prinsip lain adalah bahwa seluruh proses kebijakan dan keputusan dilakukan secara transparan, akuntabel, efektif dan dilaksanakan secara efisien serta memenuhi rasa keadilan masyarakat.

Secara umum, sistem desentralisasi pemerintahan telah memberikan banyak dampak positif bagi masyarakat dan pemerintah daerah. Namun demikian, dengan kewenangan yang luas ini juga sekaligus memberikan peluang terjadinya perbedaan dan variasi kualitas layanan masyarakat yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Selain itu, juga akan memberi ruang yang berbeda dalam interaksi sosial dan hubungan antar lembaga birokrasi, masyarakat sipil, dan masyarakat ekonomi, serta masyarakat sipil, padahal wilayah pemerintahan provinsi dan kabupaten/kota merupakan satu kesatuan yang terintegrasi dalam negara kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Semestinya tidak ada perbedaan mencolok kualitas layanan dan kesejahteraan yang dirasakan oleh masyarakat akibat dari sekat wilayah geografis dan pemerintahan. Oleh karena itu, meskipun dimungkinkan adanya keragaman dan kreatifitas masing-masing daerah, namun diperlukan indeks tata kelola pemerintahan yang baik untuk menggambarkan kinerja tata kelola pemerintahan daerah.

Angka indeks yang digunakan dalam penelitian ini adalah proksi dari indikator-indikator yang merepresentasikan masing-masing prinsip, yakni tingkat Partisipasi, Keadilan, Akuntabilitas, Transparansi, Efektivitas, Dan Efisiensi pada empat arena, yaitu Arena Pemerintah, Birokrasi, Masyarakat Sipil, dan Ekonomi. Kinerja tata kelola pemerintahan Provinsi Sulawesi Barat berdasarkan pendekatan indeks IGI-2012 dapat dilihat pada tabel 1.

**Indeks Arena Provinsi Sulawesi Barat dan Rata-rata Nasional**



Secara keseluruhan, angka indeks Provinsi Sulawesi Barat berdasarkan versi *Indonesia Governance Index* – kemitraan 2012 adalah 5,91 dari range 1 s/d 10 (sangat buruk – baik sekali). Meskipun sudah berada di atas rata-rata nasional (5,70), namun capaian tersebut masih berada pada kategori

“CUKUP”, belum mencapai kategori BAIK dan bahkan masih jauh dari kategori BAIK SEKALI. Dalam konteks antar arena, Masyarakat Sipil memperoleh indeks tertinggi (6,40) dan terendah adalah Arena Birokrasi (5,68).

## II.1. Indeks Provinsi dan Perbandingan antar Provinsi Regional

Salah satu cara untuk memaknai angka indeks yang diperoleh suatu provinsi, baik secara keseluruhan maupun oleh setiap arena adalah dengan melihat posisi atau membandingkannya dengan angka rata-rata nasional dan capaian indeks provinsi regional. Berikut adalah posisi angka indeks Provinsi dalam wilayah Sulawesi tahun 2012 dapat dilihat pada tabel 2 berikut:

**Tabel 2 Indeks Provinsi Sulbar dan Regional Sulawesi**

No.	Provinsi	Indeks Keseluruhan	Arena			
			Pemerintah	Birokrasi	Masyarakat Sipil	Masyarakat Ekonomi
1.	Sulawesi Utara	6,17	5,24	6,98	6,40	6,00
2.	Sulawesi Barat	5,91	5,70	5,68	6,40	6,12
3.	Sulawesi Selatan	5,67	5,20	5,39	6,40	6,15
4.	Gorontalo	5,64	5,28	5,36	6,40	5,91
5.	Sulawesi Tengah	5,47	5,20	4,79	6,65	5,84
6.	Sulawesi Tenggara	5,05	4,78	4,28	6,40	5,37

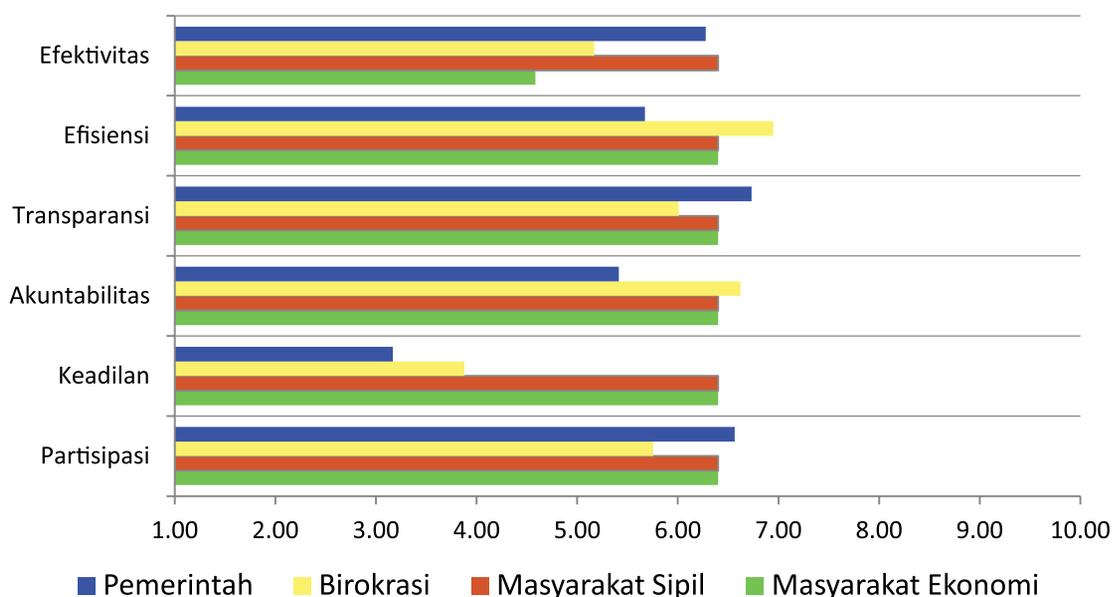
Secara regional Sulawesi, Provinsi Sulawesi Barat berada pada urutan kedua tertinggi setelah Provinsi Sulawesi Utara yang menempati posisi tertinggi, menyusul Sulawesi Selatan dan Gorontalo masing-masing, kemudian Sulawesi Tengah, dan terakhir Sulawesi Utara. Hal menarik dari capaian angka indeks ini adalah keberhasilan Provinsi Sulawesi Barat melampaui Provinsi Sulawesi Selatan yang merupakan provinsi induk pemekaran pada tahun 2004. Dan jika dilihat dari perspektif usia berdirinya provinsi, Provinsi Sulawesi Barat dapat dibandingkan dengan Provinsi Bangka Belitung (5,97), Banten (5,85), dan Kepulauan Riau (5,60).

Keunggulan relatif Provinsi Sulawesi Barat dibanding dengan beberapa provinsi dalam regional Sulawesi dan Provinsi yang masih relatif baru, diperoleh dari Arena Pemerintah dan birokrasi. Keunggulan Arena Pemerintah, secara dominan disumbang oleh Prinsip Transparansi (6,73), Partisipasi (6,57), dan Efektivitas (6,37). Sedangkan untuk Arena Birokrasi, secara dominan disumbang oleh Prinsip Efisiensi (6,95), Akuntabilitas (6,62), dan Transparansi (5,50).

## II.2. Analisis Level Arena

Untuk memahami kinerja tata kelola pemerintahan suatu daerah, maka tidak bisa hanya berpatokan pada angka indeks keseluruhan, karena indeks keseluruhan terbentuk dari akumulasi indeks per arena dan indikator-indikator dari enam prinsip pada empat arena. Oleh karena itu, perlu dilihat dinamika dalam setiap arena dan kontribusi setiap prinsip pada masing-masing arena. Sebagaimana diketahui bahwa penelitian ini menggunakan empat arena, yakni Arena Pemerintah, Birokrasi, Masyarakat Sipil, dan Masyarakat Ekonomi dan enam prinsip pada masing-masing arena, yaitu: Partisipasi, Keadilan, Akuntabilitas, Transparansi, Efektivitas, dan Efisiensi. Kontributor angka indeks pada masing-masing arena diperoleh dari enam prinsip yang dapat dilihat pada tabel 3 berikut:

**Tabel 3 Indeks Arena Berdasarkan Prinsip**



Untuk Arena Pemerintah, berdasarkan peringkat tertinggi secara berturut-turut disumbang oleh Efisiensi, Transparansi, Partisipasi, Efektivitas, Akuntabilitas, dan Keadilan. Arena Birokrasi, berdasarkan peringkat tertinggi secara berturut-turut disumbang oleh Efisiensi, Akuntabilitas, Partisipasi, Transparansi, Efektivitas, dan Keadilan. Meskipun terdapat perbedaan dinamika indeks pada masing-masing arena, khususnya pada Arena Pemerintah dan Birokrasi, namun terdapat kesamaan pada indeks prinsip terendah, yaitu Keadilan. Fenomena berbeda terjadi pada Arena Masyarakat Sipil dan masyarakat Ekonomi. Pada kedua arena tersebut diperoleh polaritas angka indeks yang sama, kecuali Prinsip Efektivitas pada Arena Masyarakat Ekonomi.

Dari empat arena yang menjadi objek penelitian ini, diperoleh hasil tertinggi pada Arena Masyarakat Sipil (6,40), menyusul masyarakat ekonomi (6,12). Sedangkan arena yang terendah adalah Arena Birokrasi (5,68) menyusul Arena Pemerintah (5,70). Indeks tertinggi yang ditempati Arena Masyarakat Sipil diperoleh dari kontribusi enam prinsip secara merata, demikian pula pada Arena Masyarakat Ekonomi, lima prinsip juga berkontribusi secara merata kecuali Prinsip Efektivitas. Sedangkan rendahnya indeks Arena Pemerintah (5,70), terutama terkait dengan rendahnya Prinsip Keadilan dan Prinsip Akuntabilitas yang masing-masing hanya memperoleh poin 3,21 dan 5,41.

### **II.3. Analisis Prinsip Keseluruhan**

Seperti yang telah disebutkan sebelumnya bahwa penelitian ini dilakukan pada empat arena dengan mengukur enam prinsip untuk masing-masing arena tersebut. Hasil penelitian ini menunjukkan adanya dinamika dan polaritas angka indeks yang beragam pada masing-masing prinsip. Hal ini berarti bahwa pada masing-masing arena memiliki karakteristik kinerja jika diukur dengan menggunakan enam prinsip tersebut.

Pada Arena Pemerintah, tiga prinsip tertinggi masing-masing transparansi, partisipasi, dan efektivitas. Sedangkan tiga prinsip terendah masing-masing arena adalah Keadilan, Akuntabilitas, dan Efisiensi. Tingginya capaian indeks Partisipasi diperoleh dari kontribusi kemudahan akses dokumen PERDA dan Peraturan Gubernur non-APBD, kelengkapan dokumen dan pertanggung jawaban APBD, serta kualitas komunikasi gubernur dalam mengkoordinasi pembangunan. Sementara rendahnya Prinsip Keadilan pada Arena Pemerintah tersebut, terutama karena faktor rendahnya alokasi anggaran belanja daerah untuk bidang kesehatan, pendidikan, dan penanganan masalah kemiskinan. APBD untuk kesehatan per kapita Provinsi Sulawesi Barat hanya Rp 14.433,- (total realisasi belanja kesehatan-belanja pegawai tidak langsung/jumlah penduduk/indeks kemahalan]. Sedangkan APBD untuk penanganan kemiskinan per penduduk miskin Rp 129.914,- (realisasi belanja penanganan kemiskinan - belanja pegawai (langsung+tidak langsung) / jumlah penduduk miskin / indeks kemahalan). Aspek lain yang berkaitan dengan keadilan juga terungkap dalam diskusi kelompok, dimana masyarakat ekonomi menyoroti aksesibilitas pengusaha lokal dan pengusaha kecil terhadap anggaran atau proyek pemerintah. Sementara Masyarakat Sipil menyoroti Transparansi sistem penerimaan dan penempatan pegawai yang kurang memperhatikan kompetensi dan latar belakang pendidikan.

Pada Arena Birokrasi, ada dua arena yang cukup menonjol dan masuk kategori ‘cenderung baik’, yakni Prinsip Efisiensi dan Akuntabilitas. Kemudian, secara berturut-turut ditempati Prinsip Transparansi, Partisipasi, dan Efektivitas yang masuk kategori ‘cukup’. Sedangkan arena keadilan mebempati posisi terendah dan masih cenderung buruk. Hal menarik terlihat pada Arena Masyarakat Sipil, di mana semua prinsip memiliki angka indeks yang sama dan masuk kategori ‘cenderung baik’.

Demikian pula halnya dengan Arena Masyarakat Sipil. Semua prinsip masuk kategori ‘cenderung baik’, kecuali Prinsip Efektivitas yang masih ‘cenderung buruk’.

Untuk memahami makna kinerja tata kelola pemerintahan di masing-masing arena, yang tergambar dalam angka indeks, maka perlu dilakukan perbandingan angka-angka indeks pada setiap prinsip, terutama terhadap arena yang berada pada posisi tertinggi dan yang terendah. Tujuannya adalah untuk menjadi pembelajaran dan fokus perhatian maupun rujukan bagi masing-masing arena dalam melakukan pengendalian dan perbaikan-perbaikan serta pembuatan kebijakan yang lebih substansial dan berbasis pada data (indeks) tersebut.

**Tabel 4 Perbandingan Prinsip-prinsip antar Arena Tertinggi vs. Terendah**

<b>INDEKS NASIONAL : 5,70</b>				
<b>INDEKS SULBAR KESELURUHAN : 5,91</b>				
<b>Arena Pemerintah (5,70)</b>		<b>Prinsip</b>	<b>Arena Masyarakat Sipil (6,40)</b>	
<b>Sulbar</b>	<b>Rata-rata Nasional</b>		<b>Sulbar</b>	<b>Rata-rata Nasional</b>
<b>6.57</b>	5.87	<b>Partisipasi</b>	6,40	6,53
<b>3.21</b>	3.89	<b>Fairnes</b>	6,40	6,28
<b>5.41</b>	5.45	<b>Akuntabilitas</b>	6,40	6,17
<b>6.73</b>	4.58	<b>Transparansi</b>	6,40	6,28
<b>7.18</b>	7.51	<b>Efisiensi</b>	6,40	6,22
<b>6.37</b>	5.49	<b>Efektivitas</b>	6,40	6,48

Dari empat arena yang menjadi objek dalam penentuan indeks tata kelola pemerintahan provinsi, Arena Masyarakat Sipil menempati posisi indeks tertinggi, sedangkan yang terendah adalah Arena Pemerintah. Ada tiga prinsip pada Arena Pemerintah yang berada di bawah rata-rata nasional, yaitu Prinsip Keadilan, Efisiensi dan Akuntabilitas. Berdasarkan capaian indeks tersebut, Arena Pemerintah dalam pelaksanaan tata kelola pemerintahan Provinsi Sulawesi Barat telah menunjukkan tingkat Transparansi, Partisipasi, dan Efektivitas yang cukup baik, namun masih kurang Efisien dan lemah dalam memenuhi rasa keadilan masyarakat. Khusus untuk prinsip Transparansi dan Partisipasi, masyarakat memiliki ekspektasi yang sangat tinggi. Hal ini dibuktikan dengan fakta bahwa meskipun angkat indeks pada kedua prinsip ini berada pada posisi “cukup”, ternyata masyarakat sipil maupun ekonomi masih mempersoalkan kedua hal tersebut.

#### **II.4. Analisis Prinsip Per Arena**

Dalam konteks Arena Pemerintah, prinsip yang memperoleh poin tertinggi adalah Prinsip Transparansi, disusul tingkat Partisipasi dan Efektivitas. Kontributor tertinggi diperoleh dari tingginya

aksesibilitas terhadap PERDA, dokumen APBD dan pertanggungjawaban Gubernur. Sedangkan faktor yang melemahkan adalah rendahnya aksesibilitas terhadap penggunaan dana aspirasi anggota DPRD dan kegiatan pengawasan dan kunjungan kerja anggota DPRD. Prinsip terendah dalam Arena Pemerintah adalah prinsip Keadilan. Hal ini terutama dipengaruhi oleh rendahnya anggaran dalam APBD terkait penanganan kesehatan, pendidikan dan penanggulangan kemiskinan. Selain Transparansi, Prinsip Partisipasi dan Efektivitas juga telah menunjukkan kondisi yang ‘cenderung baik’, sedangkan Efisiensi dan Akuntabilitas masih tergolong pada kategori ‘cukup’.

Dalam Arena Birokrasi, yang tertinggi adalah Prinsip Efisiensi. Prinsip ini masuk kategori ‘cenderung baik’. Kontributor yang signifikan diperoleh dari rasio belanja aparatur dinas pengelolaan keuangan daerah terhadap realisasi PAD provinsi sebesar 0,11 (Rp 7.258.922.926,- + Rp 4.791.943.326,- / Rp 114.310.884.837,-). Dan membaiknya pelayanan dalam pengurusan investasi. Prinsip terendah dalam Arena Birokrasi adalah Prinsip Keadilan. Prinsip ini masuk kategori ‘cenderung buruk’. Kontributornya adalah belum membaiknya kualitas kelompok kerja pengarus-utamaan gender, masih rendahnya persentase kelahiran yang dibantu medis (dokter dan bidan) terhadap angka kelahiran, yang masih berada pada angka 42,81%, serta masih rendahnya persentase pejabat perempuan pada tingkat eselon dua yang hanya pada kisaran 5,7%. Adapun prinsip Akuntabilitas menempati posisi kedua dengan kategori ‘cenderung baik’, sementara prinsip Transparansi, Partisipasi, dan Efektivitas masih tergolong pada kategori ‘cukup’.

Berbeda dengan angka indeks pada kedua arena diatas, angka indeks pada Arena Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi, memiliki polarisasi yang sama, yakni (6,40) dan masuk kategori ‘cenderung baik’, kecuali Prinsip Efektivitas pada Arena Masyarakat Ekonomi yang masih ‘cenderung buruk’. Hal ini terutama dipengaruhi oleh masih relatif rendahnya tingkat penyerapan lapangan kerja atau jumlah lapangan kerja yang tercipta.

## **II.5. Analisis Indikator**

Penelitian ini mengembangkan dan menggunakan 89 indikator untuk menghitung indeks tata kelola pemerintahan provinsi yang tersebar pada enam prinsip di empat arena pemerintahan provinsi. Dinamika dan capaian masing-masing indikator pada setiap arena dapat dijelaskan sebagai berikut:

### **2.5.1 Arena Pemerintah**

Indikator-indikator yang memberikan sumbangan signifikan pada Arena Pemerintah adalah kualitas audiensi/interaksi stakeholder dengan Gubernur, adanya pelembagaan upaya perlindungan dan pemberdayaan perempuan, rasio realisasi pengesahan Perda dibandingkan dengan jumlah

rencana legislasi daerah, kemudahan akses terhadap dokumen Pemerintah Daerah, kualitas komunikasi gubernur dalam mengkoordinasi pembangunan, tingkat pertumbuhan PDRB per kapita, tingkat pengurangan terbuka, dan disparitas pendapatan antar kabupaten dalam provinsi. Pada tahun 2011, PDRB per kapita adhb telah mencapai 10,84 juta rupiah sedangkan PDRB adhk sebesar 4,40 juta rupiah. Kondisi ini menunjukkan jika sudah terjadi peningkatan PDRB per kapita adhb dan adhk masing-masing sebesar 14,08 persen dan 9,36 persen. Pengangguran terbuka mengalami penurunan dari 4,10% pada tahun 2010 menjadi 2,70 pada tahun 2011. Sementara disparitas pendapatan antar kabupaten dalam provinsi Sulawesi Barat berada pada angka 13%.

Adapun indikator-indikator yang masih rendah antara lain adalah masih rendahnya APBD untuk kesehatan (non belanja pegawai) per kapita, yang hanya Rp 14.433,- [(total realisasi belanja kesehatan – belanja pegawai tidak langsung) / jumlah penduduk / indeks kemahalan]; rendahnya anggaran bidang pendidikan yang hanya Rp 89.141,- per siswa wajib belajar 9 tahun. Indikator lainnya adalah masih rendahnya kesesuaian target capaian prioritas RPJMD dengan capaian tahunan pemerintah provinsi dalam LKPJ, sulitnya akses penggunaan dana aspirasi dan kegiatan pengawasan, risalah rapat, dan kunjungan kerja anggota DPRD. Masih rendahnya jumlah perda inisiatif, yakni sebanyak 6 Perda. Selain itu, juga masih kurangnya regulasi tentang perlindungan lingkungan hidup.

### **2.5.2 Arena Birokrasi**

Indikator-indikator yang menonjol atau memberikan kontribusi tertinggi pada Arena Birokrasi adalah keberadaan dewan kesehatan, keberadaan forum reguler antara pemerintah provinsi dan masyarakat dalam memperkuat iklim investasi, penciptaan lapangan kerja, dan pemberdayaan ekonomi rakyat. Selain itu, indikator lain yang memberikan kontribusi signifikan adalah rasio anggaran untuk belanja aparatur (langsung dan tidak langsung) terhadap total belanja publik, dan membaiknya pelayanan pengurusan investasi, dan meningkatnya jumlah proyek investasi. Indikator yang masih perlu mendapat perhatian serius, khususnya pada arena ini adalah persentase pejabat perempuan di eselon 2, yang saat ini hanya 5,7%. Sejalan dengan itu, perlu upaya peningkatan kualitas kelompok kerja pengarus-utamaan gender.

### **2.5.3 Arena Masyarakat Sipil dan ekonomi**

Indikator pada Arena Masyarakat Sipil dan ekonomi memberikan kontribusi yang sama kecuali tingkat penyerapan atau penciptaan lapangan kerja yang relatif masih rendah, yakni 21.181 tenaga kerja (dari 514.867 pada tahun 2010 menjadi 536.048 pada tahun 2011). Oleh karena itu, diperlukan upaya optimal dari pemerintah melalui berbagai upaya seperti mendorong investasi dan partisipasi pengusaha lokal dan UKM.

### III. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

#### III.1. Kesimpulan

Secara umum, temuan kemitraan (*partnership*) mengenai tata kelola pemerintahan (*good governance*) 2012 provinsi Sulawesi Barat berada pada range indeks dengan kategori “sedang”. Dari empat arena yang menjadi objek pemaknaan indeks, arena yang menduduki peringkat tertinggi adalah Arena Masyarakat Sipil, menyusul Arena Masyarakat Ekonomi. Sedangkan yang terendah adalah Arena Pemerintah. Variasi angka-angka masing-masing prinsip dan indikator di setiap arena menunjukkan adanya dinamika yang beragam pada setiap arena.

Meskipun secara nasional, Provinsi Sulawesi Barat berhasil mencapai angka indeks di atas rata-rata nasional, namun kategori sedang masih jauh dari angka sempurna atau sangat baik. Oleh karena itu diperlukan upaya sungguh-sungguh dari semua arena, terutama pemerintah dan birokrasi untuk meningkatkan kinerja mereka masing-masing. Secara regional Sulawesi, Provinsi Sulawesi Barat juga telah menunjukkan kemajuan yang berarti dengan berhasil melampaui semua provinsi lainnya kecuali Sulawesi Utara. Dan diantara provinsi-provinsi yang relatif baru, seperti Provinsi Bangka Belitung, Banten, dan Kepulauan Riau, capaian indeks Sulawesi Barat juga cukup menggembirakan. Terkait dengan hasil penelitian ini, juga dapat disimpulkan bahwa kinerja pemerintah tidak cukup hanya diukur dari satu aspek saja, karena ternyata keunggulan pada arena dan aspek tertentu justru sering mengabaikan aspek lain, terutama aspek Partisipasi, Transparansi, Keadilan dan Akuntabilitas dihadapkan dengan Efisiensi dan Efektivitas. Demikian pula, kinerja pemerintah tidak cukup hanya diukur dengan pendekatan formal. Kenyataannya, apa yang diklaim oleh pemerintah telah berjalan dengan baik berdasarkan undang-undang seperti proses musrembang, ternyata dipahami dan dirasakan secara berbeda oleh Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi. Mereka lebih menekankan pada substansi dan realitas di lapangan dan tidak hanya yang bersifat prosedural.

Hasil penelitian ini juga menunjukkan adanya kesamaan kecenderungan skor indeks pada Arena Pemerintah dan birokrasi. Misalnya pada Arena Pemerintah, ada kecenderungan ketika partisipasi tinggi, efisiensinya lemah. Hal serupa terjadi pada Arena Birokrasi, yaitu ketika Efisiensi tinggi, Partisipasi justru cenderung rendah. Jika fenomena ini menjadi suatu trend yang konsisten, maka pemerintah perlu mencari formulasi yang tepat sehingga mencapai titik optimum antara Partisipasi dengan Efisiensi, demikian juga terhadap aspek Keadilan.

Kecenderungan di atas perlu disikapi dengan baik supaya tidak terjadi kecenderungan bahwa untuk mencapai hasil secara Efektif dan Efisien, maka proses (Partisipasi dan Keadilan) diabaikan. Karena jika hal ini terjadi, maka ditengarai dapat menciptakan suatu kecenderungan perilaku etik pemerintahan yang lebih berorientasi pada hasil dan cenderung mengabaikan proses. Kecenderungan

seperti ini akan berdampak pada pembentukan karakter sosial masyarakat yang berdampak pada sikap pragmatisme dalam mencapai hasil pembangunan dan mengabaikan proses pembangunan karakter yang kuat.

Implikasinya adalah bahwa keberhasilan pemerintah dalam melaksanakan pembangunan fisik tidak berjalan berbarengan secara ideal dengan proses pembelajaran dan pemberdayaan masyarakat untuk meningkatkan partisipasinya dalam pembangunan. Proses pembelajaran untuk membangun pemahaman tentang makna hakiki dari suatu proses pembangunan, yakni pembangunan manusia Indonesia seutuhnya atau masyarakat madani yang mengedepankan keadilan, kebersamaan dalam sistem masyarakat komunal belum berjalan dengan baik. Makna hakiki dari prinsip-prinsip "*sipakataui*", "*sipakala'bi*" dan "*siammasei*" tidak akan bisa terwujud ketika pembangunan atau sistem pemerintahan hanya berorientasi pada cara-cara dan tujuan-tujuan yang bersifat pragmatis.

## 3.2 Rekomendasi

Berdasarkan faktor-faktor yang menyebabkan rendahnya skor indeks tata kelola pemerintahan provinsi Sulawesi Barat secara keseluruhan maupun yang memberikan penguatan untuk arena dan prinsip tertentu, serta dinamika antar arena dan prinsip, maka penelitian memberikan rekomendasi sebagai berikut:

1. Untuk Arena Pemerintah; secara keseluruhan, meskipun skor indeks indeksnya berada di atas rata-rata nasional, namun masih jauh dari angka sempurna, sehingga untuk arena ini masih perlu upaya-upaya pembenahan terutama pada aspek Keadilan dan Efisiensi. Dalam hal ini, pemerintah harus komitmen dan konsisten memberikan prioritas pada APBD di bidang pendidikan, kesehatan, dan penanganan kemiskinan. Proses perencanaan, terutama musrembang tidak hanya berbasis prosedural formal, tetapi lebih substansial dalam pelibatan masyarakat.
2. Untuk Arena Birokrasi; meskipun skor indeks secara keseluruhan cukup baik dan berada di atas rata-rata nasional, terutama tingkat Efisiensi dan Akuntabilitas, namun juga masih perlu ada upaya untuk mencapai angka sempurna, terutama aspek Efektivitas dan Keadilan.
3. Untuk Arena Masyarakat Sipil dan Arena Masyarakat Ekonomi; skor indeks untuk Arena Masyarakat Sipil dan ekonomi secara keseluruhan maupun prinsip berada di atas rata-rata nasional. Namun demikian, pemerintah perlu meningkatkan penyerapan atau penciptaan lapangan kerja yang relatif masih rendah dan perlu upaya optimal untuk mendorong investasi dan partisipasi pengusaha lokal dan UKM.

**Daftar Referensi:**

Badan Pusat Statistik Provinsi Sulawesi Barat. 2010. *Sulawesi Barat Dalam Angka*, (Penyunting: Badan Integrasi Pengolahan Diseminasi Statistik), BPS Provinsi Sulawesi Barat, Mamuju.

Badan Pusat Statistik Provinsi Sulawesi Barat. 2011. *Sulawesi Barat Dalam Angka*, (Penyunting: Bidang Neraca dan Analisis Statistik), BPS Provinsi Sulawesi Barat, Mamuju.

Badan Pusat Statistik Provinsi Sulawesi Barat. 2012. *Sulawesi Barat Dalam Angka*, (Penyunting: Bidang Neraca dan Analisis Statistik), BPS Provinsi Sulawesi Barat, Mamuju.

Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat. 2011. RPJMD Provinsi Sulawesi Barat.

Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat. 2012. APBD Provinsi Sulawesi Barat.

Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat. 2012. APBD-P Provinsi Sulawesi Barat.

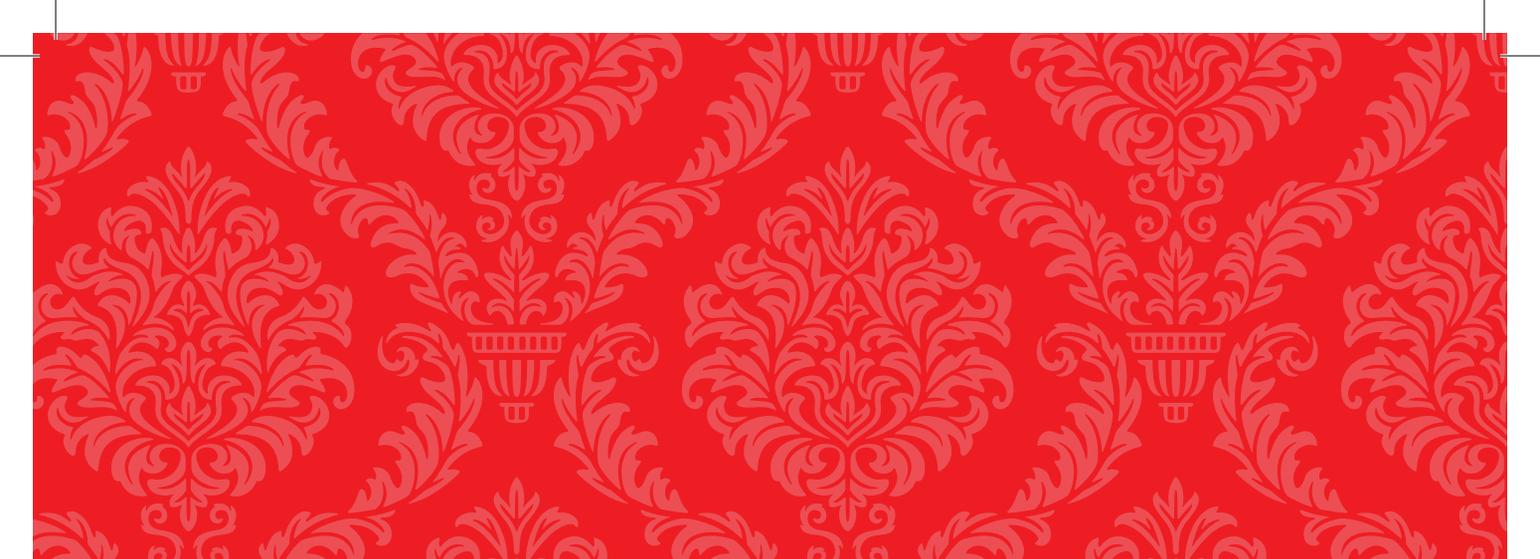
UU No 26 Tahun 2004 tentang Pembentukan Provinsi Sulawesi Barat

UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah daerah

UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

UU No. 25 Tahun tentang Sistem Perencanaan Nasional

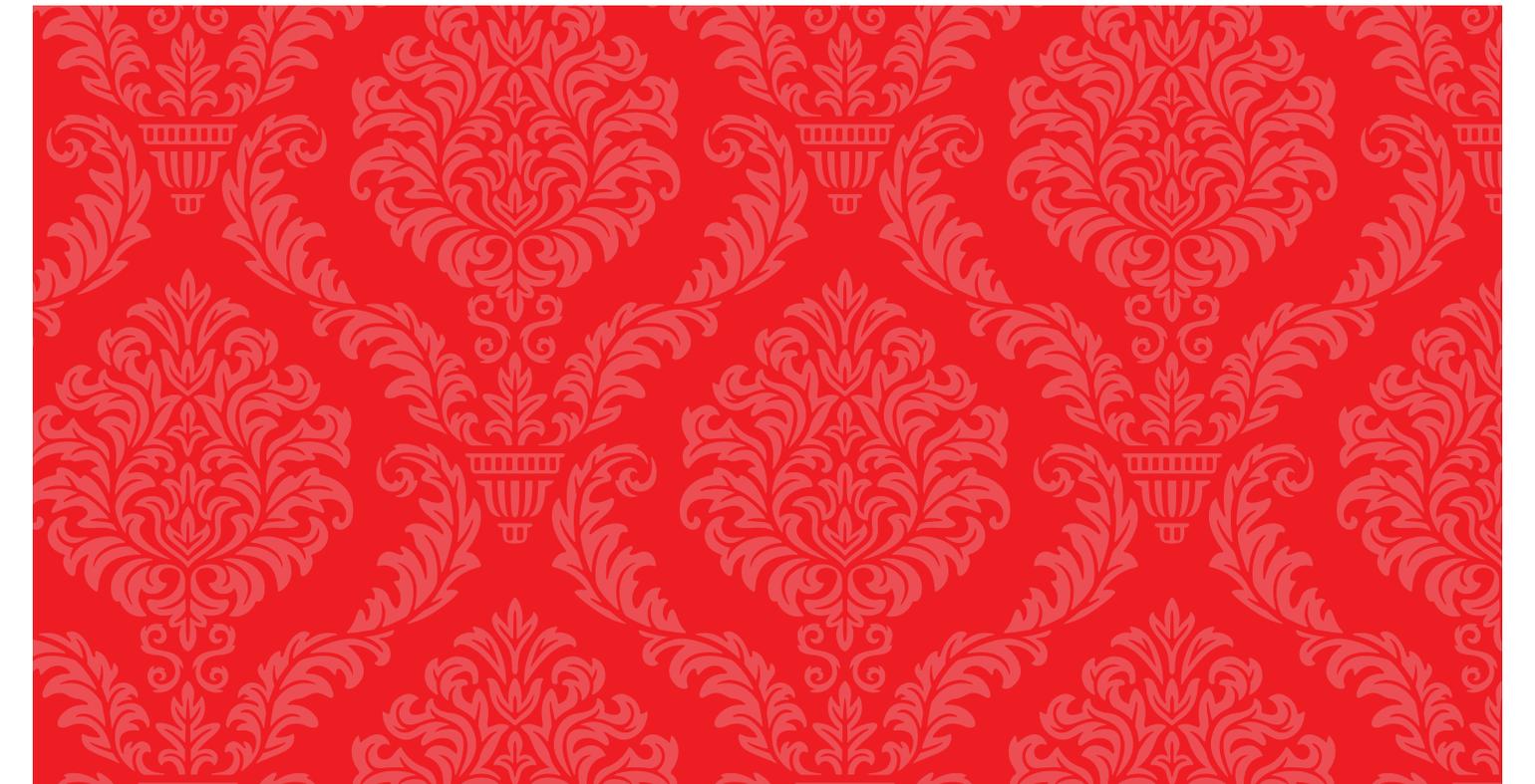




## 23. PROVINSI SULAWESI TENGGARA

# “MENATA KELOLA PROVINSI BERBASIS SUMBER DAYA ALAM, MANUSIA DAN BUATAN: SEBUAH TANTANGAN”

Oleh: Asyriani





## II. PROFIL WILAYAH

### 1.1. Kondisi Geografi, Demografi, Ekonomi, Sosial, dan Budaya

Provinsi Sulawesi Tenggara terletak di jazirah tenggara pulau Sulawesi atau tepatnya di bagian Selatan garis khatulistiwa yakni  $02^{\circ}45' - 06^{\circ}15'$  di lintang Selatan dan  $02^{\circ}45' - 06^{\circ}15'$  di bujur Timur. Wilayahnya berbatasan dengan Sulawesi Tengah dan Sulawesi Selatan di sebelah Utara, dengan Nusa Tenggara Timur di sebelah Selatan, Maluku di sebelah Timur dan Provinsi Sulawesi Selatan di sebelah Barat. Luas Wilayahnya sebagian besar ( $74,25\%$  atau  $110.000 \text{ km}^2$ ) merupakan wilayah perairan dan selebihnya wilayah daratan seluas  $38.140 \text{ km}^2$ ). Kondisi topografi terdiri dari kurang lebih 50 kepulauan kecil dan besar dengan permukaan tanah yang bergunung, bergelombang dan berbukit.<sup>1</sup>

Secara Demografis, penduduk Sulawesi Tenggara tahun 2011 penduduk berjumlah 2.277.020 jiwa yang terdiri dari 1.144.153 jiwa laki-laki dan 1.132.867 jiwa perempuan. Bila dibandingkan dengan jumlah penduduk pada tahun sebelumnya mengalami pertumbuhan yang cukup besar sebesar 1,19 persen, dengan tingkat kepadatan penduduk 60 orang per  $\text{km}^2$ .<sup>2</sup>

Nilai Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) mencerminkan kemajuan ekonomi suatu daerah. Perekonomian Sulawesi Tenggara pada tahun 2012 menunjukkan pertumbuhan yang signifikan. Berdasarkan harga konstan tahun 2000, perekonomian Sulawesi Tenggara tahun 2012 tumbuh sebesar 0,20 persen terhadap tahun sebelumnya. Pertumbuhan ekonomi tersebut ditopang oleh hampir seluruh sektor ekonomi, terkecuali sektor pertambangan dan penggalian yang mengalami kontraksi sebesar 11,54 persen. Dibandingkan dengan data tahun sebelumnya, perekonomian Sulawesi Tenggara tumbuh sebesar 9,59 persen. Salah satu tolok ukur untuk mengetahui tingkat kemakmuran suatu daerah dapat dilihat dari besarnya PDRB per kapita. Berdasarkan harga berlaku, PDRB per kapita penduduk Sulawesi Tenggara tahun 2012 adalah 15.526,33 ribu rupiah. Nilai tersebut telah meningkat 11,65 persen dari keadaan tahun 2011.<sup>3</sup>

Jumlah dan persentase penduduk miskin pada periode 2007-2012 selalu mengalami penurunan dari tahun ke tahun. Pada periode 2007-2008 jumlah penduduk miskin menurun sebesar 29,5 ribu orang, yaitu dari 465,4 ribu orang pada tahun 2007 menjadi 435,9 ribu orang tahun 2008. Persentase penduduk miskin menurun dari 21,33 persen menjadi 19,53 persen pada periode yang sama. Pada periode 2008-2012 jumlah penduduk miskin selalu menurun dari 435,9 ribu orang pada tahun 2008 menjadi 316,33 ribu orang pada tahun 2012. Secara relatif juga terjadi penurunan persentase penduduk miskin dari 19,53 persen pada tahun 2008 menjadi 13,71 persen pada tahun 2012.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Sulawesi Tenggara dalam Angka 2012, h. 3-6

<sup>2</sup> Ibid, h.69-70

<sup>3</sup> Berita Resmi Statistik Provinsi Sulawesi Tenggara No. 05/02/74/Th.VI, 05 Februari 2013, h.1

<sup>4</sup> Berita Resmi Statistik Provinsi Sulawesi Tenggara No. 07/07/Th. VI,2 Juli 2012, h.2

Hingga kini telah teridentifikasi 22 etnis asli di Sulawesi Tenggara berdasarkan perbedaan bahasa yang dipergunakan (*ethnolinguistic groups*), yang separuhnya berada di wilayah Buton baik daratan maupun kepulauan. Potret kehidupan mereka relatif sama, secara umum masih hidup dibawah garis kemiskinan. Kondisi inilah yang menyebabkan mereka tidak mampu mengenyam pendidikan dengan baik dan menikmati fasilitas kesehatan. Bahkan kondisi kemiskinan juga memaksa mereka untuk turut dalam kegiatan tidak ramah lingkungan seperti illegal logging dan illegal fishing.

Teridentifikasi 22 etnis asli di Sulawesi Tenggara berdasarkan perbedaan bahasa yang dipergunakan (*ethnolinguistic groups*), yang separuhnya berada di wilayah Buton baik daratan maupun kepulauan. Etnis-etnis tersebut adalah: Bajau, Moronene, Busoa, Cia-Cia, Kaimbula, Kamaru, Kioko, Kodeoha, Kulisusu, Kumberaha, Lasalimu, Liabuku, Muna, Pancana, Rahambuu, Taloki, Tolaki, TukangBesi North, Waru, Wawonii dan Wolio.<sup>5</sup>

## **I.2. Implikasi dan Tantangan Bagi Tata Kelola**

Kondisi eksisting geografis, sosial ekonomi dan budaya Provinsi Sulawesi Tenggara bagian sebelumnya merupakan faktor-faktor yang mendukung sekaligus tantangan bagi perkembangan tata kelola pemerintahan (*good governance*). Faktor geografis dan spasial, Provinsi Sulawesi Tenggara sebagian besar wilayahnya adalah perairan (74,25%) dan terdiri dari pulau-pulau besar dan kecil merupakan tantangan bagi perkembangan tata kelola pemerintahan. Implikasinya, pengembangan tata kelola akan membutuhkan anggaran yang besar dari sisi pembangunan infrastruktur transportasi dan komunikasi. Akan tetapi, kondisi tersebut dapat menjadi pendukung pengembangan tata kelola pemerintahan jika fokus pembangunan berbasis pada pengembangan sumber daya alam (SDA), sumber daya manusia (SDM), dan sumber daya buatan (SDB) perairan dan pesisir yang optimal guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Provinsi Sulawesi Tenggara dari sisi sosial budaya memiliki keberagaman etnis dan keberagaman budaya yang tersebar di daratan dan kepulauan. Keberagaman etnis bisa menjadi kekuatan bagi pengembangan tata kelola pemerintahan jika pengembangannya berbasis kepada kearifan lokal atau kebijakan lokal masing-masing etnis yang sifatnya *bottom up*, bukan dalam bentuk penyeragaman yang sifatnya *top down*.

Dari sisi ekonomi, Provinsi Sulawesi Tenggara dari tahun ke tahun menunjukkan tren peningkatan baik ekonomi regional maupun ekonomi per kapita. Demikian juga, terjadi tren penurunan jumlah kemiskinan. Kondisi ini dapat mendukung pengembangan tata kelola pemerintahan dimana akan meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah dan birokrasi yang berimplikasi adanya kemauan berpartisipasi dalam tata kelola pemerintahan. Akan tetapi, kondisi ini juga merupakan

<sup>5</sup> <http://indoculture.wordpress.com/2010/10/17/etnis-sulawesi-tenggara/>

tantangan sekaligus kendala karena angka kemiskinan terindikasi masih banyak di wilayah pedesaan. Di Provinsi Sulawesi Tenggara, persentase penduduk miskin antara daerah perkotaan dan pedesaan tidak banyak berubah. Pada bulan Maret 2011, sebagian besar penduduk miskin berada di daerah pedesaan yakni 300,17 ribu orang (90,96 persen) dari total penduduk miskin di Sulawesi Tenggara, dan pada bulan Maret 2012 penduduk miskin yang berada di daerah pedesaan berjumlah 284,77 ribu orang (90,02 persen) dari total penduduk miskin<sup>6</sup>. Ke depan, perlu adanya kemauan politik (*political will*) dan kemauan aksi (*action will*) dari pemerintah dan birokrasi Provinsi Sulawesi Tenggara dalam mengembangkan tata kelola pemerintahan yang berfokus pada pengembangan ekonomi wilayah dan masyarakat pedesaan.

## II TATA KELOLA PEMERINTAHAN

### 2.1. Indeks Pemerintahan Provinsi Sultra dan Perbandingan antar Provinsi Regional

Secara keseluruhan, indeks tata kelola pemerintahan daerah di Provinsi Sulawesi Tenggara mendapat skor 5.05 dan indeks ini berada dibawah rata-rata indeks nasional sebesar 5.70.

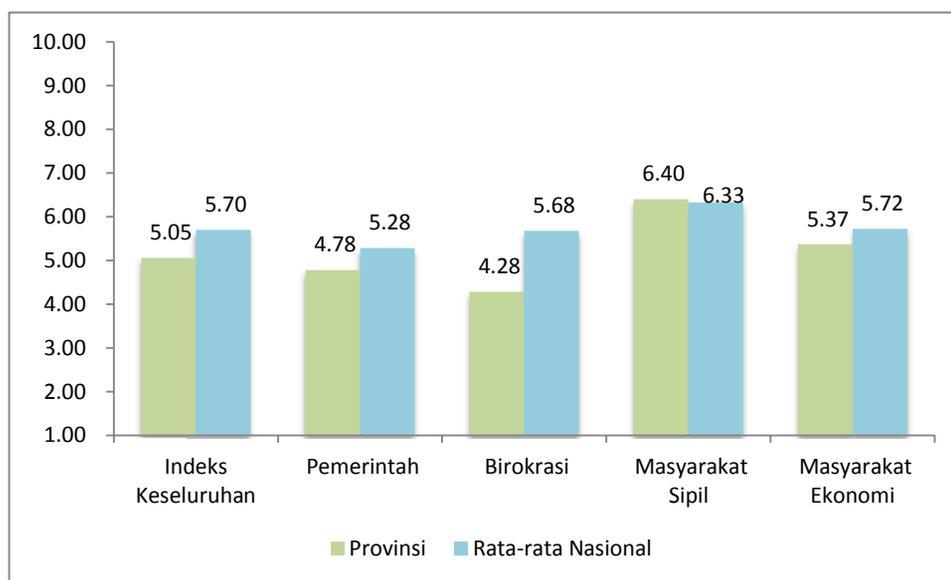
**Tabel 1. Rekapitulasi Skor Prinsip Menurut Empat Arena**

Arena	Indeks per Arena	Partisipasi	Keadilan	Akuntabilitas	Transparansi	Efisiensi	Efektivitas
Pemerintah	4.78	5.43	<b>3.93</b>	4.89	4.01	6.65	4.67
Birokrasi	4.28	1.36	4.09	5.48	3.25	5.44	4.85
Masyarakat Sipil	6.40	6.40	6.40	6.40	6.40	6.40	6.40
Masyarakat Ekonomi	5.37	4.60	5.82	5.66	6.40	4.60	4.56

Indeks akhir merupakan kontribusi skor dari empat *arena* yang telah dijadikan sebagai rujukan dalam penyusunan Indeks Pemerintahan Provinsi, yaitu: Pemerintah (*Government*), Birokrasi (*Bureaucracy*), Masyarakat Sipil (*Civil Society*), dan Masyarakat Ekonomi (*Economic Society*), sementara, skor akhir dari empat arena tersebut diperoleh berdasarkan kontribusi dari skor enam prinsip tata kelola pemerintahan. Enam prinsip yang dimaksud adalah: Partisipasi, Keadilan, Akuntabilitas, Transparansi, Efisiensi, dan Efektivitas (Lihat Gambar 1).

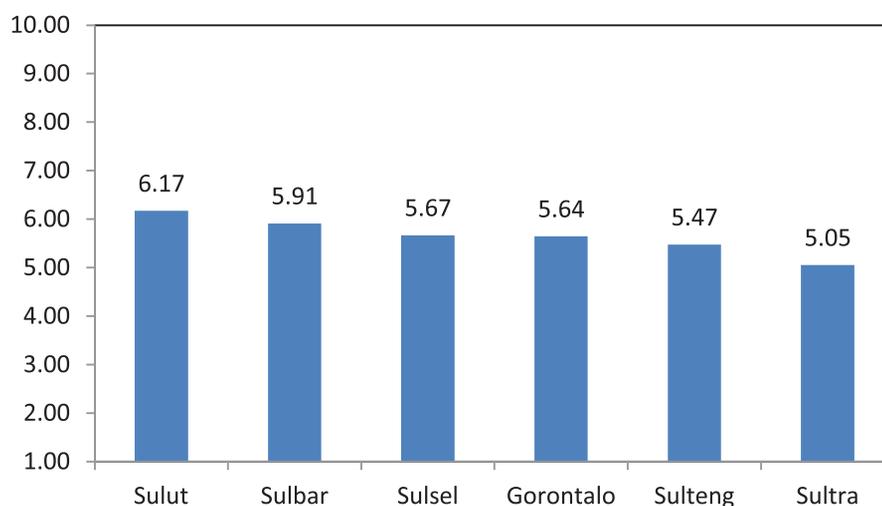
<sup>6</sup> Berita Resmi Statistik Provinsi Sulawesi Tenggara No. 07/07/Th. VI,2 Juli 2012, h.1

**Gambar 1. Indeks Provinsi Sulawesi Tenggara dan Indeks Rata-rata Nasional**



Gambar 1. Memperlihatkan bahwa Indeks tiga arena di Sulawesi Tenggara (Arena Pemerintah, Birokrasi dan Masyarakat Ekonomi) memiliki skor di bawah rata-rata nasional, hanya indeks pada Arena Masyarakat Sipil yang memiliki skor sedikit lebih tinggi dari rata-rata nasional. Dengan memperhatikan indeks keseluruhan Provinsi Sulawesi Tenggara (5.05) pada Gambar 1, maka secara umum dapat dikatakan bahwa indeks tata kelolah pemerintahan daerah di Provinsi Sulawesi Tenggara termasuk pada kategori cukup, namun nilai ini masih jauh dari indeks pemerintahan yang ideal.

**Gambar 2. Indeks Masing masing Provinsi pada Regional Sulawesi**



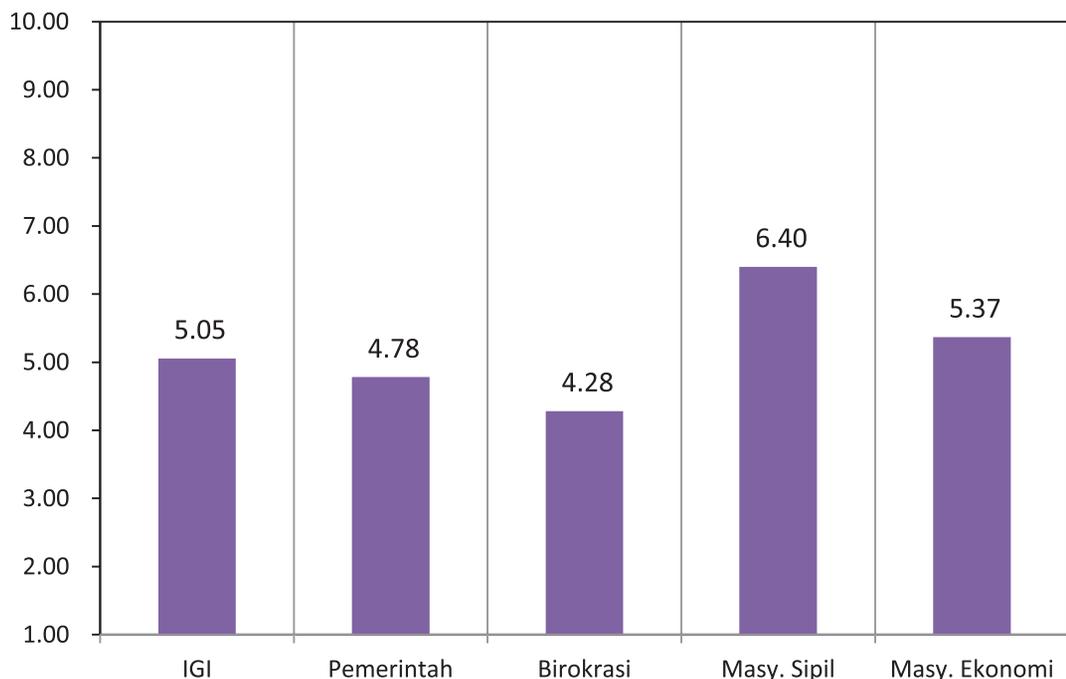
Gambar 2. menunjukkan bahwa Sulawesi Tenggara memiliki indeks yang paling rendah jika dibandingkan dengan indeks di regional Sulawesi. Sulawesi Utara memiliki indeks paling tinggi diantara lima provinsi lainnya yang berada di pulau Sulawesi, artinya Sulawesi Utara memiliki kinerja pemerintahan pada kategori cenderung baik. Meskipun Sulawesi Tenggara memiliki indeks paling rendah, namun kategori kinerja pemerintah Sultra masih sama dengan kategori empat provinsi lainnya (Sulbar, Sulsel, Gorontalo, dan Sulteng) yaitu kategori Sedang.

Untuk mendapatkan pemahaman yang lebih mendalam dan informasi yang lebih lengkap tentang tata kelola pemerintahan Sultra, maka pada bagian berikut akan dideskripsikan secara lebih rinci tentang indeks pemerintahan daerah di Provinsi Sulawesi Tenggara menurut 4 (empat) arenadan 6 (enam) prinsip yang ada.

## 2.2. Analisa Level Arena

Bila dilihat dari dimensi *arena*, Gambar 1 dan 3. memperlihatkan bahwa Indeks dari Arena Pemerintahan dan birokrasi memberikan kontribusi yang kurang baik (cenderung buruk) terhadap Indeks Provinsi Sulawesi Tenggara secara keseluruhan. Kedua arena tersebut memiliki skor dibawah rata-rata keseluruhan Indeks Tata Kelola Pemerintahan Provinsi Sulawesi dan skor rata-rata nasional.

**Gambar 3. Indeks Pemerintahan di Provinsi Sulawesi Tenggara Menurut Arena**

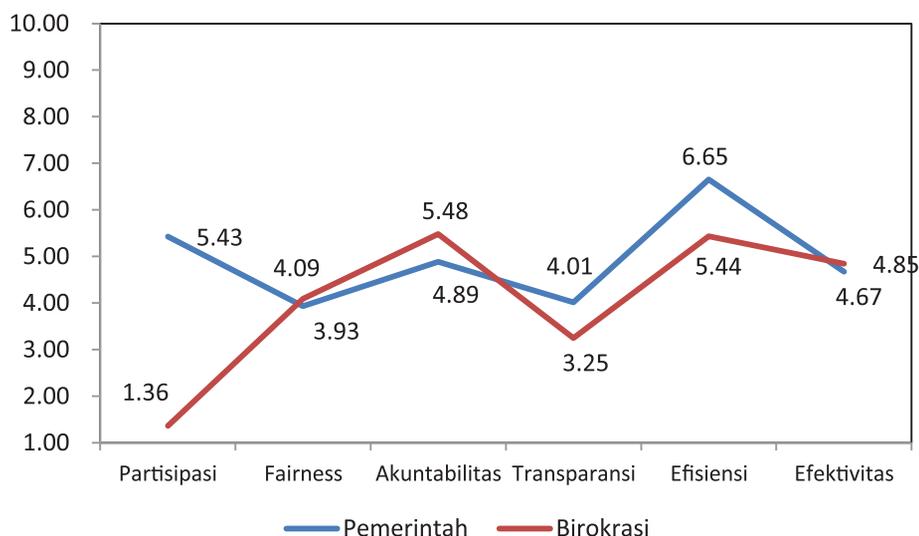


Indeks rata-rata keseluruhan Provinsi Sulawesi Tenggara yang mendapat sumbangan yang cukup positif dari Arena Masyarakat Sipil, yang memiliki skor sedikit diatas rata-rata nasional. Distribusi skor dari empat arena tersebut, secara umum dapat dinarasikan sebagai berikut: bahwa kinerja pemerintah dan birokrasi di Provinsi Sulawesi Tenggara kategori cenderung buruk, sedangkan kinerja masyarakat ekonomi termasuk kategori cukup dan kinerja masyarakat sipil cenderung baik. Namun bila diuraissatu-persatu dan dicermati lebih teliti, komposisi skor empat arena menunjukkan bahwa masyarakat sipil memberikan kontribusi skor paling tinggi dan diatas rata-rata nasional jikadibandingkandengan skor tiga arena yang lain. Sementara birokrasi memberikankontribusi skor paling rendah. Dengan mempertimbangkan perolehan indeks-indeks di setiap arena tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa walaupun secara umum indeks Tata Kelola Pemerintahan Daerah di Provinsi Sulawesi Tenggara termasuk pada kategori cenderung cukup, namun dari empat arenayang ada memperlihatkan bahwa Masyarakat Sipil memiliki kinerja relatif lebih baik biladibandingkan dengan tiga arenayang lain sementara Birokrasi merupakan arena dengan kinerja cenderung buruk.

### 2.3. Analisa Prinsip Keseluruhan

Indeks Tata kelola pemerintahan dibentuk dari komposisi skor empat arena dan hasil akhir skor arena dihasilkan dari skor enam prinsip prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

**Gambar 4. Indeks Arena Pemerintah vs Arena Birokrasi Menurut Prinsip**



Gambar 4. terlihat telah terjadi kesenjangan indeks antara Arena Pemerintah dengan arena birokrasi pada satu prinsip yaitu partisipasi, sedangkan pada prinsip Keadilan, Akuntabilitas, Transparansi, Efisiensi dan Efektivitas relatif tidak ada kesenjangan indeks antara Arena Pemerintah dan Birokrasi.

Pada Prinsip Partisipasi, Arena Pemerintah memiliki kesenjangan skor yang signifikan terhadap Arena Birokrasi. Perbedaan skor yang sangat signifikan menunjukkan bahwa pemerintah Sultra memiliki partisipasi dengan kategori cukup sedangkan birokrasi memiliki partisipasi sangat buruk. Pada Gambar 4. memperlihatkan bahwa untuk Prinsip Keadilan, Arena Birokrasi dan Arena Pemerintah mendapatkan skor samir sama, berdasarkan skor indeks Keadilan, menunjukkan bahwa kinerja birokrasi dan pemerintah Sulawesi Tenggara pada prinsip Keadilan memiliki kategori cenderung buruk. Selanjutnya pada Prinsip Transparansi Arena Pemerintah memiliki skor sedikit lebih tinggi di banding Arena Birokrasi. Pada Gambar 4. memperlihatkan bahwa Pemerintah memiliki kategori cenderung buruk dalam pelaksanaan Prinsip Transparansi sedangkan Birokrasi buruk dalam implementasi Prinsip Transparansi.

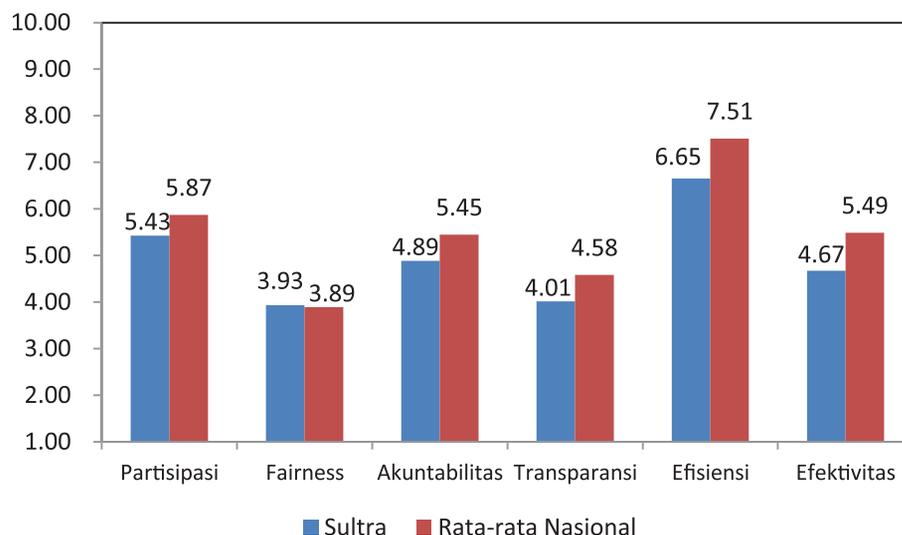
Prinsip Akuntabilitas dan Prinsip Efisiensi pada Arena Pemerintah dan Birokrasi relatif memiliki skor sama dengan kategori cukup sedangkan pada Prinsip Efektivitas Arena Birokrasi dan Arena Pemerintah juga memiliki skor relatif sama dengan kategori cenderung buruk.

## 2.4. Analisa Prinsip Menurut Arena

### 2.4.1. Arena Pemerintah

Seperti disinggung diawal, bahwa Arena Pemerintah menjadi penyumbang terbesar terhadap rendahnya indeks keseluruhan Provinsi Sulawesi Tenggara, distribusi skor masing-masing prinsip pada Gambar 5 . secara eksplisit mengindikasikan bahwa secara agrigat skor akhir Arena Pemerintah masuk dalam kategori cenderung buruk (Lihat Gambar 1).

**Gambar 5. Indeks Arena Pemerintah dan Kontribusi Skor Masing-Masing Prinsip**



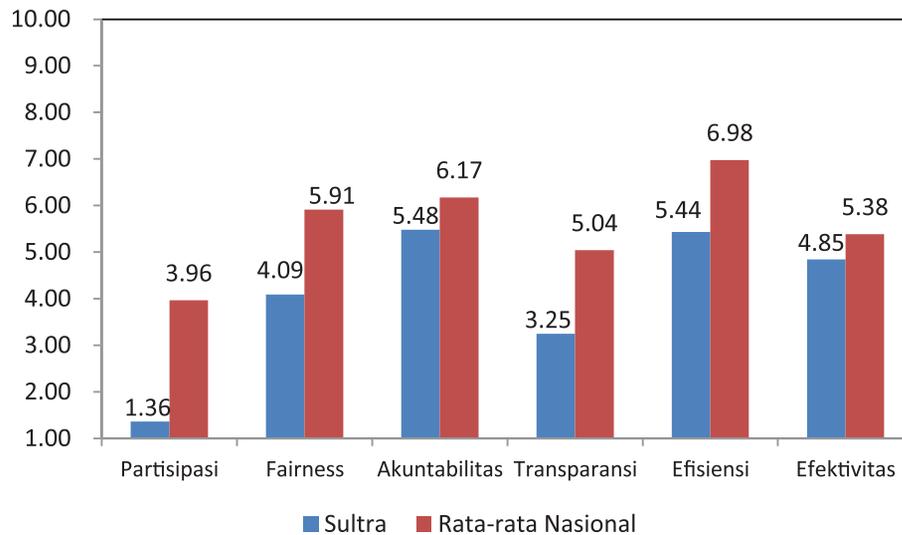
Untuk itu sangat menarik jika lihat lebih detail skor dari keenam prinsip tata kelola pemerintahan yang menjadi variable dalam penelitian ini. Pada Gambar 5 terlihat bahwa pada Arena Pemerintah, Prinsip Partisipasi, Akuntabilitas dan Efisiensi mendapat kategori cukup, selebihnya mendapat kategori cenderung buruk dengan skor masing masing prinsip Keadilan, Transparansi dan Efektivitas. Dengan adanya variasi kontribusi skor sebagaimana dikemukakan di atas, maka dapat dijelaskan oleh distribusi skor enam prinsip tersebut berkaitan dengan arena "Pemerintah" di Sulawesi Tenggara. Secara umum dapat dikatakan bahwa di Provinsi Sulawesi Tenggara, implementasi dari Prinsip Partisipasi, Akuntabilitas dan Efisiensi pada Arena Pemerintah dapat dikategorikan cukup sedangkan implementasi dari Prinsip Keadilan, Transparansi dan Efektivitas termasuk pada kategori cenderung buruk.

Indeks Arena Pemerintah yang cenderung buruk di sumbangkan oleh alokasi anggaran bidang pendidikan dan penanggulangan kemiskinan yang jauh di bawah rata-rata nasional bahkan pada beberapa provinsi tetangga. Pemerintah provinsi Sultra mengalokasikan anggaran pendidikan sebesar Rp. 57.891/siswa, sedangkan penanggulangan kemiskinan sebesar Rp. 37.139/penduduk miskin. Alokasi anggaran tersebut masih rendah jika dibandingkan dengan Rata-rata nasional Rp. 252.374/siswa untuk sektor pendidikan dan Rp. 166.432/penduduk miskin untuk pengentasan kemiskinan. Provinsi Sulawesi Barat dan Gorontalo yang merupakan provinsi pemekaran mengalokasikan anggaran pendidikan masing masing (Rp. 89.141/siswa) dan (Rp. 242.465/siswa) sedangkan Provinsi Sulawesi Tengah dan Sulawesi Utara mengalokasikan anggaran pendidikan sebesar Rp. 102.249/siswa dan Rp. 163.868/siswa. Anggaran penanggulangan kemiskinan pada lima provinsi di regional Sulawesi masing masing Sulawesi Utara (Rp. 87.866/penduduk miskin), Sulawesi Tengah (Rp. 86.049/penduduk miskin), Sulawesi Selatan (Rp. 110.591/penduduk miskin), Gorontalo (Rp. 140.766/penduduk miskin) dan Sulawesi Barat (129.914/penduduk miskin). Hal ini diperkuat dari hasil workshop para WIP yang menyatakan pembangunan infrastruktur seperti jalan yang tidak merata di kabupaten/kota di Sultra serta belum tersedianya fasilitas bagi masyarakat berkebutuhan khusus. Hal ini kemungkinan di sebabkan oleh keterbatasan anggaran APBD untuk mengalokasikan anggaran perbaikan infastruktur, namun demikian pemerintah tetap berkomitmen untuk mengakomodir usulan program kabupaten berdasarkan musrenbang provinsi.

### 2.4.2. Arena Birokrasi

Arena Birokrasi di Sulawesi Tenggara menyumbang skor (lihat Gambar 1) yang berada di bawah rata-rata nasional

**Gambar 6. Indeks Arena Birokrasi dan Kontribusi Skor Masing-Masing Prinsip**



Pada Gambar 6. terlihat bahwa skor akhir Arena Birokrasi merupakan kontribusi dari skor enam prinsip yang ada: Partisipasi, Keadilan, Akuntabilitas, Transparansi, Efisiensi dan Efektivitas. Distribusi skor masing-masing prinsip pada Gambar 6. tersebut secara eksplisit mengindikasikan bahwa skor akhir Arena Birokrasi masuk dalam kategori cenderung buruk (Gambar 1), namun pada tingkat prinsip terdapat perbedaan skor yang cukup signifikan antara prinsip satu dengan lainnya. Hal ini antara lain ditunjukkan oleh adanya perbedaan skor yang cukup mencolok antara prinsip akuntabilitas dan efisiensi, bila dibandingkan dengan, misalnya, skor Prinsip Partisipasi dan Transparansi.

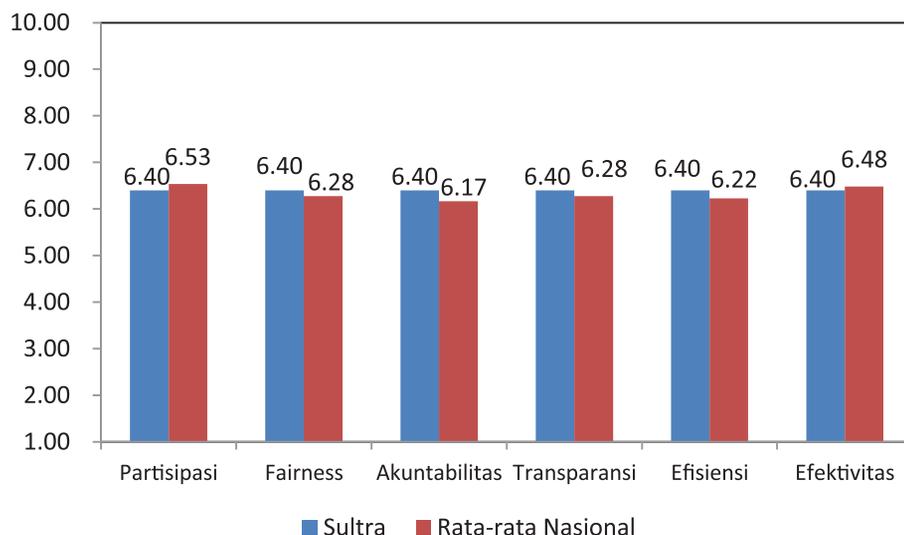
Dengan adanya perbedaan kontribusi skor sebagaimana dikemukakan di atas, maka bagaimana dapat dijelaskan oleh distribusi skor enam prinsip tersebut berkaitan dengan Arena Birokrasi di Sulawesi Tenggara. Secara umum dapat dikatakan bahwa di Provinsi Sulawesi Tenggara, implementasi dari Prinsip Akuntabilitas dan Efisiensi pada Arena Birokrasi, dapat dikategorikan cukup, namun pada sisi lain implementasi dari Prinsip Transparansi termasuk pada kategori buruk bahkan Partisipasi masuk kategori sangat buruk.

Indeks Arena Birokrasi yang buruk di sumbang oleh ketidaktersediaannya unit pelayanan publik bagi masyarakat baik di bidang kesehatan, pendidikan, kemiskinan dan pendapatan daerah, hal ini kemungkinan karena keterbatasan anggaran. Implikasi dari pendirian unit pelayanan publik adalah

birokrasi harus membiayai seluruh operasional perangkat unit pengaduan serta proses pengaduan sampai tahap penyelesaian masalah. Meskipun demikian birokrasi tetap memberi perhatian yang cukup dalam pelayanan pengurusan investasi.

### 2.4.3. Arena Masyarakat Sipil

**Gambar 7. Indeks Arena Masyarakat Sipil dan Kontribusi Skor Masing-Masing Prinsip**



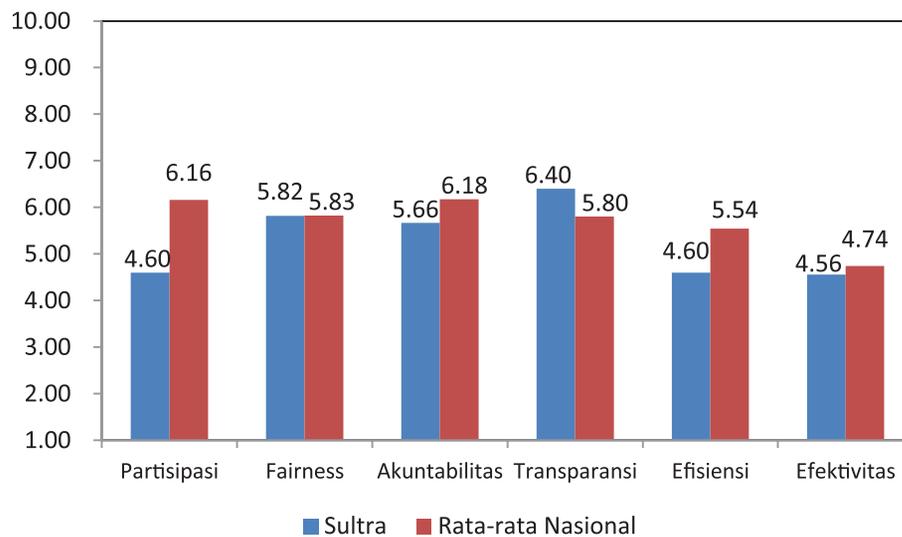
Sama halnya dengan Arena Pemerintah, Arena Masyarakat Sipil juga tidak kalah menariknya untuk mendapat perhatian khusus. Dikatakan demikian karena, jika pemerintah merupakan arena yang memberikan kontribusi skor paling rendah terhadap indeks akhir provinsi Sulawesi Tenggara, maka sebaliknya, Masyarakat Sipil merupakan arena yang memberikan kontribusi skor paling tinggi. Arena Masyarakat Sipil di Sulawesi Tenggara menyumbang skor yang cukup positif dan berada sedikit di atas rata-rata nasional (Lihat Gambar 1).

Hal yang menarik jika amati lebih detail skor dari ke-enam prinsip tata kelola pemerintahan yang menjadi variable dalam penelitian ini, pada Gambar 7, memperlihatkan bahwa pada Arena Masyarakat Sipil, semua prinsip mendapat skor yang sama. Angka ini menunjukkan bahwa, Arena Masyarakat Sipil di provinsi Sulawesi Tenggara kinerjanya secara umum dapat dikatakan cenderung baik.

### 2.4.4. Arena Masyarakat Ekonomi

Pada Gambar 8 terlihat bahwa skor Arena Masyarakat Ekonomi merupakan kontribusi dari skor enam prinsip yang ada: Partisipasi, Keadilan, Akuntabilitas, Transparansi, Efisiensi, dan Efektivitas. Distribusi skor masing-masing prinsip pada Tabel 2. Menunjukkan bahwa secara agrigat skor akhir Arena Masyarakat Sipil masuk dalam kategori cukup. Pada tingkat prinsip terdapat perbedaan skor antara prinsip satu dengan lainnya.

**Gambar 8. Indeks Arena Masyarakat Ekonomidan Kontribusi Skor Masing-Masing Prinsip**



Skor tertinggi disumbang oleh prinsip transparansi sedangkan skor rendah bersumber dari Prinsip Partisipasi, Efisiensi dan Efektivitas. Berdasarkan distribusi skor enam prinsip tersebut berkaitan dengan Arena Masyarakat Ekonomi di Sulawesi Tenggara dapat dikatakan bahwa di Provinsi Sulawesi Tenggara penerapan dari Prinsip Transparansi pada Arena Masyarakat Sipil, dapat dikategorikan cenderung baik, namun pada sisi penerapan dari Prinsip Partisipasi, Efektivitas dan Efisiensi termasuk pada kategori cenderung buruk.

### 2.5. Analisis Indikator

Indeks tata kelola Pemerintahan Provinsi Sulawesi Tenggara bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis secara umum keseluruhan aspek pembangunan wilayah serta sistim yang melingkupinya sebagai refleksi terhadap pencapaian target-target pembangunan yang telah dilakukan oleh pemerintah selama ini. Setelah rangkaian deskripsi tentang skor arena dan prinsip pada sub-bagian 3 di atas, selanjutnya adalah penting untuk dijelaskan konfigurasi angka-angka tersebut tentang karakteristik dari pemerintahan daerah di Provinsi Sulawesi Tenggara.

Pada bagian awal telah di jelaskan bahwa Indeks Pemerintahan Daerah di Provinsi Sulawesi Tenggara termasuk pada kategori cukup, yang ditunjukkan oleh skor indeks akhir keseluruhan sebesar 5.02 dan nilai ini dibawah indeks rata-rata nasional (5.67) (lihat Gambar 1). Distribusi skor berasal dari empat arena, enam prinsip dan 89 indikator.

### **2.5.1. Arena Pemerintah**

Indikator yang memiliki skor tertinggi pada Arena Pemerintah terdapat pada prinsip Keadilan, indikator tertinggi disumbang oleh adanya keberadaan lembaga yang mengurus perihal pemberdayaan perempuan di Sultra berada pada level Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana. Selanjutnya pada Prinsip Akuntabilitas, indikator di sumbangkan oleh tingginya anggaran yang di alokasikan untuk bantuan dana sosial serta persentase perubahan antara APBD-P terhadap APBD penetapan yang tidak signifikan hanya mencapai 1.12 %. Kedua indikator tersebut menyumbang nilai yang tinggi bila di bandingkan dengan rata rata nasional bahkan pada beberapa provinsi tetangga. Selanjutnya Prinsip Transparansi, indikator lain yang ditunjang pada Arena Pemerintah yaitu adanya interaksi yang cenderung baik antara stakeholder dengan Gubernur dalam mengkoordinasi pembangunan di Sulawesi Tenggara. Terakhir pada Prinsip Efektivitas skor disumbangkan oleh komitmen pemerintah dalam memberikan perhatian khusus pada perlindungan lingkungan hidup di Sulawesi Tenggara. dengan mendorong lahirnya perda tentang Perlindungan Lingkungan Hidup yaitu Perda No 6 tahun 2005 tentang Perlindungan Air Sulawesi Tenggara.

Indikator terendah pada Arena Pemerintah Prinsip Keadilan disumbangkan oleh minimnya pengalokasikan anggaran bidang kesehatan, pendidikan dan penanggulangan kemiskinan oleh Pemerintah Provinsi Sultra. Pemerintah mengalokasikan anggaran bidang kesehatan Rp. 133.621/kapita, bidang kemiskinan Rp. 37.139/penduduk miskin dan bidang pendidikan Rp. 57.891/siswa, alokasi anggaran tersebut masih sangat rendah jika di bandingkan rata-rata nasional alokasi penganggaran pada tiga bidang tersebut. Selanjutnya prinsip akuntabilitas, indeks rendah akibat adanya ketidakjelasan prioritas utama pembangunan di Sultra yang tertuang secara jelas dalam RPJMD dan ketidaksinkronan dengan LKPJ pada prinsip transparansi, rendah indeks dikontibusi oleh ketidakmudahan mengakses berbagai dokumen diantaranya perda, APBD, penggunaan dana aspirasi serta akses laporan, risalah rapat dan kunjungan kerja DPRD. Untuk dapat mengakses dokumen tersebut membutuhkan prosedural dan tidak dapat diakses melalui internet. Terakhir Prinsip Efektivitas, pada prinsip ini indikator yang memiliki nilai rendah disumbangkan oleh tidak adanya perda inisiatif yang di hasilkan oleh pemerintah Provinsi Sultra sepanjang Tahun 2011 hal tersebut diperkuat dalam workshop WIP yang menyebutkan bahwa belum ada regulasi dari Pemerintah Kota atau Pemerintah Provinsi tentang pasar modern dan pasar tradisional.

## 2.5.2. Arena Birokrasi

Indikator yang memiliki skor tertinggi pada Arena Birokrasi hanya disumbangkan oleh Prinsip Efektivitas, bahwa telah terjadi peningkatan jumlah proyek investasi (28.21%) di Sulawesi Tenggara hal ini ditunjukkan dengan pertumbuhan investasi yang sangat baik sebesar 79% Pertumbuhan investasi di Sultra jauh berada di atas rata-rata nasional, bahkan di beberapa wilayah provinsi tetangga.

Selanjutnya untuk indikator pada Prinsip Partisipasi, rendahnya Prinsip Partisipasi pada Arena Birokrasi di provinsi Sultra salah satunya di sumbangkan oleh tidak adanya unit khusus yang melayani pengaduan masyarakat baik di dispenda, kesehatan, pendidikan maupun pengentasan kemiskinan. Unit pengaduan yang di maksud adalah ada unit khusus yang di bentuk oleh daerah, pengurus unit tertuang dalam surat keputusan (SK) dan memiliki Standar Operasional Prosedur (SOP). Di Sultra, pengaduan biasanya secara personal tidak ada yang prosedural sehingga ada pihak unit tertentu yang dapat menindaklanjuti setiap pengaduan masyarakat. Selain itu tidak ada forum yang secara reguler mempertemukan antara pemerintah provinsi dan masyarakat untuk memperkuat iklim investasi, penciptaan lapangan kerja, dan pemberdayaan ekonomi rakyat. Pertemuan biasanya dilakukan secara insidental atau berdasarkan kebutuhan. Pada Prinsip Keadilan Indikator terendah di sumbangkan oleh rendahnya persentase pejabat perempuan pada level eselon 2. Pejabat eselon 2 a & 2 b di Sultra berjumlah 53 orang, tapi hanya terdapat 5 orang perempuan yang menduduki jabatan pada enam jabatan setara eselon 2, karena ada satu perempuan rangkap jabatan setara eselon 2. Dalam workshop kelompok Arena Birokrasi mengemukakan informasi yang terjadi di Birokrasi diantaranya kebijakan Birokrasi yang tidak berpihak, seperti rekrutmen pegawai bermasalah, penempatan pegawai yang tidak berbasis kebutuhan serta tidak sesuai dengan sumberdaya yang dimiliki dan penempatan jabatan yang tidak sesuai dengan kompetensi. Indikator lain yang menyumbang skor rendah adalah kinerja kelompok kerja (Pokja) pengarusutamaan Gender di Provinsi Sultra belum maksimal. Pokja gender terbentuk sejak tahun 2010 melalui SK Gubernur 165 tentang Kelompok Kerja Gender. Pokja tersebut cakupannya lintas SKPD dan memiliki tupoksi melakukan memantau proses penganggaran yang responsif gender, namun pokja tersebut belum bekerja secara optimal. Indikator lain yang memberikan kontribusi terhadap rendahnya Prinsip Keadilan di Arena Birokrasi adalah masih rendahnya persentase kelahiran yang dibantu oleh tim medis dalam hal ini dokter atau bidan. Selanjutnya pada Prinsip Transparansi, indikator terendah disumbangkan oleh masih sulitnya mengakses dokumen Keuangan SKPD (RKA SKPD, RKA PPKD, Ringkasan DPA SKPD, Ringkasan DPA PPKD) dan regulasi investasi di provinsi. Untuk memperoleh dokumen tersebut masih bersifat prosedural dan tidak tersedia di website. Terakhir pada Prinsip Efektivitas, indikator terendah di sumbangkan oleh keberadaan kualitas Air dalam Indeks Kualitas Lingkungan Hidup 2010 dan 2011, kualitas udara dalam Indeks Kualitas Lingkungan Hidup 2010 dan 2011 serta kualitas tutupan hutan 2010 dan 2011.

### III. Kesimpulan Dan Rekomendasi

Deskripsi dan analisis indeks telah secara keseluruhan di jelaskan pada bagian 3 di atas, selanjutnya adalah menyimpulkan rangkaian angka-angka indeks tersebut dan mengaitkan dengan karakteristik umum pemerintahan daerah di Provinsi Sulawesi Tenggara serta langkah-langkah perbaikan yang harus dilakukan ke depan.

Bila disimak berdasarkan arena, Gambar 1 menunjukkan bahwa indeks rendah berada pada Arena Pemerintah (4.78), diikuti Birokrasi (4.28) dan Masyarakat Ekonomi (5.37). Tiga arena tersebut memiliki indeks di bawah rata-rata nasional, hanya Arena Masyarakat Sipil yang mendapat indeks sedikit diatas rata-rata nasional, yaitu (6.40).

Secara umum dapat di simpulkan bahwa kinerja tata kelola pemerintahan Provinsi Sulawesi Tenggara dalam kategori cukup, meskipun jauh dari kata ideal yang memiliki skor (5.05). Skor indeks secara keseluruhan Sultra masih dibawah rata-rata nasional yang menempatkannya berada pada peringkat ke 27 dari seluruh provinsi di Indonesia, lebih parah lagi posisi Sultra menjadi posisi juru kunci dari enam provinsi di regional Sulawesi.

Pada semua dimensi arena perlu mendapatkan perhatian, pada Arena Masyarakat Sipil dan Arena Masyarakat Ekonomi masuk dalam kategori cukup sedangkan pada Arena Pemerintah dan Arena Birokrasi perlu mendapathan perhatian khusus/lebih serius karena kategorinya cenderung buruk agar pada masa mendatang indeks tata kelola pemerintahan Sultra bisa baik bahkan baik sekali dan berada pada level di atas rata-rata nasional.

Rekomendasi perbaikan akan terlihat lebih konkrit bila empat arena tersebut diuraikan berdasarkan enam prinsip yang ada. Jika merujuk pada distribusi skors prinsip berdasarkan dua arena yang memiliki kesenjangan, sebagaimana ditunjukkan pada Gambar 4, maka tampak bahwa prinsip partisipasi pada Arena Birokrasi memiliki kesenjangan yang signifikan dengan pemerintah, hal ini menunjukkan bahwa birokrasi Sulawesi Tenggara memiliki partisipasi sangat buruk. Selanjutnya pada Prinsip Keadilan, Arena Birokrasi dan Arena Pemerintah mendapatkan ketegori cenderung buruk. Terakhir pada Prinsip Transparansi, pemerintah cenderung buruk pada implementasi Transparansi sedangkan Birokrasi mendapatkan karegori buruk.

Dengan merujuk poin-poin diatas, maka rekomendasi pun dapat lebih dikatakan bahwa meskipun langkah-langkah perbaikan harus dilakukan pada seluruh empat arena yang ada untuk mencapai kinerja lebih baik, namun dalam upaya melakukan langkah-langkah perbaikan tersebut menghendaki adanya skala prioritas pada prinsip-prinsip yang memiliki skor dengan kategori cenderung buruk, buruk atau sangat buruk.

Untuk Arena Pemerintah, misalnya, prioritas perbaikan lebih ditekankan pada Prinsip Keadilan dan Transparansi, mengingat dua prinsip ini memiliki skor cenderung buruk. Untuk mewujudkan Prinsip Keadilan maka pembangunan infrastruktur secara merata berupa jalan serta fasilitas umum bagi masyarakat berkebutuhan khusus menjadi catatan penting/rekomendasi dalam workshop WIP yang harus menjadi perhatian khusus dari pemerintah provinsi agar pembangunan di semua kabupaten/kota se-Sultra dapat merata dan tidak terjadi disparitas. Hasil musrenbang menjadi acuan penting dalam pelaksanaan pembangunan sehingga pembangunan bisa terencana, terfokus dan berkesinambungan. Pada Arena Birokrasi, titik berat perbaikan hendaknya lebih difokuskan pada implementasi Prinsip Partisipasi, Keadilan dan Transparansi. Pendirian Unit pelayanan pengaduan masyarakat pada bidang kesehatan, pendidikan dan pengentasan kemiskinan perlu mendapatkan prioritas utama oleh aparat pemerintah di Sultra agar dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik berdasarkan standar pelayanan minimum (SPM). Agar aparat dapat menjalankan tugasnya sesuai dengan kapasitas maka penempatan pegawai harus sesuai dengan kebutuhan. Kelayakan dan kompetensi pegawai menjadi prioritas bukan berdasarkan sangat intervensi politik. Analisis jabatan tidak hanya pada jabatan struktural namun juga melingkupi non jabatan sehingga diharapkan setiap SKPD memiliki SDM yang berkualifikasi dan memenuhi persyaratan.

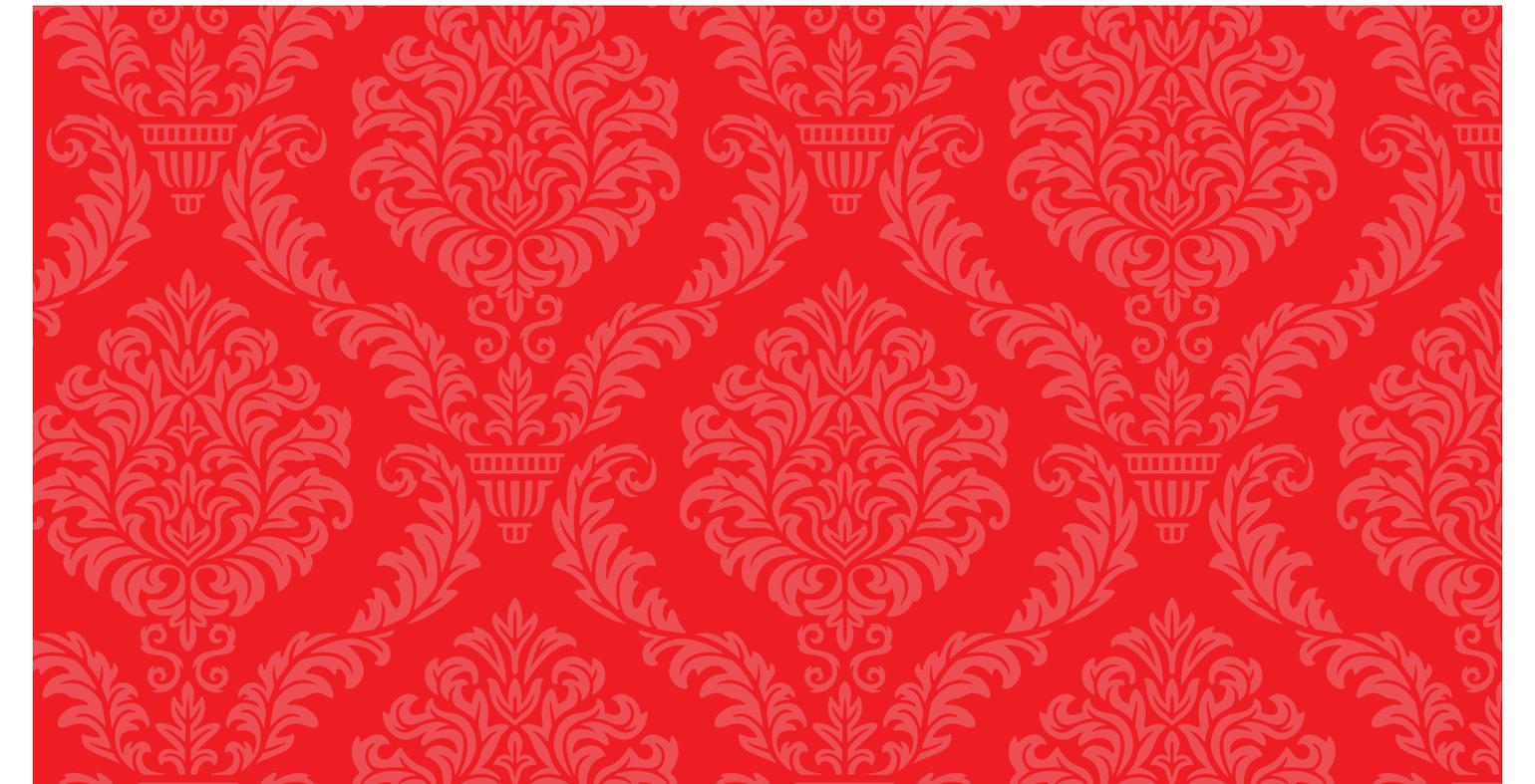




## 24. PROVINSI SULAWESI TENGAH

# "DICARI: RASA AMAN, SEJAHTERA DAN ADIL"

Oleh: Mochammad Subarkah





## I. DINAMIKA PROVINSI TERKINI

### I.1. Kondisi Umum Geografis, Demografis, Sosial dan Ekonomi

Sulawesi Tengah merupakan dataran rendah dengan ketinggian rata-rata  $\pm 84$  meter di atas permukaan laut, terletak pada posisi  $2^{\circ}22'$  Lintang Utara dan  $3^{\circ}48'$  Lintang Selatan, serta  $119^{\circ}22'$  dan  $124^{\circ}22'$  bujur Timur. Luas wilayah Sulawesi Tengah, adalah berupa daratan seluas  $68.033,00 \text{ km}^2$

Akhir tahun 2011, wilayah administrasi Provinsi Sulawesi Tengah terdiri dari 10 wilayah kabupaten dan satu kota, masing-masing dengan luas daratan yaitu: Banggai Kepulauan ( $3.214,46 \text{ km}^2$ ), Banggai ( $9.672,70 \text{ km}^2$ ), Morowali ( $15.490,12 \text{ km}^2$ ), Poso ( $8.712,25 \text{ km}^2$ ), Donggala ( $5.275,69 \text{ km}^2$ ), Tolitoli ( $4.079,77 \text{ km}^2$ ), Buol ( $4.043,57 \text{ km}^2$ ), Parigi Moutong ( $6.231,85 \text{ km}^2$ ), Tojo Una Una ( $5.721,51 \text{ km}^2$ ), Sigi ( $5.196,02 \text{ km}^2$ ) serta Kota Palu ( $395,06 \text{ km}^2$ ). Dan Pada Tahun 2013 dimekarkan lagi dua Kabupaten yakni Kabupaten Morowali Utara dan Kabupaten Banggai Laut.

Laju pertumbuhan penduduk terus mengalami penurunan hingga tahun 2010, dimana periode 2000-2010 mencapai laju pertumbuhan mencapai 1,95 persen dengan jumlah penduduk pada tahun 2010 mencapai 2,64 juta jiwa. Kemudian tahun 2011 penduduk Sulawesi Tengah mencapai 2,68 juta jiwa.

Ditinjau dari jenis kelamin, jumlah penduduk Sulawesi Tengah pada tahun 2011 yang berjenis kelamin laki-laki lebih banyak dari pada penduduk perempuan, yaitu 1,38 juta jiwa berbanding 1,31 juta jiwa dengan rasio jenis kelamin sebesar 105,19. Provinsi Sulawesi Tengah yang memiliki 1.815 desa/kelurahan dan 634.776 rumahtangga serta luas wilayah  $68.033,00 \text{ km}^2$ , secara umum pada tahun 2011 memiliki kepadatan penduduk 40 jiwa per  $\text{km}^2$ , 1.479 jiwa per desa, serta 4,23 jiwa dalam setiap rumah tangga,

Data penduduk Sulawesi Tengah yang disajikan pada publikasi ini mencakup 10 Kabupaten dan 1 kota. Kabupaten Parigi Moutong memiliki jumlah penduduk terbanyak, yakni 421.234 jiwa atau 15,70 persen dari total penduduk Sulawesi Tengah. Selama ini Pemerintah Daerah Sulawesi Tengah terus melakukan upaya untuk menyusun tata ruang perkotaan yang tepat dan bagaimana memberi ruang hidup, makanan, air bersih, pelayanan kesehatan, obat-obatan, pendidikan, pekerjaan, perumahan dan prasarana transportasi serta berbagai kebutuhan lainnya kepada penduduk Provinsi Sulawesi Tengah.

Berdasarkan kegiatannya, penduduk usia 15 tahun ke atas dapat dibedakan menjadi angkatan kerja dan yang bukan angkatan kerja. Pada tahun 2011 jumlah angkatan kerja Provinsi Sulawesi Tengah sebesar 1,31 juta orang dan bukan angkatan kerja 0,48 juta orang.

Selanjutnya dari angkatan kerja tersebut terdapat penduduk bekerja sebanyak 1,26 juta orang dan yang mencari pekerjaan sebanyak 52 ribu orang. Sebagian besar penduduk Sulawesi Tengah bekerja pada sektor pertanian, jasa-jasa, perdagangan/hotel dan restoran, masing-masing sebesar 51,92 persen, 16,21 persen, dan 15,10 persen. Jika dilihat berdasarkan status pekerjaannya ada sebesar 22,82 persen berusaha dibantu anggota rumah tangga atau buruh tidak tetap, sementara dengan status buruh/karyawan sebesar 18,91 persen dan sebagai pekerja keluarga (pekerja tak dibayar) sebesar 24,50 persen.

Jumlah pencari kerja yang terdaftar di Dinas Tenaga Kerja hampir 5,73 ribu orang. Lebih dari separuh pencari kerja tersebut mendaftar dengan bekal ijazah lulusan universitas sebesar 47,98 persen, yang disusul oleh lulusan SLTA atau yang sederajat sebesar 42,28 persen.

Disisi pelayanan kesehatan Provinsi Sulawesi Tengah menggerakkan pembangunan daerah yang berwawasan kesehatan, mendorong kemandirian masyarakat untuk hidup sehat melalui pemberdayaan masyarakat dan promosi kesehatan, mencegah meningkatnya risiko penyakit dan masalah kesehatan, menjamin tersedianya upaya kesehatan yang paripurna, berkeadilan, merata, dan bermutu dengan perhatian khusus pada daerah pedesaan dan pesisir, meningkatkan kerjasama antar lembaga pemerintah, swasta organisasi dalam konteks kemitraan.

Upaya itu kemudian ditopang dengan penyediaan infrastruktur dan sumberdaya manusia sekalipun masih sangat dirasakan kurang dimana rumah sakit pemerintah 15 unit, rumah sakit swasta 5 unit, Puskesmas 177 unit, puskesmas 718 unit, puskesmas keliling/laut 80 unit, poskedes 1.266 dan posyandu aktif mencapai 3.223 unit. Sementara untuk sumberdaya manusia atau ketenagaan yakni jumlah dokter gigi 97 orang, dokter spesialis 88 orang, dokter umum 493, dokter PNS dan PTT di Puskesmas 255 orang, jumlah puskesmas dengan dokter 153 orang, tenaga gizi di Puskesmas 115, jumlah perawat 4.594, jumlah bidan 2.499, bidan di desa 1.522 orang yang tersebar di kabupaten/kota di provinsi Sulawesi Tengah.

Berdasarkan data yang dirilis oleh BPS pada awal Januari 2013, jumlah penduduk miskin di Sulawesi Tengah posisi September 2012 adalah sebanyak 409.600 jiwa atau 14,94% dari seluruh penduduk Sulawesi Tengah. Jumlah tersebut lebih kecil dari posisi September tahun sebelumnya yang tercatat sebesar 16.04%. Dalam kurun waktu enam tahun terakhir jumlah dan persentase penduduk miskin di Sulawesi Tengah terus mengalami penurunan yang mengindikasikan bahwa program

pengentasan kemiskinan yang dilaksanakan pemerintah daerah berdampak positif terhadap penurunan tingkat kemiskinan di Sulawesi Tengah meski garis kemiskinan terus mengalami peningkatan.

Namun demikian, meski jumlah penduduk miskin berkurang, tingkat kemiskinan di Sulawesi Tengah tercatat masih lebih tinggi dari tingkat kemiskinan secara nasional yang tercatat 11,96%. Kondisi ini menunjukkan bahwa upaya pengentasan kemiskinan yang dijalankan di Sulawesi Tengah masih perlu ditingkatkan dengan berfokus pada daerah pedesaan yang memiliki jumlah dan persentase penduduk miskin lebih tinggi.

Secara teoritis jumlah penduduk miskin sangat dipengaruhi oleh Garis Kemiskinan, karena penduduk miskin adalah penduduk yang memiliki rata-rata pengeluaran per kapita per bulan di bawah Garis Kemiskinan. Dalam periode Maret September 2012, Garis Kemiskinan meningkat dari Rp246.392,- pada Maret 2012 menjadi Rp266.718,- pada posisi September 2012. Komponen Garis Kemiskinan (GK) terdiri dari Garis Kemiskinan Makanan (GKM) dan Garis Kemiskinan Non Makanan (GKNM), dengan proporsi komoditi makanan jauh lebih besar dibandingkan peranan komoditi bukanmakanan (perumahan, sandang, pendidikan, dan kesehatan).

Berdasarkan lokasi tempat tinggalnya, meski memiliki standar garis kemiskinan lebih rendah, jumlah penduduk miskin Sulawesi Tengah lebih banyak berada di pedesaan. Dari jumlah penduduk miskin di Sulawesi Tengah pada tahun 2012, sebanyak 349.400 jiwa (85,30%) tinggal di wilayah pedesaan, sementara penduduk miskin di wilayah perkotaan sebanyak 60.200 jiwa (14,70%).

Pertumbuhan ekonomi Provinsi Sulawesi Tengah pada triwulan I - 2013 diperkirakan tumbuh sebesar  $10,26\% \pm 0,50\%$  (yoy), atau lebih rendah dibandingkan dengan triwulan IV-2012 sebesar 10,97% (yoy), namun lebih tinggi dibandingkan periode yang sama tahun sebelumnya 10,03% (yoy). Di sisi pengeluaran, pertumbuhan ekonomi yang positif pada triwulan I-2013 di dorong oleh kinerja pada komponen konsumsi dan komponen investasi.

Kebijakan kenaikan Upah Minimum yang terjadi di berbagai daerah di Provinsi Sulawesi Tengah memberikan dampak positif terhadap kinerja konsumsi. Upah minimum Kota Palu (UMK) tahun 2013 ditetapkan sebesar Rp1,1 juta atau mengalami kenaikan 21,55% dari tahun 2012 sebesar Rp. 905 ribu. Sementara di Provinsi Sulawesi Tengah, Dewan Pengupahan Sulawesi Tengah akhirnya menyepakati besaran angka Upah Minimum Provinsi (UMP) Sulawesi Tengah tahun 2013 sebesar Rp. 995 ribu.

## **I.2. Implikasi dan Tantangan Tata Kelola**

Dalam proses workshop dan fokus group diskusi yang dilaksanakan di Provinsi Sulawesi Tengah terdapat beberapa catatan-catatan penting terkait isu-isu tata kelola pemerintahan. Isu-isu pelayanan publik, transparansi, akuntabilitas dan keamanan didalam menopang percepatan pertumbuhan ekonomi daerah. Isu-isu tersebut menjadi perhatian kelompok Birokrasi, Pemerintah, Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi.

Pemerintah dan Birokrasi didorong untuk memberikan pelayanan yang maksimal terhadap pendidikan, kesehatan dan membuka ruang dan akses bagi pengembangan usaha kecil maupun menengah didalam mendukung penyerapan tenaga kerja termasuk mendorong sektor swasta untuk mengembangkan potensi sumberdaya daerah secara adil dan transparan.

Pertumbuhan ekonomi daerah diharapkan dapat berdampak positif pada perbaikan kesejahteraan masyarakat, baik melalui penciptaan lapangan kerja maupun peningkatan pendapatan. Pertumbuhan ekonomi diharapkan dapat membuka lapangan kerja baru, sehingga tenaga kerja yang ada dapat diserap dan implikasinya akan meningkatkan pendapatan masyarakat. Meski demikian, pertumbuhan ekonomi daerah yang terjadi tidak serta merta mampu menciptakan lapangan kerja secara signifikan sehingga pendapatan hanya terdistribusi dan dinikmati sebagian masyarakat.

Kesenjangan (disparitas, ketimpangan, *inequality*) ekonomi mengacu pada standar hidup relatif dari seluruh masyarakat. Kesenjangan antar wilayah lebih disebabkan adanya perbedaan faktor anugerah awal (*endowment factor*), perbedaan inilah yang menyebabkan tingkat pembangunan diberbagai wilayah dan daerah berbeda-beda, sehingga menimbulkan gap atau jurang kesejahteraan di berbagai daerah. Ketimpangan pembangunan antar wilayah merupakan aspek yang umum terjadi dalam kegiatan ekonomi suatu daerah. Hal ini terjadi disebabkan adanya perbedaan kandungan sumberdaya alam dan perbedaan kondisi demografi di masing-masing wilayah. Meski demikian pertumbuhan ekonomi dan kebijakan pembangunan di masing-masing daerah diharapkan mampu dan dapat meminimalisir adanya ketimpangan pembangunan wilayah tersebut.

### **I.2.1. Analisa Interaksi Antar Arena**

Dari empat arena yang menjadi pokok penelitian yakni Arena Pemerintah, Birokrasi, Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi, pada kondisi terkini masing-masing memiliki keinginan untuk mendapatkan perbaikan baik dari sisi pelayanan, jaminan dan dukungan regulasi serta mendorong agar keterbukaan informasi lebih diutamakan untuk mencerminkan pemerintah yang bersih, transparan dan memiliki akuntabilitas.

Arena Birokrasi dan Pemerintah misalnya oleh masyarakat sipil maupun masyarakat ekonomi lebih dipandang belum efektif dalam menyelenggarakan pelayanan publik dalam hal ini pendidikan, kesehatan dan mengentaskan kemiskinan, mengatur regulasi dan terlebih lagi menyangkut transparansi anggaran. Sementara itu, Birokrasi dan Pemerintah memandang masyarakat ekonomi maupun masyarakat sipil untuk lebih mendorong peningkatan ekonomi masyarakat dan bersama-sama dalam menciptakan situasi yang aman dan kondusif sehingga proses-proses pembangunan dan investasi bisa berjalan dengan baik.

### **1.2.2. Analisa Kesenjangan Langkah-langkah Perbaikan**

Dari diskusi pleno yang berjalan dengan terbuka dimana masing-masing arena membeberkan kondisi terkini yang sedang dihadapi yang semua arena menilai terdapat beberapa hal yang selama ini menciptakan kesenjangan dimasing-masing arena semisal menyangkut regulasi, pelayanan publik, akuntabilitas dan transparansi, kinerja pemerintah maupun birokrasi. Beberapa hal tersebut masing-masing arena memiliki beberapa harapan kedepan sebagai langkah-langkah yang bisa ditempuh untuk menuju pembenahan ataupun perbaikan.

Arena Pemerintah dan Birokrasi memilih untuk mensinkronkan pelaksanaan program dalam memenuhi dan menyelesaikan masalah yang berkaitan dengan kepentingan publik. Memiliki langkah konkret dalam mendorong sektor swasta untuk mendapatkan peran mengembangkan ekonomi. Mendorong semua pihak untuk bersama-sama menciptakan situasi keamanan yang kondusif.

Arena Masyarakat Sipil mendorong birokrasi dan pemerintah untuk memiliki standar pelayanan publik atau membangun sistem yang benar-benar berpihak kepada kepentingan publik. mendorong pemerintah maupun birokrasi untuk memberikan ruang yang lebih bagi publik untuk berpartisipasi dan transparan dalam membuat sebuah regulasi ataupun kebijakan untuk sektor swasta dan masyarakat sipil secara adil.

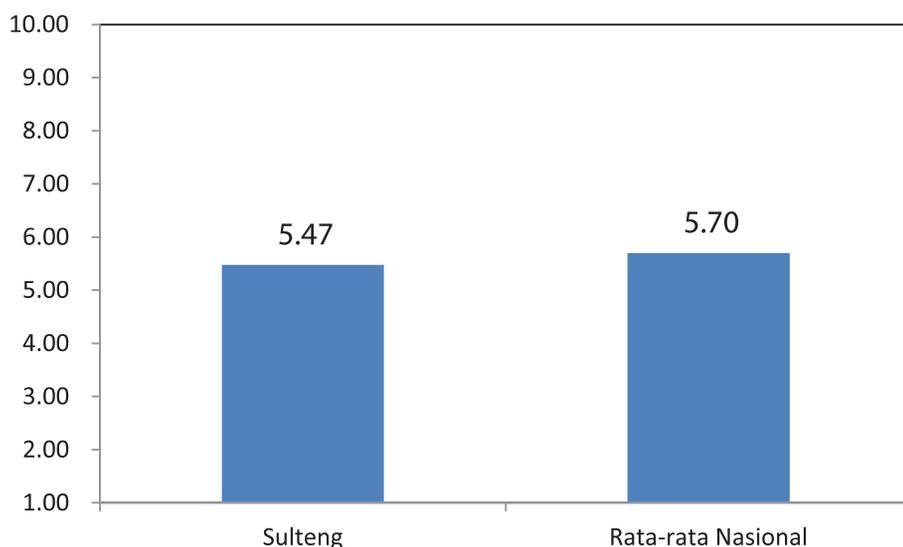
Arena Masyarakat Ekonomi untuk memperhatikan dan menyusun peraturan daerah yang dapat memberikan ruang bagi sektor swasta untuk mengembangkan perekonomian yang memanfaatkan potensi-potensi yang dimiliki oleh daerah. Meminta pemerintah untuk melakukan pengelolaan dan pengawasan yang ketat untuk menghindari praktek-praktek yang menyulitkan sektor swasta dan masyarakat sipil.

## II. Analisis Indeks Tata Kelola Pemerintahan (*Governance*)

### II.1. Perbandingan Indeks provinsi dengan rata-rata nasional

Dari hasil penelitian diperoleh Indeks Provinsi Sulawesi Tengah mencapai angka 5,47. Angka Indeks tersebut lebih rendah dari rata-rata nasional yang berada pada angka indeks 5,70. Dengan indeks demikian Provinsi Sulawesi Tengah berada pada peringkat ke-25. Dari perbandingan indeks provinsi dan rata-rata nasional maka Sulawesi Tengah yang memiliki indeks 5,47 berada pada penilaian cukup secara nasional.

**Grafik 1. Perbandingan Indeks Provinsi Sulteng Dengan Rata-Rata Nasional**



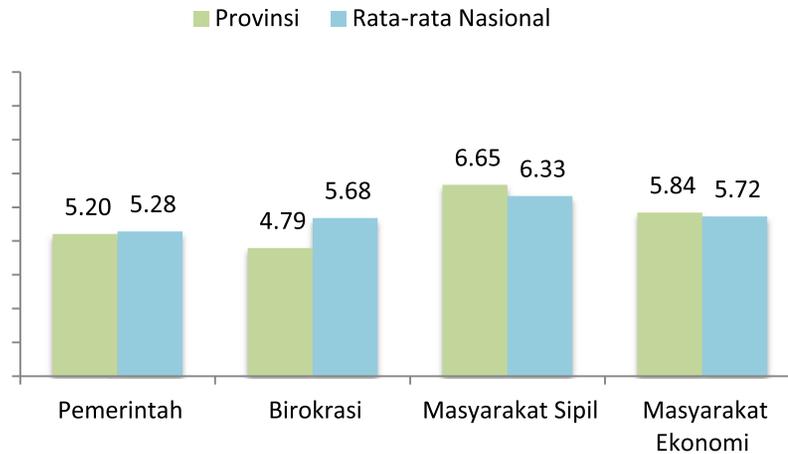
Sementara itu, jika dibandingkan dengan daerah di regional Sulawesi maka Sulawesi Tengah berada pada posisi lima seperti yang ditampilkan dalam tabel 1 sebagai berikut:

**Tabel 1. Perbandingan Indeks Sulawesi Tengah dengan Wilayah-wilayah di Sulawesi**

No	Provinsi	Indeks
1	Sulawesi Utara	6.17
2	Sulawesi Barat	5.91
3	Sulawesi Selatan	5.67
4	Gorontalo	5.64
5	Sulawesi Tengah	5.47
6	Sulawesi Tenggara	5,05

## 2.2. Analisa Level Arena

**Grafik 2. Perbandingan Arena provinsi dengan Arena Nasional**



Secara detail Provinsi Sulawesi Tengah dibanding rata-rata nasional, untuk Arena Pemerintah Sulawesi Tengah berada pada indeks 5,20 sedangkan rata-rata nasional berada pada indeks 5,28. Dengan demikian baik Arena Pemerintah ditingkat provinsi maupun nasional masuk dalam penilaian cenderung buruk. Arena Pemerintah adalah lembaga pembuat kebijakan (*policy-making body*) pada level provinsi. Pemerintah dalam hal ini dimaksudkan menunjuk pada gubernur dan DPRD Provinsi. Arena ini melakukan fungsi pembuatan regulasi, koordinasi pembangunan, dan pengalokasian anggaran.

Sementara itu lembaga pelaksana kebijakan (*executing body*) dan sekaligus merupakan jembatan antara pemerintah dan publik. Dalam hal ini birokrasi mencakup dinas-dinas dan badan lain setingkat yang berada di level provinsi. Arena ini melakukan fungsi pelayanan publik, peningkatan penerimaan keuangan daerah, dan pengaturan ekonomi daerah, berada pada Indeks 4,79 dan rata-rata nasional memiliki indeks 5,68 yang menempatkan Arena Birokrasi Sulawesi Tengah dan Nasional masuk kedalam skala indeks dengan penilaian cukup.

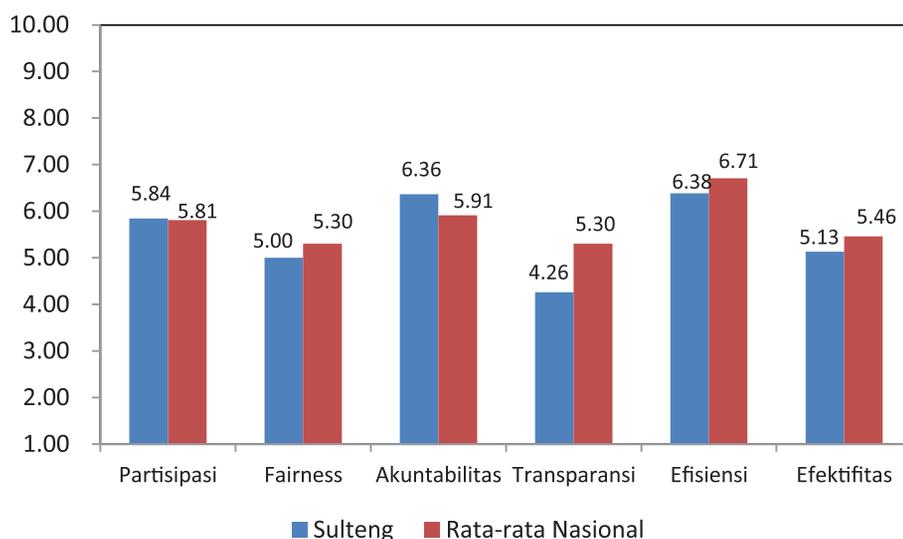
Sedangkan individu atau kelompok masyarakat yang aktif berpartisipasi dalam proses *governance*. Arena ini melakukan fungsi advokasi kebijakan publik, peran tersebut menempatkan Arena Masyarakat Sipil Sulawesi Tengah memiliki Indeks lebih tinggi yakni 6,65 dari rata-rata nasional yang berada pada indeks 6,33 menempatkan posisi masyarakat sipil pada skala indeks dengan penilaian cenderung baik.

Demikian halnya individu atau kelompok masyarakat yang menjalankan usaha yang berorientasi profit dan terlibat dalam penyediaan barang dan jasa dalam menunjang pelaksanaan kebijakan.

Arena ini melakukan fungsi partisipasi pelaku ekonomi di dalam tender dan pelaksanaan proyek-proyek pemerintah. Indeks Masyarakat Ekonomi Sulawesi Tengah dengan nilai indeksnya 5,84 lebih tinggi dari rata-rata nasional 5,72 menempatkan posisi pada level provinsi maupun nasional Arena Masyarakat Ekonomi berada pada penilaian cukup.

### 2.3. Analisa Prinsip Keseluruhan

Grafik 3. Indeks Prinsip Provinsi Sulawesi Tengah



Pada Grafik Indeks prinsip Provinsi Sulawesi Tengah menunjukkan Arena Masyarakat Sipil memiliki indeks tertinggi dan dikategorikan dalam penilaian baik. Sedangkan pada urutan kedua di susul masyarakat ekonomi dengan kategori penilaian cukup. Sementara itu prinsip pada Arena Pemerintah menempati urutan ketiga dengan kategori penilaian cukup. Namun tidak demikian halnya pada level prinsip pada Arena Birokrasi yang masuk dalam kategori cenderung buruk. Kecenderungan buruk pada prinsip Arena Pemerintahan lebih dipengaruhi pada proses pembuatan kerangka kebijakan dalam pelayanan publik semisal di bidang pendidikan, kesehatan termasuk mengurangi angka kemiskinan dan ketenagakerjaan.

Akan tetapi kecenderungan buruk tersebut dapat diperbaiki dengan memperlihatkan kinerja pemerintah yang semakin baik dengan ditunjukkan awal Januari 2013 BPS Sulawesi Tengah menyebutkan jumlah penduduk miskin di Sulawesi Tengah posisi September 2012 adalah sebanyak 409.600 jiwa atau 14,94% dari seluruh penduduk Sulteng. Jumlah tersebut menurun dari posisi September tahun sebelumnya yang tercatat sebesar 16.04%.

Dalam kurun waktu enam tahun terakhir jumlah dan persentase penduduk miskin di Sulawesi Tengah terus mengalami penurunan yang mengindikasikan bahwa program pengentasan kemiskinan yang dilaksanakan berdampak positif terhadap penurunan tingkat kemiskinan di Sulawesi Tengah. Namun demikian, meski jumlah penduduk miskin berkurang, tingkat kemiskinan di Sulawesi Tengah tercatat masih lebih tinggi dari tingkat kemiskinan secara nasional yang tercatat 11,96%. Kondisi ini menunjukkan bahwa upaya pengentasan kemiskinan yang dijalankan di Sulawesi Tengah masih perlu ditingkatkan dengan berfokus pada daerah pedesaan yang memiliki jumlah dan persentase penduduk miskin lebih tinggi. Belum lama ini pemerintah Sulawesi Tengah mendapat penghargaan dari Presiden RI atas keberhasilan yang dicapai dalam mewujudkan sasaran pembangunan milenium (MDGs). Salah satu indikator dalam penilaian tersebut adalah keberhasilan daerah dalam menurunkan tingkat kemiskinan di daerahnya.

## 2.4. Analisa Prinsip per Arena

Tabel 2. Prinsip per Arena Provinsi Sulawesi Tengah

Arena	Indeks per Arena	Partisipasi	Keadilan	Akun-tabilitas	Trans-paransi	Efisiensi	Efektivitas
Pemerintah	5.20	5.80	3.28	6.11	3.76	6.97	6.21
Birokrasi	4.79	3.40	5.87	6.62	2.34	6.58	3.81
Masyarakat Sipil	6.65	7.64	6.40	6.40	6.40	6.40	6.40
Masyarakat Ekonomi	5.84	6.40	5.18	6.40	6.40	5.18	5.33

### 2.4.1. Arena Pemerintah

Pada Arena Pemerintah khususnya pada Prinsip Keadilan dan Transparansi tercatat nilai indeksnya rendah dimana masing-masing tercatat 3,28 dan 3,76. Rendahnya indeks pada kedua prinsip ini dipengaruhi oleh masih minimnya anggaran APBD untuk penanganan kemiskinan per kapita yang tercatat hanya Rp.86,048.52 perorang, Anggaran APBD bidang pendidikan dibagi jumlah siswa sampai jenjang pendidikan 9 tahun tercatat hanya Rp102,249.12 per siswa dan minimnya anggaran APBD untuk kesehatan yang tercatat hanya Rp 45,643.27 perorang.

Sementara rendahnya prinsip transparansi di Arena Pemerintah lebih dipengaruhi minimnya ruang komunikasi dan akses masyarakat terhadap pelaksanaan ataupun implementasi program-program pembangunan sekaitan dengan pertanggungjawaban dan dokumen APBD serta akses publik terhadap penggunaan dana aspirasi anggota DPRD Provinsi Sulawesi Tengah.

## 2.4.2. Arena Birokrasi

Pada Arena Birokrasi pada Prinsip Akuntabilitas dengan nilai indeks 6,62 pada dasarnya birokrasi telah menjalankan mekanisme yang berlaku baik dalam penyelenggaraan maupun pengelolaan anggaran yang didukung dengan penilaian yang dilakukan oleh badan pemeriksa keuangan terhadap pengelolaan APBD.

Disisi yang lainnya, Prinsip Efisiensi pada Arena Birokrasi dicerminkan dengan Rasio Belanja Aparatur Dinas Pengelolaan Keuangan Daerah (DPKD) terhadap Realisasi PAD Provinsi, Rasio Anggaran untuk Belanja Aparatur (Langsung dan Tidak Langsung) terhadap Total Belanja Publik Provinsi Sulawesi Tengah serta dukungan terhadap pelayanan pengurusan investasi.

Namun demikian, pada Arena Birokrasi dalam hal ini Prinsip Transparansi nilai indeksnya terendah yakni 2,34. Ini tentunya tidak lepas dari sulitnya masyarakat dalam mengakses dokumen-dokumen yang terkait dengan pengalokasian anggaran keuangan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) semisal dokumen RKA SKPD, RKA PPKD, Ringkasan DPA SKPD, Ringkasan DPA PPKD yang secara undang-undang keterbukaan publik bukan menjadi dokumen yang dirahasiakan karena menggunakan dana APBD.

Tingkat partisipasi yang memiliki indeks rendah pun berkorelasi dengan rendahnya Prinsip Transparansi pada Arena Birokrasi. Dimana peran publik untuk terlibat aktif dan berpartisipasi dalam proses pembangunan belum sepenuhnya dilakukan baik dalam proses perencanaan, implementasi maupun pengawasan.

## 2.4.3. Arena Masyarakat Sipil

Pada tabel prinsip antar arena menunjukkan Arena Masyarakat Sipil memiliki indeks tertinggi. Tingginya Prinsip Partisipasi di Arena Masyarakat Sipil didukung oleh tingginya tingkat partisipasi masyarakat sipil di dalam mendorong proses-proses advokasi dan monitoring terhadap berbagai kebijakan yang dijalankan oleh pemerintah dan birokrasi baik dari sisi pelayanan publik, pemberdayaan masyarakat dan monitoring terhadap berbagai kebijakan yang berkaitan dengan investasi yang tidak pro lingkungan.

Organisasi masyarakat sipil di Sulawesi Tengah sangat fokus dalam melakukan advokasi di beberapa sektor diantaranya terdapat lembaga yang sangat fokus pada advokasi anggaran utamanya dalam mendorong anggaran untuk masyarakat miskin, pendidikan dan kesehatan. Selain itu dukungan masyarakat sipil terhadap pembentukan badan pemberdayaan perempuan sebagai salah satu

langkah dalam mewujudkan pengarusutamaan gender, tak hanya itu perjuangan dalam mendorong adanya regulasi terhadap perlindungan perempuan dan anak membuahkan hasil yang cukup baik yakni adanya Peraturan Daerah Perlindungan Perempuan dan Anak.

Masyarakat Sipil di Sulawesi Tengah juga mendorong pemerintah untuk dapat menyelesaikan berbagai konflik-konflik yang terjadi tak hanya konflik antar warga tetapi juga menyelesaikan konflik-konflik agraria termasuk konflik sumberdaya alam dan langkah-langkah perlindungan lingkungan. Upaya advokasi Masyarakat Sipil di Sulawesi Tengah menjadi salah satu kontrol sosial yang sangat efektif dan efisien didalam melakukan kerja-kerja pengorganisasian di semua lini kehidupan masyarakat sebagai satu langkah konkret agar pemerintah maupun birokrasi dapat mewujudkan tata kelola pemerintahan yang lebih baik.

#### **2.4.4. Arena Masyarakat Ekonomi**

Pada prinsip Arena Masyarakat Ekonomi menunjukkan indeks yang dapat dikategorikan cukup. Hal tersebut ditopang semakin membaiknya pertumbuhan ekonomi dan investasi di Sulawesi Tengah, dimana pada tahun pertumbuhan ekonomi Sulawesi Tengah pada triwulan IV-2011 mencapai 7,79% atau lebih rendah dibandingkan pertumbuhan triwulan III-2011 sebesar 9,31% namun masih lebih tinggi dibandingkan dengan pertumbuhan periode yang sama tahun sebelumnya sebesar 7,43%. Secara total, pertumbuhan ekonomi Sulawesi Tengah pada tahun 2011 mencapai 9,16% atau lebih tinggi dibandingkan dengan tahun sebelumnya sebesar 8,75% dan pertumbuhan nasional pada tahun 2011 sebesar 6,50%.

Demikian tahun berikutnya dimana perekonomian Provinsi Sulawesi Tengah pada triwulan IV-2012 tumbuh tinggi sebesar 10,97% atau 7,83%. Secara tahunan, pertumbuhan ekonomi Sulawesi Tengah mencapai 9,27% atau lebih tinggi dibandingkan nasional sebesar 6,23%. Di sisi penggunaan, pertumbuhan ekonomi terutama ditopang oleh kelompok konsumsi rumah tangga, kelompok ekspor dan kelompok investasi dengan kontribusi masing-masing sebesar 3,95%, 3,50% dan 3,40%.

Sementara di sisi sektoral, sektor pertambangan dan penggalan, sektor pertanian, dan sektor jasa-jasa memiliki kontribusi terbesar dengan masing-masing sumbangan sebesar 4,71%, 2,21% dan 1,21%. Pulihnya kinerja sektor pertambangan pasca terbitnya Permen ESDM No.7 dan No.11 tahun 2012, adanya panen padi, serta puncak realisasi APBD dan APBN menjelang akhir tahun menjadi faktor utama pendorong pertumbuhan ekonomi pada triwulan laporan.

Prestasi Masyarakat Ekonomi di Sulteng ditunjukkan dengan provinsi Sulawesi Tengah pada triwulan I-2013 mengalami pertumbuhan ekonomi secara tahunan sebesar 10,57% atau secara triwulanan

-1,63%. Pertumbuhan pada triwulan laporan sedikit lebih rendah dari pertumbuhan triwulan IV-2012 sebesar 10,97% namun lebih tinggi dari pertumbuhan pada periode yang sama tahun sebelumnya sebesar 10,03%.

Hal lain yang juga mengalami peningkatan yakni nilai investasi Sulawesi Tengah pada triwulan 1-2013 menempati urutan ke-enam nasional dengan nilai investasi mencapai USD517 juta. Nilai investasi ini lebih besar ditopang oleh proyek kilang gas alam cair (LNG) PT Donggi Senoro LNG di Desa Uso, Kabupaten Banggai dengan persentase sebesar 96,12% dari 14 proyek.

## 2.5. Analisa Indikator

Pada uraian sebelumnya menyebutkan Arena Pemerintah pada Prinsip Keadilan dan Transparansi memiliki indeks yang rendah. Rendahnya tentu tidak lepas dari penilaian indikator pada Arena Pemerintah dimana pada Prinsip Keadilan bisa terlihat pada minimnya anggaran yang berkaitan dengan pelayanan dasar, yakni kesehatan, pendidikan dan pengentasan kemiskinan.

Dari data yang diolah menyebutkan APBD untuk kesehatan (non belanja pegawai) per kapita (d disesuaikan dengan Indeks Kemahalan Konstruksi) hanya Rp45.643. Demikian pula halnya dengan Anggaran APBD untuk penanganan kemiskinan per penduduk miskin yang disesuaikan dengan indeks kemahalan konstruksi provinsi hanya Rp86.049. Sementara, anggaran APBD bidang pendidikan dibagi jumlah siswa sampai jenjang pendidikan 9 tahun (d disesuaikan dengan indeks kemahalan konstruksi) tercatat sebesar Rp.102.249.

**Tabel 3. Perkembangan Penduduk Miskin Di Sulawesi Tengah**

Tahun	Penduduk Miskin	Persentase
2007	557,400	22.42
2008	524,700	20.75
2009	489,840	18.98
2010	474,990	18.07
2011	432,070	16.04
2012	409,600	14.94

Sumber : BPS Sulawesi Tengah, data Susenas diolah

Dalam lima tahun terakhir jumlah dan persentase penduduk miskin di Sulawesi Tengah mengalami penurunan yang cukup signifikan. Pada tahun 2007 jumlah penduduk miskin mencapai 557,40 ribu jiwa (22,42%), tahun 2008 sebanyak 524,70 ribu jiwa (20,75%), tahun 2009 sebanyak 489,84 ribu jiwa (18,98 %), tahun 2010 sebanyak 474,99 ribu jiwa (18,07%) dan pada tahun 2011 sebanyak 432,070 ribu jiwa (16,04%). Penurunan jumlah dan persentase penduduk miskin selama periode tersebut mengindikasikan bahwa program-program pengentasan kemiskinan yang dilaksanakan di Sulawesi Tengah cukup efektif dalam menekan tingkat kemiskinan yang ada.

Persentase penduduk miskin di Sulawesi Tengah pada tahun 2011 tercatat sebesar 15,83% atau turun sebesar 2,24% dibandingkan tahun 2010, atau secara absolut jumlah penduduk miskin turun sebesar 51.360 jiwa. Namun demikian tingkat kemiskinan di Sulawesi Tengah masih lebih tinggi dibandingkan tingkat kemiskinan secara nasional yang tercatat sebesar 12,49%.

Berdasarkan lokasi tempat tinggalnya, sebagian besar penduduk miskin di Sulawesi Tengah tinggal di daerah pedesaan. Jumlah penduduk miskin di Sulawesi Tengah yang tinggal di wilayah pedesaan pada tahun 2011 mencapai 361.740 jiwa (85,39%), sementara yang tinggal di wilayah perkotaan sebanyak 61.900 ribu jiwa (14,61%).

Secara umum dari berbagai indikator kemiskinan yang ada, tingkat kemiskinan Sulawesi Tengah masih berada di atas kondisi nasional. Kondisi ini menunjukkan bahwa upaya pengentasan kemiskinan yang dijalankan di Sulawesi Tengah masih tertinggal dari daerah lain. Hingga saat ini sembilan Kabupaten dari 11 wilayah Kabupaten/Kota di Sulawesi Tengah masih termasuk dalam kelompok daerah tertinggal. Sedangkan untuk prinsip transparansi terlihat pada indikator sulitnya akses untuk mendapatkan dokumen-dokumen terkait dokumen RKA SKPD, RKA PPKD, Ringkasan DPA SKPD, Ringkasan DPA PPKD serta kemudahan akses penggunaan dana aspirasi anggota DPRD Provinsi.

Demikian halnya dengan Arena Birokrasi, dimana hal-hal menyangkut prinsip transparansi juga menjadi perhatian arena-arena lainnya terlebih lagi Arena Masyarakat Sipil dan Arena Masyarakat Ekonomi yang begitu kuat mendorong Birokrasi untuk mengedepankan proses-proses Transparansi dalam setiap pelaksanaan program pembangunan termasuk proses-proses penganggaran. Masyarakat Sipil yang kerap melakukan advokasi baik pada sisi kebijakan maupun penganggaran menilai kesulitan dalam mengakses beberapa dokumen publik. Terlebih lagi dokumen yang menurut birokrasi masih dianggap sebagai dokumen rahasia padahal sesungguhnya tidak masuk dalam rana dokumen rahasia.

Kondisi demikian telah menjadi perhatian dimana pada saat diskusi kelompok Wakil Gubernur Sulawesi Tengah bahwa Sulawesi Tengah sesuai misi pemerintahan mendorong terlaksananya kegiatan dalam percepatan reformasi birokrasi, penegakkan hukum, peningkatan sumberdaya

manusia yang berdaya saing, dan meningkatkan pembangunan infrastruktur dengan pengembangan ekonomi kerakyatan dan pengelolaan SDA secara optimal dan berkesinambungan.

Sehingga mampu memberikan pelayanan publik yang prima dan *good governance* harapannya bisa berjalan dengan baik untuk mewujudkan kehidupan dengan lebih baik. Hal itu tentunya juga didorong oleh legitimasi politik yang berkaitan antara satu dengan yang lain baik dari sisi partisipasi, akuntabilitas birokrasi dan keuangan, kebebasan informasi dan ekspresi sistem yudisial yang adil. Secara tegas bahwa program tersebut terus dilakukan untuk menjadikan aparatur negara yang efisien, efektif dan terbebas dari korupsi. Penegasan ini perlu menjadi patokan birokrasi untuk terus melakukan pembenahan-pembenahan terlebih lagi pada prinsip yang kerabkali menjadi sorotan masyarakat sipil maupun masyarakat ekonomi.

Dari penyampaian tersebut menegaskan pula Birokrasi mesti memberikan ruang yang lebih bagi publik untuk terlibat secara partisipatif dalam mendorong percepatan pembangunan di Sulawesi Tengah mengingat sarana-sarana bagi keterlibatan publik masih sangat minim. Semisal sarana yang berkaitan dengan ada tidaknya unit pelayanan pengaduan masyarakat (UPPM), unit pelayanan pengaduan masyarakat di bidang kesehatan, pendidikan, dan pengentasan kemiskinan. keberadaan dewan kesehatan, dewan pendidikan, dan dewan pengentasan kemiskinan. Sekalipun ada sejauh mana peran-peran ini dijalankan juga menjadi pertanyaan dari berbagai pihak, apakah keberadaan layanan itu tersebar luas informasi keberadaannya.

Sehingga tak heran kiranya masyarakat sipil yang aktif dalam melakukan advokasi selalu menuntut bahkan melakukan pendampingan langsung kepada masyarakat dalam menyampaikan aspirasi dengan berbagai metode semisal bertemu dengan lembaga atau institusi yang bersangkutan. Masyarakat sipil menilai Birokrasi belum memiliki standar pelayanan masyarakat terlebih lagi kurangnya keterlibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan sehingga keputusan yang diambil kadang-kadang selalu bersifat melindungi sektor swasta ketimbang Masyarakat Sipil.

Disamping itu pula perumusan kebijakan publik cenderung tidak melalui kajian komprehensif diakibatkan pelibatan publik dalam perumusan kebijakan publik relatif masih kurang. Selain itu pula tidak berdasarkan *guide ine* atas aturan yang mengharuskan keterlibatan Masyarakat Sipil dan Ekonomi. Arena Masyarakat Sipil pada seluruh prinsip memiliki nilai indeks tertinggi dibandingkan dengan arena-arena lainnya. Tingginya indeks pada Arena Masyarakat Sipil lebih ditopang pada kegiatan-kegiatan advokasi yang dilakukan oleh masyarakat sipil dalam mengawasi kebijakan dan regulasi baik di Arena Pemerintah, Birokrasi maupun Masyarakat Ekonomi.

Pada Prinsip Partisipasi misalnya masyarakat sipil memberikan ruang atau wadah keterlibatan masyarakat didalam mendorong advokasi dan monitoring. Termasuk memberikan ruang keterlibatan aktif masyarakat dalam upaya pemberdayaan masyarakat. Masyarakat Sipil di Sulawesi Tengah terus mendorong pengarusutamaan gender dan pemberdayaan kelompok-kelompok rentan (contoh: perempuan, fakir miskin, anak-anak, cacat, lansia, HIV/AIDS) dalam kegiatan advokasi dan monitoring OMS.

Hal yang menarik pula dari penelitian IGI yakni Masyarakat Ekonomi di Sulawesi Tengah yang terus memperlihatkan geliat perkembangan yang cukup signifikan dalam mewujudkan pertumbuhan ekonomi yang tentunya tidak terlepas dari beberapa indikator yang menjadi penopang terhadap perkembangan Masyarakat Ekonomi. Semisal pada Prinsip Partisipasi dengan indikator menyangkut kualitas partisipasi dalam wadah pengambilan keputusan asosiasi dan keterlibatan asosiasi bisnis dalam perumusan kebijakan pembangunan daerah, masyarakat ekonomi berada pada indeks 6,40 lebih tinggi dari indeks nasional yang hanya berada pada indeks 6,26.

Demikian halnya pada Prinsip Akuntabilitas dengan indikator pertanggungjawaban kegiatan dan keuangan asosiasi bisnis, kepatuhan sektor usaha dalam membayar pajak/retribusi. Kepatuhan sektor usaha terhadap aturan dan prosedur pelaksanaan usaha Tanggung jawab dalam pengelolaan CSR rata-rata berada pada indeks 6,40.

Akan tetapi Masyarakat Ekonomi juga tidak lepas dari beberapa persoalan yang juga mesti dipecahkan oleh masyarakat ekonomi. Pada Prinsip Keadilan Masyarakat Ekonomi pada penilaian indikator mengenai perhatian sektor usaha terhadap tuntutan kesejahteraan buruh dan pengakuan serta perlindungan hak-hak pekerja perempuan masih sangat rendah. Tuntutan buruh lebih pada kenaikan upah dan jaminan sosial ketenagakerjaan kepada perusahaan. Tingkat Upah Minimum Provinsi (UMP) Sulawesi Tengah tahun 2012 ditetapkan sebesar Rp885.000,- per bulan atau naik 6,95% dibandingkan tahun 2011 sebesar Rp827.500,-.

Secara umum tingkat kenaikan UMP Sulawesi Tengah sedikit lebih tinggi dibandingkan laju inflasi kota Palu pada akhir tahun 2011 tercatat sebesar 4,47%. Penyesuaian UMP tersebut dilakukan dengan memperhatikan tingkat Kebutuhan Hidup Layak (KHL) dan menciptakan iklim usaha yang kondusif bagi para investor. Pada akhir Desember 2011, jumlah pencari kerja yang terdaftar di Kantor Disnakertrans provinsi Sulawesi Tengah tercatat sebanyak 54.868 orang, berkurang 5.429 orang dari posisi bulan September 2011 dengan penurunan terbesar pada level pendidikan SLTA (2.322 orang).

Jumlah angkatan kerja di provinsi Sulawesi Tengah pada bulan Agustus 2011 tercatat sebanyak 1.313.680 orang atau meningkat sebesar 0,57% jika dibandingkan dengan bulan Februari 2011,

atau meningkat sebesar 7,64% jika dibandingkan dengan bulan yang sama tahun sebelumnya. Di saat yang bersamaan angkatan kerja yang bekerja meningkat sebesar 0,84% (dibandingkan Februari 2011), atau sebesar 8,71% (dibandingkan dengan Agustus 2010), menjadi 1.260.999 orang. Kondisi ini mengakibatkan terjadinya penurunan pengangguran sebesar 5,61% dan turun sebesar 6,31% bila dibandingkan dengan periode yang sama tahun sebelumnya.

Berdasarkan data di Sulawesi dan Nasional (Agustus 2011), angkatan kerja tertinggi tercatat di provinsi Sulawesi Selatan sebanyak 3.612.424 orang, sedangkan terendah di provinsi Gorontalo sebanyak 465.027 orang. Sementara itu, tingkat pengangguran terbuka (TPT) tertinggi tercatat di provinsi Sulawesi Utara sebesar 8,62% sedangkan terendah di provinsi Sulawesi Barat sebesar 2,82%. Tingkat partisipasi angkatan kerja (TPAK) tertinggi tercatat di provinsi Sulawesi Tengah sebesar 73,11%, sedangkan terendah di provinsi Gorontalo sebesar 64,12%.

### **III. Kesimpulan dan Rekomendasi**

Persoalan tata kelola pemerintahan bukan semata-mata menjadi tanggungjawab pemerintah saja melainkan seluruh arena memiliki tanggungjawab bersama sesuai dengan tupoksi masing-masing yang diharapkan mampu bersinergi dalam proses pembangunan.

Masing-masing Arena memiliki beragam permasalahan dan tentunya memiliki banyak pula langkah-langkah untuk memecahkan masalah tersebut dengan tujuan yang sama yakni mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik.

Dari penelitian Indonesia Governance Indeks Sulawesi Tengah dapat disimpulkan bahwa:

1. Indeks tata kelola pemerintahan di Sulawesi Tengah secara keseluruhan berada pada indeks 5,47 dan secara detail masing-masing arena seperti Arena Pemerintah berada pada indeks 5,20, Arena Birokrasi pada indeks 4,79, Arena Masyarakat Sipil 6,65 dan Masyarakat Ekonomi berada pada indeks 5,84.
2. Secara nasional skor indeks berada pada angka 10 sehingga dengan nilai indeks 5,47 menempatkan Sulawesi Tengah berada pada penilaian atau kategori cukup namun masih jauh dari kategori baik.
3. Arena Pemerintah pada Prinsip Keadilan dan Transparansi sangat rendah masing-masing 3,28 dan 3,76 sedangkan Masyarakat Sipil dan Ekonomi rata-rata memiliki nilai indeks masuk dalam kategori penilaian cukup pada setiap prinsip yakni Partisipasi, Keadilan, Akuntabilitas, Transparansi, Efisiensi dan Efektivitas.
4. Prinsip Keadilan, Transparansi dan Partisipasi pada Arena Pemerintah dan Birokrasi dikaitkan dengan beberapa indikator mencerminkan pengambilan kebijakan dan regulasi maupun

penganggaran belum sepenuhnya mengakomodir kepentingan masyarakat dalam bidang pendidikan, kesehatan dan pengentasan kemiskinan.

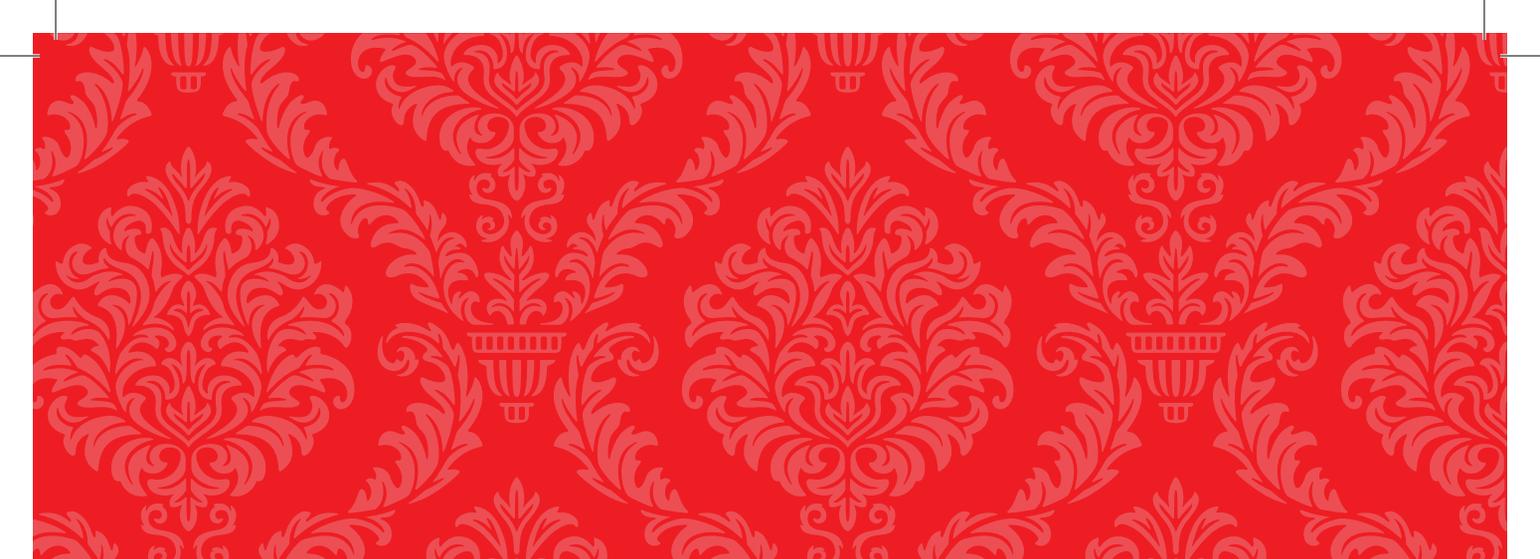
Sesuai dengan kesimpulan yang disampaikan maka pada penelitian ini dapat merekomendasikan beberapa hal diantaranya sebagai berikut:

1. Pemerintah selaku lembaga pembuat kebijakan (*policy-making body*) pada level provinsi yang melakukan fungsi pembuatan regulasi, koordinasi pembangunan, dan pengalokasian anggaran diharapkan mampu membuat regulasi yang mencakup berbagai kepentingan publik khususnya pelayanan bidang kesehatan, pendidikan dan pengentasan kemiskinan dengan mengedepankan prinsip-prinsip Keadilan dan Transparansi.

Koordinasi pembangunan dan pengalokasian anggaran yang berpegang teguh pada prinsip Keadilan dan Transparansi diharapkan mengurangi disparitas atau kesenjangan di bidang pendidikan, kesehatan dan kemiskinan termasuk pengelolaan sumberdaya alam yang mestinya dapat dikelola dengan baik sehingga tidak menimbulkan konflik perebutan sumberdaya namun lebih mengedepankan sumberdaya untuk kepentingan kesejahteraan semua masyarakat.

2. Birokrasi sebagai pelaksana kebijakan (*executing body*) dan sekaligus merupakan jembatan antara pemerintah dan publik. Harus mampu mengimplementasikan kebijakan dengan mengedepankan Prinsip Transparansi dan Partisipasi Sekalipun dalam penelitian ini pada Prinsip Akuntabilitas Arena Birokrasi memiliki nilai indeks yang cukup baik namun seharusnya nilai Prinsip Transparansi juga pasti berbarengan. Artinya semakin akuntabilitas suatu lembaga atau institusi maka institusi atau lembaga tersebut lebih transparan. Birokrasi harus mampu menjawab tuntutan Masyarakat Sipil yang selalu mendorong keterbukaan dalam seluruh proses pembangunan dan memberikan ruang yang lebih bagi publik untuk terlibat aktif baik dalam proses perencanaan, implementasi dan pengawasan serta monitoring.
3. Masyarakat Sipil baik sebagai individu atau kelompok masyarakat yang aktif berpartisipasi dalam proses governance dengan melakukan fungsi advokasi kebijakan publik. Diharapkan juga mampu melakukan langkah-langkah konkret tidak sekedar melakukan kritik tanpa dasar yang kuat dan selalu menempuh cara-cara komunikatif sebagai langkah membangun sinergitas mencari solusi bersama untuk sebuah permasalahan.
4. Masyarakat Ekonomi harus mampu terus mendorong pertumbuhan ekonomi dan lebih kreatif dalam menciptakan peluang bisnis dan peluang kerja terlebih lagi Sulawesi Tengah memiliki sumberdaya alam yang berpotensi untuk dimanfaatkan terbukti nilai investasi tertinggi daerah ini ditopang oleh sumberdaya alam.

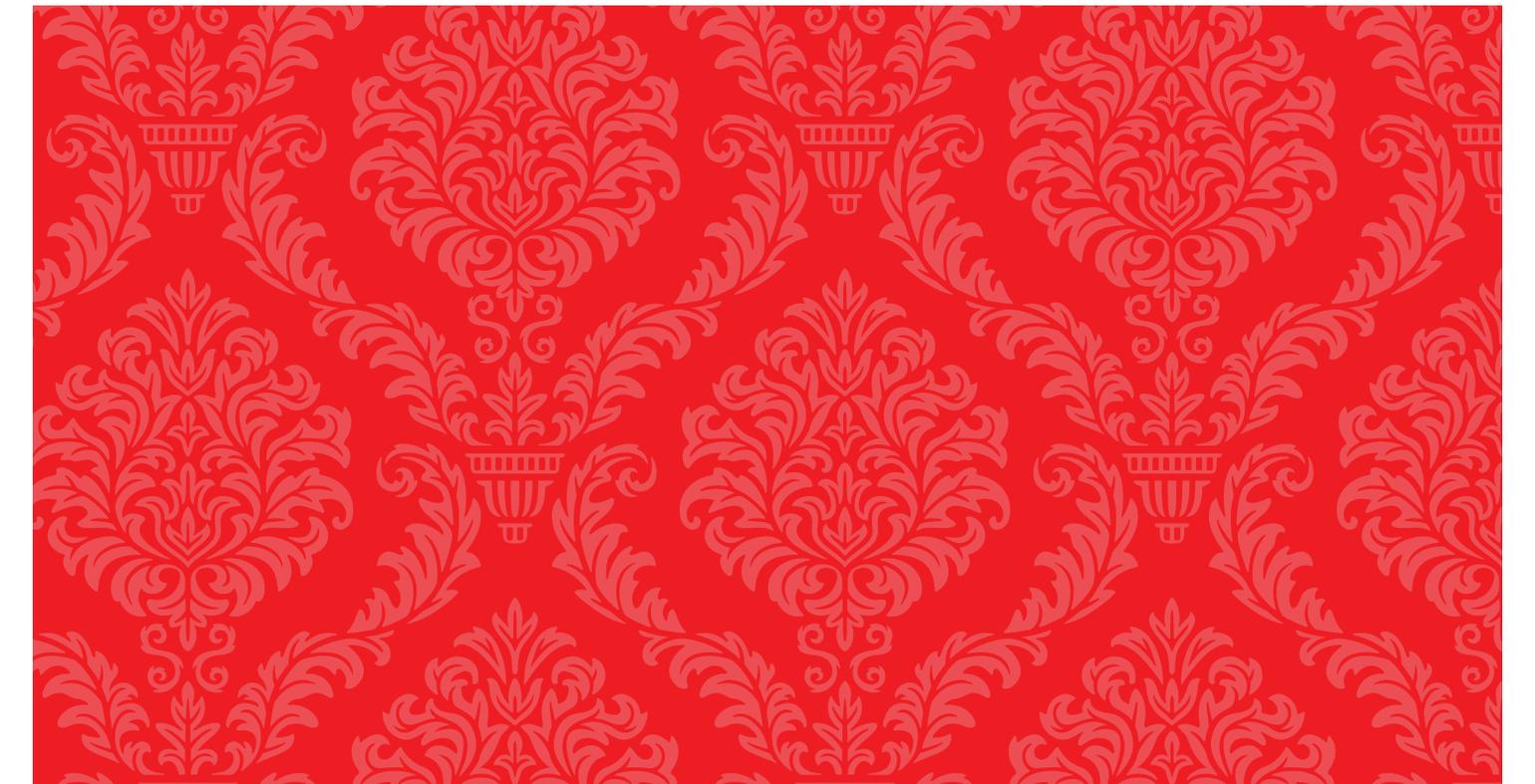
Namun demikian masyarakat ekonomi baik individu atau kelompok masyarakat yang menjalankan usaha yang berorientasi profit dan terlibat dalam penyediaan barang dan jasa dalam menunjang pelaksanaan kebijakan juga harus memperhatikan kepentingan publik dan tidak hanya semata profit akan tetapi juga terlibat pula dalam membuka kesempatan kerja mengingat jumlah angkatan kerja setiap tahunnya akan meningkat dan membantu program pemerintah dalam bentuk Cooperate Social Responsibility (CSR).



## 24. PROVINSI GORONTALO

# “MAMPUKAH GORONTALO MENGEJAR KETERTINGGALAN PEMBANGUNAN?”

Oleh: Funco Tanipu





## I. DINAMIKA PROVINSI GORONTALO

### I.1. Kondisi Umum

Provinsi Gorontalo terletak diantara 121,23 – 123,43 Bujur Timur dan 0,19 – 1,15 Lintang Utara, dengan berbatasan langsung dengan 2 (dua) Provinsi lainnya, diantaranya Provinsi Sulawesi Tengah disebelah Barat dan Provinsi Sulawesi Utara disebelah Timur, sedangkan disebelah Utara berhadapan langsung dengan laut Sulawesi dan sebelah Selatan dibatasi oleh Teluk Tomini.

Luas wilayah Provinsi Gorontalo 12.215,44 km<sup>2</sup>, jika dibandingkan dengan Wilayah Indonesia luas Provinsi ini hanya sebesar 0,64 persen. Provinsi Gorontalo terdiri dari 5 (lima) Kabupaten dan 1 (satu) Kota yaitu Kabupaten Boalemo, Kabupaten Gorontalo, Kabupaten Pohuwato, Kabupaten Bone Bolango, Kabupaten Gorontalo Utara dan Kota Gorontalo.

Penduduk Provinsi Gorontalo pada tahun 2006 sebanyak 948.300 dan berdasarkan hasil pencatatan Sensus Penduduk 2010, jumlah penduduk Gorontalo mencapai 1.038.585 jiwa. Di tahun 2011, penduduk Gorontalo mencapai 1.040.164 jiwa. Berdasarkan data diatas, ditinjau dari penyebarannya, Kabupaten Gorontalo adalah wilayah yang memiliki jumlah penduduk terbanyak, yakni mencapai 354.857 jiwa atau 34,17 persen dari total penduduk Provinsi. Sedangkan jumlah penduduk terkecil berada di Kabupaten Gorontalo Utara, dengan jumlah penduduk yakni 104.068 jiwa atau 10,02 persen dari total jumlah Provinsi.

Sementara jumlah penduduk miskinnya 18,00%. Persentase jumlah penduduk miskin ini menurun dibanding tahun 2010 yaitu 23,20%. Untuk persentase pengangguran terbuka tahun 2011 adalah 4,61%, menurun dibanding tahun 2010 sebesar 5,05%. Jumlah angkatan kerja tahun 2011 mencapai 445.210 orang, hal ini meningkat dibanding pada tahun 2010 hanya 432.926 orang.

Berdasarkan hasil perhitungan dari data BPS 2012, tingkat pertumbuhan PDRB per kapita Provinsi Gorontalo 2011 sebesar 5,38%. Tercatat PDRB per kapita atas dasar harga konstan non-migas tahun 2010 sebanyak Rp 2,804,838 sedangkan tahun 2011 sebanyak Rp 2,955,601. Untuk tingkat kesenjangan pendapatan (Indeks Koefisiens Gini) di Provinsi Gorontalo termasuk paling tinggi dibanding provinsi lain di Indonesia yaitu 0,43. Sementara yang paling rendah adalah Provinsi Kepri yaitu 0,29. Selain itu, untuk tingkat disparitas pendapatan antar kabupaten/kota di Provinsi Gorontalo ini juga tergolong rendah yaitu 0,24, sementara yang terendah adalah Kalteng yaitu 0,19 dan yang tertinggi adalah Papua 2,19.

Realisasi APBD 2011 Provinsi Gorontalo sebanyak Rp 719,225,129,055. Alokasi untuk penanggulangan kemiskinan masih terlalu kecil yaitu 3,72% atau sebanyak Rp 65.263.091.535, sedangkan untuk belanja kesehatan 11,24% nya atau sebanyak Rp 196.740.122.257, dan untuk belanja pendidikan 8,56% atau sebanyak Rp 149.988.858.127.

Provinsi Gorontalo memiliki sumberdaya alam yang cukup potensial untuk dikembangkan, terutama potensi pertanian, perikanan, kehutanan, perkebunan dan pertambangan. Potensi pertanian dan perikanan merupakan sektor yang menjadi prioritas pengembangan yang diharapkan dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Apalagi sebagian besar mata pencaharian penduduk adalah bertumpu pada sektor pertanian dan perikanan.

Lahan pertanian yang ada sebagian besar diusahakan oleh masyarakat untuk menanam sejumlah komoditas utama seperti padi sawah dan jagung. Dalam rangka pengembangan program agropolitan, jagung dijadikan komoditas unggulan. Dari luas wilayah Provinsi Gorontalo 1.221.544 Ha, sebesar 463.649,09 Ha atau 37,95 persen merupakan areal potensial pertanian tetapi yang dimanfaatkan baru sekitar 148.312,78 Ha atau 32 persen sehingga masih terdapat peluang pengembangan lahan seluas 315.336,31 Ha.

Gorontalo memiliki tradisi mengelola sistem pemerintahannya secara pluralistik dan mandiri. Kekayaan sosio-history ini menjadikan masyarakat Gorontalo secara kolektif terdorong untuk memajukan potensi dan mengimplementasikan aksi sosial dalam kehidupan masyarakat Gorontalo dalam nuansa nilai, norma dan tradisi lokal masyarakat. Bahkan sehubungan dengan kebiasaan ini dikenal istilah "huyula" (bersama-sama) di tengah-tengah masyarakatnya. Satu hal penting dalam budaya huyula adalah apresiasi gambaran masyarakat yang secara sadar untuk membangun kohesi sosial dimana hal itu dikelola bersama dalam falsafah "adat bersendikan syara, syara bersendikan Kitabullah". Ini pula yang membuat minimnya budaya kritik atau pengawasan/kontrol terhadap penyelenggaraan pemerintahan di Gorontalo.

## **1.2. Tantangan dan Implikasi Tata Kelola**

Pada workshop yang dilakukan di Provinsi Gorontalo, beragam isu dalam prinsip *good governance* menjadi pokok perbincangan. Arena isu transparansi, akuntabilitas, partisipasi, sektoralisasi perencanaan dan pembangunan serta manajemen dan efektivitas pelayanan menjadi isu yang banyak mengemuka.

Isu transparansi dan akuntabilitas masih dianggap lemah di Gorontalo. Isu transparansi mengemukakan khususnya pada aspek keterbukaan informasi publik. Ruang untuk mengakses informasi di birokrasi masih sulit, meski telah ada legitimasi bagi masyarakat untuk dapat

mengakses informasi ini. Masih lemahnya transparansi diasumsikan telah berimplikasi pada rendahnya akuntabilitas publik di Gorontalo.

Untuk isu partisipasi, dianggap masih sangat terbatas pelaksanaannya. Sejauh ini, partisipasi masih sangat prosedural, tidak efektif, ala kadarnya, dan tidak pada substansi. Pelibatan masyarakat terbatas, tidak pada semua aspek pembangunan pemerintah. Terbatas hanya pada perencanaan, implementasi, ataupun monitoring, tidak berlangsung holistik dan berkesinambungan. Parahnya, masyarakat kadang hanya hadir untuk sekadar “melengkapi” program yang dijalankan.

Sedang untuk isu efektivitas pelayanan masih belum maksimal. Pelayanan masih terkendala problema birokratis yang masih melekat, masih menyediakan ruang-ruang untuk adanya oknum yang dapat memanfaatkan bentuk pelayanan (telah ada sistem satu atap, tapi masih ada jendela-jendela untuk oknum). Selain itu pelayanan belum mampu menyentuh setiap elemen dari masyarakat.

Melihat kondisi geografis wilayah Provinsi Gorontalo yang cukup luas dengan geografi yang cukup sulit untuk melakukan koordinasi antar satu kabupaten dengan kabupaten lainnya, maka implikasi dan tantangannya dalam menjalankan prinsip tata kelola, antara lain: terkait dengan tingkat kesulitan koordinasi, konsolidasi dan integrasi antar wilayah serta konflik antar elit Provinsi dan elit Kabupaten/Kota yang sangat tajam.

Walaupun ada pertumbuhan positif di tingkat PDRB per kapita dan tingkat nilai investasi PMDN, rendahnya tingkat kesenjangan pendapatan penduduk dan kesenjangan antar daerah. Namun sebaliknya, masih ada pertumbuhan negatif untuk tingkat pengurangan kemiskinan, tingkat penyerapan tenaga kerja dan investasi PMA. Di samping juga masih rendahnya alokasi anggaran untuk kemiskinan, kesehatan dan pendidikan, menunjukkan bahwa masih perlu adanya perhatian lebih bagi pemerintah provinsi untuk memperbaiki kualitas pelayanan publik, terutama dalam menciptakan kondisi tata kelola yang lebih baik dan nyaman.

Sebagai provinsi yang cukup muda (12 tahun), isu strategis dimiliki berkaitan dengan optimalisasi pengembangan sektor dan komoditas unggulan, khususnya pengembangan industri pertanian dan perikanan/kelautan. Melorotnya peringkat Gorontalo ke urutan ke 21 menunjukkan bahwa ada pergerakan yang cukup signifikan di daerah-daerah lain terkait tata kelola pemerintahannya.

## Isu Tata Kelola dalam Perspektif Arena WIP

Prinsip Tata Kelola	Arena		
	Pemerintahan dan Birokrasi	Masy Sipil	Masy Ekonomi
<b>Partisipasi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Perencanaan program belum komprehensif sehingga program justru parsial.</li> <li>Aspirasi masyarakat tidak terjaring secara maksimal melalui Musrenbang</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tidak meratanya akses terhadap informasi publik baik di website maupun di setiap SKPD</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Masyarakat ekonomi lemah di hadapan negara karena terlalu tinggi politisasi birokrasi.</li> </ul>
<b>Keadilan</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Belum maksimal mengakomodir program yang dibutuhkan masyarakat (kuantitas anggaran)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Akses perempuan ke sektor publik dibatasi kultur lokal dan peluang yang terbatas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Iklm ekonomi yang berkeadilan dirasakan belum maksimal.</li> </ul>
<b>Akuntabilitas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Report secara legal mengenai penggunaan anggaran yang sudah dilaksanakan dan belum dilaksanakan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pemerintah tidak terbuka kepada media mengenai agenda untuk publik, lebih banyak kegiatan individual Gubernur.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mekanisme pertanggungjawaban anggaran yang ada skearang belum memuaskan</li> <li>Belum ada publikasi ke publik melalui media dan social media (web dll)</li> </ul>
<b>Transparansi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Keterbukaan Pemprov kurang pada setiap program yang ada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Meida hanya menjadi alat politik dan kehilangan independensi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Program ekonomi yang tidak terbuka dan malah menjadi agenda tersembunyi pihak tertentu.</li> </ul>
<b>Efisiensi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Optimalisasi pengusulan dan penyusunan budgetting sesuai skal prioritas dan kemampuan daerah terasa minim.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kegiatan pemerintahan yang diliput media sebatas seremonial yang simbolik, bukan substansi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Anggaran yang tersedia lebih banyak dihabiskan untuk agenda "charity" yang tidak terpola dibanding untuk sektor pubik yg prioritas (pembangunan infrastruktur).</li> </ul>
<b>Efektivitas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kelebihan tenaga pegawai sejumlah 700 orang, sehingga tidak lagi efektif.</li> <li>Birokrasi terlalu gemuk dengan 34 SKPD</li> <li>Tumpang tindih aturan perundang-undangan mengenai pembentukan OTK.</li> <li>Kudisme (kurang disiplin) pada pegawai yang tinggi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kerusakan lingkungan yang cukup tinggi akibat kebijakan negara yang tidak efektif dari perencanaan hingga pelaksanaan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Terlalu banyak seremoni, sehingga substansi penguatan secara substantif malah terbiarkan.</li> </ul>

Dalam pelaksanaan Workshop Tata Kelola Pemerintahan Provinsi Gorontalo, peneliti membagi *well informed person* dalam 3 (tiga) kelompok besar, yaitu kelompok birokrasi yang digabungkan dengan pemerintah, masyarakat sipil, dan masyarakat ekonomi. Ketiga kelompok ini diberi ruang untuk berdiskusi tentang isu-isu dan prinsip tata kelola pemerintahan dewasa ini. Dalam diskusinya, setiap arena memperlihatkan isu yang dianggap masih membayangi pelaksanaan *good governance*.

Kelompok birokrasi sedikit banyak bercerita mengenai upaya-upaya teknis yang dilakukan untuk memperkokoh prinsip *good governance* di Gorontalo. Upaya peningkatan SDM, infrastruktur dilakukan untuk semakin meningkatkan efisiensi dan perbaikan layanan, peningkatan IPM, sehingga mampu mewujudkan tatanan kehidupan yang aman, tentram dan demokratis. Dengan efisiensi dan efektivitas layanan juga akan meningkatkan transparansi dan akuntabilitas, mampu menggenjot pendapatan daerah melalui pajak daerah.

Dari hasil workshop tergambar bahwa tantangan pada prinsip partisipasi di Arena Pemerintah dan birokrasi yakni; Perencanaan program belum komprehensif sehingga program justru parsial. Aspirasi masyarakat tidak terjaring secara maksimal melalui Musrenbang. Sedangkan untuk Arena Masyarakat Sipil, yang menjadi isu kunci adalah tidak meratanya akses terhadap informasi publik baik di website maupun di setiap SKPD, serta di masyarakat ekonomi adalah posisi tawar masyarakat ekonomi yang rendah di tengah politisasi birokrasi. Pada prinsip keadilan, untuk Arena Pemerintah dan birokrasi, yang menjadi tantangan utama adalah belum maksimalnya akomodasi anggaran terhadap program yang dibutuhkan masyarakat, hal yang sama juga berlaku untuk kecilnya besaran anggaran untuk publik. Untuk masyarakat sipil, WIP mengeluhkan mengenai akses perempuan ke sektor publik yang masih dibatasi kultur lokal dan peluang yang sangat terbatas. Sedangkan untuk Arena Masyarakat Ekonomi, topik yang hangat adalah mengenai iklim ekonomi yang berkeadilan belumlah dirasakan. Pemerintah dianggap lebih berpihak pada kelompok yang berada dalam satu ikatan ideologis atau kepentingan.

Pada prinsip akuntabilitas, WIP di Arena Pemerintah dan Birokrasi memandang bahwa tantangan yang serius berada pada *report* secara legal mengenai penggunaan anggaran yang sudah dilaksanakan dan belum dilaksanakan belum diuraikan secara terbuka ke publik. Di Arena Masyarakat Sipil, bahwa Pemerintah tidak terbuka kepada media mengenai agenda untuk publik, lebih banyak kegiatan individual Gubernur. Sedangkan untuk masyarakat ekonomi, mekanisme pertanggungjawaban anggaran yang ada skearang belum memuaskan, ditambah dengan belum adanya publikasi ke publik melalui media dan social media (web dll).

Pada prinsip transparansi, tantangan pada Arena Pemerintah dan birokrasi adalah keterbukaan Pemprov kurang pada setiap program yang ada. Untuk Arena Masyarakat Sipil, tantanganyang

disoroti adalah posisi media hanya menjadi alat politik dan kehilangan independensi. Sedangkan untuk masyarakat ekonomi, tantangan yang cukup serius adalah program ekonomi yang tidak terbuka dan malah menjadi agenda tersembunyi pihak tertentu.

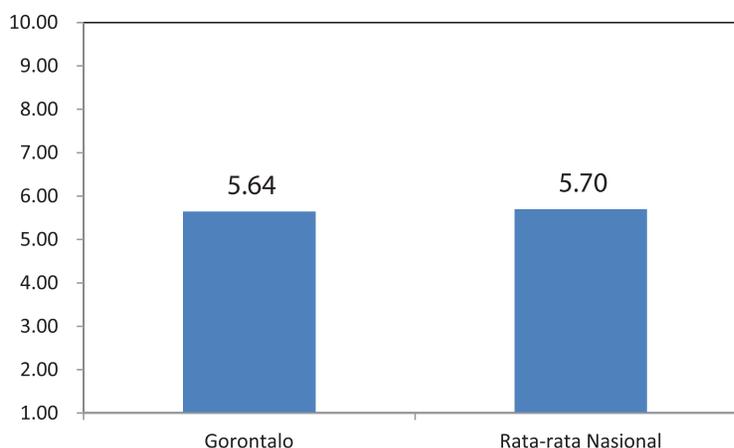
Pada prinsip efisiensi, tantangan yang dikemukakan pada workshop di Arena Pemerintah dan birokrasi ada pada optimalisasi pengusulan dan penyusunan budgetting sesuai skala prioritas dan kemampuan daerah terasa minim. Pada Arena Masyarakat Sipil, tantangannya adalah kegiatan pemerintahan yang diliput media sebatas seremonial yang simbolik, bukan substansi. Sedangkan pada Arena Masyarakat Ekonomi, tantangannya ada pada Anggaran yang tersedia lebih banyak dihabiskan untuk agenda "charity" yang tidak terpola dibanding untuk sektor publik yg prioritas (pembangunan infrastruktur).

Pada prinsip efektivitas, tantangan di Arena Pemerintah dan birokrasi ada pada beberapa hal yakni kelebihan tenaga pegawai sejumlah 700 orang, sehingga tidak lagi efektif. Begitu juga struktur organisasi birokrasi yang terlalu gemuk dengan 34 SKPD, ditambah dengan tumpang tindihnya aturan perundang-undangan mengenai pembentukan OTK, hingga penyakit kudisme (kurang disiplin) pada pegawai yang cukup tinggi. Pada Arena Masyarakat Sipil, tantangan yang disoroti adalah tingkat kerusakan lingkungan yang cukup tinggi akibat kebijakan negara yang tidak efektif dari perencanaan hingga pelaksanaan agenda pembangunan. Pada masyarakat ekonomi, tantangan yang dirasakan adalah terlalu banyak seremoni pemerintah, sehingga substansi penguatan agenda pembangunan malah terbiarkan.

## II. TATA KELOLA PEMERINTAHAN PROVINSI GORONTALO

### 2.1. Perbandingan Indeks Provinsi dengan Provinsi Regional

Hasil temuan lapangan Indeks Tata Kelola Pemerintahan menunjukkan bahwa Provinsi Gorontalo di bawah Indeks Tata Kelola Pemerintahan Nasional. Hal tersebut dapat dilihat dari besaran indeks, yaitu 5,64 lebih kecil dari rata-rata nasional yaitu 5,70 (cukup).



Dari hasil indeks pada semua arena maupun prinsip di Provinsi Gorontalo, memiliki nilai rendah dibandingkan dengan nilai rata-rata nasional. Indeks keseluruhan 5.64 masih rendah dibandingkan dengan rata-rata nasional 5,70. Di setiap arena, pemerintah memiliki indeks 5.28 (cukup) dengan indeks nasional 5,28, indeks Arena Birokrasi Gorontalo 5.36 (cukup) berada di bawah indeks nasional sebesar 5,68, Arena Masyarakat Sipil 6,40 (cenderung baik) dan berada di atas rata-rata nasional 6,33, sedangkan masyarakat ekonomi indeks 6.40 (cenderung baik) diatas rata-rata nasional dengan indeks 5,72.

Arena Masyarakat Sipil berada pada kategori cenderung baik dan merupakan indeks tertinggi dari setiap arena, juga sekaligus berada diatas rata-rata nasional. Indeks terendah dengan penilaian cukup ada pada Arena Pemerintah 5.28. Tingginya indeks masyarakat sipil disumbang dari prinsip partisipasi (6,40), keadilan (6,40), transparansi (6,40) dan efisiensi (6,40), dan efektivitas (6,40), serta akuntabilitas (6,40), sedangkan penilaian buruk pada Arena Birokrasi diperoleh dari prinsip partisipasi (1,52).

Pada kesemua arena, tiga prinsip yang paling terendah terdapat pada keadilan (3.21) pada Arena Pemerintah, dan pada partisipasi di Arena Birokrasi (1.52). Sedangkan prinsip keadilan merupakan prinsip tertinggi (6,91) pada Arena Birokrasi.

Jika diperhatikan, indeks provinsi Gorontalo, bila dibandingkan dengan indeks pada provinsi tertinggi (DIY), memiliki indeks per arena untuk pemerintah 6,52, birokrasi 7,46, masyarakat sipil 6,72 dan masyarakat ekonomi 6,12. Lebih jauh nilai tertinggi justru terdapat pada pemerintah dan birokrasi sedangkan pada masyarakat ekonomi memiliki nilai terendah pada semua prinsip. Data ini menempatkan indeks DIY berada diatas rata-rata nasional. Sedangkan daerah yang rendah secara nasional adalah Provinsi Maluku Utara pada Arena Pemerintah dengan nilai 4,06, nilai birokrasi 3.53, masyarakat sipil 6.12 dan masyarakat ekonomi dengan indeks 4.83

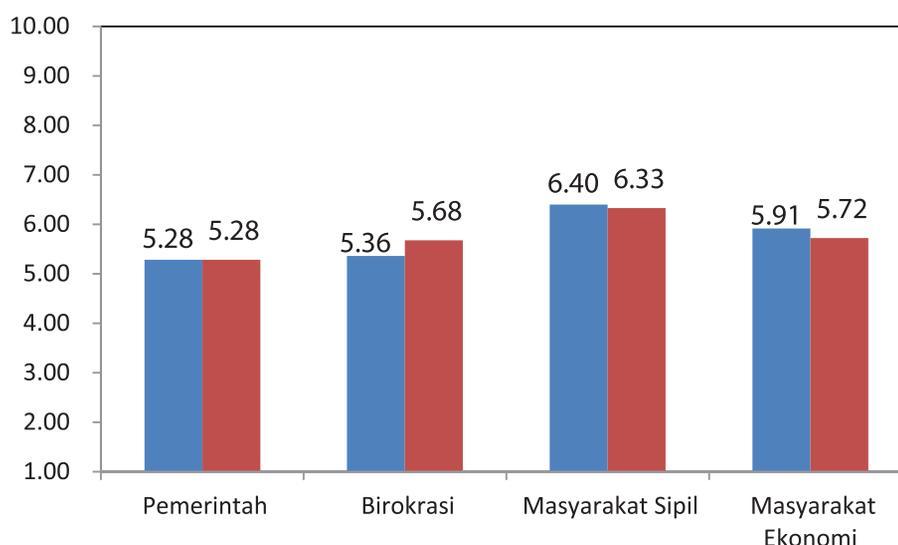
Provinsi DIY dengan IGI 6,80 didukung dengan HDI 76,32, kemiskinan 16,1, pertumbuhan ekonomi 12,37, PDRB/Kapita 12,657,844.00, subsidi anggaran kesehatan 5,806.96 / jumlah penduduk, alokasi anggaran pengentasan kemiskinan 100,147.19, dan alokasi anggaran pendidikan 108,903.93. Sedangkan pada Provinsi Maluku Utara berada di urutan terendah, dengan IGI sebesar 4,45, memiliki angka HDI (69.03). Sedangkan bila dilihat dari data kemiskinan Maluku Utara sebesar 9,4. Untuk pertumbuhan ekonomi Maluku Utara memiliki pertumbuhan sebesar 7,12, sebaliknya untuk PDRB/Kapita Maluku Utara 3,131,939.21. Untuk subsidi anggaran kesehatan 30,697.56/ jumlah penduduk justru Maluku Utara lebih tinggi dari Gorontalo, alokasi anggaran pengentasan kemiskinan 196,350.05 Maluku Utara lebih tinggi dari Gorontalo sedangkan alokasi anggaran pendidikan 22,651.79.

Untuk provinsi Gorontalo yang berada pada peringkat ke 23 memiliki indeks IGI 5,64 didukung dengan HDI 70,82, tingkat kemiskinan 23,2, pertumbuhan ekonomi 5,38, tingkat PDRB/Kapita 2.955.601, subsidi anggaran kesehatan 10.470,54/penduduk, sedangkan alokasi anggaran pengentasan kemiskinan 140.766 dan alokasi anggaran pendidikan 242.465.

Dari data diatas bisa dilihat bahwa potret angka IGI Gorontalo sebesar 5.62 memang mengalami kenaikan dibanding PGI 2008, namun Provinsi lain juga mengalami kenaikan angka yang cukup signifikan. Hal ini diakibatkan oleh tidak fokusnya pemerintah mengalokasikan anggaran yang cukup bagi tiga program unggulan (kesehatan, pendidikan dan pengentasan kemiskinan). Tingginya angka pertumbuhan ekonomi rupanya tidak signifikan dengan distribusi anggaran pada ketiga program diatas.

## 2.2. Analisis Indeks Arena

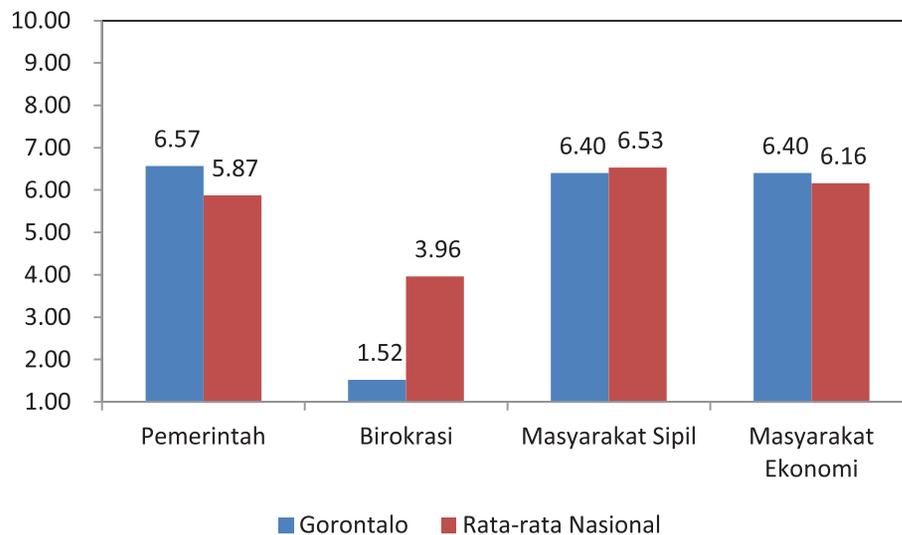
Jika nilai indeks tersebut dibandingkan antar arena, arena masyarakat menjadi arena yang memiliki nilai indeks tertinggi. Diikuti oleh Arena Masyarakat Ekonomi, birokrasi dan pemerintahan. Di Arena Masyarakat Sipil nilai indeks tersebut adalah 6,40 (cenderung cukup), lebih tinggi di banding nilai rata-rata nasional yaitu 6,33 (cenderung cukup). Untuk Arena Masyarakat Ekonomi, nilai indeksnya adalah 5,91 (cukup), berada di atas nilai rata-rata nasional yaitu 5,72 (cukup). Untuk Arena Birokrasi, nilai indeksnya adalah 5,36 (cukup), berada di bawah nilai rata-rata nasional yaitu 5,68 (cukup). Dan untuk Arena Pemerintahan, nilai indeksnya adalah 5,28, sama dengan nilai indeks rata-rata nasional yaitu 5,28.



## 2.3. Analisis Kinerja Arena dalam Prinsi Tata Kelola Secara Keseluruhan

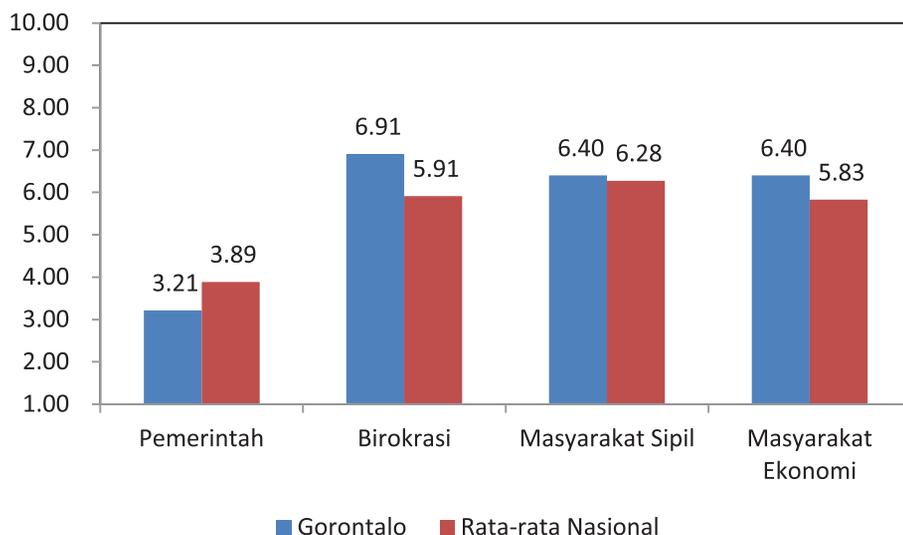
### 2.3.1. Partisipasi

Untuk prinsip partisipasi, Arena Masyarakat Sipil dan birokrasi memiliki nilai di bawah nilai rata-rata nasional. Sedangkan prinsip pemerintahan memiliki nilai indeks tertinggi yaitu 6,57 (cenderung baik) di atas nilai rata-rata nasional yaitu 5,87 (cukup). Arena Masyarakat Ekonomi memiliki nilai indeks yaitu 6,40 (cenderung baik) di bawah nilai rata-rata nasional, yaitu 5,53 (cukup). Sedangkan Arena Birokrasi memiliki nilai indeks yaitu 1,52 (cenderung sangat buruk) jauh di bawah nilai rata-rata nasional yaitu 3,96 (cenderung buruk).



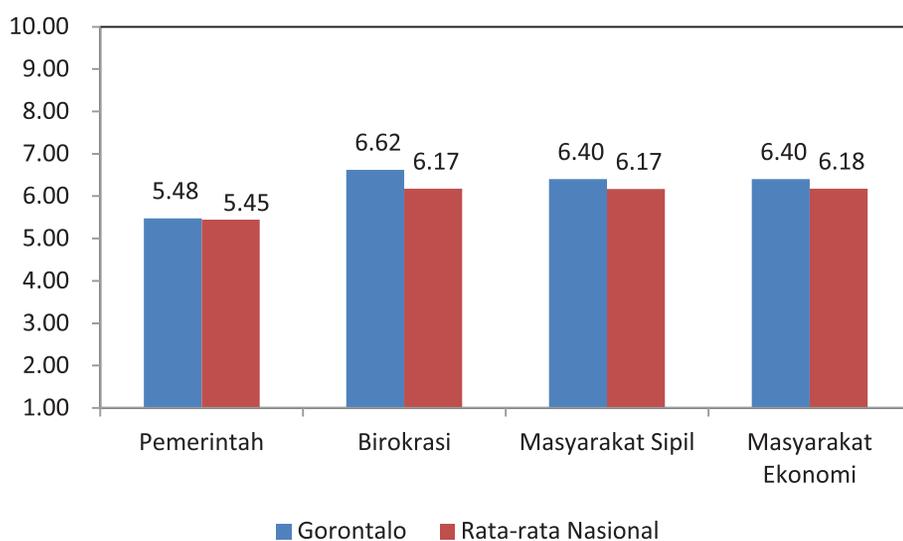
### 2.3.2. Keadilan

Untuk prinsip keadilan, hanya Arena Pemerintah yang memiliki nilai indeks di bawah rata-rata nasional. Arena Birokrasi memiliki nilai indeks tertinggi yaitu 6,91 (cenderung baik) di atas rata-rata nasional, yaitu 5,91 (cukup). Arena Masyarakat Sipil memiliki nilai indeks yang sama dengan Arena Masyarakat Ekonomi, yaitu 6,40 (cenderung baik), masih berada di atas rata-rata nasional, yaitu 6,28 (cenderung baik) untuk Arena Masyarakat Sipil dan 5,83 (cukup) untuk Arena Masyarakat Ekonomi. Sedangkan untuk Arena Pemerintah nilai indeksnya adalah 3,21 (cenderung buruk), lebih rendah dari rata-rata nasional, yaitu 3,89 (cenderung buruk).



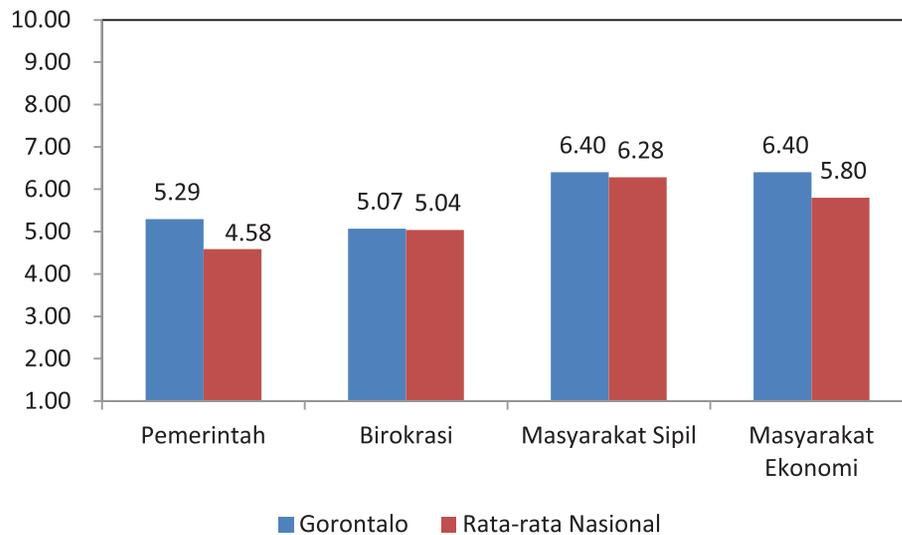
### 2.3.3. Akuntabilitas

Untuk prinsip akuntabilitas, semua arena di Provinsi Gorontalo memiliki nilai indeks di atas rata-rata nasional. Indeks tertinggi dimiliki oleh Arena Birokrasi yaitu 6,62 (cenderung baik), dibandingkan dengan rata-rata nasional yaitu 6,17 (cenderung baik). Sedangkan untuk Arena Masyarakat Sipil dan masyarakat ekonomi memiliki indeks yang sama yaitul 6,40 (cenderung baik), di bandingkan dengan rata-rata nasional yaitu 6,17 (cenderung baik) untuk masyarakat sipil, dan 6,18 (cenderung baik) untuk masyarakat ekonomi. Untuk Arena Pemerintahan memiliki nilai indeks terendah, yaitu 5,48 (cukup) berada diatas rata-rata nasional yaitu 5,45 (cukup).



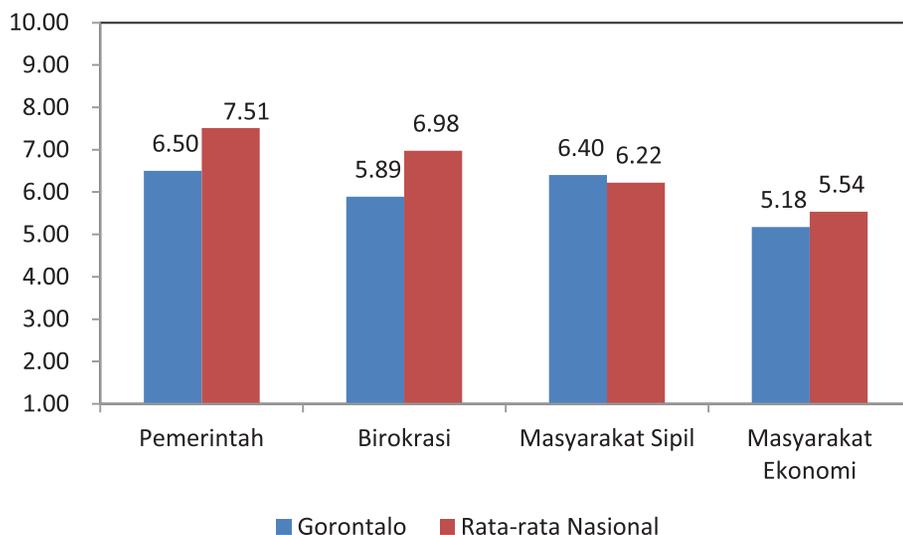
### 2.3.4. Transparansi

Prinsip transparansi di Provinsi Gorontalo lebih baik dibanding rata-rata nasional untuk semua arena. Arena Masyarakat Ekonomi memiliki nilai indeks yang sama yaitu 6,40 (cenderung baik) dan keduanya berada di atas nilai rata-rata nasional, yaitu 6,28 (cenderung baik) untuk Arena Masyarakat Sipil dan 5,80 (cukup) untuk Arena Masyarakat Ekonomi. Arena Birokrasi memiliki nilai indeks 5,07 (cukup), berada di atas nilai rata-rata nasional yaitu 5,04 (cukup). Dan untuk Arena Pemerintahan memiliki nilai indeks 5,29 (cukup), berada di atas nilai rata-rata nasional, yaitu 4,58 (cenderung buruk).



### 2.3.5. Efisiensi

Untuk prinsip efisiensi, hanya Arena Masyarakat Sipil menjadi satu-satunya arena yang memiliki nilai indeks berada di atas rata-rata nasional. Nilai indeks Arena Masyarakat Sipil yaitu 6,40 (cenderung cukup) di atas nilai rata-rata nasional, yaitu 6,22 (cenderung cukup). Arena Birokrasi memiliki nilai indeks 5,89 (cukup) berada di bawah nilai rata-rata nasional yaitu 6,98 (cenderung cukup). Arena Masyarakat Ekonomi memiliki nilai indeks 5,18 (cukup) berada di bawah rata-rata nasional, yaitu 5,54 (cukup). Dan Arena Pemerintahan memiliki nilai indeks 6,50 (cenderung baik), berada di bawah nilai rata-rata nasional yaitu 7,51 (baik).



### 2.3.6. Efektivitas

Pemerintahan menjadi satu-satunya arena yang memiliki nilai indeks di atas rata-rata nasional. Arena Pemerintahan memiliki nilai indeks 5,67 (cukup) berada di atas nilai rata-rata nasional, yaitu 5,49 (cukup). Dan untuk Arena Masyarakat Sipil memiliki nilai indeks 6,40 (cenderung baik), berada di bawah nilai rata-rata nasional, yaitu 6,48 (cenderung cukup).

Masyarakat ekonomi memiliki nilai indeks 4,50 (cenderung buruk) berada di bawah nilai rata-rata nasional yaitu, 4,74 (cenderung buruk). Dan Arena Birokrasi memiliki nilai indeks 4,43 (cenderung buruk) berada di bawah nilai rata-rata nasional, yaitu 5,38 (cukup).

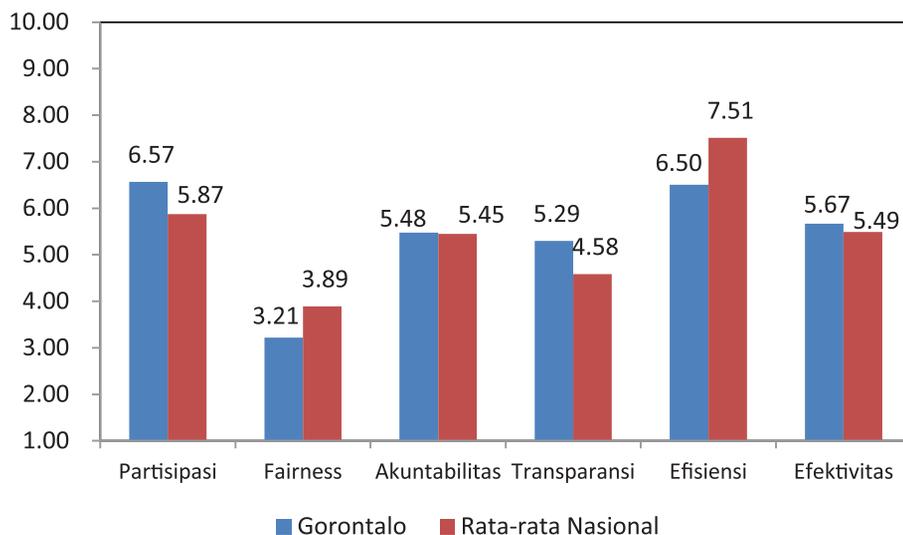
**Matriks Prinsip dalam Arena**

No.	Kategori Kinerja	Skor Indeks				
			Pemerintah	Birokrasi	Masyarakat Sipil	Masyarakat Ekonomi
1	Sangat Baik	8,71 - 10,00				
2	Baik	7,43 - 8,71				
3	Cenderung baik	6,14 - 7,43	Partisipasi Efisiensi	Keadilan Akuntabilitas	Partisipasi Keadilan Akuntabilitas Transparansi Efisiensi Efektivitas	Partisipasi Akuntabilitas Transparansi
4	Cukup	4,86 - 6,14	Efektivitas Transparansi Akuntabilitas	Efisiensi Transparansi		Efisiensi
5	Cenderung Buruk	3,57 - 4,86		Efektivitas		Efektivitas
6	Buruk	2,29 - 3,57	Keadilan			
7	Sangat Buruk	0,00 - 2,29		Partisipasi		

**2.4. Analisis Prinsip Per Arena**

**2.4.1. Arena Pemerintah**

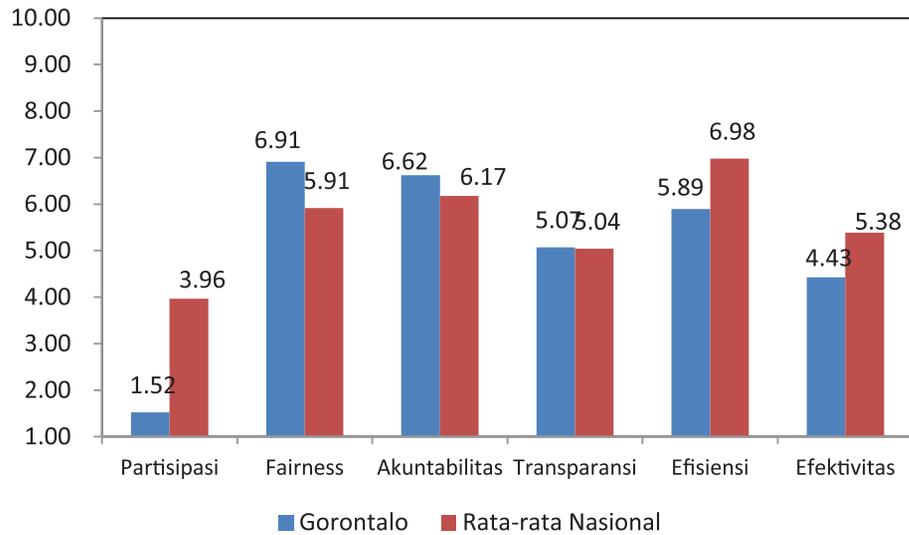
Indeks tata kelola pemerintahan pada Arena Pemerintah menunjukkan bahwa Provinsi Gorontalo lebih baik jika dibandingkan dengan rata-rata nasional, pada area yang sama. Dari enam prinsip yang dijadikan indikator penyusunan indeks tata kelola yaitu partisipasi, akuntabilitas, transparansi, dan efektivitas memiliki nilai di atas rata-rata nasional. Sedangkan untuk prinsip keadilan (*keadilan*) dan efisiensi berada dibawah rata-rata nilai nasional. Adapun nilai untuk prinsip partisipasi adalah 6,57 (cenderung baik), keadilan 3,21 (cenderung buruk), akuntabilitas 5,48 (cukup), transparansi 5,29 (cukup), efisiensi 6,50 (cukup), dan efektivitas 5,67 (cukup).



Indeks Arena Pemerintah yang buruk di sumbangkan oleh bidang keadilan (3.21) yakni pada sektor alokasi anggaran bidang pendidikan, kesehatan dan penanggulangan kemiskinan yang jauh di bawah rata-rata nasional bahkan pada beberapa provinsi tetangga. Di Gorontalo, alokasi anggaran pendidikan sebesar Rp. 242.465/kapita sedangkan penanggulangan kemisknan sebesar Rp. 140.766/kapita dan anggaran kesehatan adalah yang terkecil Rp. 10.471/kapita. Alokasi anggaran tersebut masih rendah jika dibandingkan dengan Rata-rata Nasional Rp. 252.374/per kapita untuk sektor pendidikan dan Rp. 166.432/per kapita untuk pengentasan kemiskinan. Provinsi Sulawesi Barat yang merupakan provinsi pemekaran mengalokasikan anggaran pendidikan masing masing (Rp. 89.141/kapita) sedangkan Provinsi Sulawesi Tengah dan Sulawesi Utara mengalokasikan anggaran pendidikan sebesar Rp. 102.249/kapita dan Rp. 163.868/kapita, sedandakan untuk Sulawesi Tenggara Rp. Rp. 57.891/kapita. Anggaran penanggulangan kemiskinan pada lima provinsi di regional Sulawesi masing masing Sulawesi Utara (Rp. 87.866/kapita), Sulawesi Tengah (Rp. 86.049/kapita), Sulawesi Selatan (Rp. 110.591/kapita), dan Sulawesi Barat (129.914/kapita) dan Sulawesi Tenggara Rp. 37.139/kapita.

## 2.4.2. Birokrasi

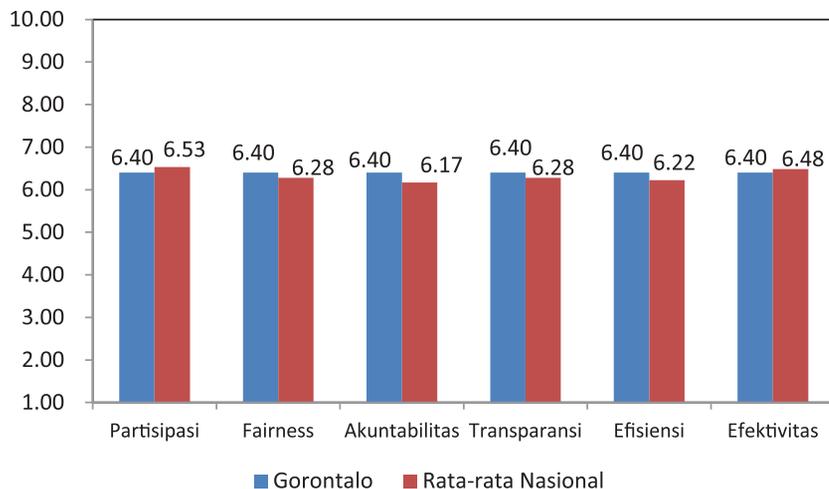
Di Arena Birokrasi, dari enam prinsip yang dijadikan indikator, yaitu keadilan (*keadilan*), akuntabilitas dan transparansi yang memiliki nilai indeks di atas nilai rata-rata nasional. Sedangkan untuk prinsip partisipasi, efisiensi dan efektivitas, memiliki nilai indeks di bawah nilai rata-rata nasional. Adapun nilai untuk prinsip partisipasi 1,52 (cenderung sangat buruk), keadilan 6,91 (cenderung cukup), akuntabilitas 6,62 (cenderung cukup), transparansi 5,07 (cukup), efisiensi 5,89 (cukup), efektivitas 4,43 (cenderung buruk).



Pada Arena Birokrasi, sektor terendah berada pada Partisipasi (1.52). Pada prinsip partisipasi, dapat dilihat pada indikator Unit Pelayanan Pengaduan Masyarakat di bidang kesehatan, pendidikan, dan pengentasan kemiskinan. Keberadaan dewan kesehatan, dewan pendidikan, dan dewan pengentasan kemiskinan. forum reguler antara pemerintah provinsi dan masyarakat untuk memperkuat iklim investasi, penciptaan lapangan kerja, dan pemberdayaan ekonomi rakyat yang nilainya berada di bawah rata-rata nasional.

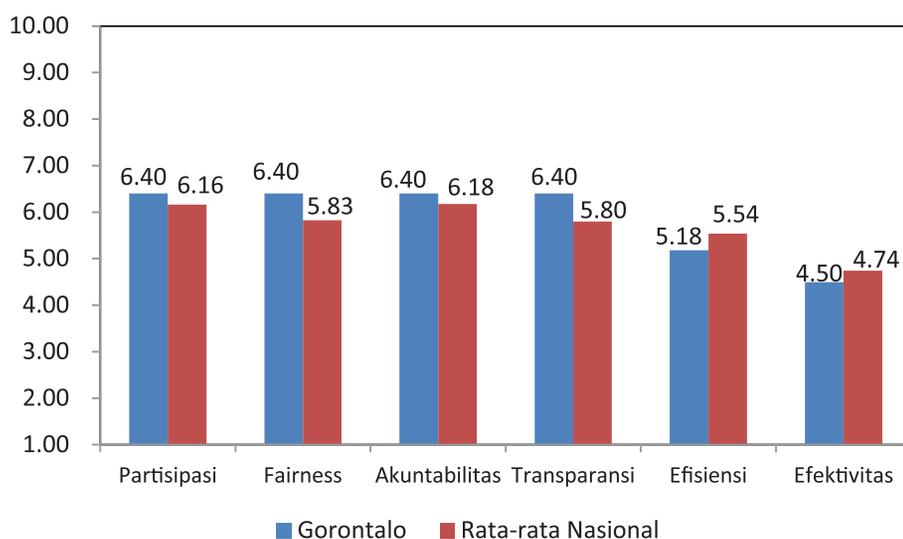
### 2.4.3. Masyarakat Sipil

Di Arena Masyarakat Sipil, prinsip partisipasi dan efektivitas yang memiliki nilai di bawah rata-rata nasional. Prinsip partisipasi dan efektivitas memiliki nilai indeks yang sama yaitu 6,40 (cenderung cukup) dengan nilai rata-rata nasional untuk prinsip partisipasi 6,53 (cenderung cukup) dan efektivitas 6,48 (cenderung cukup). Sedangkan untuk prinsip keadilan, akuntabilitas, transparansi dan efisiensi memiliki nilai indeks yang sama, yaitu 6,40 (cenderung cukup).



### 2.4.4. Masyarakat Ekonomi

Di Arena Masyarakat Ekonomi, prinsip efisiensi dan efektivitas yang memiliki indeks di bawah rata-rata nasional. Untuk prinsip efisiensi memiliki nilai indeks 5,18 (cukup) dan 5,54 (cukup) untuk nilai rata-rata nasionalnya, efektivitas 4,50 (cenderung buruk) dan 4,74 (cenderung buruk) untuk nilai rata-rata nasionalnya. Sedangkan untuk empat prinsip lainnya memiliki nilai di atas rata-rata nasional dengan nilai indeks sama yaitu 6,40 (cenderung baik).



### 2.5. Analisis Indikator

Dalam analisis indikator ini, jika dilihat lebih detil indikator setiap prinsip tata kelola maka dapat dibagi menjadi 2 golongan faktor, yaitu indikator sebagai faktor yang memperkuat capaian nilai kinerja setiap arena dan indikator sebagai faktor yang melemahkan. Untuk indikator yang memperkuat dibatasi minimal pada hasil skor indeks yang terkategori “cenderung baik” dan indikator yang melemahkan dibatasi maksimal pada hasil skor indeks yang terkategori “cenderung buruk”. Sedangkan hasil skor indeks yang terkategori cukup tidak dijadikan faktor.

Indikator kinerja yang **memperkuat** capaian skor indeks masing-masing arena dalam menjalankan setiap prinsip tata kelola terangkum dalam tabel berikut:

**Indikator kinerja Arena yang mendukung capaian skor indeks**

<b>Prinsip</b>	<b>Pemerintah</b>	<b>Birokrasi</b>	<b>Masyarakat Sipil</b>	<b>Masyarakat Ekonomi</b>
Partisipasi	Kualitas audiensi/ interaksi Stakeholder dengan Gubernur dinilai sudah <b>baik(8.20)</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Adanya wadah keterlibatan masyarakat yang disediakan oleh Organisasi Masyarakat Sipil (OMS) untuk advokasi dan monitoring, serta Pelibatan masyarakat oleh OMS dalam upaya pemberdayaan masyarakat dinilai <b>cenderung baik(6,40)</b>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kualitas partisipasi dalam wadah pengambilan keputusan asosiasi, <b>cenderung baik (6,40)</b>.</li> <li>Keterlibatan asosiasi bisnis dalam perumusan kebijakan pembangunan daerah dinilai <b>cenderung baik (6,40)</b>.</li> </ul>
Keadilan	<ul style="list-style-type: none"> <li>Jangkauan DPRD dalam melakukan pengawasan pembangunan secara merata dinilai <b>cenderung baik (6,40)</b>.</li> <li>Persamaan kesempatan audiensi / interaksi antara berbagai kelompok masyarakat dengan Gubernur dinilai <b>cenderung baik(6,40)</b>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tingginya rasio lamanya sekolah anak laki-laki dan perempuan dinilai <b>sangat baik (10.00)</b>.</li> <li>Tingginya kualitas kelompok kerja pengarusutamaan Gender di Provinsi Gorontalo dinilai <b>baik (7.75)</b></li> <li>Pengadaan barang dan jasa Pemerintah Provinsi tidak diskriminatif dinilai <b>cenderung baik (6,40)</b>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pengarusutamaan gender dan pemberdayaan kelompok-kelompok rentan (contoh: perempuan, fakir miskin, anak-anak, cacat, lansia, HIV/ AIDS) dalam kegiatan advokasi dan monitoring OMS dan Variasi / lingkup isu-isu yang diadvokasi dan dimonitoring OMS dinilai <b>cenderung baik(6,40)</b>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kesempatan yang sama bagi anggota asosiasi dalam mendapatkan informasi, fasilitas dan mengikuti tender/proyek dinilai <b>cenderung baik (6,40)</b>.</li> <li>Pengakuan dan perlindungan hak-hak pekerja perempuan dinilai <b>cenderung baik (6,40)</b>.</li> <li>Perhatian sektor usaha terhadap tuntutan kesejahteraan buruh dinilai <b>cenderung baik (6,40)</b></li> </ul>

<p>Akun- tabilitas</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rasio APBD Perubahan terhadap APBD Penetapan Tanpa adanya Perubahan Asumsi Dasar dinilai <b>sangat baik (9,79)</b></li> <li>• Rasio Belanja Hibah/Subsidi dan Bantuan Sosial terhadap Belanja Barang/ Jasa dan Modal (0,08) dinilai <b>baik(8,05)</b>.</li> <li>• Ketepatan waktu dalam pengesahan Perda APBD dinilai <b>cenderung baik (7,00)</b>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opini audit BPK terhadap APBD Provinsi cenderung baik (Status WTP) dinilai <b>cenderung baik (7,00)</b>.</li> <li>• Konsistensi kebijakan ekonomi birokrasi dengan kebijakan kelestarian lingkungan dan zoning kawasan ekonomi dinilai <b>cenderung baik (6,40)</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Laporan program dan keuangan kelembagaan, dan Prosedur monitoring dan evaluasi program pemberdayaan masyarakat dinilai <b>cenderung baik (6,40)</b></li> </ul>	<p>Pertanggungjawaban kegiatan dan keuangan asosiasi bisnis; Kepatuhan sektor usaha dalam membayar Pajak / retribusi; Kepatuhan sektor usaha terhadap aturan dan prosedur pelaksanaan usaha dan Tanggung jawab dalam Pengelolaan CSR semuanya dinilai <b>cenderung baik (6,40)</b>.</p>
<p>Trans- paransi</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kemudahan Akses Pertanggung jawaban APBD provinsi dinilai sudah <b>baik (7,75)</b>.</li> <li>• Kemudahan Akses Kelengkapan Dokumen APBD dinilai sudah <b>baik (7,87)</b>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Akses terhadap dokumen Keuangan SKPD (RKA SKPD, RKA PPKD, Ringkasan DPA SKPD, Ringkasan DPA PPKD) dinilai <b>baik (7,75)</b>.</li> </ul>	<p>Kemudahan Akses terhadap informasi kelembagaan dan kegiatan OMS , serta informasi program pemberdayaan masyarakat dinilai <b>cenderung baik (6,40)</b>.</p>	<p>Keterbukaan dalam menjalankan fungsi implementasi proyek pemerintah dinilai <b>cenderung baik (6,40)</b>.</p>

<p>Efisiensi</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Waktu Penerbitan Peraturan Gubernur tentang Implementasi PERDA <b>sangat baik (10,00)</b></li> <li>• Rata-rata waktu penyelesaian Perda di DPRD dalam 1 tahun terakhir <b>sangat baik (10,00)</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pelayanan Untuk Pengurusan Investasi dinilai <b>cenderung baik (7,00)</b></li> <li>• Rasio Anggaran untuk Belanja Aparatur (Langsung dan Tidak Langsung) terhadap Total Belanja Publik Provinsi 0,49 dinilai <b>cenderung baik (6,17)</b>.</li> </ul>	<p>Koordinasi antar OMS dan efisiensi dalam kegiatan advokasi dan monitoring dinilai <b>cenderung baik (6,40)</b></p>	<p>Koordinasi antar asosiasi usaha dalam perumusan kebijakan pembangunan daerah dinilai <b>cenderung baik (6,40)</b>.</p>
<p>Efek-tivitas</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adanya Regulasi tentang Perlindungan Lingkungan Hidup dinilai, <b>sangat baik (10,00)</b></li> <li>• Menurunnya tingkat kemiskinan dinilai <b>sangat baik (9,33)</b></li> <li>• Disparitas Pendapatan antar Kabupaten dalam Provinsi 0,29 (Indeks Wiliamson) dinilai <b>sangat baik (8,80)</b>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Persentase anggaran tahunan DPKD Provinsi terhadap realisasi PAD (Pendapatan Asli Daerah) 4% dinilai <b>cenderung baik (7,27)</b>.</li> <li>• Pertumbuhan Jumlah Proyek Investasi 25,86% dinilai <b>sangat baik (8,72)</b></li> </ul>	<p>Kontribusi OMS terhadap upaya pemberantasan korupsi, upaya peningkatan kualitas pelayanan publik dan upaya pemberdayaan kelompok-kelompok rentan (contoh: perempuan, fakir miskin, anak-anak, cacat, lansia, HIV/ AIDS) dinilai juga <b>cenderung baik (6,40)</b>.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kemampuan sektor usaha dalam menyelesaikan sengketa degan masyarakat dinilai <b>cenderung baik (6,40)</b></li> <li>• Kualitas Kemudahan berusaha dan iklim bisnis Provinsiprovinsi dinilai <b>cenderung baik (6,40)</b>.</li> </ul>

Indikator kinerja yang **melemahkan** capaian skor indeks masing-masing arena dalam menjalankan setiap prinsip tata kelola terangkum dalam tabel berikut:

**Indikator kinerja Arena yang memperlemah capaian skor indeks**

Prinsip	Pemerintah	Birokrasi	Masyarakat Sipil	Masyarakat Ekonomi
Partisipasi		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tidak adanya Unit Pelayanan Pengaduan Masyarakat (UPPM) di Dispenda provinsi dinilai <b>sangat buruk (1.00)</b>.</li> <li>• Tidak adanya Unit Pelayanan Pengaduan Masyarakat (UPPM) di bidang kesehatan, pendidikan, dan pengentasan kemiskinan dinilai <b>sangat buruk (1.00)</b>.</li> <li>• Tidak jelasnya Keberadaan dewan kesehatan, dewan pendidikan, dan dewan pengentasan kemiskinan dinilai <b>sangat buruk (1,00)</b>.</li> <li>• Tidak adanya forum reguler antara pemerintah provinsi dan masyarakat untuk memperkuat iklim investasi, penciptaan lapangan kerja, dan pemberdayaan ekonomi masyarakat dinilai <b>cenderung buruk (4.00)</b></li> </ul>	Semua indikator kinerja yang dijalankan oleh Arena Masyarakat Sipil dinilai cenderung baik, posisi ini juga bisa diartikan sebagai kelemahan karena nilai indeks akumulatifnya masih berada di bawah rata-rata Nasional.	

Keadilan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anggaran APBD untuk kesehatan (non belanja pegawai) per kapita (d disesuaikan dengan Indeks Kemahalan Konstruksi),- dinilai <b>sangat buruk (1.27).</b></li> <li>• Anggaran APBD bidang pendidikan dibagi jumlah siswa sampai jenjang pendidikan 9 tahun (d disesuaikan dengan indeks kemahalan konstruksi),- dinilai masih cenderung <b>buruk (3.31).</b></li> <li>• Anggaran APBD untuk penanganan kemiskinan per kapita (d disesuaikan dengan indeks kemahalan konstruksi) dinilai <b>cenderungburuk (4.13).</b></li> <li>• Pelembagaan upaya perlindungan dan pemberdayaan perempuan dinilai <b>cenderung buruk (4,60).</b></li> </ul>	Rendahnya persentase pejabat perempuan di eselon 2 dinilai <b>cenderung buruk (4,60).</b>		
Akuntabilitas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rasio realisasi pengesahan perda dibandingkan dengan jumlah rencana legislasi daerah dinilai sangat <b>buruk (1,00).</b></li> <li>• Kesesuaian Target Capaian Prioritas RPJMD dengan Capaian Tahunan Pemerintah Provinsi dalam LKPJ dinilai <b>cenderung buruk (4,00).</b></li> </ul>			

<p>Transparansi</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kemudahan akses kegiatan pengawasan DPRD Laporan Singkat, Risalah Rapat, Kunjungan Kerja Pembangunan Anggota DPRD dinilai masih <b>buruk (3,25)</b>.</li> <li>• Kemudahan akses Penggunaan Dana Aspirasi Anggota DPRD Provinsi dinilai masih <b>buruk (3,25)</b>.</li> <li>• Kemudahan akses terhadap dokumen PERDA dan Pergub non APBD dinilai masih <b>buruk (3.25)</b></li> </ul>	<p>Sulitnya akses terhadap regulasi tentang investasi di provinsi dinilai <b>buruk (3.25)</b></p>		
<p>Efisiensi</p>	<p>Rasio anggaran belanja pegawai (langsung + tiak langsung) terhadap total APBD dinilai <b>cenderung buruk (4.26)</b></p>			<p>Penggunaan energi dan sumberdaya alam yang ramah lingkungan dan berkelanjutan dinilai masih <b>cenderung buruk (4,60)</b>.</p>
<p>Efektivitas</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tingkat pengurangan pengangguran terbuka dinilai <b>cenderung buruk (4,50)</b>.</li> <li>• Masih sedikitnya Jumlah Perda Inisiatif dinilai <b>sangat buruk (1,05)</b>.</li> <li>• Tingkat kesenjangan (gini ratio) yang dinilai <b>sangat buruk (1.00)</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kualitas Udara, dan Tutupan Hutan dalam Indeks Kualitas Lingkungan Hidup 2010 dan 2011 dinilai masih <b>sangat buruk (2,20)</b>.</li> <li>• Kualitas Air dalam Indeks Kualitas Lingkungan Hidup 2010 dan 2011 dinilai masih <b>sangat buruk( 2,20)</b>.</li> <li>• Tingkat pertumbuhan investasi dinilai <b>cenderung buruk (4.28)</b></li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tingkat penyerapan lapangan kerja atau jumlah lapangan kerja yang tercipta dinilai masih <b>buruk (4.13)</b>.</li> </ul>

Rangkuman indikator dalam tabel di atas menunjukkan bahwa untuk **Arena Pemerintah**, ada 6 indikator sebagai faktor pendukung kinerja yang dinilai **“sangat baik”** yaitu adanya rasio APBD Perubahan terhadap APBD penetapan tanpa adanya asumsi dasar (prinsip akuntabilitas); waktu Penerbitan Peraturan Gubernur tentang Implementasi PERDA dan rata-rata waktu penyelesaian Perda di DPRD dalam 1 tahun terakhir (prinsip efisiensi); adanya regulasi tentang perlindungan lingkungan hidup, dan menurunnya tingkat kemiskinan, rendahnya disparitas pendapatan antar kabupaten dalam provinsi, serta disparitas Pendapatan antar Kabupaten dalam Provinsi 0,29 (Indeks Wiliamson) (prinsip efektivitas). Di sisi lain, ada 4 indikator yang menunjukkan kategori **“baik”** antara lain; kualitas audiensi/interaksi stakeholder dengan Gubernur (prinsip partisipasi), rasio belanja hibah/subsidi dan bantuan sosial terhadap belanja barang/jasa dan modal (prinsip akuntabilitas), serta kemudahan akses terhadap pertanggungjawaban DPRD dan kemudahan akses terhadap kelengkapan dokumen DPRD (prinsip transparansi). Serta ada pula 3 (tiga) indikator yang tergolong **“cenderung baik”**; persamaan kesempatan untuk melakukan audiensi dengan gubernur dan jangkauan DPRD dalam melakukan pengawasan pembangunan (prinsip keadilan), ketetapan waktu pengesahan perda APBD (prinsip akuntabilitas),

Namun sebaliknya ada 3 indikator yang melemahkan kinerja Arena Pemerintah, yang dinilai masih **“sangat buruk”**, antara lain; minimnya anggaran APBD untuk kesehatan (prinsip keadilan) dan minimnya jumlah perda inisiatif dan tingkat kesenjangan yang cukup tinggi (prinsip efektivitas). Untuk yang berkategori **“buruk”**; rendahnya anggaran APBD untuk bidang pendidikan, rasio realisasi pengesahan perda dibandingkan dengan jumlah rencana legislasi daerah (prinsip keadilan) dan kemudahan akses kegiatan pengawasan DPRD (laporan, risalah rapat, dan kunjungan kerja), serta Kemudahan akses Penggunaan Dana Aspirasi Anggota DPRD Provinsi dan Kemudahan akses terhadap dokumen PERDA dan Pergub non APBD (prinsip transparansi). Untuk indikator yang berkategori **“cenderung buruk”** ; anggaran APBD untuk penanganan kemiskinan, pelembagaan upaya perlindungan dan pemberdayaan perempuan (prinsip keadilan), kesesuaian target capaian prioritas RPJMD dengan capaian tahunan Pemerintah Provinsi dalam LKPJ (prinsip akuntabilitas), rasio anggaran belanja pegawai (langsung + tidak langsung) terhadap total APBD (prinsip efisiensi) dan tingkat pengangguran terbuka yang cukup tinggi (prinsip efektivitas).

Untuk **Arena Birokrasi**, ada 2 (dua) indikator sebagai faktor pendukung kinerja yang dinilai **“sangat baik”** yaitu tingginya rasio lamanya sekolah anak laki-laki dan perempuan (prinsip keadilan), dan pertumbuhan jumlah proyek investasi yang tinggi (prinsip efektivitas). Di sisi lain, ada 2 (dua) indikator yang menunjukkan kategori **“baik”** yaitu tingginya kualitas kelompok kerja pengarusutamaan gender (prinsip keadilan) dan Akses terhadap dokumen Keuangan SKPD (RKA SKPD, RKA PPKD, Ringkasan DPA SKPD, Ringkasan DPA PPKD) (prinsip transparansi). Serta ada pula 6 (enam) indikator yang tergolong **“cenderung baik”**; pengadaan barang dan jasa

yang tidak diskriminatif (prinsip keadilan), opini audit BPK yang berstatus WTP dan konsistensi kebijakan ekonomi birokrasi dengan kebijakan lingkungan dan zoning kawasan ekonomi (prinsip akuntabilitas), kemudahan pelayanan untuk pengurusan investasi dan rasio anggaran untuk belanja aparatur (langsung dan tidak langsung) terhadap total belanja publik Provinsi (prinsip efisiensi) serta persentase anggaran tahunan DPKD provinsi terhadap realisasi PAD (prinsip efektivitas).

Namun sebaliknya ada 4 indikator yang melemahkan kinerja Arena Birokrasi yang dinilai masih **"sangat buruk"**, antara lain ; tidak adanya unit pelayanan pengaduan masyarakat di dispenda Provinsi, tidak adanya unit pelayanan pengaduan masyarakat di bidang kesehatan, pendidikan dan pengentasan kemiskinan, serta tidak jelasnya keberadaan dewan kesehatan, dewan pendidikan dan dewan pengentasan kemiskinan (prinsip partisipasi) dan kualitas udara, air dan tutupan hutan yang sangat rendah (prinsip efektivitas). Untuk yang berkategori **"buruk"**; sulitnya akses terhadap regulasi tentang investasi di Provinsi Gorontalo (prinsip transparansi). Untuk indikator yang berkategori **"cenderung buruk"** berjumlah 3 (tiga) indikator; tidak adanya forum reguler antara pemerintah provinsi da masyarakat untuk memperkuat iklim investasi, penciptaan lapangan kerja dan pemberdayaan ekonomi masyarakat (prinsip partisipasi), rendahnya persentase pejabat perempuan di eselon 2 (prinsip keadilan), dan tingkat pertumbuhan inestasi yang rendah (prinsip efektivitas).

Untuk **Arena Masyarakat Sipil**, semua indikator capaian kinerja yang dijalankan dalam setiap prinsip tata kelola tidak ada yang bernilai "baik", namun juga sebaliknya tidak ada yang bernilai buruk, semua indikator hanya sampai sebatas nilai **"cenderung baik"**. Melihat capaian penilaian kinerja Arena Masyarakat Sipil ini di Gorontalo secara umum menyiratkan seperti dalam hasil FGD, bahwa interaksi masyarakat sipil dengan pihak stakeholders setempat tidak mendapat atensi khusus karena kebanyakan programnya dianggap eksklusif dan masyarakat belum banyak tahu agenda kegiatan LSM yang ada.

Begitupun untuk **Arena Masyarakat Ekonomi**, hampir sebagian besar indikator kinerjanya dalam menjalankan prinsip tata kelola mendapat nilai sebatas nilai **"cenderung baik"**. Ada 1 (satu) indikator kinerja yang dinilai masih **"cenderung buruk"** yakni: penggunaan energi dan sumberdaya alam yang ramah lingkungan dan berkelanjutan (prinsip efisiensi). Serta 1 (satu) indikator yang berkategori **"buruk"**; masih rendahnya tingkat penyerapan lapangan kerja atau jumlah lapangan kerja yang tercipta

### 3. Kesimpulan Dan Rekomendasi

#### 3.1. Kesimpulan

Deskripsi dan analisis indeks telah secara keseluruhan dijelaskan pada bagian 3 di atas, selanjutnya adalah menyimpulkan rangkaian angka-angka indeks tersebut dan mengaitkan dengan karakteristik umum pemerintahan daerah di Provinsi Gorontalo serta langkah-langkah perbaikan yang harus dilakukan ke depan.

Secara umum dapat di simpulkan bahwa kinerja tata kelola pemerintahan Provinsi Gorontalo dalam kategori cukup, meskipun jauh dari kata ideal yang memiliki skor (5.62). Skor indeks secara keseluruhan Gorontalo masih dibawah rata-rata nasional yang menempatkan Gorontalo berada pada peringkat ke 23 dari seluruh provinsi di Indonesia. Bila disimak berdasarkan arena, terlihat bahwa indeks rendah dibawah rata-rata nasional berada pada Arena Birokrasi (5.46), hal ini dikarenakan Arena Birokrasi ini masih belum cenderung baik dalam menjalankan Prinsip Partisipasi. Kelemahannya terletak pada tidak tersedianya Unit Pelayanan Pengaduan Masyarakat (UPPM) di Dispenda provinsi; tidak aktifnya Unit Pelayanan Pengaduan Masyarakat di bidang kesehatan, pendidikan, dan pengentasan kemiskinan; serta tidak jelasnya keberadaan dewan kesehatan, dewan pendidikan, dan dewan pengentasan kemiskinan. Tiga arena lainnya, memiliki indeks di atas rata-rata nasional.

Arena yang paling rendah di antara arena lainnya untuk Provinsi Gorontalo adalah Arena Pemerintahan (5,28) yang bernilai sama dengan rata-rata Nasional (5.28). Kelemahannya terletak pada masih buruknya kinerja dalam menjalankan Prinsip Keadilan, antara lain: masih rendahnya Anggaran APBD untuk kesehatan (non belanja pegawai) per kapita, untuk penanganan kemiskinan per kapita, dan untuk bidang pendidikan dibagi jumlah siswa sampai jenjang pendidikan 9 tahun (d disesuaikan dengan Indeks Kemahalan Konstruksi). Namun demikian sudah cenderung baik dalam memberi persamaan kesempatan audiensi/interaksi antara berbagai kelompok masyarakat dengan Gubernur.

Arena Masyarakat Ekonomi (5.91) di Provinsi Gorontalo termasuk diatas rata-rata nasional yang memiliki indeks 5.72. Semua indikator memiliki angka yang cenderung baik kecuali pada prinsip efisiensi dengan indikator penggunaan energi dan sumberdaya alam yang ramah lingkungan dan berkelanjutan. Begitu halnya dengan indikator penyerapan lapangan kerja pada prinsip efektivitas yang cenderung buruk.

Arena Masyarakat Sipil mendapat skor nilai 6,40 untuk Indeks Tata Kelolanya tertinggi di Provinsi Gorontalo dan juga secara akumulatif, sedikit di atas rata-rata Nasional 6,33. Kinerjanya dalam

menjalankan seluruh Prinsip Tata Kelola terkategori "cenderung baik" dilihat dari berbagai indikator seperti: pelibatan masyarakat rentan dan marginal dalam upaya pemberdayaan, monitoring dan advokasi, penyetaraan pengarus utamaan gender dan isu-isu kemanusiaan, pertanggungjawaban program dan keuangan lembaga, keterbukaan koordinasi dan komunikasi, tingkat efisiensi pengelolaan kegiatan, dan tingkat pengaruh dalam upaya pemeberantasan korupsi dan peningkatan kualitas layanan publik.

Pada semua dimensi arena perlu mendapatkan perhatian, pada Arena Pemerintahan, masyarakat sipil dan Arena Masyarakat Ekonomi masuk dalam kategori cukup sedangkan pada Arena Birokrasi perlu mendapatkan perhatian khusus/lebih serius karena kategorinya cenderung buruk pada beberapa sektor agar pada masa mendatang depan indeks tata kelola pemerintahan Gorontalo bisa baik bahkan baik sekali dan berada pada level di atas rata rata nasional.

Untuk lebih memperbaiki kinerja Tata Kelola Pemerintahan di Provinsi Gorontalo berdasarkan hasil IGI 2012 dapat direkomendasikan sementara sebagai berikut:

### **3.2 Rekomendasi**

Rekomendasi perbaikan akan terlihat lebih konkrit bila empat arena tersebut diuraiberdasarkan enam prinsip yang ada. Jika merujuk pada distribusi skors prinsip berdasarkan Arena Birokrasi yang memiliki kesenjangan, maka tampak bahwa prinsip partisipasi pada Arena Birokrasi memiliki skor yang sangat rendah (1.52), hal ini terjadi karena tidak ada unit pengaduan masyarakat. Secara lebih spesifik, tidak ada uniat pelayanan pengaduan mayarakat di bidang pendidikan, kesehatan dan pengentasan kemiskinan. Belum lagi dengan tidak adanya dewan yang menjadi wadah kolaboratif pemerintah dan masyarakat terkait urusan kesehatan, pendidikan dan kemiskinan.

Dengan merujuk poin-poin diatas, maka rekomendasi pun dapat lebih di katakan bahwa meskipun langkah-langkah perbaikan harus dilakukan pada seluruh empat arena yang ada untuk mencapai kinerja lebih baik, namun dalam upaya melakukan langkah-langkah perbaikan tersebut menghendaki adanya skala prioritas pada prinsip-prinsip yang memiliki skor dengan kategori cenderung buruk, buruk atau sangat buruk.

Untuk Arena Pemerintah, arena keadilan memiliki skor yang rendah (3.21). Hal ini terjadi karena beberapa faktor; Pelembagaan upaya perlindungan dan pemberdayaan perempuan, Anggaran APBD untuk kesehatan (non belanja pegawai) per kapita (d disesuaikan dengan Indeks Kemahalan Konstruksi), Anggaran APBD untuk penanganan kemiskinan per kapita.

Pada Arena Birokrasi, titik berat perbaikan hendaknya lebih difokuskan pada implementasi prinsip partisipasi. Pendirian Unit pelayanan pengaduan masyarakat pada bidang kesehatan, pendidikan dan pengentasan kemiskinan perlu mendapatkan prioritas utama oleh aparat pemerintah di Gorontalo agar dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik berdasarkan standar pelayanan minimum (SPM). Agar aparat dapat menjalankan tugasnya sesuai dengan kapasitas maka penempatan pegawai harus sesuai dengan kebutuhan. Kelayakan dan kompetensi pegawai menjadi prioritas bukan berdasarkan sangat intervensi politik. Analisis jabatan tidak hanya pada jabatan struktural namun juga melingkupi non jabatan sehingga diharapkan setiap SKPD memiliki SDM yang berkualifikasi dan memenuhi persyaratan.

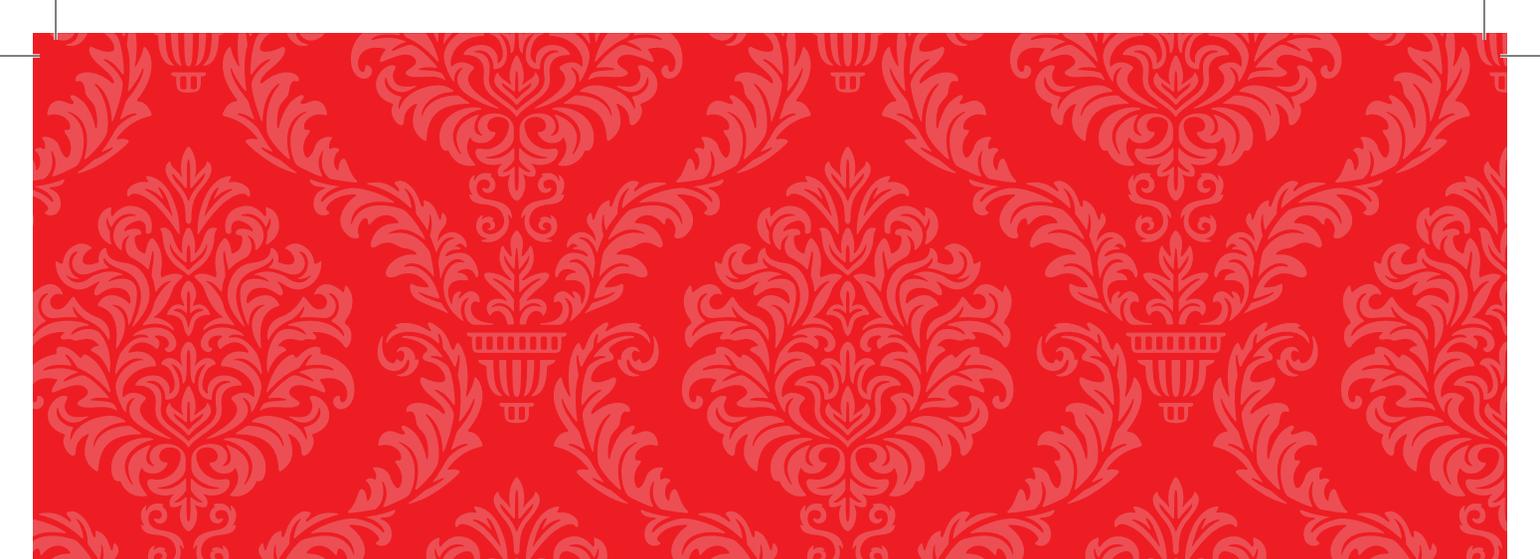
**Matriks Perbaikan Tata Kelola Pemerintahan Provinsi Gorontalo**

<b>Kebutuhan</b>	<b>Pemerintah</b>	<b>Birokrasi</b>	<b>Masyarakat Sipil</b>	<b>Masyarakat Ekonomi</b>
Mendesak	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meningkatkan Anggaran Apbd Untuk Kesehatan (Non Belanja Pegawai) Per Kapita</li> <li>• Menyiasati Untuk Menurunkan Tingkat Kesenjangan (Gini Ratio)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Membentuk Unit Pelayanan Pengaduan Masyarakat Di Bidang Kesehatan, Pendidikan, Dan Pengentasan Kemiskinan</li> <li>• Perlunya Keberadaan Dewan Kesehatan, Dewan Pendidikan, Dan Dewan Pengentasan Kemiskinan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secara General Kondisi Faktual Sudah Cenderung Baik, Namun Sebaiknya Tetap Meningkatkan Seluruh Kinerja Tata Kelola Menjadi Lebih Baik, Terutama Prinsip Partisipasi</li> </ul>	

<p>Penting</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meningkatkan Anggaran Apbd Untuk Kesehatan (Non Belanja Pegawai) Per Kapita, Penanganan Kemiskinan Per Kapita, Bidang Pendidikan Dibagi Jumlah Siswa Sampai Jenjang Pendidikan 9 Tahun</li> <li>• Memperkecil Rasio Apbd Perubahan Terhadap Apbd Penetapan Tanpa Adanya Perubahan Asumsi Dasar</li> <li>• Meningkatkan Kemudahan Akses Penggunaan Dana Aspirasi Anggota Dprd Provinsi, Laporan Singkat Kegiatan Pengawasan, Risalah Rapat, Kunjungan Kerja Pembangunan Anggota Dprd</li> <li>• Meningkatkan Jumlah Perda Inisiatif</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Memperbaiki Kualitas Air , Udara Dan Tutupan Hutan Dalam Indeks Kualitas Lingkungan Hidup</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meningkatkan Penyerapan Lapangan Kerja Atau Jumlah Lapangan Kerja Baru Yang Tercipta</li> </ul>
----------------	--	---	--	--

<p>Perlu</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Memperluas Jangkauan Dprd Dalam Melakukan Pengawasan Pembangunan Secara Merata (Tidak Diskriminatif)</li> <li>• Meningkatkan Kesesuaian Target Capaian Prioritas Rpjmd Dengan Capaian Tahunan Pemerintah Provinsi Dalam Lkpi</li> <li>• Meningkatkan Komitmen Anggota Dprd Dalam Memperjuangkan Kepentingan/ Aspirasi Publik</li> <li>• Meningkatkan Persentase Perempuan Di Parlemen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meningkatkan Kualitas Pelayanan Publik Yang Tidak Diskriminatif Terhadap Kelompok-Kelompok Terpinggirkan</li> <li>• Menggairahkan Iklim Investasi</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meningkatkan Perhatian Sektor Usaha Terhadap Tuntutan Kesejahteraan Buruh</li> <li>• Meningkatkan Kemampuan Sektor Usaha Dalam Menyelesaikan Sengketa Dengan Masyarakat</li> <li>• Meningkatkan Efisiensi Penggunaan Energi Dan Sumberdaya Alam Yang Ramah Lingkungan Dan Berkelanjutan</li> </ul>
--------------	---	---	--	---

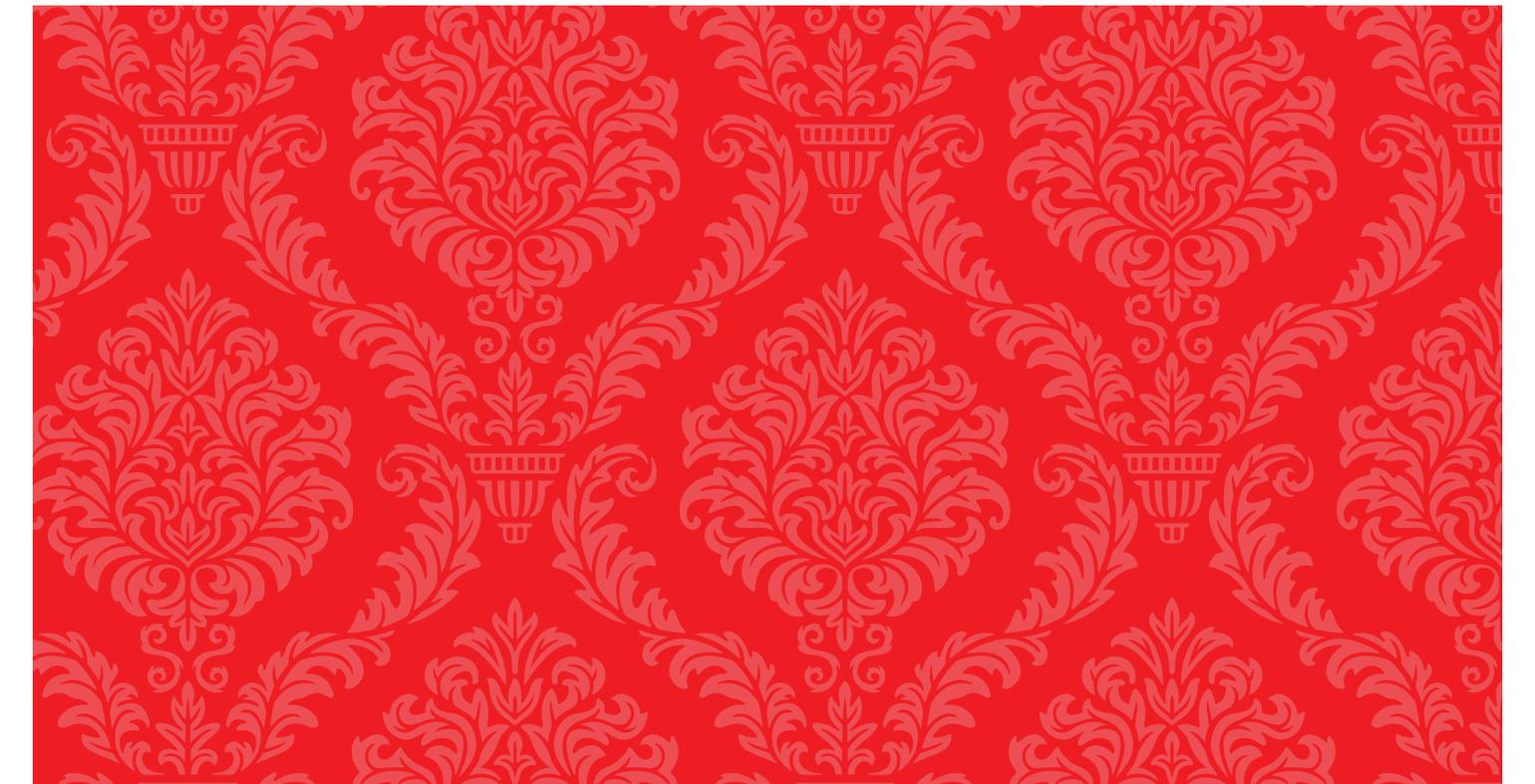




## 26. PROVINSI SULAWESI UTARA

# “HAMBATAN MENUJU KAWASAN EKONOMI KHUSUS”

Oleh: Anton Miharjo





## I. Sekilas Provinsi Sulut

Sulawesi Utara merupakan Provinsi yang dibentuk berdasarkan Undang-undang No 13 Tahun 1964 total luas wilayah 15.376,99 Km<sup>2</sup>. Wilayah Sulawesi Utara, sebelah Utara berbatasan dengan laut Sulawesi, Philipina dan laut pasifik; sebelah Timur berbatasan dengan Provinsi Maluku Utara, sebelah Selatan berbatasan dengan Provinsi Gorontalo dan sebelah Barat berbatasan dengan laut Sulawesi.

Secara administrasi Provinsi Sulawesi Utara terdiri dari 11 Kabupaten dan 4 Kota. Kabupaten Minahasa, Kabupaten Bolaangmongondow, Kabupaten Minahasa Selatan, Kabupaten Minahasa Utara, Kabupaten Minahasa Tenggara, Kabupaten Bolaangmongondow Utara, Kabupaten Bolmong Timur, Kabupaten Bolmong Timur, Kota Manado, Kota Bitung, Kota Tomohon dan Kota Kotamobagu merupakan wilayah yang berada di daratan Sulawesi. Sementara Kabupaten Sangihe, Kabupaten Talaud dan Kabupaten Sitaro merupakan wilayah kepulauan yang berbatasan langsung dengan Philipina.

Sampai akhir tahun 2010 jumlah penduduk Sulut sebanyak 2.270.596 jiwa, terdiri dari 1.098.018 jiwa laki-laki dan 1.056.217 jiwa perempuan. Dengan tingkat kepadatan penduduk 141 jiwa/km<sup>2</sup>. Kota Manado sebagai ibukota Provinsi memiliki tingkat kepadatan tertinggi; 2.630 Jiwa/Km<sup>2</sup>, sementara kepadatan penduduk terendah berada di Kabupaten Talaud; 60 Jiwa/km. Penduduk Sulawesi Utara terdiri dari etnis Minahasa, Mongondow, Sangihe, Talaud, Gorontalo, bugis dan Jawa. Penduduk Usia Kerja (Usia 15 Tahun keatas) di Sulut sampai tahun 2011 berjumlah 1.659.814 orang. Dari Total usia kerja yang masuk kategori angkatan kerja berjumlah 1.084.203 jiwa. Sementara dari jumlah angkatan kerja tersebut, yang masih dikategorikan pengangguran terbuka sampai tahun 2011 berjumlah 93.483 orang, turun 6,17% dari tahun sebelumnya. Pekerjaan Utama penduduk Sulawesi Utara yaitu Pertanian (34,0%), perdagangan (20,8%), jasa (16,6%), industri (7,2%) konstruksi (6,2), transportasi dan komunikasi (8,3) dan pertambangan (3,6%).

Pertumbuhan Ekonomi (PE) Sulut dari tahun ketahun mengalami trend yang positif. Bila ditahun 2011 pertumbuhan ekonomi Sulut hanya 7,39% kini ditahun 2012 PE sulut tumbuh sebesar 7,86 persen dan lebih tinggi dibandingkan dengan PE nasional (6,23%). Pertumbuhan ekonomi Sulut tahun 2012 dikontribusikan sektor konstruksi yang mencapai 10,29 persen disusul sektor keuangan, real estate dan jasa perusahaan sebesar 10,23 persen, sementara yang terendah disektor industri pengolahan yang hanya mengalami pertumbuhan sebesar 5,14 persen.

Menguatnya pertumbuhan ekonomi akan selalu beriringan dengan peningkatan tingkat kesejahteraan masyarakatnya. Tolak ukur untuk mengetahui tingkat kesejahteraan juga dapat dilihat dari total

PDRB per kapita dan seberapa jauh penurunan angka kemiskinan. Total PDRB/kapita Sulut atas harga konstan 2000 non migas tahun 2011 sebesar Rp 19.669.018,00 yang tahun sebelumnya, 2010 sebesar Rp 18 871. 116,00. Sementara angka penduduk miskin berjumlah 8,51% dari total jumlah penduduk Sulut. Dari total penduduk miskin (189.120 jiwa) , 60,6% tinggal di wilayah pedesaan dan 39,3% tinggal di wilayah perkotaan. Penurunan angka kemiskinan antara daerah pedesaan dan perkotaan relative sama di tahun 2011 dan 2012.

Angka melek huruf di Sulawesi Utara relative cukup tinggi (99,45%) dan jauh diatas rata-rata nasional. Dari 13 Kabupaten/Kota di Sulawesi Utara angka melek huruf tertinggi ada di Kota Manado (99,87%) sementara angka melek huruf terendah ada di Kabupaten Bolaang Mongondow (99,28%), dan Kabupaten Bolaang Mongondow Selatan (98,32%). Tingginya angka melek huruf di Sulawesi Utara memberikan kontribusi yang positif pada peningkatan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Sulut, dimana tahun 2011 menempati posisi nomor 2 terbaik di Indonesia dengan nilai IPM-nya 76,54.

Dari segi kualitas dan layanan kesehatan, Sulut sampai tahun 2011 memiliki rumah sakit sebanyak 34 buah, dari jumlah tersebut 13 diantaranya adalah rumah sakit umum. Sementara puskesmas sampai tahun 2011 berjumlah 173 buah dan posyandu berjumlah 2.235 buah. Untuk mendukung layanan di rumah sakit disemua tingkatan sampai tahun 2011 jumlah dokter 1,541 orang, tenaga perawat 3,498 orang dan tenaga bidan berjumlah 1.268 orang. Dari segi distribusi tenaga dokter umum antar kabupaten/kota di Sulut, Kota Manado merupakan wilayah yang memiliki jumlah 71 orang dokter, disusul kabupaten minahasa Utara sebanyak 66 orang dokter. Sementara jumlah tenaga dokter umum terendah ada di kabupaten Bolmong Selatan sebanyak 11 orang dokter dan Kabupaten Bolmong Timur sebanyak 15 orang dokter.

## **I.1. Implikasi dan Tantangan Tata Kelola**

Dari gambaran Geografi, demografi dan karakteristik Provinsi Sulawesi dapat dinyatakan bahwa provinsi Sulawesi Utara sebagai sebuah provinsi perbatasan memiliki lokasi yang yang strategis sebagai pengubung ke kawasan Asia – Pasifik, maka dari itu strategi pembangunan Sulut sebagai pintu perdagangan dikawasan Asia Pasifik sebagaimana yang tercantum dalam RPJMD sangatlah tepat. Selain letak geografisnya, provinsi Sulut juga memiliki sumber daya alam seperti pertambangan dan kelautan.

Pertumbuhan Ekonomi (PE) Sulut dari tahun ketahun mengalami peningkatan, ditahun 2011 pertumbuhan ekonomi sulut tumbuh 7,39% dan kini ditahun 2012 ekonomi sulut tumbuh sebesar 7,86. Peningkatan pertumbuhan ekonomi ini disebabkan karena begitu banyak investasi masuk ke Sulawesi Utara, namun pertumbuhan ekonomi hanya disumbangkan sector konstruksi, jasa

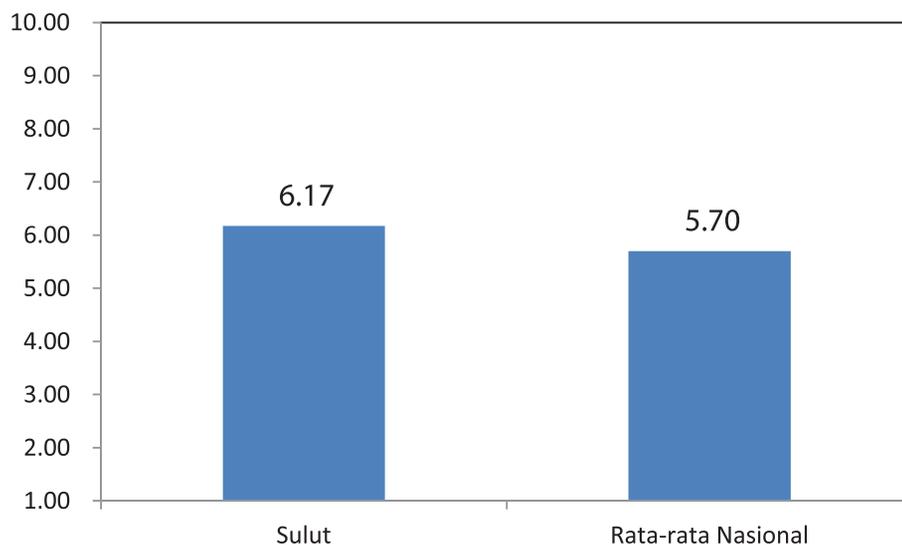
dan perhotelan yang mengalami peningkatan. Sementara pada sektor pertanian justru tidak ada peningkatan yang berarti. Padahal bila melihat peta kemiskinan Sulut, penduduk miskin ada di wilayah pedesaan dan wilayah dari segi geografi sulit diakses.

Dari segi sumber daya manusia Sulawesi Utara, kualitas capaian pendidikan Sulawesi Utara merupakan salah satu yang tertinggi di Indonesia dan IPM Sulut Tahun 2011 menempati peringkat ke-2 di Indonesia. Namun kendala dalam urusan pendidikan terlihat adanya kesenjangan kualitas layanan yang cukup signifikan antar kabupaten. Bila melihat data statistik Sulawesi Utara rata-rata lama sekolah Sulut, terdapat 6 kabupaten Kota yang rata-rata lama sekolahnya berada diatas rata-rata provinsi, sementara 9 kabupaten/kota lainnya berada dibawah rata-rata, terdapat 2 Kabupaten (Bolmong Selatan dan Bolmong Timur) yang masih mencapai angka dibawah 7 tahun yang berarti rata-rata masyarakatnya hanya menamatkan sampai tingkat SD

Urusan kesehatan di Sulawesi Utara secara umum dapat dikatakan baik, yang menjadi tantangan bagi sektor kesehatan ada pada belum meratanya distribusi pelayanan kesehatan, untuk wilayah-wilayah yang luas dan hasil pemekaran seperti Bolmong Selatan, Bolmong Timur dan wilayah di kepulauan akses layanan kesehatan seringkali terkendala factor transportasi dan medan yang sulit.

Kendala lain yang sangat berpotensi menurunkan kinerja tata pemerintahan ada pada sistim penganggaran daerah. Realisasi APBD Sulut tahun 2011 sebesar Rp 1.285.864.832.396,00, sementara PAD Sulawesi Utara ditahun 2011 Rp 535.087.974.492,00. dari total realisasi APBD Sulut bisa dinyatakan bahwa APBD Sulut masih mengalami ketergantungan yang sangat tinggi dari pemerintah pusat dan PAD hanya mampu menutupi 41,61% dari keseluruhan pembiayaan daerah. Selain ketergantungan penganggaran dari pemerintah pusat, juga sebagai besar dana dari pusat digunakan untuk menutupi belanja pegawai yang tiap tahun mengalami peningkatan, ditahun 2011. Masalah dan tantangan yang diungkapkan tidak hanya menjadi tanggungjawab pemerintah daerah. Kunci keberhasilan kinerja tata pemerintahan daerah juga sangat ditentukan peran dan kontribusi birokrasi, masyarakat sipil dan masyarakat ekonomi. Maju-mundurnya suatu daerah akan sangat ditentukan relasi dan interaksi antar 4 arena tersebut. Untuk itu sangat penting mengetahui kekuatan, kendala, kelemahan, ancaman dan peluang masing-masing arena.

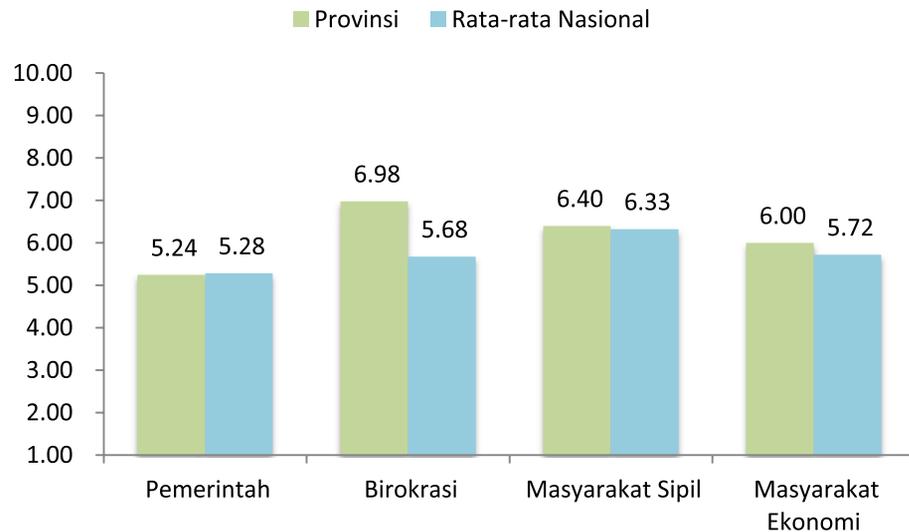
## II. TATA KELOLA PROVINSI



Indeks keseluruhan pemerintahan Provinsi Sulawesi Utara tahun 2012 cenderung baik dengan skor 6,17 dan berada diatas rata-rata indeks nasional (5,70). Dengan perolehan keseluruhan indeks tersebut posisi Sulawesi Utara dalam IGI 2012 menempati peringkat ke-9 dari 33 Provinsi di Indonesia. Untuk peringkat pertama diraih Provinsi Yogyakarta (6,80), disusul provinsi Jawa Timur (6,43) dan peringkat ke tiga ditempati provinsi Bali (6,37). Sementara 3 provinsi terbawah ditempat Provinsi Maluku Utara (4,45), Papua Barat (4,48) dan provinsi Bengkulu (4,81).

Bila dibandingkan dengan provinsi lainya di pulau Sulawesi. Indeks pemeritahan provinsi Sulut berada diperingkat pertama, disusul provinsi Sulawesi Barat (5,91), Sulawesi Selatan (5,67), Gorontalo (5,64), Sulawesi tengah (5,47) dan posisi terakhir ditempati provinsi Sulawesi tenggara (5,05).

## II.1. Analisa Level Arena



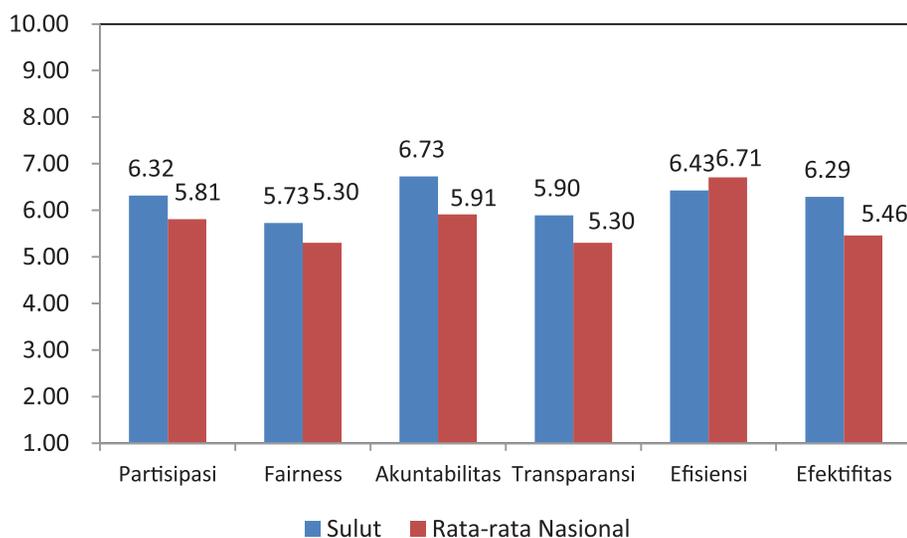
No.	Provinsi	Indeks Keseluruhan	Arena			
			Pemerintahan	Birokrasi	Masyarakat Sipil	Masyarakat Ekonomi
1.	Sulawesi Utara	6,17	5,24	6,98	6,40	6,00
2.	Sulawesi Barat	5,91	5,70	5,68	6,40	6,12
3.	Sulawesi Selatan	5,67	5,20	5,39	6,40	6,15
4.	Gorontalo	5,64	5,28	5,36	6,40	5,91
5.	Sulawesi Tengah	5,47	5,20	4,79	6,65	5,84
6.	Sulawesi Tenggara	5,05	4,78	4,28	6,40	5,37

Skor tertinggi indeks tata pemerintahan Sulut dikontribusikan Arena Birokrasi (6,98), Arena Masyarakat Sipil (6.40), Arena Masyarakat Ekonomi (6,00) dan terendah Arena Pemerintah (5,24). Dari grafik diatas menunjukkan bahwa dari 4 arena hanya indeks Arena Pemerintah yang berada dibawah indeks rata-rata nasional.

Arena Pemerintah Provinsi Sulut masih harus bekerja keras untuk memperbaiki kinerjanya. Karena bila dibandingkan dengan indeks provinsi lainnya diregional Sulawesi, Arena Pemerintah provinsi Sulut (5,24) berada di urutan ke-3. Urutan pertama diraih Arena Pemerintah provinsi Sulawesi Barat (5,70) dan disusul Arena Pemerintah provinsi Gorontalo(5,28). Patut diperhatikan dua provinsi yang menempati urutan tertinggi indeks Arena Pemerintahnya merupakan wilayah hasil pemekaran provinsi Sulsel dan Sulawesi Utara.

Bila kita membandingkan Arena Birokrasi yang memberikan kontribusi indeks tertinggi dari semua arena provinsi Sulut dengan provinsi lainnya di Indonesia. Posisi Arena Birokrasi Sulut berada diperingkat ke-6 terbaik dari 33 provinsi. Peringkat pertama ditempati provinsi Jogjakarta (6,80), Jawa Timur (6,43) dan DKI Jakarta (6,37). Sementara Arena Birokrasi provinsi terendah ditempati Provinsi Bengkulu (4,81), Provinsi Papua Barat (4,48), dan Maluku Utara (4,45).

## II.2. Analisa Prinsip Keseluruhan



Dari grafik diatas terlihat bahwa prinsip tertinggi ada pada prinsip keadilan (7,77) dan prinsip akuntabilitas (7,73) yang dikontribusikan Arena Birokrasi dan kedua prinsip tersebut berada diatas indeks rata-rata nasional. Sementara prinsip terendah ada pada prinsip keadilan (3,20) dan prinsip transparansi (4,04) yang dikontribusikan Arena Pemerintah.

Prinsip keadilan Arena Birokrasi provinsi Sulut berada diperingkat pertama dari 33 provinsi disusul Arena Birokrasi Provinsi DKI Jakarta yang memperoleh skor 7,59 dan provinsi Kepulauan Riau (7,54). Sementara prinsip keadilan Arena Birokrasi terburuk dimiliki provinsi Papua (2,26), provinsi Sulawesi Barat (3,88) dan provinsi Maluku Utara (3,92).

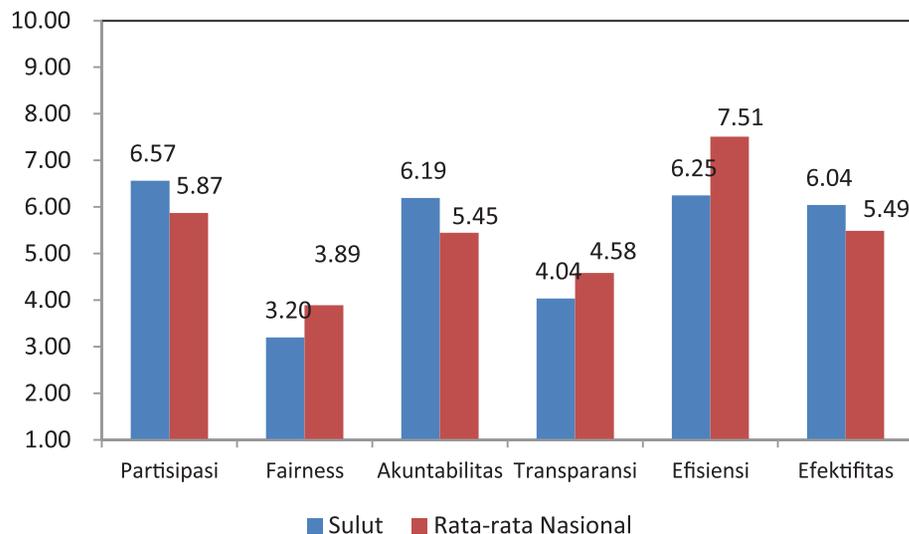
Sementara bila kita membandingkan prinsip keadilan Arena Pemerintah dengan provinsi lainnya posisi prinsip keadilan Arena Pemerintah Sulut berada pada posisi 17 besar terendah dari 33 provinsi di Indonesia. Skor terbaik untuk prinsip keadilan diraih provinsi DKI (9,60), disusul provinsi Aceh (8,28) dan Provinsi Kalimantan Timur (6,92).

Bila ditelisik lebih dalam lagi penyebab tingginya prinsip keadilan dari Arena Pemerintah provinsi DKI Jakarta karena alokasi dana APBD untuk bidang pendidikan dan kesehatan yang begitu besar. Alokasi Dana APBD provinsi DKI tahun 2011 untuk bidang pendidikan dikurangi belanja pegawai sebesar Rp 2.989.952.494.759,00 dan alokasi dana APBD bidang kesehatan sebesar Rp 2.455.134.255.291,00. Tingginya Alokasi dana untuk kesehatan dan pendidikan DKI Jakarta disebabkan realisasi APBD Provinsi DKI Jakarta yang sangat tinggi dibandingkan provinsi Sulut, dimana APBD DKI Jakarta Tahun 2011 sebesar Rp 26.423.599.893.297,00 sementara total realisasi APBD Provinsi Sulut ditahun yang sama hanya sebesar Rp 1.285.864.832.396,00.

Namun perbedaan yang mencolok dalam jumlah realisasi APBD DKI Jakarta dan provinsi Sulut, tidak kemudian harus dijadikan justifikasi untuk tidak meningkatkan alokasi dana APBD untuk bidang layanan pendidikan dan kesehatan. Karena kemudian bila kita melihat struktur keuangan daerah tahun 2011. Realisasi APBDSulut Tahun 2011 mencapai Rp 1.285.864.832.396,00 dan dari total sekitar 48,75% dihabiskan untuk belanja pegawai. Sementara alokasi dana APBD Sulut tahun 2011 untuk urusan pendidikan dikurangi belanja pegawai hanya sebesar Rp 66.656.252.490,00. Demikian halnya untuk alokasi dana APBD untuk urusan kesehatan juga dikurangi belanja pegawai hanya sebesar Rp. 43.064.051.825,00

### II.3. Analisa Prinsip per arena

#### Arena Pemerintah



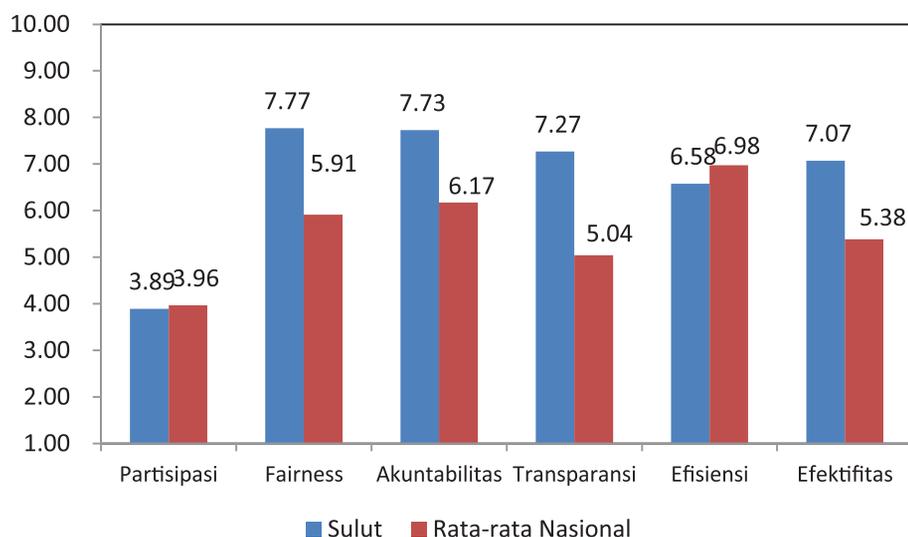
Dari enam prinsip yang dijadikan acuan Indeks *Arena Pemerintah* prinsip partisipasi memberikan kontribusi yang cukup tinggi dengan skor 6,57 disusul prinsip akuntabilitas(6,19), prinsip efesiensi

(6,25) dan prinsip efektivitas (6,04). Sementara prinsip keadilan memberikan kontribusi yang buruk dan berada dibawah indeks rata-rata nasional.

Rendahnya prinsip keadilan disebabkan karena masih minimnya alokasi dana APBD untuk urusan kesehatan, pendidikan dan pengentasan kemiskinan. Anggaran APBD 2011 untuk kesehatan per kapita yang disesuaikan dengan Indeks Kemahalan Konstruksi Provinsi Sulut hanya sebesar Rp 19,011, demikian hanya alokasi anggaran APBD untuk pendidikan per siswa disesuaikan dengan indeks kemahalan konstruksi provinsi hanya Rp 163.868.

Selanjutnya prinsip terendah kedua di Arena Pemerintah dikontribusikan prinsip Transparansi yang hanya memperoleh skor 4,04 lebih rendah dari indeks rata-rata nasional. Salah satu penyebab turunya indeks prinsip transparansi karena penerapan sistim transparansi dalam pengelolaan keuangan daerah masih pada tataran wacana. Dokumen-dokumen yang berkaitan dengan anggaran masih sulit di akses oleh public.

### *Arena Birokrasi*

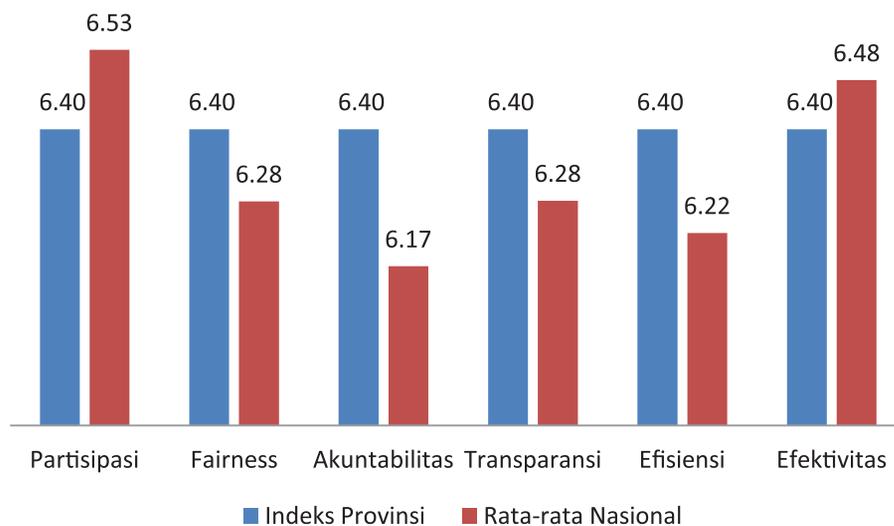


Dari Grafik diatas nampak jelas bahwa tingginya Indeks Arena Birokrasi dikontribusikan prinsip transparansi, prinsip akuntabilitas, prinsip keadilan dan prinsip efektivitas yang mendapat kategori baik dan jauh diatas rata-rata nasional. Meski prinsip efesiensi dikategorikan cenderung baik namun indeksnya masih dibawah rata-rata nasional. Sementara prinsip yang cenderung buruk diArena Birokrasi dikontribusikan prinsip partisipasi, yang juga indeksnya berada dibawah rata-rata nasional. Membaiknya indeks Arena Birokrasi tidak bisa dilepaskan dari upaya Gubernur Sulut, Dr SH Sarundajang di periode kedua kepemimpinannya yang begitu getol mendorong reformasi birokrasi,

berbagai program dilakukan untuk meningkatkan kinerja birokrasinya. Untuk mendorong percepatan reformasi birokrasi, evaluasi reguler terhadap kinerja aparat birokrasi konsisten dilakukan setiap bulan juga dilakukan pemberian *award* maupun *punishment* kepada semua aparat birokrasi provinsi. Kondisi ini yang membuat aparat birokrasi cukup ketat dalam melaksanakan tugas-tugasnya.

Namun hal yang perlu menjadi perhatian Arena Birokrasi adalah penerapan prinsip partisipasi yang cenderung buruk. Pelibatan masyarakat hanya ditemukan di bidang pendidikan yang sudah terbentuk dewan pendidikan mulai dari level sekolah (komite Sekolah), dewan pendidikan kabupaten dan dewan pendidikan provinsi. Sementara pada bidang urusan kesehatan dan urusan pengentasan kemiskinan tidak ditemukan keberadaan dewan kesehatan dan dewan pengentasan kemiskinan. Hal yang sama juga terjadi di dinas pendapatan daerah dalam FGD IGI Sulut (12/2/2013) peserta diskusi mempertanyakan tentang belum maksimalnya fungsi unit pengaduan masyarakat di Dinas Pendapatan daerah.

### Arena Masyarakat Sipil

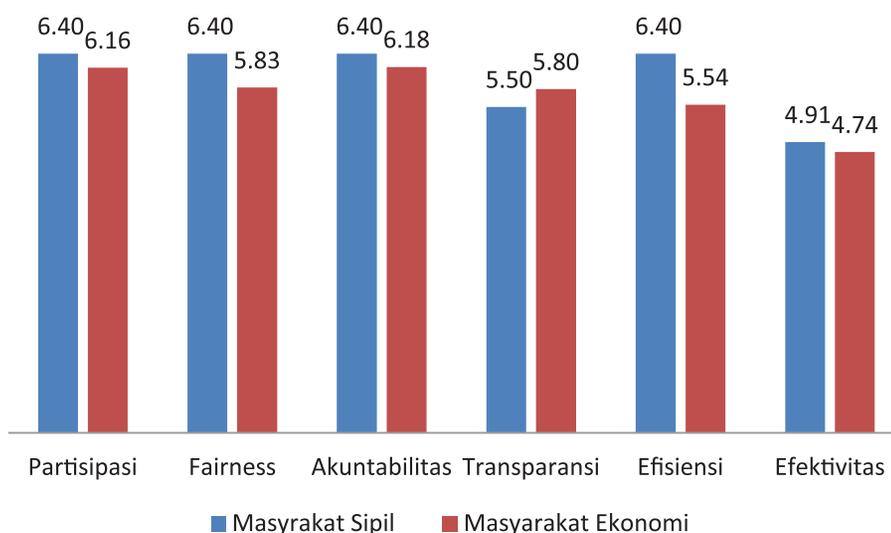


Cenderung baiknya arena masyarakat disumbangkan semua prinsip yang ada di arena masyarakat. Prinsip Partisipasi, keadilan, akuntabilitas, transparansi efisiensi dan efektivitas memiliki skor yang sama. Namun hal yang perlu menjadi perhatian diarena masyarakat ada pada prinsip partisipasi dan efektivitas, meski dikategorikan cenderung baik tapi indeksnya masih dibawa rata-rata nasional.

Salah satu titik lemah Arena Masyarakat Sipil sebagaimana yang terungkap dalam FGD IGI Sulut, yaitu belum fokusnya masyarakat sipil dalam melakukan advokasi kebijakan pemerintah daerah, masyarakat sipil dianggap belum bisa membangun jaringan yang kuat untuk mendorong percepatan

perbaikan kualitas tata pemerintahan. Ada kecenderungan masyarakat sipil terjebak dalam pragmatisme program masing-masing. Pada yang saat bersamaan pemerintah daerah dan birokrasinya masih menganggap organisasi masyarakat sipil seperti LSM, Organisasi buruh, organisasi sebagai "oposisi" yang sulit diajak kerjasama.

## Arena Masyarakat Ekonomi



Dari grafik diatas menunjukkan Arena Masyarakat Ekonomi cenderung baik. Kontribusi tertinggi dari Arena Masyarakat Ekonomi dikontribusikan prinsip partisipasi, keadilan, akuntabilitas dan prinsip efesiensi yang indeksinya diatas rata-rata nasional. Sementara prinsip terendah dikontribusikan prinsip efektivitas yang hanya mendapat skor 4,91 dan prinsip transparansi dengan skor 5,50.

Cenderung baiknya prinsip masyarakat ekonomi sejalan dengan visi strategis pembangunan sebagaimana yang tertuang dalam RPJMD (2010-2015) untuk menjadikan Sulawesi Utara sebagai pintu perdagangan dikawasan asia-pasifik. Pelibatan masyarakat ekonomi dalam perumusan pembangunan telah dilakukan pemerintah daerah meski belum dilaksanakan secara regular. Usaha pemerintah daerah untuk menarik investasi masuk di Sulawesi Utara Nampak terlihat pada rencana menjadikan pelabuhan internasional dan mendorong direalisasikannya Kawasan Ekonomi Khusus (KEK).

Selain itu untuk memperbaiki layanan dan mempermudah perijinan dunia usaha, pemerintah Provinsi telah membentuk layanan perijinan satu atap dan ini juga dilakukan disemua kabupaten dan Kota. Namun hal yang perlu menjadi perhatian kualitas layanan perijinannya belum sesuai harapan, kArena Masyarakat Ekonomi masih mengalami kendala birokrasi ketika mengurus SIUPP dan proses pengurusan ijin yang lama dan berbelit-belit, kondisi ini terungkap dalam FGD IGI Sulut.

## II.4. Analisa Indikator

Setelah rangkaian dekripsi tentang 4 arena dan prinsip masing-masing arena, hal yang menarik adalah melihat indikator-indikator yang menyebabkan baik dan buruknya skor masing-masing arena. Pendalaman analisa Indikator masing-masing prinsip dalam setiap arena sangat penting untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang perlu menjadi perhatian dalam perbaikan tata pemerintahan. Indeks yang terlihat disemua arena dan masing-masing prinsip secara keseluruhan bersumber dari 89 indikator. Dalam bagian analisa indikator ditampilkan beberapa indikator yang cukup baik dan sangat buruk di setiap prinsip dimasing-masing arena.

### 2.4.1. Indikator Arena Pemerintah

Sebagaimana yang telah diungkapkan pada bagian sebelumnya, Arena Pemerintah memiliki Indeks terendah dan disumbangkan dari prinsip keadilan. Bila melihat indikator-indikator dari prinsip keadilan, Nampak jelas alokasi dana APBD tahun 2011 untuk pelayanan publik belum maksimal. *Anggaran APBD untuk kesehatan (non belanja pegawai) mendapat indeks dengan kategori sangat buruk (1,58)* disusul kemudian indikator untuk alokasi anggaran pendidikan “*Anggaran APBD bidang pendidikan dibagi jumlah siswa sampai jenjang pendidikan 9 tahun yang disesuaikan dengan indeks kemahalan konstruksi*” juga mendapat kategori sangat buruk (2,57).

Minimnya alokasi anggaran layanan public dapat terlihat pada APBD Tahun 2011, dimana alokasi anggaran APBD untuk urusan pendidikan dikurangi belanja pegawai hanya sebesar Rp 66.656.252.490,00, alokasi dana APBD untuk urusan kesehatan juga dikurangi belanja pegawai hanya sebesar Rp. 43.064.051.825,00 demikian hanya alokasi dana APBD untuk urusan kemiskinan hanya sebesar Rp 19.483.483.921,00.

Hal yang sama terlihat pada indikator untuk alokasi anggaran penanganan kemiskinan (2,75). Bila memperhatikan indikator-indikator prinsip keadilan diArena Pemerintah, hal yang positif hanya disumbangkan Pelembagaan upaya perlindungan dan pemberdayaan perempuan yang mendapat kategori sangat baik (10,00) dan Persamaan kesempatan audiensi/interaksi antara berbagai kelompok masyarakat dengan Gubernur dengan skor 7,30.

Belum maksimalnya alokasi dana APBD untuk peningkatan kualitas layanan hak dasar kemudian memunculkan sikap ‘kehati-hatian’ dan cenderung tidak transparan. Hal ini dapat dilihat pada indikator-indikator prinsip transparansi Arena Pemerintah “*Kemudahan Akses Penggunaan Dana Aspirasi Anggota DPRD Provinsi*” memperoleh nilai yang sangat buruk (1,00) disusul kemudian *Kemudahan Akses Pertanggungjawaban APBD provinsi* yang juga mendapat kategori buruk dengan skor 3,25. Disusul “*Kemudahan akses kegiatan pengawasan DPRD Laporan Singkat, Risalah*

*Rapat, Kunjungan Kerja Pembangunan Anggota DPRD*". Indikator "*Kemudahan Akses Penggunaan Dana Aspirasi Anggota DPRD Provinsi mendapat kategori sangat buruk (1,00)*". Hal yang positif pada prinsip *Transparansi Arena Pemerintah hanya disumbangkan Kualitas komunikasi gubernur dalam mengkoordinasi pembangunan yang mendapat kategori baik (8,20)*

Pemerintah daerah belum sepenuhnya menerapkan transparansi dalam meningkatkan kinerja tata pemerintahan daerah. Hal ini dirasakan pada saat melakukan penelitian data APBD, laporan pertanggungjawaban gubernur dan data pendukung lainnya sulit diakses dan harus melalui mekanisme yang berbelit-belit. Hal ini juga diperkuat manakalah membuka website pemprov sulut, data seperti Perda APBD dan non APBD tidak ditemukan dalam website resmi tersebut.

Dari semua prinsip di Arena Pemerintah, prinsip Akuntabilitas yang memberikan kontribusi yang baik. Baiknya prinsip akuntabilitas dikontribusikan indikator *Rasio Belanja Hibah/Subsidi dan Bantuan Sosial terhadap Belanja Barang/Jasa dan Modal dengan kategori sangat baik (9,19)* disusul *Rasio APBD Perubahan terhadap APBD Penetapan Tanpa Adanya Perubahan Asumsi Dasar (8,22)* dan *Ketepatan waktu dalam pengesahan Perda APBD (7,00)*. Sementara *Kesesuaian Target Capaian Prioritas RPJMD dengan Capaian Tahunan Pemerintah Provinsi dalam LKPJ (4,00)* dan *Komitmen anggota DPRD memperjuangkan kepentingan/aspirasi publik (6,40)* merupakan indikator terendah pada prinsip akuntabilitas Arena Pemerintah.

#### **2.4.2. Indikator Arena Birokrasi**

Arena Birokrasi merupakan arena yang memberikan kontribusi yang paling tinggi untuk perbaikan tata pemerintahan provinsi Sulut. Prinsip Transparansi dan prinsip akuntabilitas memberikan kontribusi yang tertinggi. Membaiknya prinsip transparansi dikontribusikan indikator *Kemudahan akses terhadap regulasi tentang investasi di provinsi yang mendapat skor (10,00)*.

Saat ini di provinsi Sulawesi Utara telah terbentuk layanan satu atap hal yang sama juga terbentuk di kabupaten dan kota. Makin baiknya layanan investasi telah turut mempengaruhi peningkatan pertumbuhan investasi di Sulawesi Utara yang mendapat skor sangat baik (10,00). Dari data BPS, realisasi proyek tahun 2011 sebanyak 14 buah proyek. Dengan tingkat penyerapan tenaga kerja sebanyak 53.781, 00 orang.

Hal yang sama juga terlihat pada Indikator *Prinsip keadilan* Arena Birokrasi. Indikator "*Rasio lamanya sekolah anak laki-laki dan perempuan (mean years of schooling)*" yang mendapat kategori sangat baik (9,87) disusul indikator *Persentase kelahiran yang dibantu medis (dokter dan bidan) terhadap total angka kelahiran yang mendapat skor 7,50*. Kedua indikator tersebut berada diatas rata-rata

nasional. Indikator yang rendah untuk prinsip keadilan ada pada indikator Kualitas Kelompok Kerja Pengarusutamaan Gender di Provinsi. Meski Pokja PUG telah dibentuk namun dalam kenyataannya Pokja belum maksimal dalam melaksanakan fungsinya

Prinsip terendah dari Arena Birokrasi disumbangkan prinsip Partisipasi yang mendapat skor 3,89. Cenderung buruknya prinsip partisipasi disebabkan indikator *Ada tidaknya Unit Pelayanan Pengaduan Masyarakat (UPPM) di Dispenda provinsi yang hanya mendapat skor 1.00 (sangat buruk)*, di susul indikator *ada tidaknya Unit Pelayanan Pengaduan Masyarakat di bidang kesehatan, pendidikan, dan pengentasan kemiskinan* yang hanya mendapat skor (4,6).

Dari hasil observasi tidak ditemukan UPPM dibidang kesehatan, pendidikan dan kesehatan. Beberapa rumah sakit di provinsi Sulut hanya menyediakan kotak surat pengaduan namun tidak jelas bagaimana jenjang penyelesaian pengaduan masyarakat. Minimnya ruang partisipasi masyarakat terverifikasi juga dalam FGD IGI 2012, peserta FGD menyatakan keluhan-keluhan masyarakat dalam layanan perpajakan, investasi, kesehatan dan pendidikan cenderung terabaikan dan tidak jelas penyelesaiannya.

Hal yang sama juga ditemukan pada indikator *Ada tidaknya forum reguler antara pemerintah provinsi dan masyarakat untuk memperkuat iklim investasi, penciptaan lapangan kerja, dan pemberdayaan ekonomi rakyat* yang juga dikategorikan cenderung buruk(4,00). Saat ini tidak ada forum-forum regular antara pemerintah, masyarakat ekonomi dan masyarakat sipil. Pelaksanaan pertemuan antar pihak tersebut hanya bersifat insidental tergantung isu atau kasus yang akan direspon.

Selain prinsip Partisipasi, prinsip terendah yakni **Prinsip efisiensi** (6,58) dan juga berada dibawah rata-rata nasional (**6,98**). Bila ditelisik lebih dalam lagi penyebab turunnya indeks prinsip efisiensi disumbangkan indikator Rasio Anggaran untuk Belanja Aparatur (Langsung dan Tidak Langsung) terhadap Total Belanja Publik Provinsi yang hanya mendapat skor 5,06 dan berada dibawah rata-rata nasional (6,56). Dari total realisasi APBD Tahun 2011 (Rp 1.285.864.832.396,00,) sebesar Rp 626.908.175.514,00 digunakan untuk belanja pegawai (belanja tidak langsung)

### **2.4.3. Indikator Arena Masyarakat Ekonomi**

Makin baiknya layanan investasi yang dilakukan Arena Birokrasi telah turut mempengaruhi kinerja Arena Masyarakat Ekonomi (pelaku bisnis), ini terlihat dari indikator-indikator yang ada. Seperti indikator “Kesempatan yang sama bagi anggota asosiasi dalam mendapatkan informasi, fasilitas dan mengikuti tender/proyek”, “Kepatuhan sektor usaha terhadap aturan dan prosedur pelaksanaan usaha”, “Kemampuan sektor usaha dalam menyelesaikan sengketa dengan masyarakat” yang rata-rata memperoleh nilai 6,40 (cenderung baik).

Namun yang perlu menjadi perhatian dalam mengelolah iklim usaha yaitu banyaknya investasi yang masuk di Sulawesi Utara belum serta-merta berdampak besar pada pengurangan angka pengangguran dan angka kemiskinan, terlihat pada prinsip efektivitas. Indikator tingkat penyerapan lapangan kerja atau jumlah lapangan kerja yang terciptamendapat skor ( 4,62.). Hal ini disebabkan investasi yang masuk di Sulawesi Utara lebih banyak di sektor jasa, perbankan dan pertambangan. Sementara bila melihat data statistik, angka pengangguran justru lebih banyak berada wilayah pedesaan. Demikian halnya juga angka kemiskinan, dimana dari total penduduk miskin (189.120 jiwa), 60,6% tinggal di wilayah pedesaan. Hal ini juga diperkuat dengan persentase pengangguran terbuka ditahun 2011 masih 9,19% yang hanya turun 1,29% dari tahun 2010 (10,48%)

#### 2.4.4. Indikator Arena Masyarakat Sipil

Semua prinsip Arena Masyarakat Sipil skornya sama dan dikategorikan cenderung baik (6,40). Namun prinsip efektivitas masih dibawah rata-rata nasional (6,33) menurunnya prinsip efektivitas disumbangkan indikator Kontribusi OMS terhadap upaya pemberdayaan **kelompok-kelompok rentan** (contoh: perempuan, fakir miskin, anak-anak, cacat, lansia, HIV/AIDS) dan Kontribusi OMS terhadap upaya pemberantasan korupsi, dua indikator tersebut masih dibawah rata-rata nasional.

Harus diakui tidak banyak OMS yang focus pada isu tata pemerintahan dan penguatan kelompok rentan (perempuan, anak-anak, cacat dan lansia). Di Sulawesi Utara lembaga yang fokus pada isu perempuan dan anak yakni Swara Perempuan dan KPI. Sementara nyaris tidak ada lembaga yang memfokuskan diri pada isu korupsi dan tata pemerintahan yang baik. Bahwa ada lembaga seeperti SCW dan sejenisnya namun pola advokasinya dalam penanganan korupsi terkesan sporadis dan ketiadaan perencanaan. Kondisi ini telah menyebabkan penyelesaian kasus-kasus yang ditangani Polda dan Kejati terkesan lambat penyelesaiannya.

### III. Rekomendasi

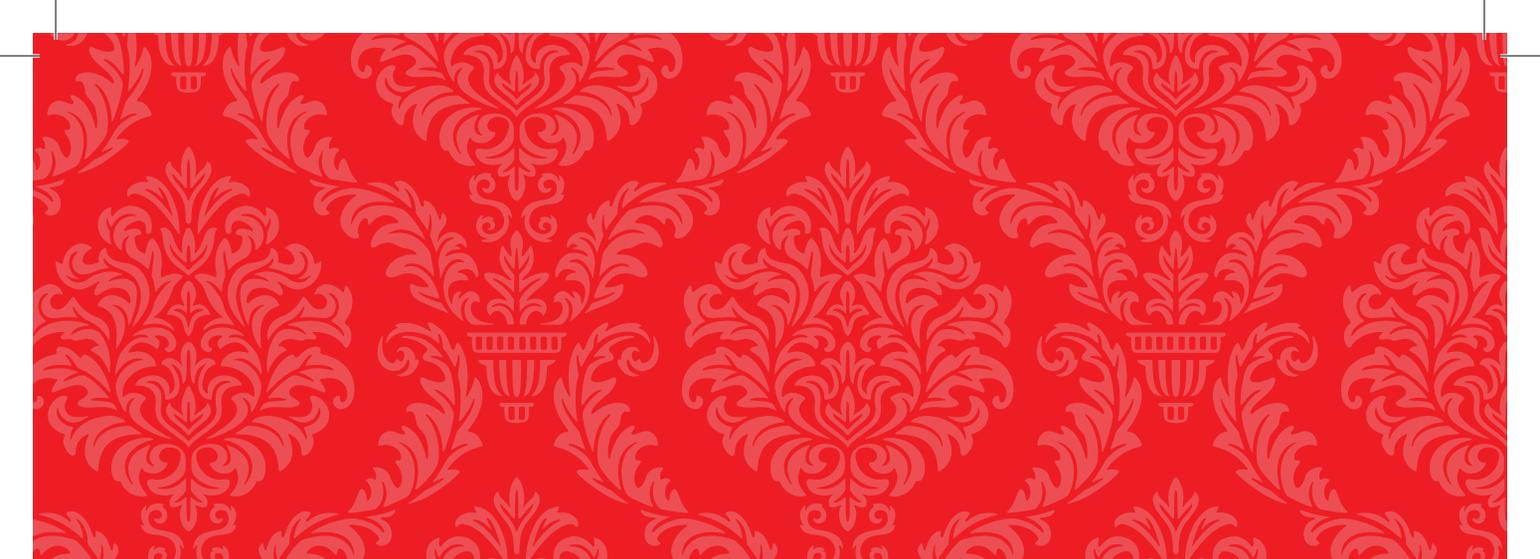
Setelah melihat analisis indeks tata pemerintahan provinsi Sulut sebagaimana yang diungkapkan diatas dan juga memperhatikan kondisi karakteristik yang dimiliki provinsi Sulawesi Utara, maka rekomendasi yang sebaiknya dilakukan Arena Pemerintah, Arena Birokrasi, arena masyarakat dan Arena Masyarakat Ekonomi untuk lebih meningkatkan kinerja tata pemerintahannya antara lain :

1. **Penyusunan anggaran APBD lebih memprioritaskan alokasi anggaran Pendidikan dan kesehatan.** Peningkatan kualitas Sumber daya manusia provinsi Sulawesi Utara mutlak dilakukan, apalagi bila melihat RPJMD provinsi Sulawesi Utara yang mendorong provinsi Sulut menjadi pintu gerbang Indonesia untuk perdagangan dikawasan asia pasifik. Meski IPM

Sulut nomor 2 tertinggi di Indonesia, namun upaya perbaikan kualitas layanan pendidikan dan kesehatan tidak boleh berhenti. Layanan pendidikan dan kesehatan sebaiknya diarahkan di kabupaten/kota yang masih tertinggal dan untuk meningkatkan akses pendidikan bagi masyarakat yang tidak mampu, pemerintah provinsi harus mengalokasikan beasiswa untuk pendidikan SMP, SMA dan mahasiswa

2. **Penerapan Prinsip-Prinsip Transparansi.** Salah satu syarat untuk mengukur penerapan tata pemerintahan yang baik adalah sejauh mana keterbukaan pemerintah daerah. Untuk itu perubahan paradigma mutlak dilakukan, pemerintah daerah harus lebih menerapkan prinsip transparansi agar masyarakat dapat mengakses dokumen publik.
3. **Memperbaiki mekanisme dan ruang partisipatif masyarakat.** Pemerintah dan birokrasi harus membuka dan meningkatkan ruang untuk peningkatan partisipasi masyarakat seperti membentuk Dewan kesehatan, dewan pengentasan kemiskinan, membentuk Pelayanan Pengaduan Masyarakat (UPPM) di Dispenda provinsi, bidang kesehatan, pendidikan dan kemiskinan. Selain itu dalam penyusunan Perda, baik Perda APBD dan Non APBD pelibatan partisipasi masyarakat melalui hearing publik sangat penting untuk dilakukan
4. **Peningkatan Kualitas layanan Perijinan Usaha dan Investasi.** Kualitas pelayanan pada unit-unit satu atap perlu untuk lebih ditingkatkan. Standar pelayanan prima harus dijadikan prioritas, biaya perijinan dan proses perijinan usaha harus dilakukan secara transparan.
5. **Memberikan prioritas dalam pembangunan industri pertanian.** Hal ini penting dilakukan karena bila memperhatikan pertumbuhan investasi yang begitu baik namun tidak banyak menyumbang pengurangan angka pengangguran, hal ini disebabkan karena investasi yang masuk di Sulawesi Utara justru lebih banyak berinvestasi di sektor jasa dan pertambangan. Sementara pengangguran dan kemiskinan sebagaimana yang terlihat pada profil daerah ada di wilayah pedesaan.
6. **Peningkatan kinerja tata kelola pemerintahan bukan hanya menjadi tanggungjawab pemerintah daerah dan birokrasi namun juga harus menjadi tanggung-jawab bersama.** Untuk itu pelibatan masyarakat ekonomi dan masyarakat sipil menjadi sangat penting. Pemerintah daerah penting mendorong keberadaan forum-forum regular untuk membahas masalah-masalah yang dialami daerah. Juga pada saat bersamaan, masyarakat sipil harus juga lebih meningkatkan kualitas advokasinya, membuka diri dan membangun jejaring dengan pemerintah dan birokrasi

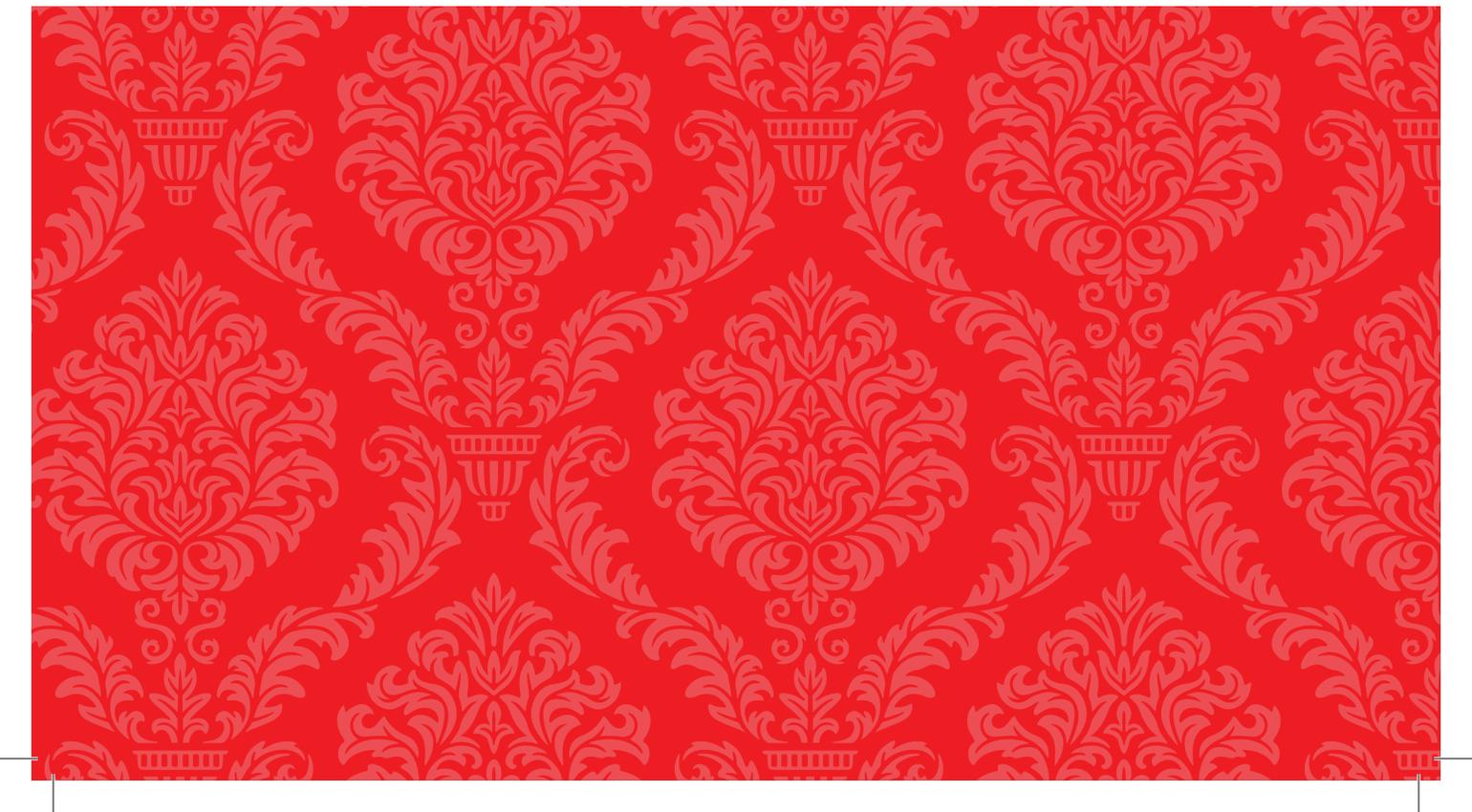


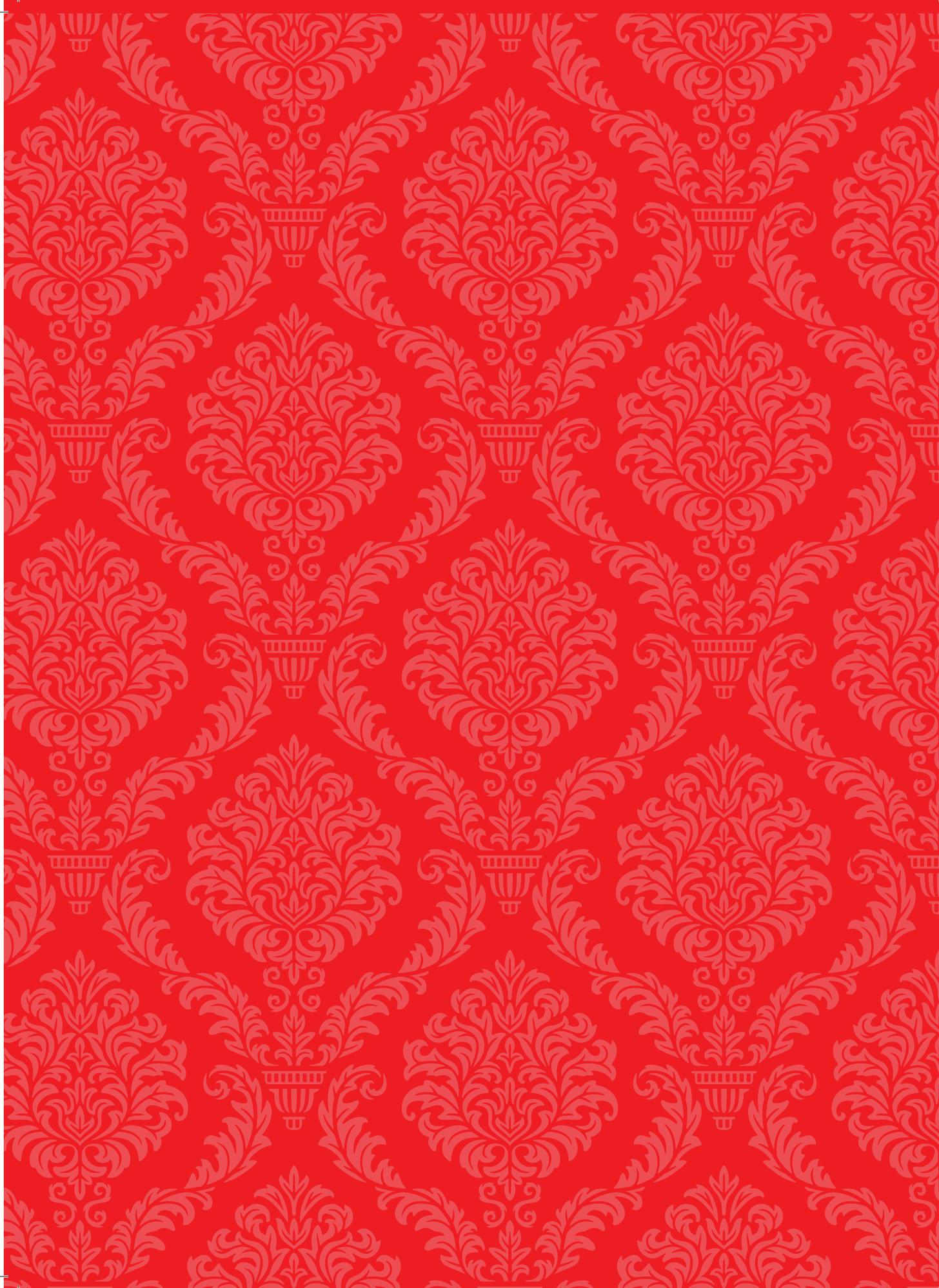


## 27. PROVINSI BALI

# “TANTANGAN TATA KELOLA DI PULAU SERIBU PURA”

Oleh: Tedi Erviantono





## I. DINAMIKA PROVINSI BALI

### 1.1. Kondisi Umum Geografis, Demografis, Sosial dan Ekonomi

Luas wilayah Provinsi Bali sebesar 5.636,66 km<sup>2</sup>. Kondisi demografis masyarakat provinsi berjuluk *Balidwipa* ini, terdiri atas 3.643.472 penduduk dengan rincian 1.801.989 penduduk laki-laki dan 1.788.666 penduduk perempuan. Penduduk usia produktif Provinsi Bali mencapai 2,952 juta orang. Dari jumlah tersebut, 2.257,26 ribu orang tergolong sebagai angkatan kerja. Sedangkan tingkat kemiskinan di Bali hanya 4,59 persen atau sebesar 16,9 ribu orang. Derasnya arus migrasi ditengarai sebagai sumber berbagai persoalan khususnya kemiskinan baru di Bali, selain berpengaruh terhadap kepadatan penduduk di Provinsi Bali yang rata-rata kepadatannya mencapai 705 jiwa per km<sup>2</sup>.

Pendukung utama perekonomian adalah seni budaya dan panorama alam Bali. Sektor perekonomian utama di Bali adalah pariwisata (*services sector*), pertanian, industri kecil dan menengah. Ketiga sektor inilah penggerak utama pembangunan ekonomi dominan di Bali.

Salah satu aspek pertumbuhan ekonomi yang menjadi perhatian utama di provinsi berjuluk seribu pura ini adalah aspek distribusi pembangunan ke seluruh kabupaten/kota di Bali, terutama di kabupaten/kota dengan tingkat kemiskinan yang tinggi. Upaya mengurangi tingkat kesenjangan antar kabupaten/kota dilandaskan pada RPJMD Provinsi Bali dimana perekonomian Bali bertumpu pada ekonomi tersier (*services sector*). Sektor tersier berkontribusi besar terhadap struktur ekonomi khususnya dalam pembentukan total nilai tambah pertumbuhan ekonomi. Ironisnya pembangunan terkonsentrasi di wilayah Bali bagian Selatan meliputi Denpasar, Badung, Gianyar dan Tabanan (Sarbagita). Tingkat pertumbuhan ekonomi mencapai 4,33 persen pada tahun 2011. Total nilai tambah yang tercipta (PDRB nominal/atas dasar harga berlaku) di Bali tahun 2011 mencapai Rp 7,744,070.00.

Sistem bangun ekonomi Bali berpijak pada aspek sosial dengan konsep *Tri Hita Karana* yaitu aktualitas mengedepankan hubungan manusia dengan Tuhan, manusia dengan manusia, serta manusia dengan alam. Konsep ini secara umum melandasi sebagian besar sistem sosial masyarakat Bali.

Secara administratif, Provinsi Bali terbagi menjadi 8 kabupaten, 1 kota, 57 kecamatan, 716 desa/kelurahan. Mengingat aktivitas adat istiadat yang dijalankan masyarakat sangat kuat, maka berdasar Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 03 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman, ditegaskan bahwa provinsi ini mengenal dua jenis desa, yaitu desa dinas (urusan administratif) dan desa adat/pakraman (urusan agama dan adat istiadat), dimana pada Provinsi Bali sendiri terdapat 1.480 Desa Pakraman dengan 4.361 banjar adat (setingkat RW) yang ada di dalamnya.

Saat penelitian Indonesia Governance Index (IGI) dilaksanakan, Provinsi Bali sedang mengelat pemilihan gubernur dan wakil gubernur. Secara politis, Bali terpilah pada dua kekuatan besar, Partai Golkar (Golkar) dan PDI-Perjuangan (PDI-P). Gubernur *incumbent* yang sebelumnya menjabat melalui kendaraan politik PDI-P, --dengan beragam alasan-- , beralih "gandengan" politik ke Golkar dan Partai Demokrat. Wakil Gubernur *incumbent* juga mencalonkan diri namun tetap memakai kendaraan PDI-P.

Kabupaten dan Kota yang dipimpin Bupati dengan basis dukungan partai yang berbeda dengan Gubernur *incumbent*, sempat dirumorkan ramai-ramai membuat blokade atas program provinsi untuk masuk ke wilayah mereka. Di sinilah pertarungan kompetisi pemilukada menajam, apalagi ketiadaan calon lain sebagai pemecah suara, membuat polarisasi dukungan masyarakat kian meruncing. Meskipun demikian sampai dengan saat laporan ini dibuat, gubernur *incumbent* terpilih kembali menjadi Gubernur Bali Periode 2013-2018.

## 1.2. Tantangan dan Implikasi Tata kelola

Tantangan yang muncul saat pelaksanaan FGD isu tata kelola Provinsi Bali lebih merujuk pada kekurangoptimalan sinergi antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota. Salah satu implikasi yang dikedepankan misalnya transparansi anggaran dan kelompok sasaran program pembangunan, dimana pemerintah provinsi dituding berat sebelah serta implementasi program pemerintah pusat (dekonsentrasi) yang "rawan" dijadikan ajang pencitraan jelang pemilukada. Bahkan arena DPRD menggarisbawahi sisi efektivitas dan efisiensi birokrasi harus mengedepankan tugas pokok fungsi (tupoksi) masing-masing SKPD, terutama antara Pemerintah Provinsi dengan Pemerintah Kabupaten/Kota. Beberapa implikasi lainnya yang dikedepankan misalnya, mengenai tumpang tindihnya jaminan kesehatan di tingkat kabupaten dan provinsi (Jaminan Kesehatan Jembrana dan Jaminan Kesehatan Bali Mandara) hingga produk regulasi daerah (pemerintah provinsi dengan kabupaten/kota) yang berdampak beban biaya tinggi bagi masyarakat pelaku ekonomi. Selain itu, implikasi lain yang dibahas adalah isu keadilan gender di birokrasi, dimana sebaran jumlah perempuan pada eselon strategis birokrasi provinsi dianggap tidakimbang dengan jumlah laki-laki.

### 1.2. 1. Analisa Interaksi Antar Arena

Interaksi antar empat arena, yaitu pemerintah, birokrasi, masyarakat sipil dan ekonomi pada dasarnya berjalan cukup baik. Kondisi ini terlihat pada komunikasi antar arena yang harmonis serta pelebagaan partisipasi dalam tata kelola pemerintahan yang dinilai berjalan baik, seperti pelaksanaan musrenbang maupun *simakrama*. *Simakrama* (bahasa Bali) berarti pertemuan dua belah pihak atau lebih, yang lahir dari keinginan untuk berbicara secara langsung dan mendalam satu

dengan lainnya, sehingga terbangun pemahaman dan pengertian yang sama, menuju relasi kehidupan serta kemanusiaan yang lebih baik.

Apabila disandingkan dengan konsep Tri Hita Karana, aspek ini lebih mengaktualisasikan hubungan antara manusia dengan manusia. *Simakrama* secara rutin dilaksanakan semenjak September 2008 dan digelar bergilir di *wantilan* (pendopo) kabupaten / kota seluruh Bali. Tujuan kegiatannya menjangkau aspirasi komponen masyarakat Bali atas penyelenggaraan pemerintahan tingkat provinsi Bali baik yang telah, sedang dan akan dilaksanakan Gubernur termasuk respon masyarakat atas bentuk pertanggungjawaban program pembangunan yang ditetapkan RPJMD Bali 2008-2013.

Cetusan awal diadakannya *simakrama* sebetulnya menyiasati “kebuntuan politik” yang seringkali muncul pada forum sejenis yaitu Musrenbang. Bedanya, *simakrama* selain dihadiri pejabat teras daerah, juga bisa dihadiri warga masyarakat secara bebas. Sosialisasi Pemerintah Provinsi dilakukan satu bulan sebelumnya, baik lokasi dan waktu pelaksanaan *simakrama*. Aturan protokoler tak terlalu ketat diberlakukan, termasuk sebaran undangan yang tak hanya sebatas warga lokal, warga asing yang berdomisili di Bali pun diperkenankan menghadiri forum warga ini. Posisi duduk gubernur beserta jajarannya selalu dibuat berhadapan dengan masyarakat guna mempermudah interaksi dan komunikasi antara kedua belah pihak.

## 1.2. 2. Analisa Kesenjangan Antar Arena

Hubungan antar arena yang dinilai masih menyimpan potensi kesenjangan adalah pemerintah dengan birokrasi yang bermuara pada isu optimalisasi sinergitas program dan kebijakan antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota yang berkeadilan. Bahkan sebagian besar pendapat merekomendasikan titik berat penyelenggaraan otonomi daerah berada di level provinsi, terutama disebabkan oleh regulasi di kabupaten/kota yang merugikan kalangan masyarakat ekonomi dan masyarakat sipil. Selain berangkat dari realitas isu yang sudah dikemukakan sebelumnya, opsi ini juga didasarkan pada aksi “rebut peran” di tingkatan SKPD provinsi dengan kabupaten/kota yang akhirnya menimbulkan dampak negatif bagi pelaksanaan tata kelola pemerintahan, masyarakat sipil maupun masyarakat ekonomi. Situasi jelang pemilukada turut mewarnai silang pendapat antara pemerintah dengan birokrasi.

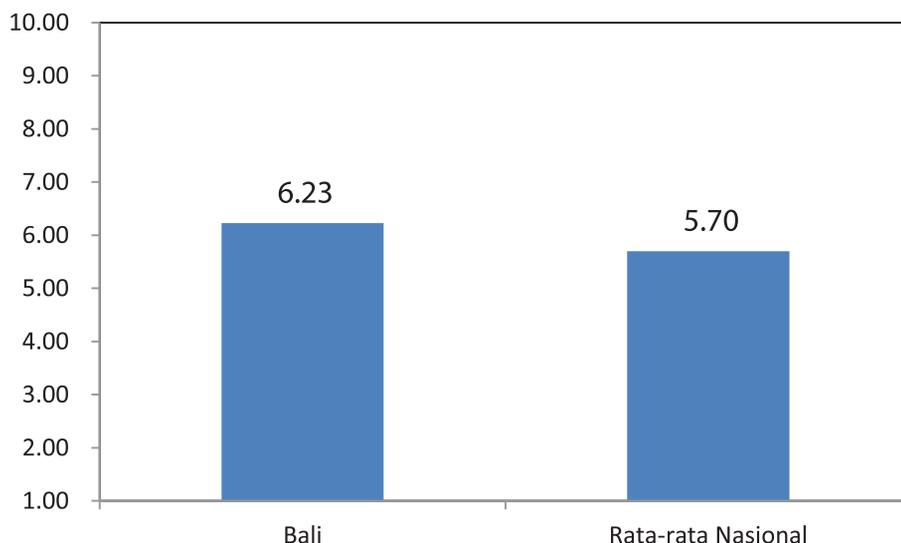
DPRD menuding birokrasi seringkali memangkas perencanaan penganggaran yang sudah disepakati. Di sisi lain, birokrasi berdalih kondisi tersebut dilakukan atas dasar alasan efisiensi dan kepatuhan kepada aturan dari pusat. Di samping itu, Arena Birokrasi mengakui banyak titipan program yang dipaksakan dari pihak pemerintah yang ironisnya tak teranggarkan pada tahun berjalan. Interaksi antar arena yang sangat tajam lainnya adalah pengakomodasian gender dalam birokrasi dan DPRD.

Keberlanjutan advokasi masyarakat sipil mengenai kondisi ini, dianggap tidak kunjung dapat terealisasi apabila tidak ada *good will* dari kalangan pemangku kepentingan yang ada.

## II. ANALISIS INDEKS TATA KELOLA PEMERINTAHAN

### 2.1. Perbandingan Indeks Provinsi dengan Rata-Rata Nasional

Perolehan Indeks Tata Kelola Pemerintahan (*governance*) Provinsi Bali tahun 2013 mencapai skor 6,23. Artinya tata kelola pemerintahan di Provinsi ini masih cenderung baik. Perolehan ini melampaui skor rata-rata nasional sebesar 5,70 sehingga menempatkan provinsi Bali sebagai peringkat keempat terbaik nasional setelah DIY, DKI Jakarta dan Jawa Timur. Apabila dilihat perbandingannya dengan indeks nasional dapat dilihat pada tabel berikut :

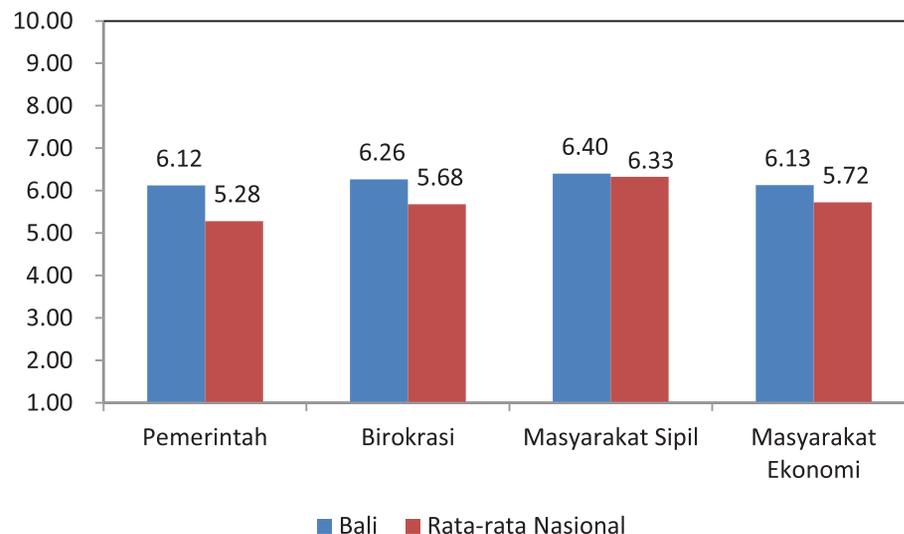


Nilai yang dimiliki Provinsi Bali ini tentunya memiliki alasan tersendiri. Selain menerapkan prinsip-prinsip tata kelola, Bali melakukan program yang senafas dengan penerapan *good governance*. Kondisi ini seperti diwujudkan dengan pewadahan partisipasi langsung masyarakat dengan kepala daerah (baca: gubernur), publikasi produk regulasi daerah, dll. Meski luas Provinsi Bali hanya 0,29% dari luas seluruh kepulauan di Indonesia, tak berarti masalahnya tak sepele provinsi lain yang jauh lebih luas dan terdiri banyak kabupaten/kota. Bali yang hanya terdiri 8 kabupaten dan 1 kota justru menghadapi lompatan tantangan besar sebagai bentuk resiko atas industrialisasi pariwisata yang masuk ke pulau ini.

Heterogenitas dan kepadatan penduduk akibat arus migrasi usia produktif, dibarengi gempuran pemodal, memaksa Bali berbenah termasuk memperbaiki tata kelola pemerintahan. Respon ini diwujudkan melalui program pembangunan yang tertuang dalam RPJMD maupun ragam produk regulasi daerah yang memberikan jaminan perlindungan masyarakat miskin, perlindungan lingkungan hidup selain pula penyediaan pelayanan publik dasar lainnya, seperti pendidikan, kesehatan dan perizinan.

## 2.2. Perbandingan Indeks antar Arena

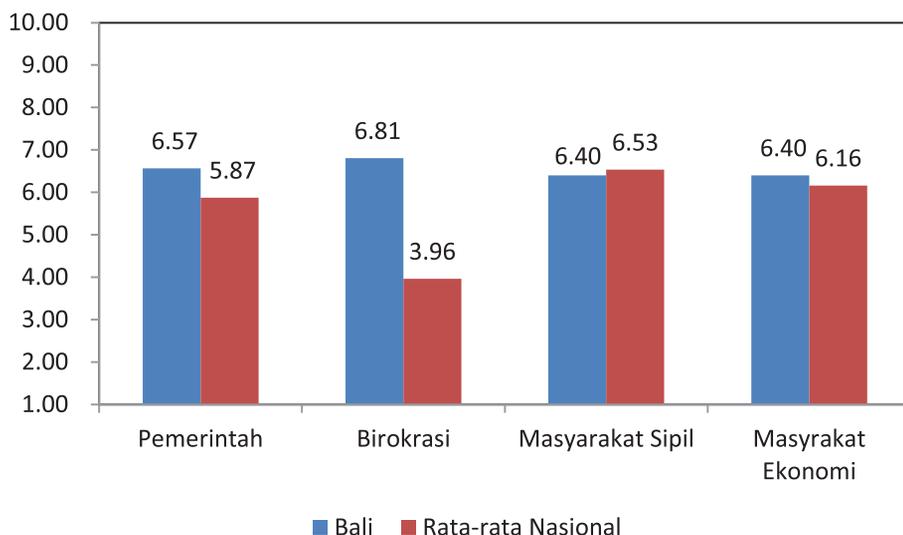
Perolehan indeks antar arena apabila diperbandingkan, maka Arena Masyarakat Sipil menjadi arena yang memiliki nilai indeks tertinggi. Kemudian diikuti berturut-turut Arena Birokrasi, masyarakat ekonomi, dan yang paling akhir Arena Pemerintah. Di Arena Masyarakat Sipil, nilai indeks adalah 6,40, lebih tinggi di banding nilai rata-rata nasional yaitu 5,68. Untuk Arena Masyarakat Sipil, nilai indeksnya adalah 6,40, berada di atas rata-rata nilai nasional yaitu 6,33. Sedangkan untuk Arena Masyarakat Ekonomi dan Arena Pemerintah berturut-turut memperoleh skor 6,13 dan 6,12.



## 2.3. Perbandingan Prinsip antar Arena

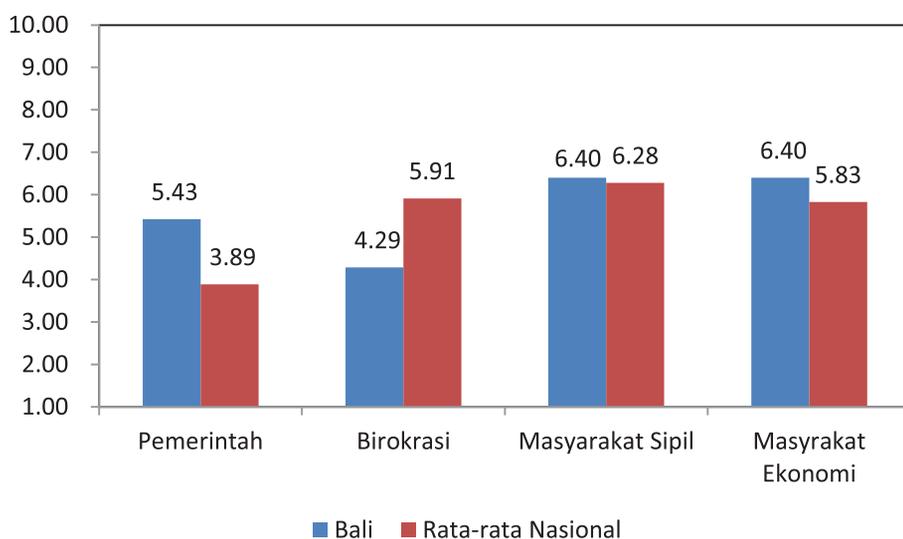
### 2.3.1. Partisipasi

Prinsip partisipasi pada Arena Pemerintah, Birokrasi, dan Masyarakat Ekonomi di Provinsi Bali memiliki nilai indeks di atas rata-rata nasional. Birokrasi adalah arena yang memiliki nilai indeks paling tinggi, yaitu 6,81 (cenderung baik) dibanding rata-rata nasional yaitu 3,96 (cenderung buruk). Pada urutan kedua, indeks yang tertinggi pada Arena Pemerintah, yaitu 6,57 (cenderung baik).



### 2.3.2. Keadilan

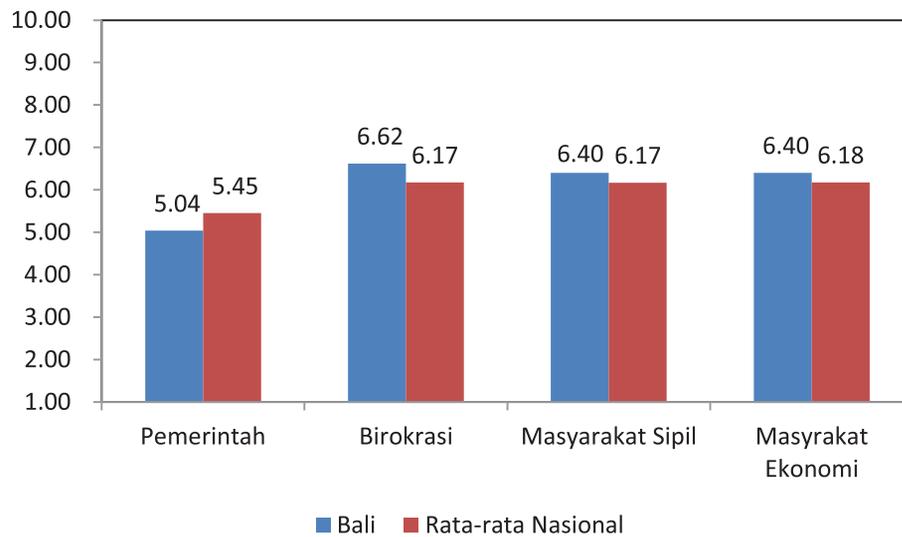
Pada prinsip keadilan, Arena Birokrasi memiliki indeks di bawah rata-rata nasional, yaitu 4,29 (cenderung buruk) dari rata-rata nasional yaitu 5,91 (sedang), disusul kemudian Arena Pemerintah yang hanya memiliki nilai indeks 5,34 (cukup). Sedangkan untuk Arena Masyarakat Sipil rata-rata sama dengan perolehan Arena Masyarakat Ekonomi yaitu berindeks 6,4 (cenderung baik).



### 2.3.3. Akuntabilitas

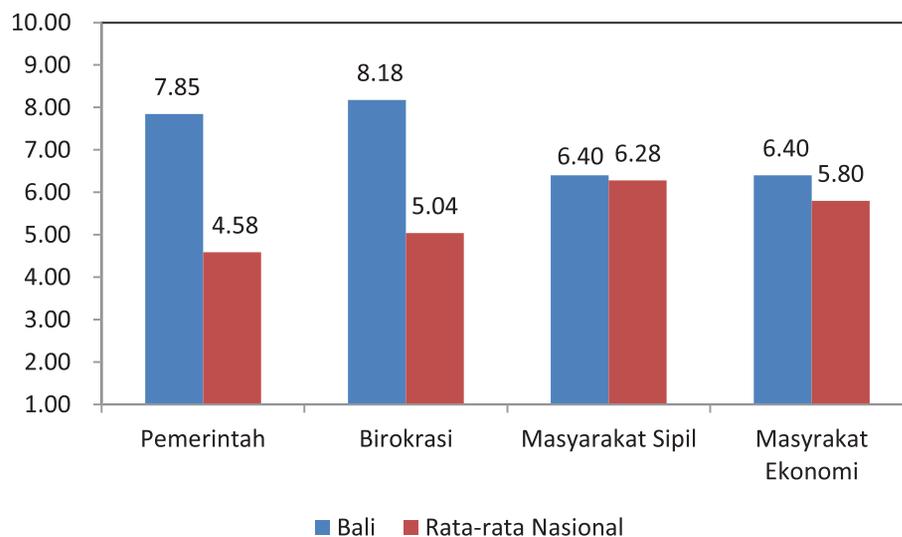
Untuk perolehan prinsip akuntabilitas, Arena Birokrasi di Provinsi Bali melampaui indeks rata-rata nasional, yaitu 6,62 (cenderung baik). Disusul pada Arena Masyarakat Ekonomi dan masyarakat

sipil yang capaiannya 6,4 (cenderung baik). Sedangkan untuk Arena Pemerintah dibawah rata-rata nasional, yaitu 5,04 (cukup).



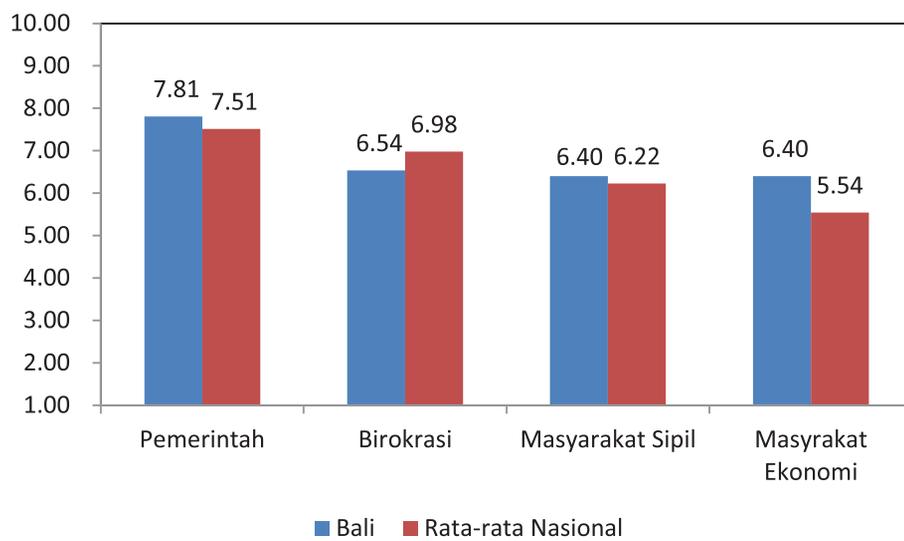
### 2.3.4. Transparansi

Prinsip transparansi di Provinsi Bali lebih baik dibanding rata-rata nasional, khususnya pada Arena Birokrasi yang mencapai indeks 8,18 (baik) dan disusul Arena Pemerintah yang mencapai 7,85 (baik). Sedangkan untuk Arena Masyarakat Sipil dan masyarakat ekonomi memiliki skor yang sama yaitu 6,40 (cenderung baik).



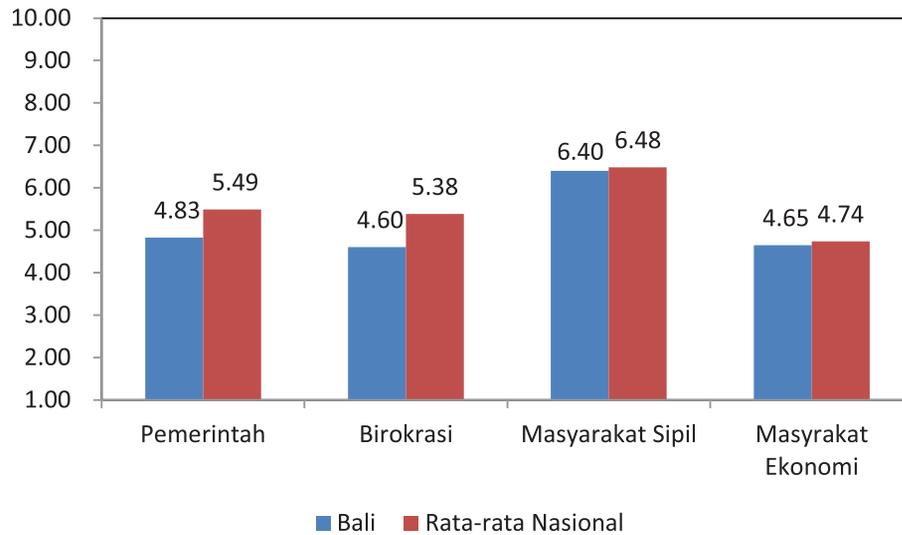
### 2.3.5. Efisiensi

Untuk prinsip efisiensi, Arena Birokrasi memiliki nilai indeks 6,54 (cenderung baik) dan Arena Pemerintah memiliki indeks 7,81 (baik). Untuk Arena Masyarakat Sipil dan masyarakat ekonomi memiliki indeks yang sama yaitu 6,40 (cenderung baik).



### 2.3.6. Efektivitas

Kondisi perolehan indeks pada Arena Birokrasi memiliki perolehan skor rendah dari rata-rata nasional, yaitu 4,60 (cenderung buruk), disusul kemudian Arena Pemerintah yang memperoleh 4,83 (cenderung buruk). Kondisi yang sama juga diperoleh pada indeks Arena Masyarakat Ekonomi yang memperoleh 4,65 (cenderung buruk) dari rata-rata nasional yaitu 4,74 (cenderung buruk). Sedangkan untuk Arena Masyarakat Sipil menjadi satu-satunya arena yang memiliki nilai indeks yang cenderung baik yaitu 6,4.



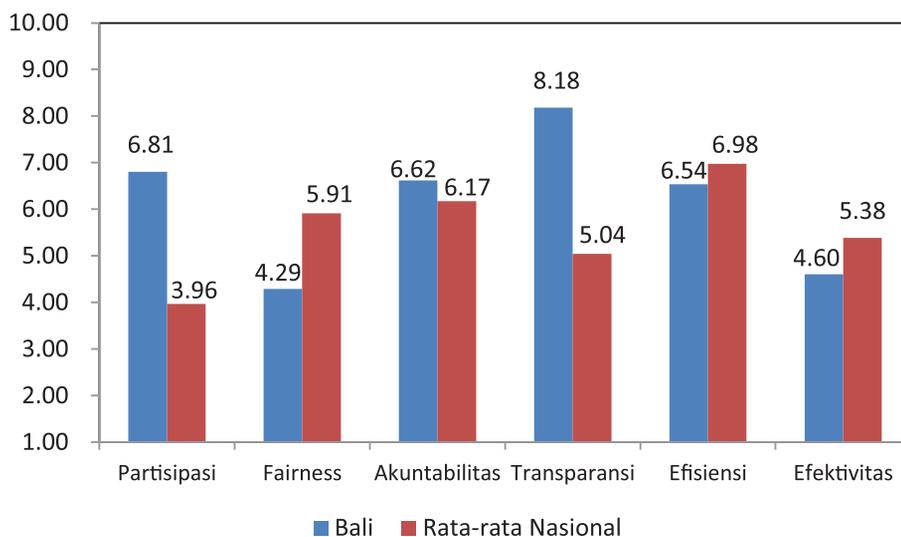
## 2.3. Perbandingan Prinsip dalam Satu Arena

### 3.4.1. Arena Pemerintah

Pada Arena Pemerintah, prinsip transparansi memiliki nilai baik (7,85) begitu pula dengan prinsip efisiensi (7,81); dan cenderung baik untuk prinsip partisipasi (6,57). Sedangkan nilai cukup baik, berada pada prinsip akuntabilitas (5,04). Untuk prinsip efektivitas, nilai yang diperoleh cenderung buruk yaitu 4,83.

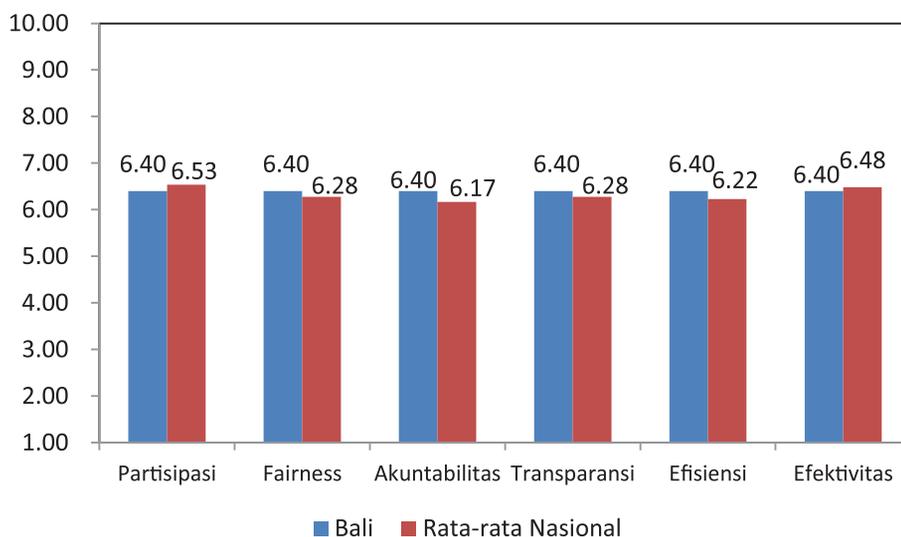
### 3.4.2. Arena Birokrasi

Nilai yang sangat baik pada Arena Birokrasi disumbang oleh prinsip transparansi (8,18). Sedangkan untuk prinsip efisiensi (6,54), prinsip partisipasi (6,81) dan akuntabilitas (6,62) nilainya cenderung baik. Prinsip efektivitas mendapatkan nilai cenderung buruk (4,60) begitu pula dengan prinsip keadilan (4,29).



### 3.4.3. Arena Masyarakat Sipil

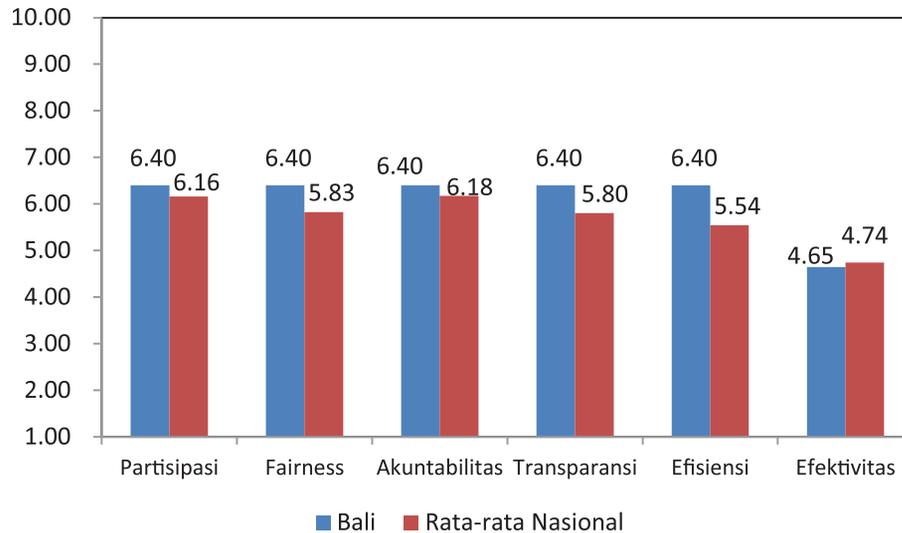
Perolehan skor pada masing-masing prinsip di Arena Masyarakat Sipil relatif sama, yaitu 6,40 sehingga nilainya masih cenderung baik. Hampir semua skor prinsip-prinsip di Arena Masyarakat Sipil lebih tinggi dibandingkan dengan rata-rata nasional. Sementara itu, hanya prinsip partisipasi dan efektivitas yang berada di bawah rata-rata nasional.



### 3.4.4. Arena Masyarakat Ekonomi

Sama kondisinya dengan perolehan skor di Arena Masyarakat Sipil, Arena Masyarakat Ekonomi juga relatif sama, yaitu 6,40 untuk prinsip partisipasi, keadilan, akuntabilitas, transparansi, dan efisiensi.

Hanya prinsip efektivitas yang lebih rendah dibandingkan dengan rata-rata nasional dengan skor 4,65 (cenderung buruk).



## 2.5. Analisis Indikator

Pada Arena Pemerintah, sumbangan terbesar skor adalah pada prinsip partisipasi yang berasal dari indikator kualitas audiensi/interaksi stakeholder dengan Gubernur yang mencapai 8,20. Kondisi ini tercermin dari komitmen pemerintah Provinsi Bali yang memakai dua jalur penjangkaran aspirasi dan partisipasi bagi masyarakatnya untuk berpendapat, yaitu musrenbang dan *simakrama*. Forum ini sekaligus mencari titik temu bagi persoalan-persoalan publik yang saat ini sedang mengemukayaitu Perda tentang RTRW serta perlindungan lingkungan hidup, dll.

Sedangkan pada prinsip keadilan, Bali hanya meraih skor 5,43. Indikator penunjang yang terbesar berasal dari Anggaran APBD untuk penanganan kemiskinan per kapita yang mencapai skor 10,00. Kondisi ini cukup beralasan mengingat dana APBD Provinsi Bali tahun 2011 yang digelontorkan untuk pengentasan kemiskinan terbesar kedua setelah DKI Jakarta, yaitu sebesar Rp 365.756.670.000,- Beberapa program yang teraplikasi, antara lain: program Jaminan Kesehatan Bali Mandara, Bedah Rumah, Beasiswa kaum miskin, dll. Program ini, meski bukan penjelas tunggal, namun mampu mereduksi angka kemiskinan di Provinsi Bali hingga 4,59%.

Kondisi ini sejalan pula dengan capaian skor 10,00 untuk prinsip akuntabilitas, khususnya pada indikator rasio belanja hibah/subsidi dan bantuan sosial terhadap belanja barang/jasa dan modal. Jadi pada hakekatnya, Provinsi Bali memiliki komitmen tinggi untuk mengentaskan kemiskinan di

wilayahnya, sebagai konsekuensi imbalan atas masuknya industrialisasi pariwisata yang cukup pesat di pulau ini guna meminimalisir *gap* antara daerah miskin dan daerah kaya.

Komitmen penganggaran di sektor kesehatan alokasinya lebih banyak diarahkan pada program pengentasan kemiskinan yang terapkan pada Program Jaminan Kesehatan Bali Mandara (JKBM). Sehingga secara real jumlah anggaran sektor kesehatan memang besarnya hanya terlihat sebesar 1,86% dari Total APBD, hanya saja untuk kucuran dana JKBM ternyata sebesar 179,25 miliar lebih besar dari tahun sebelumnya yaitu 127 miliar. Program JKBM sendiri bertujuan meningkatkan akses dan mutu pelayanan kesehatan masyarakat Bali yang diperuntukkan bagi seluruh masyarakat Bali yang belum memiliki jaminan kesehatan. Pelayanan JKBM sendiri dilaksanakan di seluruh Puskesmas Pembantu, Puskesmas, dan Rumah Sakit Pemerintahan di seluruh Bali.

Sama kondisinya dengan anggaran di sektor pendidikan, apabila ditelisik pada anggaran rutin besarnya relatif kecil karena pendanaan lebih diprioritaskan pada pendukung program Gerakan Pembangunan Desa Terpadu (Gerbang Sadu), dimana sektor pendidikan menjadi prioritas kedua dengan fokus pemerataan dan perluasan akses pendidikan pada 77 desa di wilayah Bali, selain penguatan kualitas kelembagaan Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD).

Pada prinsip transparansi, Provinsi Bali meraih nilai baik (7,85) khususnya indikator kemudahan akses terhadap dokumen Perda dan Peraturan Gubernur Non-APBD yang mencapai skor 10. Skor ini disumbang oleh indikator publikasi dokumen produk regulasi daerah yang dapat diakses lengkap oleh publik melalui *website* khusus yang disediakan Pemerintah Provinsi (Biro Hukum dan HAM Setda). Capaian skor ini disumbang juga oleh indikator kualitas komunikasi gubernur dalam mengkoordinasi pembangunan yang mencapai nilai 8,20. Hal ini tentunya tercermin dalam penyelenggaraan forum *simakrama* yang dilakukan secara rutin di tiap kabupaten/kota disamping pelaksanaan rutin musrenbang.

Untuk prinsip efisiensi dan efektivitas masing-masing memiliki skor yang rentangannya tak terlalu berbeda jauh. Indikator terendah pada prinsip efisiensi salah satunya adalah rata-rata waktu penyelesaian Perda di DPRD dalam 1 tahun terakhir yang prosesnya cenderung lama, begitu pula dengan jumlah inisiatifnya yang masih minim. Pada prinsip efektivitas, indikator yang memiliki skor terkecil antara lain regulasi tentang Jumlah Perda Inisiatif dan Perlindungan Lingkungan Hidup (1,00) serta Persentase perempuan di parlemen (1,70). Kondisi ini beralasan, mengingat regulasi terkait pengaturan lingkungan di Bali hingga kini masih sebatas Peraturan Gubernur Nomor 8 Tahun 2007 tentang Baku Mutu Lingkungan Hidup.

Regulasi yang khusus mengatur perlindungan lingkungan hidup dalam wujud Perda masih belum

ada, padahal regulasi ini sangat dibutuhkan di tengah gempuran pemodal yang masuk di industri pariwisata Bali. Beberapa kasus yang sempat muncul adalah masalah limbah hotel dan tata ruang wilayah Bali. Selain itu, persentase perempuan di parlemen lokal juga masih kecil. Dari jumlah total 55 anggota legislatif Provinsi Bali, hanya 4 orang yang berjenis kelamin perempuan. Kondisi inilah yang kemudian berpengaruh pada ketiadaan kebijakan yang pro- *gender* di Provinsi Bali.

Pada Arena Birokrasi, indikator yang sangat menunjang pada prinsip partisipasi adalah forum reguler antara pemerintah provinsi dalam memperkuat iklim investasi dan penciptaan lapangan kerja. Kondisi ini tercermin pada program yang dijalankan Badan Penanaman Modal Provinsi Bali yang mengadakan forum tahunan *business gathering*, yang mempertemukan pemodal domestik, asing dengan masyarakat; serta adanya unit pelayanan pengaduan di setiap unit pelayanan teknis dinas pendapatan, dimana tupoksinya mengikuti SOP yang sudah ditetapkan. Tak heran, melalui program ini, selama tahun 2011, realisasi 4192 investasi PMDN dengan nilai Rp 5.577.148.001.518,00 dan investasi 179 PMA dengan nilai Rp 4.488.835.432.900,00.

Pada prinsip keadilan indikator yang memiliki skor relatif kecil adalah persentase pejabat perempuan di eselon 2. Hal ini tercermin hingga periode 2012, jumlah perempuan yang menduduki eselon strategis di Provinsi Bali hanya 4 orang. Satuan kerja yang dijabat kalangan perempuan tersebut tak terlalu strategis, yaitu dinas atau badan yang dianggap masih pantas diurusi perempuan, antara lain Badan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Dinas Koperasi dan UKM, RS Indra, dan Badan Diklat.

Prinsip akuntabilitas yang memiliki skor terendah adalah konsistensi kebijakan birokrasi dengan kebijakan kelestarian lingkungan dan zoning kawasan ekonomi. Hal ini tercermin pada implementasi kebijakan Perda RTRW di Bali yang masih menyertakan polemik berkepanjangan, khususnya penolakan pemerintah Kabupaten/Kota yang seharusnya berpatokan pada RTRW Provinsi.

Pada prinsip transparansi, nilai tertinggi disumbang oleh indikator kemudahan akses terhadap regulasi tentang investasi di provinsi. Hal ini tercermin dari publikasi dokumen produk regulasi daerah yang dapat diakses lengkap oleh masyarakat pada *website* khusus yang disediakan Pemerintah Provinsi (Biro Hukum dan HAM) yaitu Pelayanan Dokumentasi dan Informasi Hukum (Siskum). Portal ini memuat kompilasi produk hukum daerah, berupa Perda maupun Pergub dari tahun ke tahun.

Indikator pelayanan untuk pengurusan investasi yang terdapat pada prinsip efisiensi di Provinsi Bali memiliki skor optimal (10,00). Kondisi ini beralasan mengingat pengurusan investasi di Provinsi Bali sudah melakukan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) termasuk akses penanam modal, layanan pengaduan serta interkoneksi sistem pelayanan informasi dan perizinan secara elektronik.

Pada prinsip efektivitas, perolehan skor minimal terdapat pada indikator ekualitas air dan udara dalam indeks kualitas lingkungan hidup. Hal ini cukup beralasan, mengingat Pemerintah Provinsi Bali hingga saat ini masih menghadapi pengelolaan lingkungan hidup. Selain regulasinya masih sebatas peraturan gubernur, pengelolaan lingkungan hidup seringkali terbentur pada tataran implementasi. Salah satunya, persoalan pengelolaan air limbah (IPAL) hotel dan restaurant yang mencemari 13 pantai di Bali dimana menyisakan polemik antar kabupaten dan kota di Provinsi Bali yang memerlukan penanganan serius.

Pada Arena Masyarakat Sipil, organisasi masyarakat sipil yang ada di wilayah Bali memberikan ruang partisipasi sekaligus kontribusi bagi advokasi sekaligus monitoring bagi kelompok-kelompok rentan. Kondisi ini tercermin dari intensitas keterlibatan organisasi masyarakat sipil yang bergerak di bidang kesetaraan gender (Bali Sruti) yang melakukan advokasi beragam program di tingkat banjar (setingkat RW di desa), misalnya pendidikan politik bagi perempuan serta pelatihan *gender budgeting* untuk mengatasi keterpinggiran partisipasi perempuan dalam kegiatan musrenbang di tingkat desa. Pada kegiatannya antar organisasi masyarakat sipil seringkali melakukan sinergi program. Beberapa organisasi masyarakat sipil ini juga telah memiliki sistem pelaporan program dan keuangan kelembagaan tersendiri dimana dimungkinkan masyarakat untuk mengakses terhadap informasi program pemberdayaan masyarakat yang dilakukannya.

Pada Arena Masyarakat Ekonomi indikator yang memiliki skor terendah (4,65) adalah indikator tingkat penyerapan lapangan kerja atau jumlah lapangan kerja yang tercipta. Di Provinsi Bali, arus migrasi yang tinggi menjadi salah satu penyebabnya. Besarnya arus migran ini harus bersaing dengan jumlah angkatan kerja berusia produktif penduduk Bali yang relatif besar, yaitu berjumlah 2.257.26 ribu orang, untuk masuk pada sektor-sektor pekerjaan yang sangat terbatas. Hal inilah yang kemudian mengakibatkan kondisi ketidaktimoptimalan penyerapan lapangan kerja yang ada.

### **III. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI**

#### **3.1. Kesimpulan**

Indeks Tata Kelola Pemerintahan (*Governance*) Provinsi Bali pada tahun 2013 masih cenderung baik, yaitu mencapai skor 6,23. Perolehan ini melampaui skor rata-rata nasional sebesar 5,70. Untuk indeks di Arena Pemerintahan, Provinsi Bali mendapat nilai baik, dari aspek transparansi (7,85). Bahkan capaian ini melampaui indeks nasional, yaitu (4,58). Penilaian ini sejalan dengan aspek akuntabilitas yang meraih kategori cukup dengan skor 5,04, melampaui indeks nasional (4,45).

Kondisi ini mengartikan ragam kebijakan yang diambil pemerintah provinsi Bali—Gubernur maupun DPRD Provinsi—dianggap sangat transparan dan akuntabel.

Capaian optimal aspek transparansi di Arena Pemerintahan, sejalan pula dengan capaian aspek transparansi di Arena Birokrasi yang bernilai sangat baik dengan skor 8.18, bahkan perolehan ini mengungguli indeks nasional (5,04). Perolehan skor tertinggi ini menggambarkan komitmen dari setiap satuan kerja perangkat daerah mempublikasi program kerja mereka dalam website, termasuk unit layanan yang berinteraksi langsung dengan masyarakat (seperti unit LPSE, Perijinan, dll). Hanya saja yang perlu mendapatkan catatan khusus adalah rendahnya perolehan aspek efektivitas yang cenderung buruk, yaitu di Arena Pemerintahan (4,83) dan Arena Birokrasi (4,60).

Untuk capaian indeks di Arena Masyarakat Sipil rata-rata cenderung baik dengan memiliki skor sama yaitu, 6,40. Hal ini karena keberadaan pelembagaan masyarakat sipil di Bali dinilai cukup mengakomodasi persoalan-persoalan masyarakat. Capaian indeks yang sama juga terdapat pada Arena Masyarakat Ekonomi dengan nilai cenderung baik, yaitu rata-rata (6,13). Hanya saja, untuk indeks capaian efektivitas kurang optimal, yaitu rata-rata 4,65. Kondisi ini tereksplorasi saat workshop, dimana keberadaan lembaga masyarakat ekonomi, seringkali merasa dilangkahi saat mengaspirasikan kepentingannya bersama Arena Pemerintah. Ketika hadir, yang cenderung direpresentasikan adalah kepentingan personal pengusaha ketimbang kepentingan organisasi, sehingga sebagian besar program dinilai kurang tepat sasaran.

Pada Arena Pemerintah, prinsip transparansi memiliki kategori baik (7,85) demikian pula dengan prinsip efisiensi (7,81). Sedangkan kategori cukup baik, berada pada prinsip partisipasi (6,57), dan akuntabilitas (5,04). Untuk prinsip efektivitas, nilai yang diperoleh 4,83 atau memiliki kategori cenderung buruk. Nilai yang sangat baik pada Arena Birokrasi disumbang oleh prinsip transparansi (8,18). Sedangkan untuk prinsip efisiensi (6,54), prinsip partisipasi (6,81) dan akuntabilitas (6,62) nilainya cenderung baik. Prinsip keadilan mendapat nilai berkategori cenderung buruk (4,29), sama halnya dengan prinsip efektivitas (4,60). Perolehan skor pada masing-masing prinsip di Arena Masyarakat Sipil relatif sama, yaitu 6,40 sehingga nilainya masih cenderung baik.

Sama kondisinya dengan perolehan skor di Arena Masyarakat Sipil, Arena Masyarakat Ekonomi juga relatif sama, yaitu 6,40 untuk prinsip partisipasi, keadilan, akuntabilitas, transparansi, dan efisiensi. Hanya saja khusus untuk prinsip efektivitas, perolehan nilainya 4,65, khusus pada indikator tingkat penyerapan lapangan kerja atau jumlah lapangan kerja yang tercipta. Untuk konteks Bali hal ini cukup beralasan terjadi karena arus migrasi di pulau ini cukup tinggi.

### 3.2. Rekomendasi

Pemerintah Provinsi Bali lebih meningkatkan tata kelola pemerintahan khususnya pada prinsip keadilan dan efektivitas. Hasil IGI menunjukkan capaian kinerja dua prinsip ini yang cenderung buruk. Komitmen pemerintah daerah untuk mengawal serta kekonsistenan pada program seperti yang tertuang pada RPJMD sangat penting dilakukan guna mencegah ketidakefektifan pencapaian sasaran program pembangunan yang ada.

Gubernur dan DPRD Provinsi harus senantiasa bersinergi dalam menentukan prioritas unggulan pembangunan daerah. Peran Gubernur sebagai wakil pusat di Daerah harus lebih ditonjolkan, agar arah gerak Kabupaten / Kota lebih sinergis dan terkoordinasi, sehingga ragam kebijakan yang diambil pemerintah Kabupaten/Kota tidak kontraproduktif dengan kebijakan Provinsi yang berpotensi merugikan masyarakat luas.

Pemerintah Provinsi harus tegas dalam memfasilitasi kebijakan terhadap derasnya kaum migran yang masuk ke Bali dan tingginya angka pencari kerja, dimana keberadaannya justru terkonsentrasi di wilayah Bali bagian Utara (Kota Denpasar dan Kabupaten Badung). Arus perputaran uang dan modal cenderung bergerak hanya di wilayah ini yang menyebabkan ketimpangan kesempatan kerja pada wilayah lainnya. Diperlukan adanya sinergi pemerintah dan dunia usaha untuk membuka peluang pasar kerja seluas-luasnya—termasuk pemberian bantuan usaha yang bersifat padat karya--, terutama di wilayah Kabupaten Karangasem dan Kabupaten Klungkung (wilayah Bali Timur) agar mempersempit kesenjangan antar daerah.

Ketegasan dan konsistensi Pemerintah Provinsi dalam menegakkan regulasi yang berkomitmen dalam pelestarian lingkungan hidup harus senantiasa diwujudkan termasuk melahirkan regulasi (baca: Perda). Banyak hal yang melatarbelakangi kondisi ini, seperti terbatasnya *space* ruang terbuka hijau (termasuk areal persawahan) yang sudah berganti menjadi areal pemukiman maupun perhotelan; juga beban dampak pembuangan limbah hotel maupun sarana pariwisata lainnya yang kian tahun kondisinya makin meningkat tajam.

Seperti yang terakomodasi pada FGD penelitian ini, langkah-langkah perbaikan yang direkomendasikan dari beberapa arena yang ada, mayoritas menghendaki ketegasan gubernur dalam membangun pola sinergitas yang lebih baik dengan Kabupaten/Kota. Ketegasan ini bisa berbentuk regulasi daerah yang menjamin *keadilan* dan partisipasi, yang mereduksi resiko ekonomi bagi dunia usaha maupun jaminan iklim berdemokrasi bagi masyarakat sipil. Salah satunya, prinsip keadilan Pemerintah Provinsi dalam memberikan *sharing* pendanaan pendukung layanan publik utama, seperti pendidikan atau kesehatan; termasuk *good will* pimpinan daerah dalam memperhatikan sebaran eselon strategis dalam birokrasi yang memperhatikan keseimbangan *gender*.

Masyarakat Bali memiliki tingkat kepatuhan kepada aturan adatyang tinggi. , Menjadi penting untuk mengintegrasikan segala bentuk kepatuhan atas sanksi-sanksi di level Provinsi dengan ruang penerapan sanksi melalui *awig-awig/perarem* pada desa Pakraman (adat). Beberapa praktek kepatuhan yang berdasarkan kearifan lokal ini terbukti ampuh dalam mendukung kebijakan pemerintah lokal setempat, seperti adanya *perarem* yang memberikan sanksi bagi warga yang tidak menyekolahkan anak minimal sampai SMP di Buleleng dan Bangli yang cukup menekan rendahnya angka APK dan APM partisipasi pendidikan. Guna menumbuhkembangkan kondisi ini tentunya membutuhkan fasilitasi dari beragam pihak sebab semangat yang berangkat dari nilai kearifan lokal inilah yang bisa menjadi daya dukung positif bagi pelaksanaan tata kelola pemerintahan yang baik di level Provinsi Bali.





## 28. PROVINSI NUSA TENGGARA BARAT

# “MERETAS KESENJANGAN KUALITAS PEMBANGUNAN, SUMBER DAYA MANUSIA dan TATA KELOLA PEMERINTAHAN”

Oleh: Anwar Fachri





## I. Profil Provinsi NTB

### 1.1 Kondisi Geografis, Demografis, Sosial dan Ekonomi

Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB) secara geografik terletak antara 08°10' - 09°05' Lintang Selatan dan 115°46' - 119° 05' Bujur Timur dengan batas wilayah meliputi:

- Sebelah Utara : Laut Jawa dan Laut Flores.
- Sebelah Timur : Selat Sape, Provinsi Nusa Tenggara Timur.
- Sebelah Selatan : Samudera Hindia.
- Sebelah Barat : Selat Lombok, Provinsi Bali.

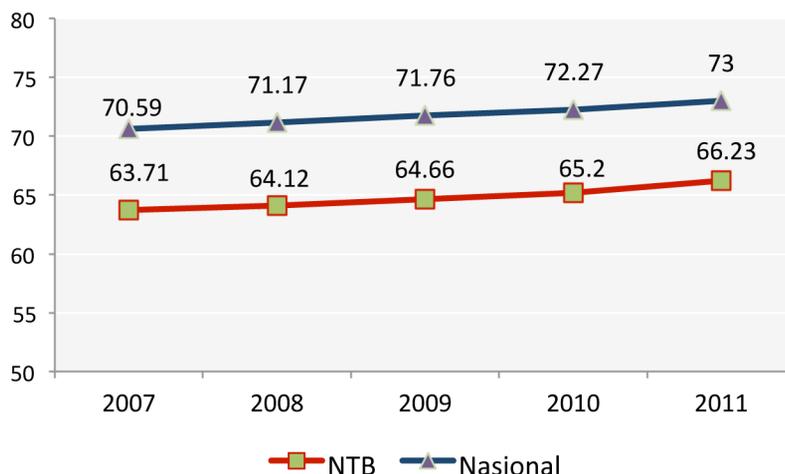
Provinsi NTB terdiri dari dua pulau utama yaitu Lombok dan Sumbawa yang memiliki luas daratan 20.153,15 km<sup>2</sup> dan perairan laut 29.159,04 km<sup>2</sup>. Perbandingan luas daratan dari dua pulau utama tersebut yaitu Pulau Lombok seluas 4.738,70 km<sup>2</sup> (23,5%) dan Pulau Sumbawa seluas 15.414,50 km<sup>2</sup> (76,5%). Provinsi NTB terdiri dari 8 Kabupaten 2 Kota, 116 Kecamatan dan 1.117 Desa/Kelurahan (BPS 2012). Selong di Lombok Timur merupakan kota tertinggi dengan ketinggian 148 meter dari permukaan laut sementara Raba di Bima merupakan kota terendah yang terletak 13 meter dari permukaan laut. Rinjani merupakan gunung tertinggi di pulau Lombok dengan ketinggian 3.775 meter, sedangkan gunung Tambora merupakan gunung tertinggi di pulau Sumbawa dengan ketinggian 2.851 m.

Berdasarkan data Sensus Penduduk tahun 2010, jumlah penduduk NTB mencapai 4.500.212 jiwa, bertambah menjadi 4.545.650 jiwa pada tahun 2011 dengan kepadatan penduduk 226 jiwa per km<sup>2</sup> (BPS 2012). Struktur penduduk NTB didominasi oleh penduduk usia muda sebagaimana tampak pada piramida penduduk yang berbentuk limas. Rasio jenis kelamin (*sex ratio*) penduduk NTB tahun 2010 adalah 94, menunjukkan bahwa untuk setiap 100 penduduk perempuan terdapat 94 penduduk laki-laki. Rasio yang tergolong rendah dibandingkan angka nasional (101) disebabkan karena banyaknya penduduk laki-laki usia produktif yang keluar dari NTB termasuk untuk mencari kerja ke luar negeri. Rasio beban tanggungan (*dependency ratio*) pada tahun 2011 sebesar 55. Angka ini menunjukkan bahwa 100 penduduk usia produktif (15-64 tahun), menanggung 55 penduduk usia tidak produktif (<15 dan 65+ tahun).

Parameter demografik lain yang lazim digunakan sebagai proksi untuk menilai tingkat pembangunan sosial ekonomi adalah angka fertilitas dan mortalitas. Berdasarkan hasil Sensus Penduduk 2010, Angka Fertilitas Total (*Total Fertility Rates*) di provinsi NTB adalah 2,4 sedangkan Angka Mortalitas Bayi (*Infant Mortality Rate*) adalah 42 per 1000 kelahiran hidup. Usia harapan hidup menurut SP 2010 adalah 59 tahun yang menunjukkan rata-rata lama hidup yang diharapkan oleh setiap bayi yang dilahirkan berdasarkan pola fertilitas dan mortalitas yang ada saat itu.

Kondisi sosial-ekonomi provinsi NTB dapat tercermin dari Indeks Pembangunan Manusia (IPM) yang merupakan indeks komposit dari indikator pendidikan, kesehatan dan ekonomi (daya beli). Perkembangan IPM NTB dalam lima tahun dapat dilihat pada Gambar 1.

**Gambar 1. Indeks Pembangunan Manusia NTB, 2007-2011**



Indeks Pembangunan Manusia provinsi NTB tahun 2011 tercatat 66,23 dan tergolong dalam kelompok menengah bawah. Angka ini jauh di bawah rata-rata nasional dan menempati posisi 32 dari 33 provinsi di Indonesia. Rendahnya IPM Provinsi NTB disebabkan oleh rendahnya kinerja bidang pendidikan dan kesehatan, sementara kinerja ekonomi yang ditunjukkan oleh daya beli masyarakat sudah cukup tinggi. Umur harapan hidup masyarakat NTB pada tahun 2011 mencapai 62,4 tahun. Angka melek huruf serta rata-rata lama sekolah masing-masing mencapai 83,24 persen dan 6,97 tahun. Kemampuan Daya Beli Masyarakat NTB tahun 2011 mencapai Rp. 642.800,- per kapita per bulan. Di lain pihak, kecepatan pembangunan manusia yang tercermin dari besaran angka reduksi *shortfall*, maka NTB termasuk provinsi yang tinggi kenaikannya yaitu sebesar 2,97 point di tahun 2011.

Pertanian merupakan sektor andalan di Provinsi NTB dimana sumbangan sektor pertanian terhadap perekonomian di NTB tercatat nomor dua setelah sektor pertambangan dan penggalian. Hampir 50 persen dari tenaga kerja yang ada bekerja di sektor ini. Provinsi NTB ditetapkan sebagai daerah swasembada beras dan juga sebagai salah satu daerah penyangga pangan nasional. Produksi padi di NTB tahun 2011 mengalami peningkatan dibandingkan tahun 2010 yaitu sebesar 6,98 persen atau 123.834 ton (BPS 2012). Mesti luas panen sedikit menurun, namun meningkatnya produktivitas yaitu dari 47,41 kw/ha menjadi 51,41 kw/ha merupakan penyebab terjadinya peningkatan produksi

itu. Hampir semua komoditas padi dan palawija mengalami peningkatan produksi pada tahun 2011, kecuali ubi jalar dan kedelai.

Tingkat kemiskinan di provinsi NTB terus mengalami penurunan namun masih tergolong tinggi. Data terakhir menunjukkan bahwa angka kemiskinan tahun 2012 adalah 18,02 % jauh lebih tinggi dibandingkan angka nasional (11,66 %). Provinsi NTB telah menetapkan indikator kinerja pembangunan tahun 2012, untuk pertumbuhan ekonomi sebesar 6,5 persen dan angka kemiskinan 16 persen. Namun realisasinya ternyata di bawah target yakni 18,02 persen untuk kemiskinan dan 5,72 persen untuk pertumbuhan ekonomi.

## **1.2 Implikasi dan Tantangan Tata Kelola Pemerintahan Provinsi NTB**

Berdasarkan karakteristik wilayah pada bagian terdahulu serta hasil diskusi kelompok pada lokakarya IGI tanggal 14 Februari 2013 di Mataram dapat dirumuskan tantangan tata kelola pemerintahan daerah sebagai berikut:

- a. Angka kemiskinan yang tergolong tinggi dan Indeks Pembangunan Manusia yang rendah merupakan tantangan besar dan berimplikasi terhadap upaya meningkatkan kualitas sumberdaya manusia.
- b. Masalah keamanan dan pemerataan pembangunan, mencakup: (i) belum optimalnya jaminan keamanan dan ketentraman bagi seluruh lapisan masyarakat, (ii) ketimpangan pembangunan antara pulau Lombok dan pulau Sumbawa, dan (iii) absennya kebijakan yang mengarah pada pemerataan.
- c. Masih tingginya prevalensi kasus korupsi yang disebabkan karena sistem pengawasan anggaran yang lemah sementara sistem politik yang ada tidak mampu mencegah perilaku korupsi. Di lain sisi, supremasi hukum masih lemah sejalan dengan kurangnya sinergitas antar para penegak hukum.
- d. Rendahnya kapasitas/kompetensi dan komitmen aparat yang juga terkait dengan: (i) rekrutmen pejabat yang tidak sesuai dengan kompetensi (ii) lemahnya koordinasi dalam kaitannya dengan bidang tugas yang terkait/pemangku kepentingan, dan (iii) rendahnya responsivitas Pemerintah daerah terhadap aspirasi dan kebutuhan publik.
- e. Manajemen birokrasi dan sistem pengawasan terhadap kebijakan publik, meliputi antara lain (i) masih lemahnya sistem pengawasan pembangunan dan anggaran yang diperburuk dengan tidak optimalnya tindak lanjut hasil pengawasan, (ii) terbatasnya ruang publik dalam pelaksanaan pengawasan pelaksanaan pembangunan (iii) pemenuhan kewajiban retribusi belum dilakukan melalui lembaga keuangan, dan (iv) lemahnya sinergis/koordinasi antara lembaga pengawasan internal dan eksternal.
- f. Transparansi dan akuntabilitas, yang meliputi: (i) kurangnya akses masyarakat terhadap informasi

- pembangunan, (ii) terbatasnya *public hearing* dalam pembahasan raperda APBD dan raperda-raperda lainnya di DPRD, (iii) Musrenbang masih sebatas formalitas, perencanaan pembangunan tidak benar-benar berasal dari bawah, (iv) tidak konsistennya perencanaan dengan pelaksanaan, dan (v) lemahnya *monev* partisipatif terhadap program pemberdayaan masyarakat.
- g. Tantangan bidang ketenagakerjaan yang mencakup: (i) kurangnya kepatuhan pelaku usaha dalam memenuhi ketentuan industrial, (ii) kesejahteraan buruh (termasuk jaminan keselamatan dan kesehatan yang kurang), (iii) Sistem manajemen yang tidak berpihak pada buruh, dan (iv) kurangnya pengawasan pemerintah terhadap ketentuan industrial.

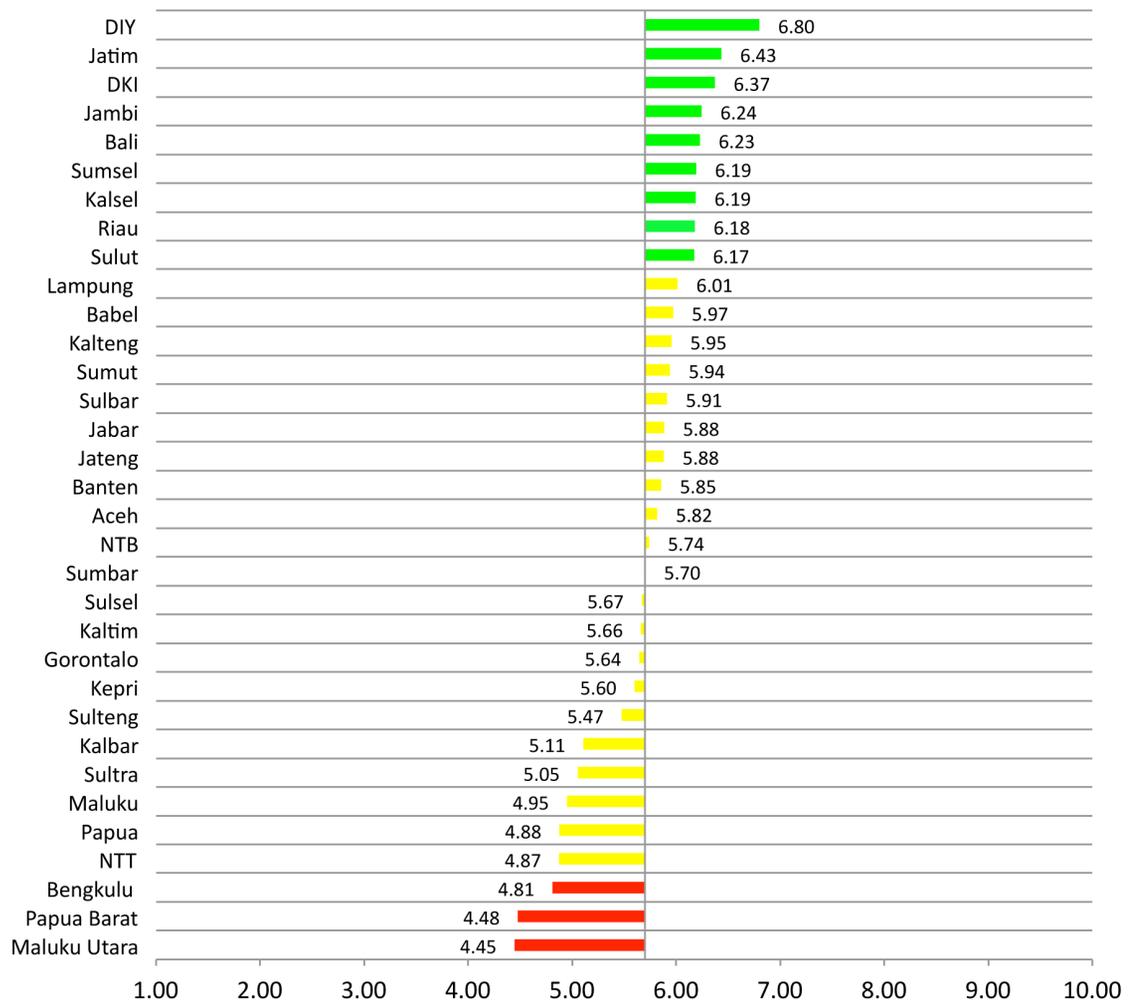
## II. Kinerja Tata Kelola Pemerintahan Provinsi NTB

Indeks Tata Pemerintahan merupakan skor kumulatif empat arena yang dijadikan sebagai rujukan, yakni: Pemerintah (*Government/Political Offices*), Birokrasi (*Bureaucracy*), Masyarakat Sipil (*Civil Society*), dan Masyarakat Ekonomi (*Economic Society*). Indeks pada tiap arena diperoleh dari agregasi skor enam prinsip tata-kelola pemerintahan yang meliputi: partisipasi, keadilan, akuntabilitas, transparansi, efisiensi, dan efektivitas. Nilai skor dan indeks berkisar antara 0 hingga 10. Selanjutnya indeks/skor dikelompokkan ke dalam 7 kategori normatif yakni: sangat buruk (0-2,28), buruk (2,29-3,56), cenderung buruk (3,57-4,85), cukup (4,86-6,13), cenderung baik (6,14-7,42), baik (7,43-8,70), dan sangat baik (8,71-10,0).

### II.1 Indeks Provinsi dan Perbandingan Antar Provinsi Regional

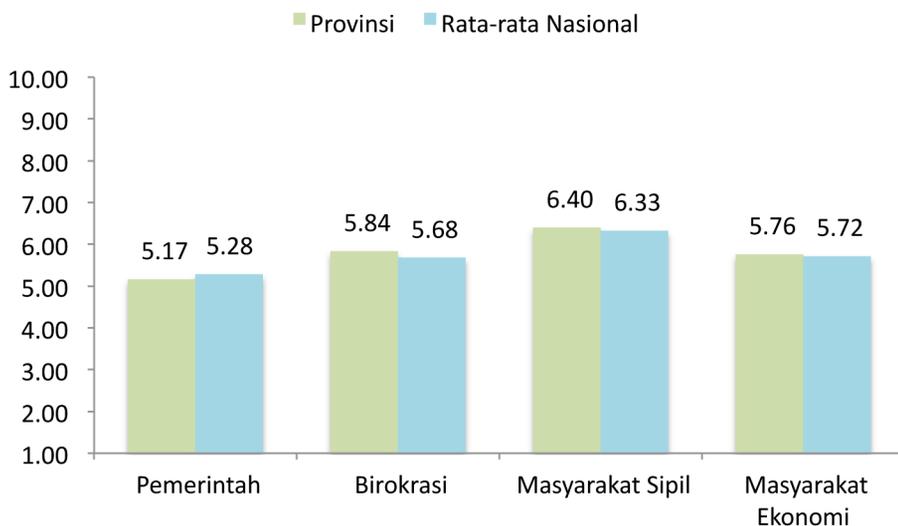
Hasil analisis data menunjukkan indeks komposit Tata Kelola Pemerintahan Provinsi NTB adalah 5,74 dan berada pada urutan ke-19 dari 33 provinsi. Angka ini sedikit di atas rata-rata nasional (5,70) dan tergolong dalam kategori sedang. Peringkat provinsi NTB lebih rendah dibandingkan provinsi Bali (6,23) namun lebih tinggi dibandingkan provinsi-provinsi di kawasan Timur lainnya seperti Maluku (4,95), Papua (4,88), NTT (4,87), Papua Barat (4,48), dan Maluku Utara (4,45). Provinsi DIY berada pada peringkat tertinggi dengan skor 6,80 dan provinsi Maluku Utara pada peringkat terendah dengan skor 4,45 (Lihat Gambar 2).

**Gambar 2. Indeks Komposit Tata Kelola Pemerintahan Menurut Provinsi, 2012**



## II.2. Analisa Level Arena

Gambar 3. Perbandingan Indeks Arena NTB dengan Nasional



Gambar 3 menunjukkan kontribusi kinerja antar arena dimana tampak pola yang sama antara provinsi dan nasional. Arena Masyarakat Sipil menunjukkan kinerja tertinggi diikuti Birokrasi dan Masyarakat Ekonomi, sementara Pemerintah menunjukkan kinerja terendah. Tiga arena (Masyarakat Sipil, Birokrasi, dan Masyarakat Ekonomi) di provinsi NTB menunjukkan kinerja yang sedikit lebih baik dibandingkan rata-rata nasional, bahwa tiga arena (Birokrasi, Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi) memiliki kinerja Tata kelola Pemerintahan di atas rata-rata nasional, sementara Arena Pemerintah berada di bawah angka rata-rata nasional. Nilai tiga arena (Pemerintah, Birokrasi dan Masyarakat Ekonomi) tergolong dalam kategori sedang dan Arena Masyarakat Sipil tergolong dalam kategori cenderung baik.

## II.3. Analisa Prinsip Keseluruhan

Tabel 1. Prinsip Tata Kelola Pemerintahan Menurut Arena, NTB 2012.

Arena	Prinsip Tata Kelola Pemerintahan					
	Partisipasi	Keadilan	Akuntabilitas	Transparansi	Efesiensi	Efektivitas
Pemerintah	5,75	2,37	5,60	6,04	6,97	4,96
Birokrasi	6,94	4,90	7,73	5,50	7,17	2,96
Masyarakat Sipil	6,40	6,40	6,40	6,40	6,40	6,40
Masyarakat Ekonomi	6,40	6,40	6,40	6,40	6,40	2,34

Untuk prinsip partisipasi, Arena Birokrasi memperoleh nilai tertinggi (6,94) diikuti oleh Masyarakat sipil dan Masyarakat Ekonomi dengan nilai masing-masing 6,40 dan Pemerintah dengan nilai 575. Angka indeks untuk prinsip keadilan lebih rendah dibandingkan prinsip partisipasi dan bervariasi cukup senjang dari yang terendah, Pemerintah (2,37) diikuti Birokrasi (4,90), sedangkan Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi masing-masing mendapat nilai 6,40. Untuk prinsip akuntabilitas, Birokrasi menunjukkan kinerja baik dengan nilai 7,73, diikuti oleh Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi dengan nilai cenderung baik (6,40) dan Pemerintah dengan nilai cukup (5,60).

Untuk prinsip transparansi, dua arena memiliki kinerja cenderung baik dengan nilai 6,40 didapatkan oleh Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi, sedangkan arena Pemerintah (6,04) dan Birokrasi (5,50) dengan kategori cukup. Untuk prinsip efisiensi, semua arena memiliki kinerja yang cenderung baik, yaitu Birokrasi (7,17), Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi (6,40) serta Pemerintah (6,97). Prinsip efektivitas menunjukkan nilai terendah antar keenam prinsip dimana Birokrasi dan Masyarakat Ekonomi menunjukkan kinerja yang buruk dengan nilai masing-masing 2,96 dan 2,34 sedangkan Pemerintah tergolong sedang (4,96) dan Masyarakat Sipil memiliki kinerja cenderung baik (6,40).

## II.4. Analisa Prinsip per Arena

### II.4.1 Arena Pemerintah

Tabel 2. Skor Prinsip pada Arena Pemerintah

Indeks Arena Pemerintah		NTB	Nasional
Prinsip	Partisipasi	5,75	5,87
	Keadilan	2,37	3,89
	Akuntabilitas	5,60	5,45
	Transparansi	6,04	4,58
	Efisiensi	6,97	7,51
	Efektivitas	4,96	5,49

Pemerintah Provinsi NTB memperoleh nilai sedang untuk partisipasi, transparansi, akuntabilitas, dan efektivitas. Efisiensi masuk dalam kategori cenderung baik sedangkan keadilan masuk kategori buruk (2,37). Akuntabilitas dan transparansi menunjukkan nilai di atas rata-rata nasional sementara empat prinsip lainnya menunjukkan nilai di bawah rata-rata nasional.

### II.4.2 Arena Birokrasi

Tabel 3. Skor Prinsip pada Arena Birokrasi

Indeks Arena Birokrasi		NTB	Nasional
Prinsip	Partisipasi	6,94	3,96
	Keadilan	4,90	5,91
	Akuntabilitas	7,73	6,17
	Transparansi	5,50	5,04
	Efisiensi	7,17	6,98
	Efektivitas	2,96	5,38

Prinsip partisipasi, akuntabilitas, transparansi dan efisiensi Arena Birokrasi di NTB tercatat memiliki nilai lebih tinggi dibandingkan rata-rata nasional. Nilai akuntabilitas (7,73) tergolong baik dan efisiensi tergolong cenderung baik (7,17). Nilai keadilan sedang (4,90) sedangkan nilai efektivitas masuk dalam kategori buruk (2,96).

### II.4.3 Arena Masyarakat Sipil

**Tabel 4. Skor Prinsip pada Arena Masyarakat Sipil.**

Indeks Arena Birokrasi		NTB	Nasional
<b>Prinsip</b>	Partisipasi	6,40	6.53
	Keadilan	6,40	6.28
	Akuntabilitas	6,40	6.17
	Transparansi	6,40	6.28
	Efisiensi	6,40	6.22
	Efektivitas	6,40	6.48

Arena Masyarakat Sipil mencatat nilai yang sama untuk keenam prinsip yakni 6,40 dan masuk dalam kategori cenderung baik. Nilai partisipasi dan efektivitas rata-rata nasional tercatat lebih baik dibandingkan NTB yakni masing-masing 6,53 dan 6,48 sementara keadilan (6,28), akuntabilitas (6,17), transparansi (6,28) dan efisiensi (6,22) menunjukkan kinerja NTB di atas rata-rata nasional.

### II.4.4 Arena Masyarakat Ekonomi

**Tabel 5. Skor Prinsip pada Arena Masyarakat Ekonomi.**

Indeks Arena Birokrasi		NTB	Nasional
<b>Prinsip</b>	Partisipasi	6,40	6,16
	Keadilan	6,40	5,83
	Akuntabilitas	6,40	6,18
	Transparansi	6,40	5,80
	Efisiensi	6,40	5,54
	Efektivitas	2,34	4,89

Sebagaimana halnya Arena Masyarakat Sipil, Masyarakat Ekonomi mencatat nilai yang sama untuk lima prinsip yakni 6,40 dan masuk dalam kategori cenderung baik. Di sisi lain, efektivitas tergolong buruk (2,34) jauh di bawah angka rata-rata nasional (4,89). Buruknya kinerja Masyarakat Ekonomi terkait efektivitas disebabkan karena rendahnya tingkat penyerapan tenaga kerja atau terbatasnya kemampuan membuka kesempatan kerja baru di arena ini.

## II.5. Analisa Indikator

### II.5.1 Indikator Arena Pemerintah

Kinerja Pemerintah dalam prinsip partisipasi secara umum menunjukkan nilai sedang (5,75), sedikit di bawah rata-rata nasional (5,87). Dari enam indikator partisipasi, empat indikator menunjukkan kinerja yang cenderung baik dan dua indikator menunjukkan kinerja cenderung buruk yakni kualitas saluran pengaduan masyarakat dalam memperkuat fungsi pengawasan DPRD dan inisiatif DPRD dalam melibatkan masyarakat ketika menjalankan fungsi pengawasan yang masing-masing mendapatkan skor 4,60. Kinerja buruk ditunjukkan oleh rendahnya tingkat keadilan (2,34) lebih rendah dibandingkan rata-rata nasional (3,89). Penyebab keprihatinan ini adalah sangat rendahnya alokasi anggaran per kapita untuk bidang pendidikan, kesehatan, dan pengentasan kemiskinan.

Akuntabilitas Pemerintah menunjukkan nilai cukup (5,60), sedikit lebih tinggi dibandingkan rata-rata nasional (5,45). Indikator yang perlu dibenahi adalah tingkat realisasi pengesahan perda dimana data yang ada menunjukkan skor rasio realisasi pengesahan perda dibandingkan dengan jumlah rencana legislasi daerah cenderung buruk (3,98). Transparansi tergolong sedang (6,04), di atas rata-rata nasional (4,58). Akses terhadap pertanggungjawaban APBD provinsi tergolong baik (7,75) dan hal ini sejalan dengan status NTB yang mendapatkan predikat wajar tanpa pengecualian (WTP) selama dua tahun berturut-turut. Yang perlu ditingkatkan adalah transparansi terhadap akses penggunaan dana aspirasi anggota DPRD Provinsi, laporan kegiatan pengawasan DPRD, akses terhadap PERDA dan Peraturan lainnya.

Kinerja terkait prinsip efisiensi tergolong cukup (6,97) lebih rendah dibandingkan rata-rata nasional (7,51). Rasio anggaran belanja pegawai (langsung dan tidak langsung) terhadap total APBD cenderung buruk (4,72). Tingkat efektivitas cenderung buruk (4,96), lebih rendah dibandingkan rata-rata nasional (5,49). Rendahnya efektivitas disebabkan masih tingginya indeks gini, sangat lebarnya disparitas pendapatan antar kabupaten dalam provinsi dan rendahnya persentase perempuan di parlemen. Selain itu, tingkat pengangguran terbuka masuk dalam kategori cenderung buruk (4,44) di bawah rata-rata nasional (5,52).

### II.5.2 Indikator Arena Birokrasi

Kinerja Birokrasi dalam prinsip partisipasi secara umum menunjukkan nilai cenderung baik (6,94), jauh di atas rata-rata nasional (3,96). Untuk prinsip keadilan, walaupun masuk dalam kategori cukup namun mendekati kategori cenderung buruk (4,90), lebih rendah dibandingkan rata-rata nasional (5,91). Penyebab keprihatinan ini adalah rendahnya skor rasio lama sekolah anak laki-laki

dan perempuan (*mean years of schooling*) yang tergolong sangat buruk (2,22) jauh di bawah skor nasional (5,98). Selain itu persentase perempuan yang menduduki jabatan eselon dua juga tergolong cenderung buruk.

Akuntabilitas menunjukkan nilai baik (7,73), lebih tinggi daripada rata-rata nasional (6,17). Transparansi tergolong cukup (5,50), di atas rata-rata nasional (5,04), dimana akses terhadap dokumen keuangan SKPD cukup mudah (5,50) dibandingkan rata-rata nasional (3,86). Kinerja terkait prinsip efisiensi cenderung baik (7,17) sedikit di atas rata-rata nasional (6,98), dengan indikator yang perlu dibenahi adalah Rasio anggaran belanja pegawai (langsung dan tidak langsung) terhadap total APBD sedang (5,67). Nilai buruk dalam hal efektivitas (2,96) jauh di bawah rata-rata nasional (5,38). Rendahnya indeks efektivitas ini disebabkan oleh buruknya kinerja indikator Indeks Pembangunan Manusia dan kualitas lingkungan hidup. Selain itu pertumbuhan investasi antara tahun 2010-2011 memperoleh skor sangat buruk (1,0).

### **II.5.3 Indikator Arena Masyarakat Sipil**

Kinerja Masyarakat Sipil terhadap prinsip secara umum menunjukkan nilai cenderung baik (6,40), sedikit di atas rata-rata nasional (6,33). Semua indikator untuk keenam prinsip menunjukkan skor yang sama (6,40) yang disebabkan karena pilihan penggunaan nilai median dalam menghitung skor dimana secara umum nara-sumber (*well-informed persons / WIP*) memberikan nilai yang cenderung baik. Empat prinsip memiliki nilai di atas rata-rata nasional yakni: keadilan, akuntabilitas, transparansi, dan efisiensi, sementara partisipasi dan efektivitas menunjukkan nilai di bawah rata-rata nasional. Sebagai catatan, seluruh indikator untuk mengukur kinerja masyarakat sipil didasarkan sepenuhnya atas penilaian WIP terhadap indikator-indikator penyusun keenam prinsip tersebut.

### **II.5.4 Indikator Arena Masyarakat Ekonomi**

Kinerja Masyarakat Ekonomi terhadap prinsip partisipasi menunjukkan nilai cenderung baik (6,40), sedikit di atas rata-rata nasional (6,16). Nilai keadilan juga lebih tinggi dibandingkan rata-rata nasional yakni 6,40 berbanding 5,83. Demikian pula halnya dengan prinsip akuntabilitas (6,40 berbanding 6,18), transparansi (6,40 berbanding 5,80), dan efisiensi (6,40 berbanding 5,54). Di lain pihak, prinsip efektivitas mencatat nilai buruk, jauh lebih rendah dibandingkan rata-rata nasional (2,34 berbanding 4,89). Buruknya kinerja masyarakat EKonomi terhadap prinsip efektivitas disebabkan rendahnya kemampuan dalam menyerap tenaga kerja termasuk kemampuan membuka lapangan kerja baru (1,56 berbanding 4,49).

### III. Kesimpulan dan Rekomendasi

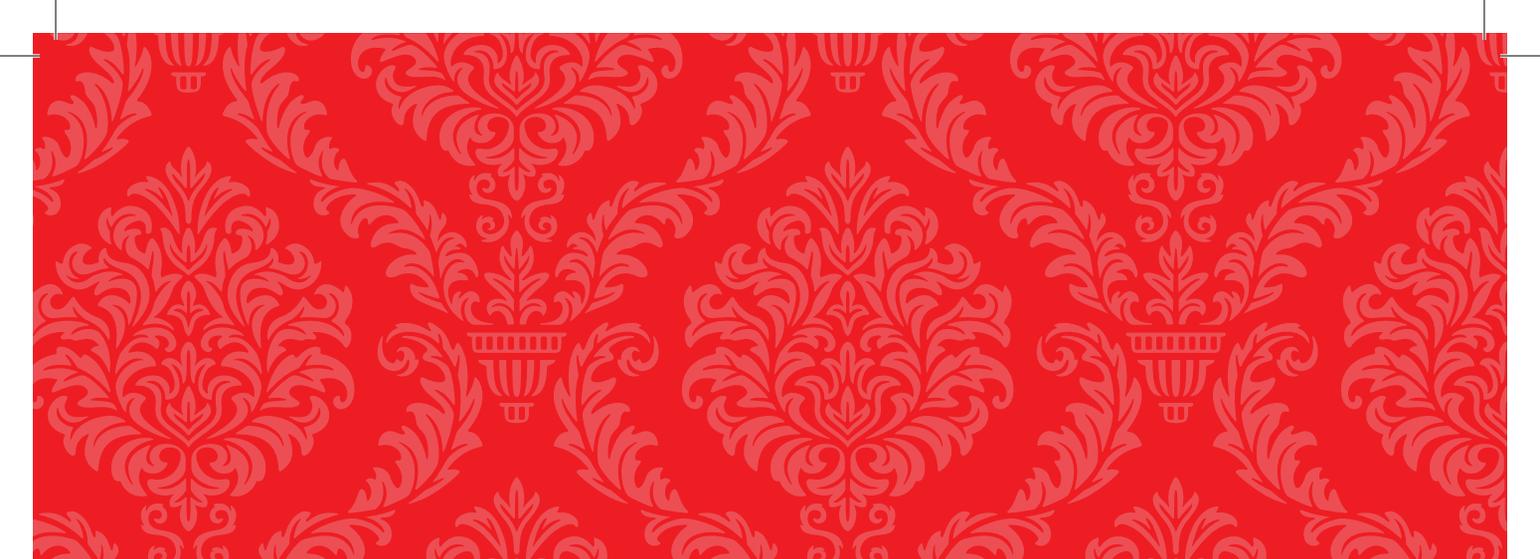
Berdasarkan hasil analisis data terhadap 89 indikator yang digunakan untuk menyusun Indeks tata Kelola Pemerintahan (*Indonesia Governance Index*), dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut.

1. Indeks komposit Tata Kelola Pemerintahan Provinsi NTB adalah 5,74 dan berada pada urutan ke-19 dari 33 provinsi. Angka ini sedikit di atas rata-rata nasional (5,70) dan tergolong dalam kategori sedang. Peringkat NTB lebih rendah dibandingkan provinsi Bali (6,23) namun lebih tinggi dibandingkan provinsi lainnya di kawasan Timur seperti NTT (4,87), Maluku (4,95), Papua (4,88), Papua Barat (4,48), dan Maluku Utara (4,45).
2. Arena Masyarakat Sipil menunjukkan kinerja tertinggi (6,40) diikuti Birokrasi (5,84), Masyarakat Ekonomi (5,76), dan Pemerintah dengan kinerja terendah (5,17). Nilai tiga arena (Pemerintah, Birokrasi dan Masyarakat Ekonomi) tergolong dalam kategori cukup dan Arena Masyarakat Sipil tergolong dalam kategori cenderung baik. Masyarakat Sipil, Birokrasi, dan Masyarakat Ekonomi menunjukkan kinerja yang sedikit lebih baik dibandingkan rata-rata nasional, sementara Pemerintah berada di bawah rata-rata nasional.
3. Secara keseluruhan, nilai prinsip efisiensi masuk dalam kategori cenderung baik, sedangkan partisipasi, akuntabilitas, transparansi, keadilan tergolong sedang, sementara efektivitas cenderung buruk. Untuk prinsip partisipasi, Arena Birokrasi memperoleh nilai tertinggi (6,94) diikuti oleh Masyarakat sipil dan Masyarakat Ekonomi dengan nilai masing-masing 6,40 dan Pemerintah dengan nilai 5,75. Angka indeks untuk prinsip keadilan lebih rendah dibandingkan prinsip partisipasi dan bervariasi cukup senjang dari yang terendah, Pemerintah (2,34) diikuti Birokrasi (4,90), sedangkan Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi masing-masing mendapat nilai 6,40. Untuk prinsip akuntabilitas, Birokrasi menunjukkan kinerja baik dengan nilai 7,73, diikuti oleh Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi dengan nilai cenderung baik (6,40) dan Pemerintah dengan nilai cukup (5,60).
4. Indikator yang berkontribusi positif terhadap nilai indeks komposit IGI 2012 untuk provinsi NTB adalah: (1) opini audit BPK terhadap APBD Provinsi, (2) ketepatan waktu dalam pengesahan Perda APBD, (3) kemudahan akses pertanggungjawaban APBD provinsi, (4) pelembagaan upaya perlindungan dan pemberdayaan perempuan, dan (5) banyaknya proyek investasi serta kemudahan pelayanan untuk pengurusan investasi. Di lain pihak, indikator yang berkontribusi buruk meliputi: (1) rendahnya anggaran APBD untuk non-belanja pegawai pada bidang pendidikan, kesehatan dan penanggulangan kemiskinan, (2) tingkat kesenjangan (*gini ratio*), (3) tingginya disparitas pendapatan antar kabupaten dan provinsi, (4) senjangnya rasio lama sekolah anak laki-laki dan perempuan, (5) rendahnya Indeks Pembangunan Manusia, (6) rendahnya kualitas lingkungan hidup, dan (7) rendahnya tingkat penyerapan tenaga kerja.

Dari kesimpulan di atas dan bahasan pada bab sebelumnya dapat dijabarkan sejumlah rekomendasi, sebagai berikut.

1. Pemerintah provinsi NTB perlu meningkatkan anggaran APBD per kapita untuk non-belanja pegawai pada bidang pendidikan, kesehatan dan penanggulangan kemiskinan. Alokasi anggaran untuk ketiga bidang ini di NTB jauh di bawah rata-rata nasional. Peningkatan anggaran hendaknya dialokasikan untuk program-program yang berorientasi pada hasil (*outcome*) dan dampak (*impact*).
2. Tingkat kemiskinan penduduk NTB masih relatif tinggi, jauh di atas angka nasional. Demikian pula dengan Indeks Pembangunan Manusia yang rendah, menempati posisi 32 dari 33 provinsi. Kondisi ini diperparah dengan tingkat kesenjangan (*gini ratio*) dan lebarnya disparitas pendapatan antar kabupaten/kota dan provinsi. Terhadap hal ini, Pemerintah Provinsi hendaknya mampu mendorong pemerintah kabupaten kota yang teridentifikasi memiliki kinerja buruk terhadap indikator-indikator tersebut.
3. Pemerintah provinsi hendaknya mampu meningkatkan kualitas lingkungan hidup baik menyangkut air, udara, dan tutupan hutan. Data yang ada menunjukkan kualitas lingkungan hidup NTB berada di bawah rata-rata nasional. Pembangunan berkelanjutan mensyaratkan keseimbangan dan keserasian antara penduduk dan lingkungan hidup.
4. Pemerintah provinsi NTB hendaknya mampu mendorong peningkatan nilai investasi yang sekaligus diharapkan berperan dalam membuka lapangan kerja baru. Terkait hal ini, tidak saja diperlukan kemudahan untuk mengurus perijinan tetapi diperlukan juga jaminan keamanan dan kenyamanan bagi para investor.
5. Di bidang pendidikan masih nampak kesenjangan antara laki-laki dan perempuan. Demikian pula dengan kesempatan sebagai anggota legislatif maupun menempati jabatan eksekutif. Untuk itu, program-program yang berorientasi pada kesetaraan gender diperlukan untuk mempersempit kesenjangan itu.
6. Melihat kondisi sosial ekonomi NTB yang relatif memprihatinkan, prioritas program hendaknya berorientasi pada pemberdayaan masyarakat miskin dengan banyak melibatkan mereka mulai dari perencanaan hingga money partisipatif. Dengan demikian *pro-poor* program and *pro-poor* budget tidak sekedar slogan.

7. Studi ini terkesan sangat komprehensif dengan penerapan metode yang ketat dan rumit terhadap 89 indikator. Hal ini sekaligus memunculkan isu metodologis. Penggunaan tiga sumber data (obyektif, subyektif, dan penilaian) yang tidak seimbang pada arena dan prinsip merupakan satu keterbatasan studi ini. Sebagai contoh, semua indikator kinerja Masyarakat Sipil didasarkan atas penilaian subyektif yang didasarkan atas persepsi WIP. Hal ini menyebabkan homogenitas skor semua indikator pada keenam prinsip tata pemerintahan yang dinilai. Demikian pula, hampir semua indikator Masyarakat Ekonomi didasarkan atas penilaian subyektif, sehingga skornya menyerupai apa yang ditunjukkan oleh Masyarakat Sipil. Selain itu, penerapan *central tendency* (dalam hal ini median) untuk data kategorik/ordinal yang ditransformasikan menjadi data kontinyu juga memunculkan persoalan/perdebatan tersendiri.



## 29. PROVINSI NUSA TENGGARA TIMUR

# “MEMUTUS LINGKARAN PEMBANGUNAN yang TIDAK ADIL, TERTUTUP dan TIDAK MERATA”

Oleh: Zarniel Woleka





## I. DINAMIKA PROVINSI NTT

### 1.1. Kondisi Umum (Geografis, Demografis, Sosial dan Ekonomi)

Wilayah provinsi Nusa Tenggara Timur merupakan wilayah kepulauan, dengan luas daratan 4.734.990<sup>1</sup> Ha dan luas perairan laut + 200.000 Km<sup>2</sup>, yang membentang sepanjang 160 Km dari Utara (Pulau Palue di laut Flores) sampai Selatan (Pulau Ndana) di Laut Timor, dan sepanjang 400 km dari bagian Barat di Pulau Komodo yang berbatasan dengan Selat Sape, Nusa Tenggara Barat, sampai Alor di bagian Timur, berbatasan dengan Timor Leste di Selat Ombai. Secara astronomis, wilayah ini terletak di antara 80-120 Lintang Selatan dan 1180-1250 Bujur Timur. Wilayah ini meliputi 1.192 pulau (43 pulau dihuni dan 1.149 pulau tidak dihuni). Provinsi Nusa Tenggara Timur terletak di bagian Tenggara Indonesia, dan berbatasan langsung dengan dua negara tetangga, Australia dan Timor Leste, didirikan pada tahun 1958, ibukotanya terletak di Kupang, Timor Barat.

Provinsi NTT dengan 20 kabupaten dan 1 Kota yang terletak ditujuh pulau besar, yaitu: Pulau Sumba (4 kabupaten), Pulau Timor (4 Kabupaten dan 1 Kota), Pulau Flores (8 kabupaten), Pulau Alor (1 kabupaten), Pulau Lembata (1 Kabupaten), Pulau Rote (1 Kabupaten), Pulau Sabu (1 Kabupaten), dengan 298 Kecamatan dan 3.117 desa. Dengan topografi wilayah sebagian besar berbukit hingga bergunung-gunung, kemiringan lahan > 40%. Sebagian besar kawasan produksi berada pada lahan-lahan dengan kemiringan 8-40%<sup>2</sup>. Akibat potensi erosi sangat tinggi dan menyebabkan laju degradasi sumberdaya lahan tinggi, bahkan rentan bencana alam. Tidaklah heran jika sebaran pemukiman yang mengisi ruang yang terbatas menjadi salah satu tantangan pembangunan yang beresiko kepada lingkungan dan mobilisasi pembangunan program layanan umum, serta ekonomi harga tinggi.

Jumlah penduduk Provinsi NTT 4.776.485 jiwa<sup>3</sup>, dengan komposisi lebih banyak perempuan sebanyak 2.403.972 jiwa, dan laki-laki 2.372.513 jiwa, dengan kepadatan penduduk 101 jiwa/km<sup>2</sup>. Sebagian besar penduduk NTT tinggal di perkotaan kurang lebih 20%, sedangkan 80% mendiami kawasan pedesaan.

Komposisi penduduk NTT menurut umur, memperlihatkan presentase penduduk usia 15-64 tahun paling besar jumlahnya yaitu 62,69% (2.994.473 jiwa), diikuti persentase anak-anak (0-14 tahun) sebesar 37,31% (1.782.012 jiwa), sedangkan penduduk usia 65 tahun ke atas paling kecil yakni 4,96% (236.770 jiwa) dari total penduduk NTT. Dengan demikian, permasalahan aktual yang dihadapi ke depan adalah jumlah usia penduduk produktif dan lapangan kerja yang tersedia tidak seimbang, berdampak pada banyaknya pengangguran.

<sup>1</sup> NTT Dalam Angka 2012, Badan Pusat Statistik NTT

<sup>2</sup> Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Prov. NTT Tahun 2009-2013

<sup>3</sup> NTT Dalam Angka 2012, Badan Pusat Statistik NTT

Sepanjang tahun 2011, secara keseluruhan di NTT, tercatat **Angkatan kerja**<sup>4</sup> sebanyak 3.003.516, Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja (TPAK) 71,72% dan Tingkat Pengangguran 2,69 % atau 57.999 jiwa, ini menurun dibanding tahun 2009 yang mencapai 89.395 jiwa atau 3,97%. Sulitnya lapangan pekerjaan di provinsi NTT, menyebabkan pilihan bekerja sebagai TKI menjadi pilihan untuk mencari nafkah, tercatat TKI pada tahun 2011 sebanyak 6.047 orang.

Dilihat dari **lapangan usaha**, sebagian besar masyarakat NTT bekerja pada bidang pertanian, kehutanan, perkebunan, perikanan 64,89%, selanjutnya berturut-turut pada bidang Jasa Kemasyarakatan 12,89%, Perdagangan Besar Dan Eceran, Rumah Makan 7,03%, Industri Pengolahan 5,95%, Angkutan, Pergudangan, Komunikasi 4,17%, Bangunan 2,83%, Pertambangan Dan Penggalian 1,13%, Listrik, Gas dan Air 0,12%, Keuangan, Asuransi, Usaha Persewaan dan Bangunan 0,99%.

Kualitas pembangunan sumber daya manusia di NTT direpresentasikan dengan Indeks Pembangunan Manusia (IPM). IPM merupakan indikator komposit dari pembangunan bidang ekonomi, pendidikan dan kesehatan yang dihitung berdasarkan angka harapan hidup, rata-rata lama sekolah, angka melek huruf dan pengeluaran riil per kapita. Sampai dengan tahun 2011 IPM di provinsi NTT adalah 67,62, jumlah ini meningkat dari tahun 2010 yaitu 67,26 dan 66,10 pada tahun 2009. Sementara pada tahun yang sama IPM tingkat Nasional adalah 72,64.

Pembangunan sektor pendidikan mengalami peningkatan signifikan. Saat ini pendidikan dasar telah dinikmati oleh sebagian besar rakyat NTT. Meskipun demikian, layanan pendidikan dasar belum cukup meningkatkan kualitas dan daya saing sumber daya manusia di NTT. Diperlukan upaya lebih kuat untuk mendorong akses pendidikan yang lebih tinggi kepada seluruh penduduk NTT. Di NTT tenaga kerja di NTT didominasi oleh tamatan setingkat Sekolah Dasar (SD). Keadaan ini tentunya tidak dapat menjawab berbagai kebutuhan dan daya saing yang terjadi pada lingkup regional, nasional maupun internasional.

Kondisi serupa terjadi di sektor kesehatan. Sepanjang tahun 2011, tercatat 1.210 kematian bayi, 1.590 balita mati, dan 1,23% bayi bergizi buruk dari 369.676 bayi ditimbang. Saat ini, diseluruh NTT terdapat 40 buah Rumah Sakit dan 341 Puskesmas, 8.992 Posyandu, 1.054 Pustu, 2.114 Pusling, 207 Poskesdes, 1.292 buah Polindes<sup>5</sup>. Kondisi pendidikan dan kesehatan di atas menunjukkan belum optimalnya kualitas pelayanan publik dasar bagi penduduk NTT.

Pembangunan sektor ekonomi yang ditunjukkan oleh indikator pertumbuhan ekonomi, mengalami pertumbuhan positif. Namun demikian, pertumbuhan tersebut lebih banyak digerakkan oleh

<sup>4</sup> Survey Angkatan Kerja Nasional (SAKERNAS) 2009-2011

<sup>5</sup> NTT Dalam Angka 2012, Badan Pusat Statistik NTT

aktivitas konsumsi, sehingga fondasi ekonomi yang tercipta kurang kokoh dalam jangka menengah dan jangka panjang. Kenyataan ini berpengaruh pada kondisi kesejahteraan penduduk NTT termasuk masih tingginya angka kemiskinan penduduk NTT. Pertumbuhan ekonomi tahun 2009 sebesar 4,29 %, tahun 2010 sebesar 5,23 % dan meningkat lagi pada 2011 menjadi 5,63 %. Data tersebut menunjukkan tren positif pertumbuhan ekonomi, walau masih jauh dari rata-rata Indonesia 6,46 %<sup>6</sup>.

## 1.2. Implikasi dan Tantangan Tata Kelola

Konteks daerah NTT yang sebagian besar penduduknya bermata pencaharian sebagai petani memiliki konsekuensi terhadap pemberdayaan petani yang memiliki porsi lebih besar. Pada sisi lain, sebagai Provinsi Kepulauan, isu strategis juga berkaitan dengan optimalisasi pengembangan sektor dan komoditas unggulan, khususnya pengembangan industri pengolahan hasil laut. Disamping pembangunan wilayah perbatasan, tertinggal dan pulau terpencil.

Konteks itu hendak dijawab pemerintah sebagaimana *misi daerah*: untuk meningkatkan pendidikan yang berkualitas, relevan, efisien dan efektif yang dapat dijangkau oleh seluruh masyarakat, meningkatkan derajat dan kualitas kesehatan masyarakat, memberdayakan ekonomi rakyat dengan mengembangkan pelaku ekonomi yang mampu memanfaatkan keunggulan potensi lokal, meningkatkan infrastruktur yang memadai, penegakan supremasi hukum dalam rangka menciptakan pemerintahan yang bersih dan bebas KKN serta mewujudkan keadilan dan masyarakat sadar hukum, meningkatkan pembangunan yang berbasis tata ruang dan lingkungan hidup, meningkatkan akses perempuan dan anak dalam sektor publik, serta meningkatkan perlindungan terhadap perempuan dan anak, serta pengentasan kemiskinan<sup>7</sup>.

Dengan kondisi sebagaimana diatas, tata kelola pemerintahan menjadi isu strategis yang menjadi perhatian serius pemerintah provinsi NTT. Sebagaimana temuan dalam workshop IGI, fakta bahwa infrastruktur dan fasilitas umum masih tak sebanding dengan tingginya kebutuhan masyarakat. Sementara itu kapasitas APBD NTT sangat terbatas atau hanya mampu membiayai 20%. Ini menyebabkan ketergantungan NTT pada dana Pusat masih tinggi, di sisi lain, alokasi DAU justru tidak memadai.

Pada sisi lain, otonomi daerah telah memberi batas-batas area Provinsi dan kabupaten/kota, tetapi belum dipahami tuntas oleh masyarakat. Selain itu diakui bahwa masih ada masalah serius terkait Rencana Tata Ruang Wilayah yang berhadapan dengan Hak Ulayat masyarakat, ini menjadi penghambat implementasi program pembangunan. Isu lahan masyarakat adat, pelestarian lingkungan, ditambah SDM diluar birokrasi yang masih terbatas dalam upaya pemanfaatan potensi

<sup>6</sup> NTT Dalam Angka 2012, Badan Pusat Statistik NTT

<sup>7</sup> Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Prov. NTT Tahun 2009– 2013

sumber daya alam menjadi kendala lain pembangunan di NTT. Rendahnya kinerja dan kapasitas birokrasi dan tata kelola serta rendahnya akses masyarakat terhadap informasi melengkapi konteks permasalahan pembangunan di NTT<sup>8</sup>.

Isu strategis di atas, tentunya harus dapat dijawab dengan pengelolaan potensi sumber daya alam yang dimiliki secara baik. Pemerintah masih mengandalkan konsumsi sebagai sumber pertumbuhan ekonomi disbanding industri yang membuka lapangan kerja masyarakat lebih banyak. Kompleksnya persoalan sosial kemasyarakatan di NTT, belum didukung oleh hubungan antar arena yang kuat untuk bahu membahu melaksanakan pembangunan. Transparansi, akuntabilitas, partisipasi, perencanaan dan implementasi pembangunan yang *top down* serta manajemen dan efektivitas pelayanan menjadi isu yang banyak mengemuka. Pemerintah – birokrasi - masyarakat sipil – dunia usaha masih berjalan sendiri-sendiri<sup>9</sup>.

## II. ANALISIS INDEKS TATA KELOLA PEMERINTAHAN NTT

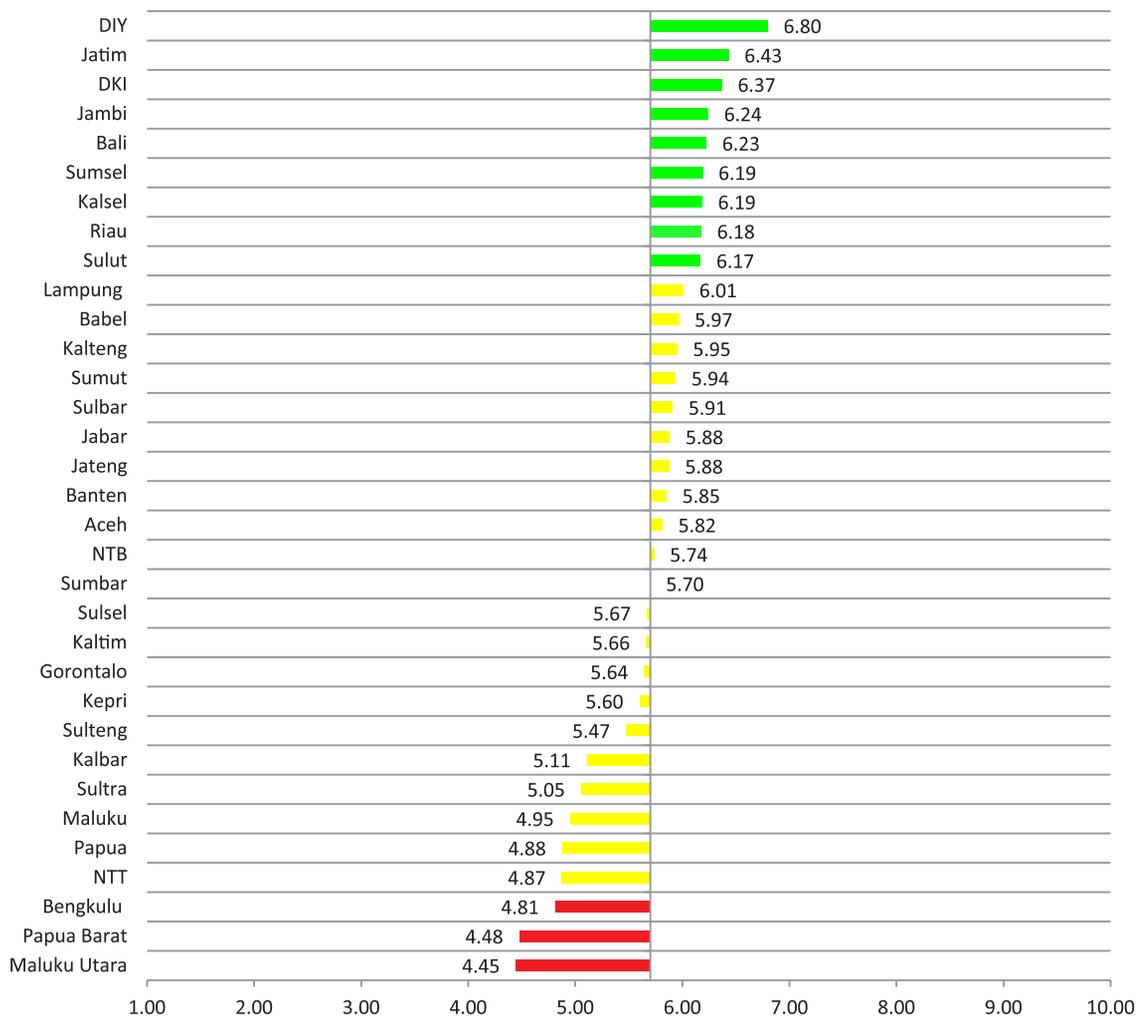
IGI merupakan model pengukuran kinerja tata kelola pemerintahan yang dilakukan terhadap empat sektor (arena), yaitu: pemerintah (*government/political office*), birokrasi (*bureaucracy*), masyarakat ekonomi (*economic society*), dan masyarakat sipil (*civil society*). Keempat sektor tersebut dinilai berdasarkan prinsip-prinsip *good governance*, seperti: partisipasi, akuntabilitas, keadilan, transparansi, efisiensi, dan efektivitas. Melalui metodologi yang ketat, hasil penilaian dituangkan dalam suatu indeks yang memungkinkan perbandingan antar provinsi.

---

<sup>8</sup> Simpulan Workshop IGI NTT, 7 February 2013

<sup>9</sup> Simpulan Workshop IGI NTT, 7 February 2013

## 2.1. Perbandingan Indeks Provinsi NTT dengan rata-rata Nasional



Hasil IGI NTT 2012, menampilkan fakta Indeks keseluruhan NTT 4.83 dalam status cenderung buruk dan ada di posisi 30 dari 33 provinsi. Arena Masyarakat Sipil (6,40) masuk dalam kategori Cenderung Baik, Arena Masyarakat Ekonomi (5,43) di kategori Sedang, sementara Arena Birokrasi (4,27) dan Pemerintah (4,16) termasuk dalam kategori Cenderung Buruk.

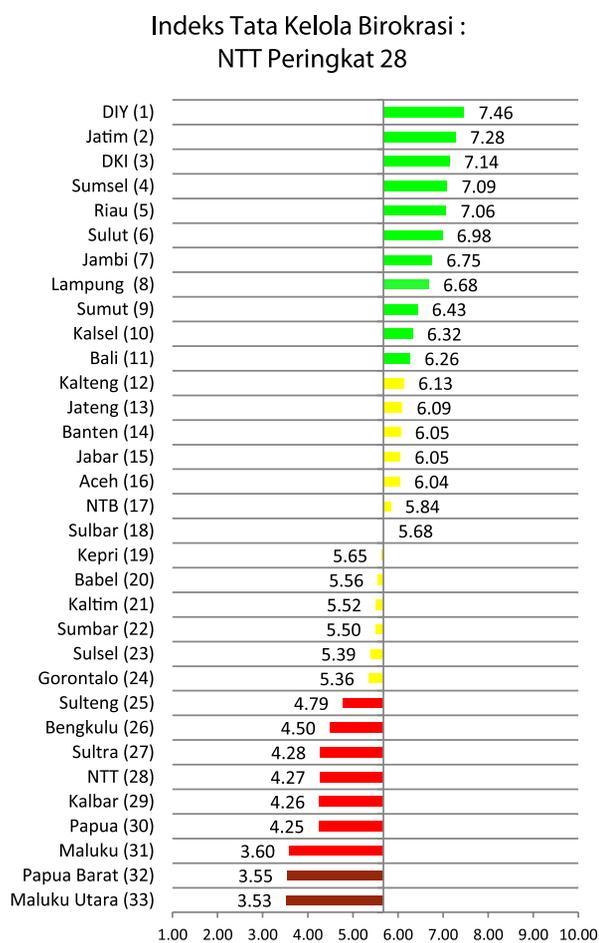
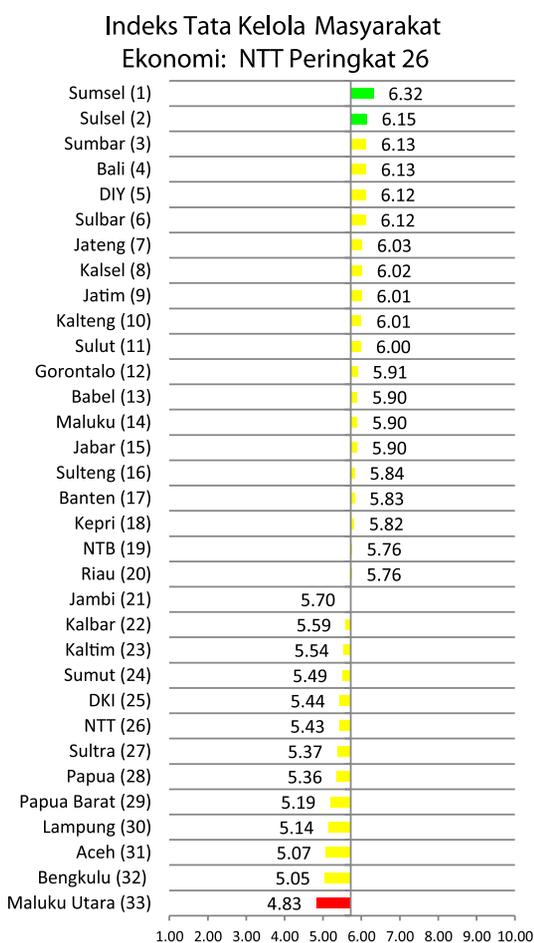
Kendati secara berturut-turut, Prinsip Efektivitas (6,81) di Arena Birokrasi, Transparansi (6,40) di Arena Masyarakat Ekonomi dan ke enam Prinsip (6,40) yang ada di Arena Masyarakat Sipil termasuk dalam kategori Cenderung Baik, namun belum mampu meningkatkan posisi NTT diantara Provinsi lain.

Faktor penyebabnya adalah adanya nilai-nilai yang secara signifikan menarik turun peringkat NTT, diantaranya adalah Prinsip Keadilan (1,84) di Arena Pemerintah, Prinsip Partisipasi (1,89) dan

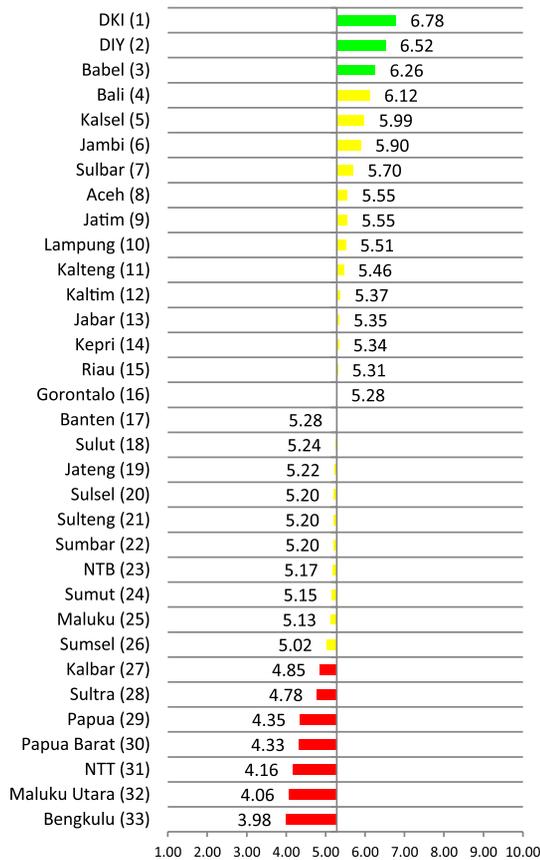
Transparansi (1,91) di Arena Birokrasi, yang kesemuanya masuk kategori Sangat Buruk. Walau penilaian ini menunjukkan NTT sedikit lebih baik diatas Bengkulu (4.81), Maluku Utara (4.45), dan Papua Barat (4.48), tetapi jauh dibandingkan Jogjakarta dengan indeks keseluruhan 6.80, atau sang tetangga NTB yang berada di urutan 19 dengan indeks keseluruhan 5.74.

## 2.2. Perbandingan Indeks Antar Arena

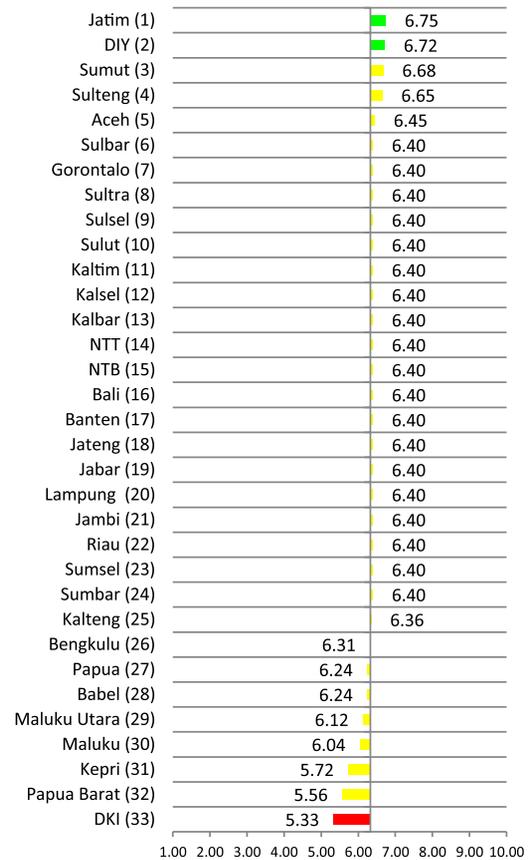
Menarik melihat hasil pengukuran indeks antar arena di NTT, menampakkan indeks Masyarakat Sipil 6.40, lebih tinggi dibandingkan arena lainnya, sedangkan Pemerintah 4,16 dinilai paling rendah indeksnya.



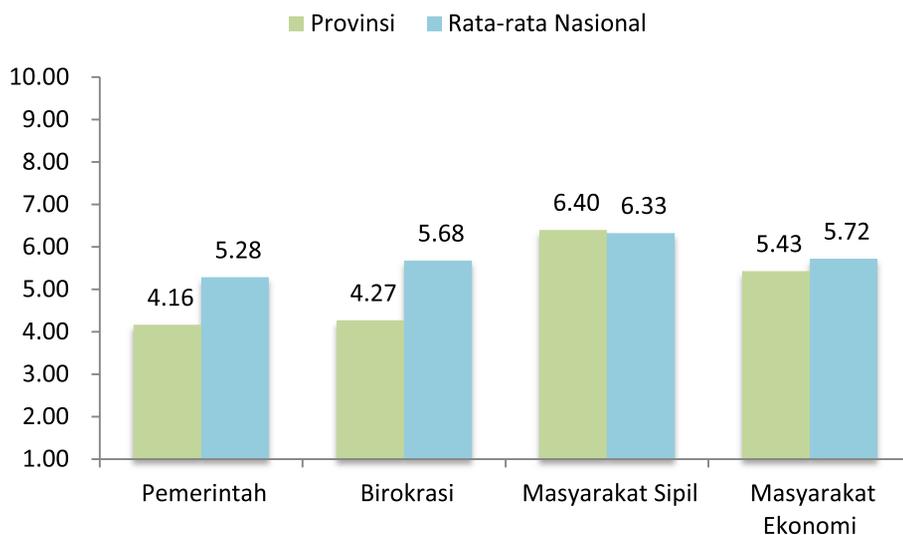
**Indeks Tata Kelola Pemerintah:  
NTT Peringkat 31**



**Indeks Tata Kelola Masyarakat Sipil:  
NTT Peringkat 14**



Dibandingkan dengan rata-rata nasional, Arena Masyarakat Sipil berada di peringkat 14 Nasional dengan angka 6.40 atau cenderung baik, bahkan melebihi rata-rata nasional 6.33. Tetapi pada 3 arena lainnya menunjukkan nilai rendah dibandingkan dengan nilai rata-rata nasional. Masyarakat ekonomi berada di indeks 5,43 dari rata-rata nasional 5,72 dan berada di urutan 26 secara nasional. Arena Birokrasi dengan indeks 4,27 bandingkan dengan nasional 5,68, ada di peringkat 28 Nasional. Sementara Arena Pemerintah memperlihatkan indeks yang paling rendah yaitu 4,16 ini artinya cenderung buruk, dibandingkan indeks nasional 5,28, dan urutan 31 secara nasional.



Hasil ini sinkron dengan hasil workshop yang mana masing-masing arena berjalan sendiri-sendiri untuk mencapai tujuan masing-masing arena. Hubungan keempat arena sejauh ini masih sebatas pada kepentingan parsial atau disesuaikan dengan program yang sama diantara arena. Dalam perencanaan program pembangunan misalnya, keterlibatan masyarakat sipil dan masyarakat ekonomi hanya sebatas pemenuhan partisipasi prosedural, bukan sebagai mitra strategis. Demikian halnya dalam perumusan kebijakan masih menjadi wewenang birokrasi dan pemerintah, tanpa keterlibatan aktif masyarakat sipil dan ekonomi. Masyarakat kemudian hanya tahu telah ada kebijakan, tetapi tidak terlibat dalam perumusannya. Sebaliknya Birokrasi, memandang kehadiran LSM, Ormas dan Yayasan harusnya menjadi kawan/mitra pemerintah dalam pembangunan, tetapi sejauh ini hubungannya masih sebatas mitra aksi kritis saja, belum terlalu banyak sinergis dalam program dan aktifitas bersama memberdayakan masyarakat, membangun NTT. Sementara akademisi baru sebatas dilibatkan menjadi penyusun dan perencana atau konseptor *an sich*, tidak dilibatkan lagi dalam implementasi, pengawasan dan evaluasi.

Sedangkan Arena Masyarakat Ekonomi diharapkan untuk melakukan perbaikan mulai dari soliditas dalam memperjuangkan kebijakan pembangunan yang pro-pertumbuhan ekonomi rakyat dan mendukung hak-hak pekerja, sampai kepada tanggungjawab untuk menumbuhkan usaha dan penyerapan tenaga kerja tanpa ketergantungan kepada realisasi APBD. Walaupun dunia usaha mengakui kesulitan dalam mengurus ijin serta biaya tinggi. Masih banyak ketidaknyamanan dalam dunia usaha di NTT. Penerapan aturan yang tidak menyeluruh, tidak sinerginya kebijakan dan kemauan pemerintah dalam upaya pengembangan usaha, ketidakadilan dalam melaksanakan proyek-proyek pemerintah, adalah hal-hal yang disoroti masyarakat ekonomi.

Dari sisi Pemerintah ada kesadaran bahwa masih banyak persoalan berkaitan dengan pelayanan publik yang belum dapat dilaksanakan secara maksimal dan pemerintah terbuka untuk menerima masukan/kritik yang disampaikan.

Fakta ini menggambarkan interaksi antar arena dan kinerja tata kelola pemerintahan di NTT yang belum berjalan secara baik. Kelemahan pada Arena Pemerintah akan berdampak pada birokrasi yang buruk. Sedangkan masyarakat sipil walau memiliki kinerja yang cenderung baik, demikian juga masyarakat ekonomi tetapi masih berjalan sendiri dan terlepas dari koordinasi dan kebersamaan dengan pemerintah dan birokrasi. Penyediaan informasi publik, peningkatan sumberdaya manusia pada empat arena, peran pemerintah dalam menciptakan iklim usaha, penyiapan kerangka kebijakan, penganggaran, serta koordinasi dan pengawasan pembangunan merupakan langkah yang perlu dilakukan.

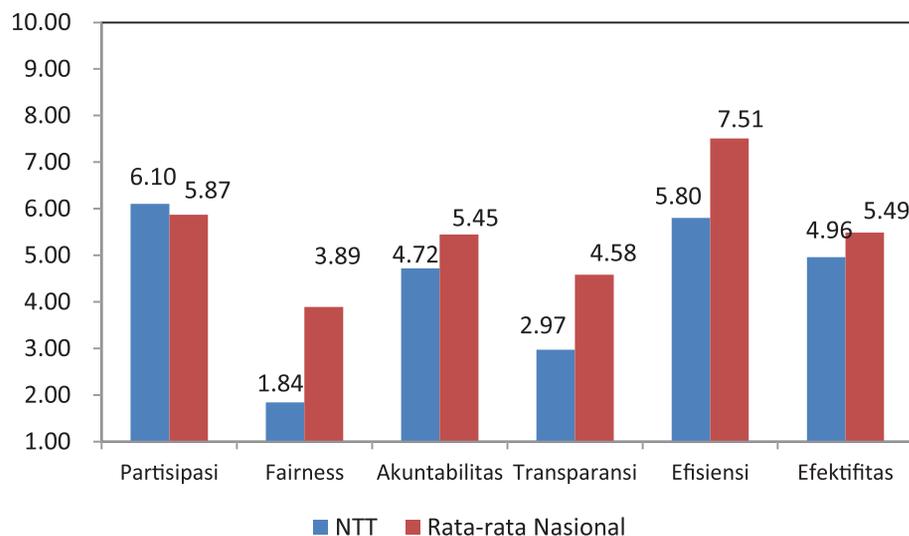
### 2.3. Analisis Perbandingan Prinsip-prinsip Antar Arena

IGI NTT 2012 menunjukkan pelaksanaan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan oleh masyarakat sipil lebih baik dibandingkan 3 arena lainnya. Walaupun pada prinsip Efektivitas, birokrasi memiliki indeks tertinggi dibandingkan 3 arena lainnya.

(Grafik Prinsip pada Arena Masyarakat Sipil)

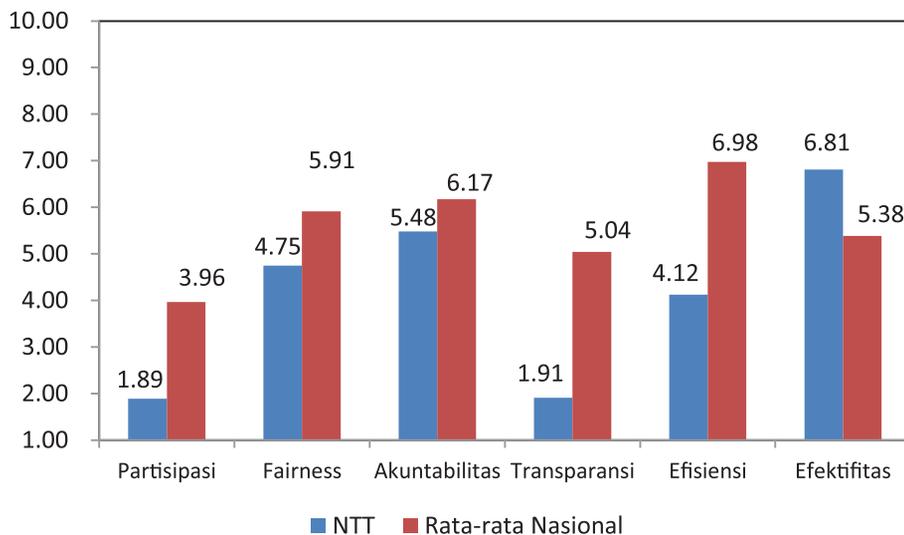
Dengan indeks prinsip partisipasi 6,10 dan melebihi rata-rata nasional 5,87, Pemerintah NTT cenderung baik dalam Partisipatif, tetapi kemudian belum cukup adil dengan status sangat buruk dari prinsip keadilan 1,84 serta status buruk dari sisi transparansi dengan indeks 2,97.

**Grafik. Prinsip pada Arena Birokrasi**

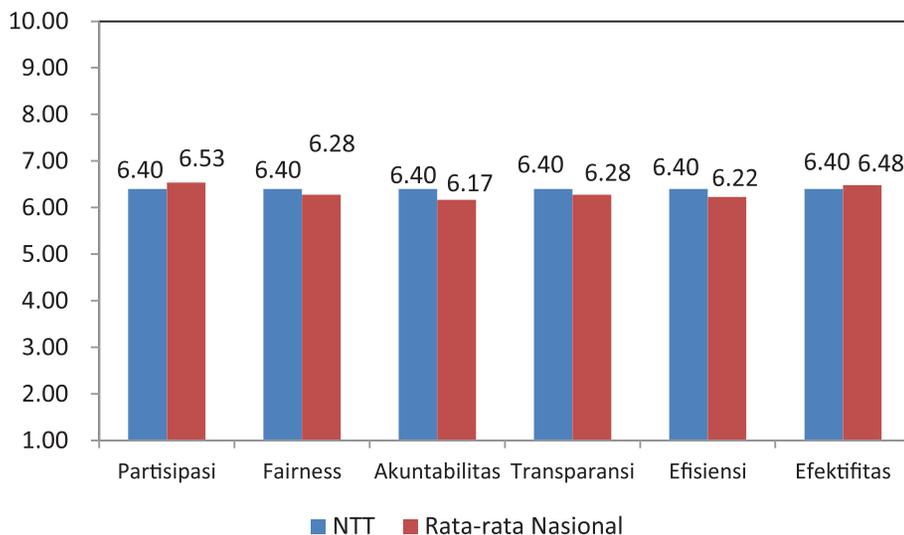


**Birokrasi NTT, efektif tetapi tidak cukup partisipatif dan tidak transparan.** Hal ini jelas melihat indeks birokrasi NTT yang dinilai efektif dalam kinerjanya dengan 6,81 bahkan melebihi rata-rata nasional 5,38 tetapi sangat buruk dalam partisipasi 1,89 dan transparansi dengan 1,91.

(Grafik Prinsip pada Arena Masyarakat Ekonomi)



(Grafik Prinsip pada Arena Masyarakat Sipil)



Sebagaimana sudah disinggung sebelumnya, indeks prinsip masyarakat sipil dan pemerintah NTT menunjukkan perbedaan yang cukup signifikan dalam menjalankan fungsinya masing-masing.

NTT		INDEKS	RATA-RATA NASIONAL
<b>Indeks Keseluruhan</b>		<b>4.87</b>	<b>5.70</b>
<b>Indeks Arena Pemerintah</b>		<b>4.16</b>	<b>5.28</b>
	<b>Partisipasi</b>	<b>6.10</b>	<b>5.87</b>
	<b>Keadilan</b>	<b>1.84</b>	<b>3.89</b>
<b>Prinsip</b>	<b>Akuntabilitas</b>	<b>4.72</b>	<b>5.45</b>
	<b>Transparansi</b>	<b>2.97</b>	<b>4.58</b>
	<b>Efisiensi</b>	<b>5.80</b>	<b>7.51</b>
	<b>Efektivitas</b>	<b>4.96</b>	<b>5.49</b>
<b>Indeks Arena Masyarakat Sipil</b>		<b>6.40</b>	<b>6.33</b>
	<b>Partisipasi</b>	<b>6.40</b>	<b>6.53</b>
	<b>Keadilan</b>	<b>6.40</b>	<b>6.28</b>
<b>Prinsip</b>	<b>Akuntabilitas</b>	<b>6.40</b>	<b>6.17</b>
	<b>Transparansi</b>	<b>6.40</b>	<b>6.28</b>
	<b>Efisiensi</b>	<b>6.40</b>	<b>6.22</b>
	<b>Efektivitas</b>	<b>6.40</b>	<b>6.48</b>

Gambaran dalam tabel diatas, menunjukkan indeks per prinsip masyarakat sipil adalah sama 6.40 atau cenderung baik, indeks masyarakat sipil NTT ini cenderung sama dengan indeks prinsip masyarakat sipil se-Indonesia. Cenderung baiknya indeks masyarakat sipil NTT ini karena secara prinsip, baik partisipasi, keadilan, transparansi, efisiensi, dan efektivitas berada di indeks 6,40. Walaupun terkesan sama nilainya pada tiap prinsip, tetapi ini menunjukkan bahwa prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan terus menjadi agenda perbaikan masyarakat sipil.

Secara keseluruhan indeks pemerintah NTT jauh dibawah rata-rata nasional. Walaupun prinsip partisipasi pemerintah telah menunjukkan nilai yang cenderung baik, tetapi masih lemah pada terutama keadilan dan transparansi. Indeks prinsip pemerintah, yang tertinggi pada partisipasi (6,10) menunjukkan tingkat keterlibatan para pemangku kepentingan (*stakeholders*) dalam proses pembuatan kebijakan sudah semakin baik. Tetapi pada sisi lain, keadilan (1,84) yaitu kondisi dimana kebijakan dan program harus diberlakukan tidak adil, masih belum terlihat pada banyak sisi. Demikian juga prinsip transparansi (2.97) pemerintah masih jauh dari harapan. Pertanggungjawaban, pendampingan dan *responsive* terhadap publik masih lemah.

Sementara itu, rendahnya upaya dan kreatifitas pengumpulan Pendapatan Daerah, masih lemahnya

pelayanan publik, dan pengaturan kegiatan Ekonomi menyebabkan indeks Arena Birokrasi juga rendah, yaitu secara keseluruhan 4.27, dan indeks prinsip partisipasi 1.89, keadilan 4.74, akuntabilitas 5.48, efisiensi 4.12 dan efektivitas 6.81. Gambaran ini menampilkan wajah birokrasi yang sedikit berbeda, walau dari sisi partisipasi juga efisiensi cenderung buruk, tetapi birokrasi telah berupaya keras untuk mencapai efektivitas pembangunan. Kondisi dimana tujuan kebijakan dan hasil program telah dicapai sesuai dengan yang tujuan yang diharapkan.

Entitas bisnis dan asosiasi ekonomi yang berfungsi mendorong iklim bisnis yang lebih baik serta pada saat bersamaan memiliki upaya dalam melindungi kepentingan bisnis melalui kegiatan ekonomi dan produksi belum menunjukkan perkembangan yang baik di NTT<sup>10</sup>. Hal ini tergambar dari indeks terutama prinsip efisiensi 4,60 dibanding rata-rata nasional 5,54 dan efektivitas 4,62 dari rata-rata nasional 4,74. Demikian juga pada prinsip partisipasi 5,29 sedangkan rata-rata nasional 6,16, keadilan 5,18 dan rata-rata nasional 5,83 dan akuntabilitas 6,05 sementara rata-rata nasional 6,18. Tetapi juga masyarakat ekonomi telah menunjukkan perkembangan yang baik dari prinsip transparansi 6,40 bahkan melebihi rata-rata nasional 5.80.

Indeks Masyarakat Sipil pada semua prinsip terlihat dengan angka 6.40 baik pada prinsip partisipasi, keadilan, akuntabilitas, efisiensi dan efektivitas. Walau masih jauh dengan skor tertinggi indeks yaitu 10, tetapi performa masyarakat sipil di NTT telah menunjukkan nilai yang lebih baik.

#### Prinsip Tertinggi dan terendah Semua Arena

Arena Pemerintah		Arena Birokrasi		Arena Masyarakat Sipil	Arena Masyarakat Ekonomi	
Partisipasi	6.10	Efektivitas	6.81	Semua Prinsip 6,40	Transparansi	6.40
Keadilan	1.84	Partisipasi	1.89		Efisiensi	4.62

Paparan perbandingan prinsip tertinggi dan terendah pada setiap arena ini menunjukkan keragaman situasi pada masing-masing arena. Arena Pemerintah tinggi partisipasi tetapi rendah pada keadilan, pada Arena Birokrasi tinggi efektivitas, tetapi rendah partisipasi. Sedangkan pada Arena Masyarakat Ekonomi tinggi pada transparansi dan rendah pada efisiensi.

<sup>10</sup> Simpulan Workshop IGI NTT, 7 February 2013

## **2.4. Perbandingan Prinsip Antar Arena**

### **1. Partisipasi**

Indeks tertinggi pada prinsip partisipasi tata kelola pemerintahan NTT terdapat pada Arena Masyarakat Sipil 6,40 (cenderung baik) walau masih berada dibawah rata-rata nasional 6,53, sedangkang indeks terendah pada Arena Birokrasi 1,89 (sangat buruk). Nilai positif Arena Pemerintah NTT pada partisipasi dengan indeks 6.10 (cukup) melebihi rata-rata nasional 5.87. Sedangkan masyarakat ekonomi 5,29 (cukup) yang masih lebih rendah dengan rata-rata nasional 6.16.

### **2. Keadilan**

Pada prinsip keadilan, kembali Arena Masyarakat Sipil memiliki indeks tertinggi 6,40 bahkan melebihi rata-rata nasional 6,28. Arena Pemerintah memiliki indeks paling rendah 1,84 (Sangat buruk) diikuti birokrasi 4,75 (cenderung buruk) masyarakat ekonomi 5,18 (cukup).

### **3. Akuntabilitas**

Arena Masyarakat Sipil dengan Indeks akuntabilitas 6,40 (cenderung baik) tertinggi diantara empat arena lainnya di Provinsi NTT, bahkan jauh diatas rata-rata nasional 6.17. Arena Masyarakat Ekonomi 6,05 (cukup) dibawah rata-rata nasional 6.18. Arena Birokrasi 5,48 (cukup) dan terendah adalah Arena Pemerintah dengan 4,72 (cenderung buruk).

### **4. Transparansi**

Untuk prinsip transparansi, terendah pada Arena Birokrasi 1,91 (sangat buruk) dibawah rata-rata nasional 5,04, berikutnya Arena Pemerintah 2,97 (buruk) dibawah rata-rata nasional 4,58, diikuti masyarakat ekonomi 6,40 (cenderung baik) melebihi rata-rata nasional 5,80 serta indeks yang sama pada masyarakat sipil 6,40 (cenderung baik) diatas rata-rata nasional 6,28.

### **5. Efisiensi**

Hanya indeks Arena Masyarakat Sipil 6,40 (cenderung baik) yang selain tertinggi dibanding arena lainnya, juga berada diatas rata rata nasional (6,22). Sedangkan Arena Pemerintah. Prinsip terendah pada Arena Birokrasi dengan indeks 4,12 (cenderung buruk) dan masyarakat ekonomi memiliki indeks 4,60 (cenderung buruk)

## 6. Efektivitas

Arena Birokrasi memiliki indeks tertinggi 6,81 (cenderung baik) pada prinsip efektivitas ini bahkan melebihi rata-rata nasional 5,38. Diikuti Arena Masyarakat Sipil 6,40 (cenderung baik). Sedangkan pemerintah memiliki indeks 4,96 (Cukup) dan masyarakat ekonomi dengan indeks 4,62 (cenderung buruk).

### 2.5. Analisa Indikator-Indikator IGI NTT

Indeks antar arena di NTT menunjukkan Arena Pemerintah dengan indeks paling rendah. Hal ini ditandai dengan **cukup** pada prinsip partisipasi, **cukup** juga pada prinsip efektivitas, **cenderung buruk** pada efisiensi, **buruk** pada transparansi dan **sangat buruk** pada keadilan.

**Prinsip partisipasi** dengan indeks tertinggi dalam Arena Pemerintah ini, ditandai dengan semakin akomodatif terhadap usulan program kabupaten dalam hasil musrenbang provinsi, kualitas *publik hearing* DPRD juga semakin baik, semakin baiknya kualitas audiensi/interaksi *Stakeholder* dengan Gubernur, dan kualitas saluran Pengaduan Masyarakat dalam memperkuat fungsi pengawasan DPRD. Walaupun masih ada pengakuan bahwa hubungan masyarakat masih cenderung top-down, keterlibatan masyarakat dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan masih hanya sebagai syarat prosedural. Pada sisi yang lain diakui, daya kritis masyarakat masih amat rendah.

Pada **Prinsip Keadilan** pemerintah makin menunjukkan kualitas yang baik pada persamaan kesempatan audiensi/interaksi antara berbagai kelompok masyarakat dengan Gubernur, serta jangkauan DPRD dalam melakukan pengawasan pembangunan secara merata (tidak diskriminatif). Pada **Prinsip Akuntabilitas**, pemerintah semakin baik dalam menyesuaikan Target Capaian Prioritas RPJMD dengan Capaian Tahunan Pemerintah Provinsi dalam LKPI, demikian juga cenderung baik dalam hal Ketepatan waktu pengesahan Perda APBD satu tahun terakhir (7.0), bagian ini bahkan melebihi rata-rata nasional. Pemerintah NTT bahkan mendapat indeks sangat baik 9,08 melebihi rata-rata nasional 8.04, pada indikator Rasio Belanja Hibah/Subsidi dan Bantuan Sosial terhadap Belanja Barang/Jasa dan Modal.

Pada **prinsip transparansi** pemerintah dinilai cukup dalam hal Kemudahan Akses Kelengkapan Dokumen APBD. Dan cenderung baik dengan indeks 6.40 dalam hal Kualitas komunikasi gubernur dalam mengkoordinasi pembangunan. Pemerintah juga cenderung baik dalam prinsip **efisiensi** jika melihat perbandingan yang baik antara Rasio Total Budget DPRD terhadap Total APBD (7.32) melebihi rata-rata nasional (7.18). dan dinilai cukup efisien juga terkait Rata-rata waktu penyelesaian

Perda di DPRD dan Waktu Penerbitan Peraturan Gubernur tentang Implementasi PERDA dalam 1 tahun terakhir. Pada **prinsip efektivitas**, pemerintah NTT cenderung baik dalam upayanya pengurangan tingkat pengangguran terbuka dari 3,49% pada tahun 2010 menurun 2,67% pada tahun 2011. Selain itu dinilai cukup juga dalam hal Disparitas Pendapatan antar Kabupaten dalam Provinsi (Indeks Wiliamson) dengan rata-rata 0,52%, Rasio Total APBD Realisasi terhadap Total APBD Perubahan dan terkait Regulasi tentang Perlindungan Lingkungan Hidup, serta penurunan Tingkat kemiskinan dari 23% di tahun 2010 menjadi 21,20% di tahun 2011.

Tetapi kemudian Arena Pemerintah memiliki **keadilan** yang sangat buruk, ini ditandai dengan rendahnya indeks pelembagaan upaya perlindungan dan pemberdayaan perempuan, rendahnya anggaran APBD untuk kesehatan Rp. 16.458/kapita/tahun, penanganan kemiskinan Rp. 20.900/kapita/tahun, dan biaya pendidikan Rp. 28.114/siswa/tahun jika disesuaikan dengan Indeks Kemahalan Konstruksi. Pada **Prinsip Akuntabilitas** sangat buruk juga karena rendahnya rasio realisasi pengesahan PERDA dibandingkan dengan jumlah rencana legislasi daerah, kemudian buruk karena rendahnya Rasio APBD Perubahan tahun 2011 sejumlah Rp. 1,350,224,026,443 terhadap APBD Penetapan Rp.1,308,163,425,000 yang kemudian direalisasi Rp.1,231,882,713,110, tanpa adanya perubahan asumsi dasar. Serta cenderung buruk terkait komitmen anggota DPRD dalam memperjuangkan kepentingan/aspirasi publik.

Pada **prinsip transparansi**, pemerintah dinilai sangat buruk dalam hal kemudahan akses terhadap dokumen pertanggungjawaban APBD Provinsi, penggunaan dana aspirasi anggota DPRD Provinsi, serta kemudahan akses kegiatan pengawasan DPRD Provinsi. Pemerintah juga buruk dalam hal kemudahan akses atas dokumen PERDA dan Peraturan Gubernur Non-APBD. Pada **prinsip Efisiensi**, dengan indeks 2.11, pemerintah NTT sangat buruk dari sisi Rasio Anggaran Belanja Pegawai (Langsung+Tidak Langsung) terhadap Total APBD, atau mencapai Rp. 474.826.977.462 dari total APBD Rp.1.231.882.713.110. Dari sisi **Efektivitas**, Pemerintah NTT sangat buruk dalam hal jumlah perda inisiatif, sepanjang tahun 2011 tidak ada satupun perda inisiatif DPRD NTT. Demikianpun sangat buruk persentase perempuan di parlemen dimana hanya ada 4 orang dari 55 orang anggota DPRD NTT. Pemerintah NTT juga cenderung buruk terkait tingkat pertumbuhan PDRB/kapita, walau tercatat naik Rp.2.828.819 di tahun 2011 dari Rp. 2.768.109 di tahun 2010.

Pada **Arena Birokrasi**, sudah cenderung baik dalam hal Unit Pelayanan Pengaduan Masyarakat (UPPM) di Dispenda provinsi (**partisipasi**). Pada prinsip **Fairnes**, birokrasi NTT cenderung baik menurunkan rasio lamanya sekolah anak laki-laki 6,85% dibanding perempuan 6,37% (*mean years of schooling*), cenderung baik juga dalam hal pelayanan publik yang tidak diskriminatif terhadap kelompok-kelompok terpinggirkan (contoh: perempuan, fakir miskin, anak-anak, cacat, lansia, HIV/AIDS), serta dalam hal pengadaan barang dan jasa yang tidak diskriminatif. Dari prinsip **akuntabilitas**,

birokrasi NTT sudah cenderung baik melihat opini audit BPK terhadap APBD Provinsi. Pada prinsip **efisiensi** dinilai cukup pada rasio belanja Aparatur Dinas Pengelolaan Keuangan Daerah (DPKD) terhadap Realisasi PAD Provinsi. Bahkan pada prinsip **efektivitas**, Arena Birokrasi menunjukkan kualitas terbaik dalam hal Kualitas Air, udara dan tutupan hutan dalam Indeks Kualitas Lingkungan Hidup 2010 dan 2011, keseluruhan dengan indeks 10 dibanding secara indeks nasional 2.91. Birokrasi NTT sangat baik juga dengan melihat jumlah proyek Investasi, dan indeks baik terkait persentase anggaran tahunan DPKD Provinsi terhadap realisasi PAD (Pendapatan Asli Daerah).

Pada sisi yang lain masih banyak yang perlu diperbaiki pada Arena Birokrasi, seperti belum adanya Unit Pelayanan Pengaduan Masyarakat di bidang kesehatan, pendidikan, dan pengentasan kemiskinan, termasuk keberadaan dewan kesehatan, dewan pendidikan, dan dewan pengentasan kemiskinan. Belum adanya forum reguler antara pemerintah provinsi dan masyarakat untuk memperkuat iklim investasi, penciptaan lapangan kerja, dan pemberdayaan ekonomi rakyat. Masih kecilnya Persentase pejabat perempuan di eselon 2 (hanya 3 dari 53 jabatan), rendahnya persentase kelahiran yang dibantu medis (dokter dan bidan) terhadap total angka kelahiran yaitu mencapai 54,05%, masih rendahnya kualitas kelompok kerja pengarusutamaan Gender. Selain itu masih sulitnya akses terhadap regulasi tentang investasi, lemahnya pelayanan Pengurusan Investasi, rendahnya Skor Human Development Index yaitu 67,75, serta lemahnya pertumbuhan investasi. Prinsip **Transparansi** juga memberikan kontribusi yang menyebabkan rendahnya indeks pada Arena Birokrasi, dimana akses terhadap dokumen Keuangan SKPD (RKA SKPD, RKA PPKD, Ringkasan DPA SKPD, Ringkasan DPA PPKD) serta akses terhadap regulasi tentang investasi di provinsi yang sulit diperoleh.

Khusus terkait pertumbuhan investasi, sebagaimana masyarakat ekonomi memandang kondisi APBD NTT yang kecil karena minimnya investasi dari luar NTT. Ekonomi produktif dan jasa dikuasai oleh pendatang, birokrasi diskriminatif dan berbelit-belit. Masyarakat dan pengusaha belum cukup mandiri, masih sangat tergantung pada proyek pemerintah, karena itu tidak menghidupkan sektor jasa. Situasi ini didukung lagi dengan budaya yang tidak mendorong masyarakat memiliki jiwa enterpreneurship, menjadi PNS adalah primadona untuk mengatasi pengangguran. Situasi ini harusnya mendorong pemerintah untuk ada dukungan bagi KADIN dan Asosiasi terkait, bahkan melibatkan dalam perencanaan pembangunan daerah.

Pada Arena Masyarakat Ekonomi, nilai positif terlihat karena semakin baiknya kualitas partisipasi dalam wadah pengambilan keputusan asosiasi. Adanya kesempatan yang sama bagi anggota asosiasi dalam mendapatkan informasi, fasilitas dan mengikuti tender/proyek. Kepatuhan dalam membayar Pajak/retribusi. Kepatuhan sektor usaha terhadap aturan dan prosedur pelaksanaan usaha. Tanggung jawab dalam Pengelolaan CSR. Keterbukaan dalam menjalankan fungsi implementasi proyek pemerintah. Tingkat penyerapan lapangan kerja atau jumlah lapangan kerja yang tercipta.

Ini sebagaimana terungkap dalam workshop, masyarakat ekonomi mengeluh tidak dilibatkan dalam pengambilan kebijakan pembangunan, tetapi pajak dan retribusi menjadi keharusan. Pengusaha juga tidak mendapat proyek tetapi wajib membayar upah buruh sesuai UMP, sedangkan pengawasan yang minim dari pemerintah terhadap upah buruh, belum lagi penempatan SDM yang tidak paham tugas-tugas pengawasan, bahkan ada indikasi kolusi antara pengusaha dan pemerintah dalam hal upah buruh menjadi sorotan masyarakat ekonomi untuk pemerintah.

Walau demikian Arena Masyarakat Ekonomi masih perlu melakukan pembenahan-pembenahan untuk terlibat dalam perumusan kebijakan pembangunan daerah. Terhadap tuntutan kesejahteraan buruh termasuk buruh perempuan. Terhadap penggunaan energi dan sumberdaya alam yang ramah lingkungan dan berkelanjutan. Dan kemampuan sektor usaha dalam menyelesaikan sengketa dengan masyarakat. Hal ini sebagaimana Birokrasi memandang ada potensi tinggi dari masyarakat ekonomi tetapi belum dikembangkan. Secara umum sektor jasa masih dibangun oleh kinerja mesin dan uang birokrasi. Sementara Investor melihat NTT sebagai pasar yang potensial, tetapi masih terkendala birokrasi dan regulasi, belum lagi realitas dukungan infrastruktur yang sangat terbatas dan persoalan lahan yang kompleks, akibatnya minat investasi tinggi tetapi implemementasi lemah. Masih kuatnya sikap dan penolakan masyarakat atas investasi tambang dengan alasan kerusakan lingkungan dan sosial, juga jadi penghambat aktifitas pelaku arena ekonomi, sementara posisi tawar masyarakat terhadap upaya investasi swasta masih lemah, sebatas menjadi buruh/pekerja kasar.

### **III. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI**

#### **3.1. Kesimpulan**

Tata Kelola pemerintahan Provinsi NTT melalui IGI sebagaimana diuraikan pada bagian-bagian sebelumnya, dapat disimpulkan :

- Arena Masyarakat Sipil (6,40) masuk dalam kategori Cenderung Baik, Arena Masyarakat Ekonomi (5,43) di kategori Sedang, sementara Arena Birokrasi (4,27) dan Pemerintah (4,16) termasuk dalam kategori Cenderung Buruk.
- Kendati secara berturut-turut, Prinsip Efektivitas (6,81) di Arena Birokrasi, Transparansi (6,40) di Arena Masyarakat Ekonomi dan ke enam Prinsip (6,40) yang ada di Arena Masyarakat Sipil termasuk dalam kategori Cenderung Baik, namun belum mampu meningkatkan posisi NTT diantara Provinsi lain, dan berada di urutan 30 dari 33 Provinsi.
- Faktor penyebabnya adalah adanya nilai-nilai yang secara signifikan menarik turun peringkat NTT, diantaranya adalah Prinsip Keadilan (1,84) di Arena Pemerintah, dan Prinsip Partisipasi (1,89) yang kesemuanya masuk kategori Sangat Buruk.

Bahwasanya pokok hubungan dan interaksi diantara 4 arena sudah cukup dinamis, semakin terbuka tetapi pada level persepsi masih ada posisi 'klasik-Konservatif' yang dipertahankan dengan keras dan kaku. Yang perlu dilakukan adalah rubah paradigma-cara pandang, sudah waktunya untuk duduk bersama, sudah saatnya untuk buka ruang dalam banyak kesempatan perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi pembangunan yang melibatkan keempat arena secara strategis dan sinergis.

Mari buka hati, bergandeng tangan dan menatap kedepan masa depan bersama untuk membangun NTT tercinta yang demokratis dan sejahtera.

### 3.2. Rekomendasi

Berdasarkan itu, hal-hal utama yang perlu diperbaiki adalah :

**Arena Pemerintah**, Prinsip *transparansi, efektivitas, keadilan dan efisiensi* adalah yang paling utama harus segera diperbaiki oleh pemerintah (Gubernur dan Legislatif).

- *Transparansi* perlu memperhatikan kemudahan publik mengakses penggunaan dana aspirasi, akses informasi terhadap dokumen kelengkapan APBD dan pertanggungjawabannya, terhadap dokumen-dokumen hukum, risalah rapat/kunjungan/kegiatan DPRD harus dibenahi secara *online* dan *ter-update*. Semua ini penting dilakukan untuk meningkatkan kontrol dan kepercayaan publik terhadap Gubernur dan DPRD.
- Pada prinsip *Efektivitas*, perlu semakin mencermati dinamika sosial kemasyarakatan, dan karena itu dukungan untuk memperbaiki pelayanan yang menyeluruh kepada masyarakat harus menjadi perhatian serius. Peningkatan produktifitas jumlah PERDA selain sebagai bentuk fungsi tetapi juga berguna untuk mengatur jalannya pembangunan, termasuk membuat berbagai regulasi lingkungan hidup, serta meningkatkan persentase perempuan di parlemen.
- Pada prinsip *Keadilan*, secara serius perlu peningkatan alokasi APBD untuk kesehatan, penanganan kemiskinan dan pendidikan, sebagaimana visi dan misi daerah terhadap ketiga aspek tersebut.
- Dari sisi *Efisiensi*, pemerintah perlu peningkatan Rasio Anggaran Belanja Pegawai (Langsung+Tidak Langsung) terhadap Total APBD. Tidak saja Belanja langsung untuk kepentingan rakyat terus ditingkatkan, tetapi benar-benar sesuai dengan kebutuhan dan tiba ditangan rakyat.

**BIROKRASI**. Pada arena ini hal yang paling perlu diperbaiki oleh Birokrasi NTT.

- *Partisipasi* berupa perubahan paradigma kerja dari hal-hal administratif (*office-centered*) ke persoalan publik (*people-centered*). Lebih membuka ruang keterlibatan masyarakat dalam pembangunan dengan aktifasi unit-unit pengaduan di bidang kesehatan, pendidikan, pengentasan kemiskinan, dan keuangan. Juga diperlukan interaksi dengan kampus dan elemen sipil lainnya untuk peningkatan kualitas pembangunan.

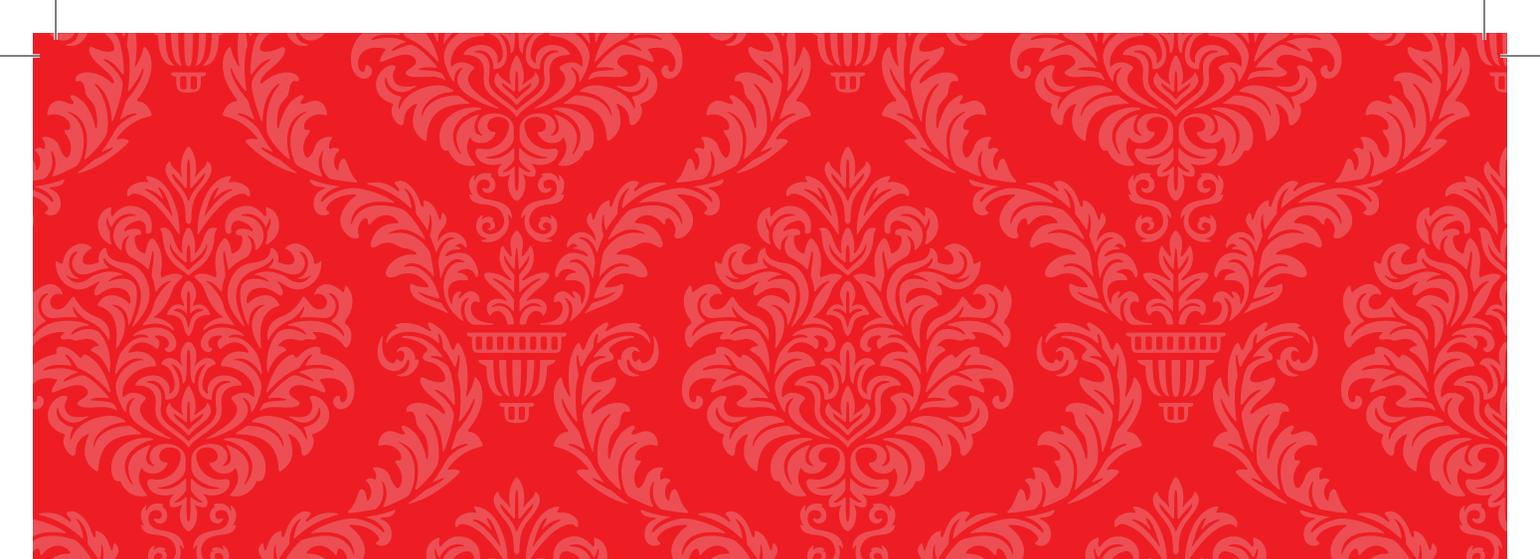
- Efektivitas; pembangunan harus diupayakan melalui pertumbuhan investasi dan bisnis lokal melalui peningkatan PAD. Sembari Implementasi proyek pembangunanpun harus terus mempertimbangkan kelestarian alam.
- *Keadilan* adalah dengan memperbaiki kualitas kelompok kerja pengarus utamaan gender di tingkat provinsi guna mencapai kualitas pembangunan yang tidak timpang terhadap kelompok-kelompok rentan. Terlebih dengan semakin meningkatnya kekerasan terhadap perempuan dan anak. Serta peningkatan persentase pejabat perempuan di eselon 2
- *Transparansi*, Kemudahan akses terhadap regulasi tentang investasi di provinsi
- *Efisiensi*, perlu terus meningkatkan kemudahan akses dan Pelayanan Pengurusan Investasi.

**MASYARAKAT SIPIL.** Partisipasi OMS yang terlihat cenderung ramai pada level evaluasi pembangunan, harus lebih terlibat lagi sejak tahap perencanaan. Keterlibatan masyarakat sipil sejak awal sangat krusial bagi kualitas proses dan hasil pembangunan. Diperlukan upaya untuk merubah paradigma pokok hubungan dengan pemerintah, harus menjadi partner strategis, bersinergi dan berbagi sumber daya untuk membangun NTT.

**MASYARAKAT EKONOMI.** Asosiasi usaha dan kelompok buruh harus melakukan perbaikan mulai dari kesolidan asosiasi dalam memperjuangkan kebijakan pembangunan yang pro-pertumbuhan ekonomi rakyat dan mendukung hak-hak pekerja, sampai kepada tanggungjawab untuk menumbuhkan usaha dan penyerapan tenaga kerja tanpa ketergantungan kepada realisasi APBD.

Bagi masyarakat ekonomi, perlu ada pengorbanan, perlu komitmen sosial yang lebih tinggi jika ingin mengabdikan di NTT, tak sekedar mengejar BEP dan *economic cost*, untuk mendukung ini, pemerintah sudah ada usaha untuk kemudahan regulasi, dengan adanya kantor pengurusan ijin satu atap. Sejalan dengan itu, perlu pula dicari jalan bersama antara pemerintah dan tokoh masyarakat untuk mengatasi isu lahan yang sangat kompleks bagi investasi, seperti lahan dikonversi sebagai bagian saham. Walau demikian harus dikawal agar birokrasi yang diskriminatif tidak terjadi lagi, proteksi bagi pengusaha lokal, dan akses informasi yang terbuka bagi semua .



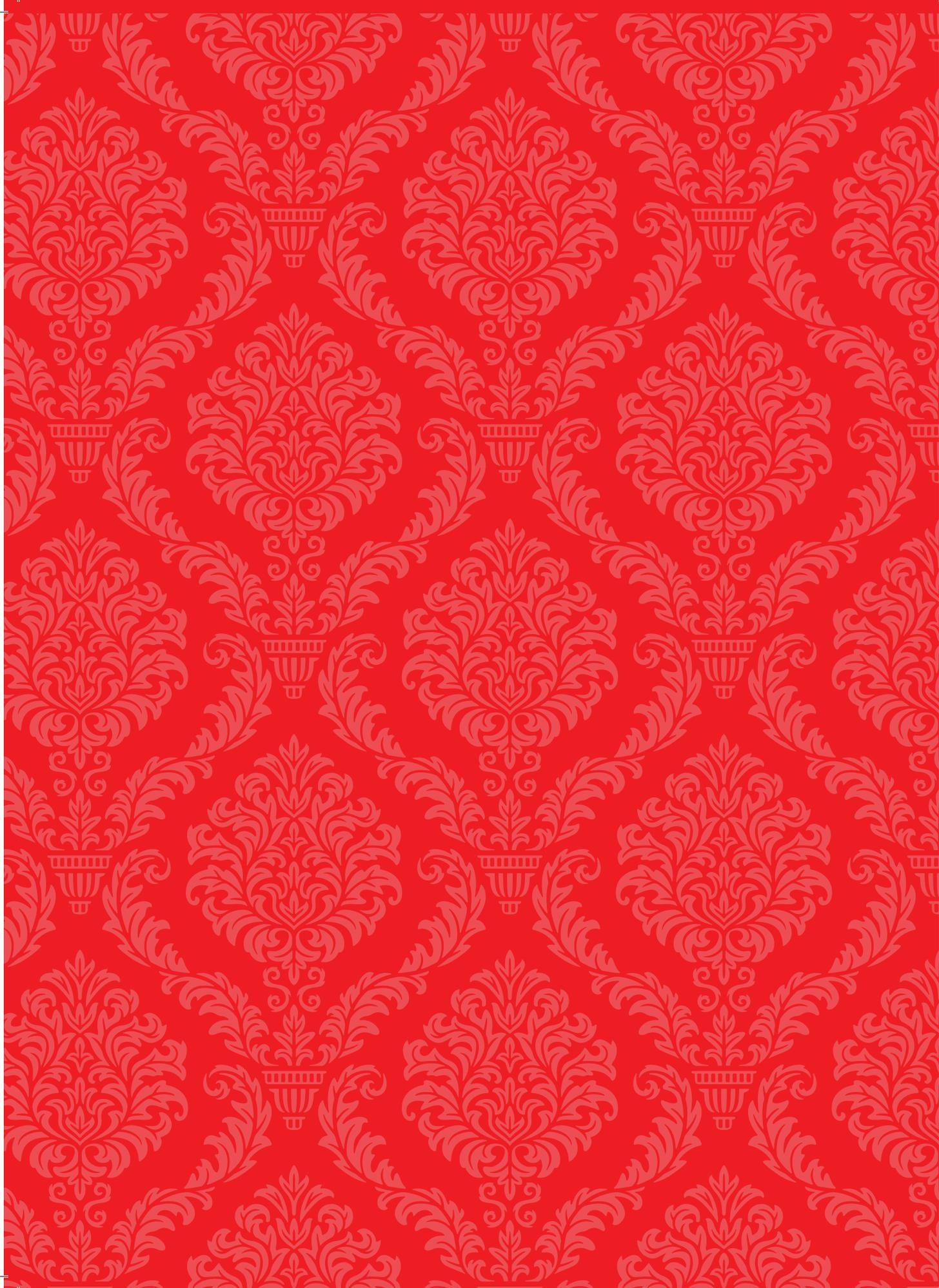


## 30. PROVINSI MALUKU

# “AKIBAT TATA KELOLA yang TERPOLITISASI dan SARAT KONFLIK”

Oleh : Mohamad Ikhsan Tualeka





## I. Dinamika Provinsi Terkini

### 1.1. Kondisi Umum Geografis, Demografis, Sosial dan Ekonomi

Provinsi Maluku merupakan daerah kepulauan yang terdiri dari 632 pulau besar dan kecil. Pulau terbesar adalah Pulau Seram (18.625 Km<sup>2</sup>) disusul Pulau Buru (9.000 Km<sup>2</sup>), pulau Yamdena (5.085 Km<sup>2</sup>) dan Pulau Wetar (3.624 Km<sup>2</sup>). Pulau-pulau di daerah ini dapat digolongkan atas dua bagian utama yaitu pulau vulkanis dan pulau karang yang terjadi dari pertemuan antara sistem orogenetik dan lingkaran pasifik dengan sistem orogenetik sunda. Di pulau-pulau ini terdapat empat gunung, 11 danau dan 113 sungai besar dan kecil, sekitar 83% desa di provinsi ini berada pada ketinggian 0-100m dari permukaan laut. Iklim yang terdapat di kepulauan Maluku adalah iklim Tropis dan iklim Muzon, karena daerah Maluku merupakan daerah kepulauan dan dikelilingi oleh lautan yang luas. Dengan demikian iklim di daerah ini sangat dipengaruhi oleh lautan yang luas dan berlangsung seirama dengan iklim musim yang terdapat di kepulauan Maluku.

Ibukota Provinsi Maluku adalah Kota Ambon, provinsi ini terletak diantara 3° Lintang Utara 8.30° Lintang Selatan dan 125° - 135° Bujur Timur dengan batasan di sebelah Utara berbatasan dengan Provinsi Maluku Utara, di sebelah Selatan berbatasan dengan Negara Timor Leste dan Australia, di sebelah Barat berbatasan dengan Provinsi Sulawesi Tenggara dan Sulawesi Tengah, dan di sebelah Timur berbatasan dengan Provinsi Papua. Total luas wilayah Maluku adalah 712.479,69 km<sup>2</sup>. dengan luas daratan 54.185km<sup>2</sup>. dan luas lautan : 658.294,69 km<sup>2</sup>. Daratan Provinsi Maluku seluas 85.728 km<sup>2</sup> atau 8.572.800 Ha terdiri dari 3 bagian yakni, tanah datar seluas 1.251.630 Ha (14,6%), Tanah berombak seluas 2.417.530 Ha (28,2%), tanah bukit dan pegunungan : 4.903.640 Ha (57,2%). Tanah dataran tinggi di Maluku hampir tidak ada. Pegunungan merupakan sebuah punggung yang membentang ditengah-tengah pulau membentuk deretan gunung dengan ketinggian tertinggi 3.055 m. Provinsi Maluku terdiri dari ribuan pulau-pulau kecil ini disebut juga dengan “Kepulauan rempah-rempah” karena Provinsi ini merupakan penghasil cengkeh dan pala. Penduduk asli Provinsi Maluku adalah orang Ambon. Banyak pula orang-orang dari daerah lainnya yang menetap di Maluku, misalnya orang Jawa dan orang Bugis yang datang ke sana sebagai pedagang dan transmigran petani. Dari sisi demografi hasil sensus tahun 2000 jumlah penduduk Provinsi Maluku sebanyak 1.200.000 jiwa. Sebagian besar penduduk daerah ini berdiam di wilayah pedesaan pada tahun 1995 : 75,43 %, umumnya terletak di pesisir pantai sedangkan yang berdiam di daerah perkotaan sekitar 24,57 %. Penyebaran penduduk tidak merata, dimana konsentrasi penduduk pada umumnya di pulau-pulau kecil seperti Ambon, Kepulauan Lease, Kei Kecil dan sebagian pulau sedang dan besar dapat dikatakan jarang penduduknya.

Terdiri dari gunung-gunung, pulau-pulau yang memanjang dari Barat ke Timur dan dari Utara ke Selatan sepanjang 1150 Km. Daerah Maluku mengenal 2 musim yakni, musim Barat atau Utara dan Tenggara dan Timur yang di selingi oleh dua macam pancaroba yang merupakan transisi kedua musim tersebut. Musim Barat di Maluku berlangsung dari bulan Desember sampai bulan Maret, sedangkan bulan April adalah masa transisi ke musim Tenggara. Musim Tenggara berlaku rata-rata 6 bulan berawal dari bulan Mei dan berakhir pada bulan Oktober. Masa transisi ke musim Barat adalah pada bulan November. Keadaan musim tidak homogen dalam arti setiap musim berlaku di daerah ini memberikan pengaruh yang berbeda-beda pada daratan maupun lautannya. Temperatur rata-rata 26,2 C (di Kabupaten Maluku Tenggara terutama pada musim hujan).

Sekalipun merupakan wilayah dengan sumber alam melimpah, dalam Hasil Sensus Nasional Badan Pusat Statistik menempatkan Maluku dalam kategori termiskin sepanjang 2010 bersama dengan Provinsi Papua, Papua Barat, Gorontalo dan Nusa Tenggara Timur. Adapun yang menjadi dasar BPS menentukan kategori miskin, adalah pendapatan per penduduk, akses kesehatan, akses pendidikan, sarana prasarana dan infrastruktur. Kemiskinan Maluku berkuat di tingkat 27,7 persen. Angka ini sangat jauh di atas rata-rata nasional. Angka ini juga masih lebih tinggi dari tingkat kemiskinan di Provinsi Maluku Utara, yang secara administrasi baru saja mekar dari provinsi Maluku.

Tingkat pengangguran di Maluku juga masih tinggi. Hingga tahun 2012, tingkat pengangguran di Maluku mencapai 7,72 persen, masih di atas rata-rata nasional yang hanya berkisar pada angka 6,8 persen. Padahal pada saat yang sama, pertumbuhan ekonomi Maluku terus mencatatkan trend yang positif. Hingga 2009, pertumbuhan ekonomi telah menembus level 5,43 persen, bahkan saat ini telah mencapai 7,6 persen di atas pertumbuhan ekonomi nasional, padahal saat konflik tingkat pertumbuhan pernah menyentuh level di bawah nol persen. Persoalan lainnya adalah, sebagai daerah yang memiliki luas laut lebih besar dari daratan, kepulauan Maluku belum didukung oleh sarana infrastruktur yang memadai. Hal ini sangat berdampak pada kualitas pelayanan publik, kondisi ini tentu berpengaruh signifikan terhadap kualitas tata kelola.

## **1.2. Implikasi dan Tantangan Tata Kelola**

Sebagai salah satu provinsi dari 8 provinsi yang dibentuk pertama kali setelah Indonesia merdeka, selain Sumatera, Kalimantan, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Sulawesi dan Sunda Kecil, Maluku yang sebelumnya memiliki luas wilayah mencakup provinsi Maluku Utara sebelum di mekarkan tahun 1999) realitasnya sangat berbeda bila dibandingkan provinsi lain khususnya provinsi hasil pemekaran seperti Provinsi Gorontalo.

Kondisi ini tentu berlatar dari berbagai alasan yang kompleks, selain karena konflik sosial yang pernah terjadi dari tahun 1999. Di mana akibat kerusuhan sedikitnya depan ribu lebih korban meninggal dunia dan 7000.000 orang lainnya harus hidup di pengungsian. Tercatat kerugian materi berupa 29.000 rumah hangus terbakar, 102 tempat ibadah rusak dan terbakar, 719 toko dan 38 kantor pemerintah juga dan 4 Bank hancur. Konflik yang berlangsung hampir empat tahun (1999-2002). Selain merusak berbagai infrastruktur vital dan fasilitas milik publik, juga berdampak pada pengembangan sektor ekonomi.

Selain itu persoalan yang tidak kalah pentingnya adalah, sebagai provinsi yang memiliki basis potensi subur daya alam di laut, belum terlihat adalah upaya dan langkah-langkah yang cermat terkait optimalisasi pengembangan komoditas laut di Maluku, alih-alih dikembangkan dengan melibatkan partisipasi masyarakat lokal, kasus pencurian ikan (illegal fishing) di perairan Maluku justru makin marak terjadi.

Hal yang sama juga dapat terlihat dari ketidakadilan dalam pembagian dan distribusi anggaran oleh pemerintah pusat, misalnya dalam pengalokasian dana Dana Alokasi Khusus (DAK), pemerintah pusat menghitungnya hanya berdasarkan luas wilayah daratan, hal ini tentu merugikan daerah-daerah yang memiliki laus wilayah laut lebih besar termasuk Provinsi Maluku.

Sebagai daerah bekas konflik yang memiliki sumberdaya alam berbasis laut dan pulau, sudah semestinya pembangunan daerah lebih diarahkan pada upaya untuk mencegah konflik yang eksesif berlangsung di waktu-waktu mendatang, partisipasi publik mesti terus dioptimalkan, sembari pembangunan dan pengelolaan potensi laut harus dapat dilakukan secara baik dan sungguh-sungguh. Industri perikanan dalam skala yang lebih besar mungkin sudah harus dicanangkan atau didirikan di Maluku sehingga dapat berkontribusi besar terhadap terbukanya lapangan pekerjaan.

## **2. Analisis Indeks Tata Kelola Pemerintahan (Governance)**

### **2.1. Indeks Provinsi dan Perbandingan antar Regional**

Secara objektif, tata kelola pemerintahan mestinya menjadi tanggungjawab bersama semua elemen masyarakat bukan hanya pemerintah semata. Tata kelola pemerintah harus dapat dilihat sebagai suatu proses pembuatan serta pelaksanaan kebijakan, regulasi dan penyusunan prioritas pembangunan melalui interaksi antar eksekutif, legislatif dengan melibatkan masyarakat sipil dan masyarakat ekonomi.

Realitas objektif di atas pada kenyataannya belum sepenuhnya dapat diaktualisasikan secara baik di Provinsi Maluku. Kontradiksi persepsi antar arena yang melihat bahwa penyelenggaraan negara hanya dipahami sebagai domain pemerintah sedangkan pihak lain tidak memiliki andil untuk

dilibatkan. Cara pandang semacam inilah yang menyebabkan kebijakan pemerintah kerap tidak menjawab kebutuhan di masyarakat.

Faktanya, berdasarkan hasil pemeringkatan pada semua arena meliputi semua prinsip di Provinsi Maluku memiliki nilai rendah dibandingkan dengan nilai rata-rata nasional. Indeks keseluruhan Maluku ada di angka 4,89 masih rendah dibandingkan dengan rata-rata nasional 5,60, atau masih sedikit lebih baik dari Papua (4,86), NTT (4,82), Bengkulu (4,77), Papua Barat (4,42) dan Maluku Utara (4,41). Pada setiap arena, pemerintah memiliki indeks 4,92 (sedang) sedangkan nasional 5,07, sementara birokrasi 3,60 (cenderung buruk), nasional 5,78, Arena Masyarakat Sipil 6,04 (sedang) nasional 6,33, sedangkan masyarakat ekonomi indeks 5,90 (sedang), nasional (5,72). Arena Masyarakat Sipil memiliki nilai yang lebih baik dibandingkan dengan arena lain, sedangkan yang terburuk ada pada Arena Birokrasi dan pemerintah. Indeks masyarakat sipil yang tinggi didapat dari prinsip partisipasi (6,40), keadilan (5,29), akuntabilitas (6,40), transparansi (5,63) dan efisiensi (6,40), dan efektivitas (6,40). Penilaian buruk pada Arena Birokrasi diperoleh dari prinsip keadilan (2,34) dan transparansi yang hanya (2,89).

Jika dilihat secara keseluruhan, empat prinsip yang paling terendah terdapat pada transparansi (1,00) dan partisipasi (1,46) pada Arena Birokrasi dan keadilan (2,34) serta transparansi (2,89) pada Arena Pemerintah. Sedangkan prinsip partisipasi, akuntabilitas, efisiensi, efektivitas merupakan prinsip tertinggi (6,40), yang kesemuanya ada pada Arena Masyarakat Sipil dan juga masyarakat ekonomi.

Sementara itu indeks Maluku bila dibandingkan dengan provinsi lain yang memiliki indeks paling tinggi yaitu Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), yang memiliki indeks per arena untuk pemerintah 6,25, birokrasi 7,72, masyarakat sipil 6,72 dan masyarakat ekonomi 6,15. Ada kecenderungan memiliki persentase yang berbeda dibandingkan dengan daerah lain, sebab di DIY nilai tertinggi justru ada pada pemerintah dan birokrasi, sedangkan masyarakat ekonomi memiliki nilai terendah dalam semua prinsip.

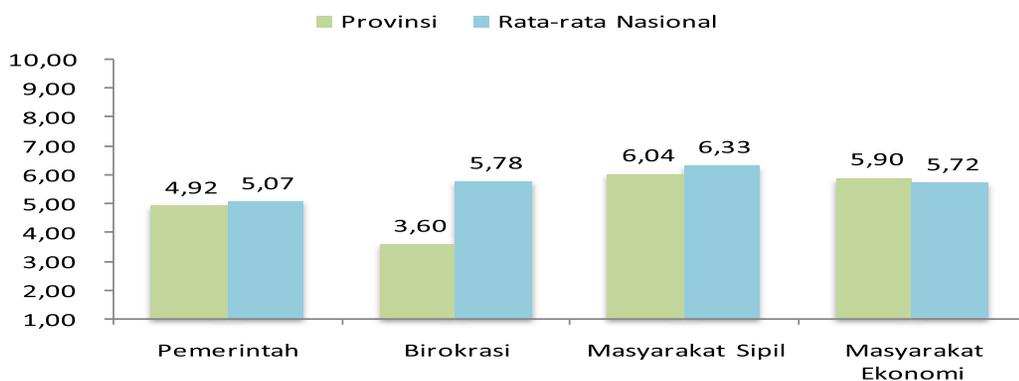
Kalau mau dilihat lebih jauh, Indeks Government Provinsi DIY sebenarnya tidak begitu mengejutkan bila disandingkan dengan HDI mereka yang 76,32, kemiskinan 16,1 %, pertumbuhan ekonomi 12,37, PDRB/kapita 12.657.844, subsidi anggaran kesehatan 100.147.19 dan alokasi anggaran pendidikan 108.903.93. Temuan yang ada juga korelasinya bisa dilihat perbandingannya pada provinsi yang posisinya ada di tengah dalam IGI, Provinsi Gorontalo misalnya, berada pada peringkat ke 21 memiliki indeks IGI 5,62 didukung oleh HDI 70,82, kemiskinan 23,2, pertumbuhan ekonomi 5,38, PDRB/kapita 2.955.601.00, subsidi anggaran kesehatan 140.766.00 dan alokasi anggaran pendidikan 242.465.32. Sementara pada provinsi yang memiliki IGI terendah, yakni Provinsi Papua Barat dengan IGI 4,1%, HDI 64,94, kemiskinan 34,9 pertumbuhan ekonomi 6,45, PDRB/Kapita 8.281.461.75

subsidi anggaran kesehatan hanya 54.955.96/jumlah penduduk, alokasi anggaran pengentasan kemiskinan 247.217.23 dan alokasi anggaran pendidikan 262.848.20.

Temuan berbeda dapat dilihat dari perbandingan antara Maluku yang berada di urutan 28 peringkat IGI, dengan HDI 71,87 lebih tinggi dari Maluku Utara, Kalimantan Selatan, Nusa Tenggara Barat, Papua dan Papua Barat. Dalam data kemiskinan 27,7% hanya lebih baik dari Papua dan Papua Barat, sedangkan pertumbuhan ekonomi 7,6 sedikit lebih tinggi dibandingkan dengan Gorontalo, Sulawesi Selatan, Papua, dan Papua Barat, sedangkan untuk PDRB/Kapita Maluku 2,784,931.21 lebih rendah dari empat provinsi di atas.

Untuk subsidi anggaran kesehatan 25,08.30/jumlah penduduk Maluku, justru terlihat lebih besar dibandingkan misalnya dengan DIY yang hanya mendapatkan subsidi 5,806.96/jumlah penduduknya. data alokasi yang berbeda. Sementara untuk alokasi pendidikan Maluku memiliki alokasi yang jauh lebih besar 232,071.75 dibandingkan dengan Maluku Utara, Sulawesi Selatan dan Sulawesi Barat. Maluku juga memiliki tingkat pertumbuhan yang baik 7,6 di atas rata-rata nasional, namun pertumbuhan tersebut masih hanya disumbang oleh aspek konsumsi melalui anggaran pemerintah, sehingga korelasinya dengan penurunan angka kemiskinan dan terbukanya lapangan pekerjaan belum terlihat.

## 2.2. Analisa Level Arena.



Bila membandingkan indeks per-provinsi dengan nilai rata-rata nasional menunjukkan indeks Provinsi Maluku masih jauh dibawah rata-rata nasional, berada urutan 28 dari 33 provinsi. Indeks keseluruhan menunjukkan Maluku berada pada nilai 4,89 sedangkan indeks rata-rata nasional 5,60. Indkes dengan nilai tertinggi di Maluku adalah (6.40) ada pada Arena Masyarakat Sipil, sedangkan nilai paling rendah (1,00) pada Arena Birokrasi. Walaupun pada masyarakat sipil memiliki indeks tertinggi dari keseluruhan arena, namun nilai tersebut belum mencapai rata-rata nasional dengan indeks 6,33, begitu pula pada arena yang lain.

Realitas di atas menunjukkan bahwa di Maluku penyelenggaraan pemerintahan selama ini belum melibatkan partisipasi kalangan masyarakat sipil, khususnya dalam proses perencanaan dan pelaksanaan pembangunan. Minimnya partisipasi masyarakat sipil dapat terlihat dari hampir semua kebijakan yang diambil baik oleh pemerintah provinsi maupun oleh DPRD, misalnya terkait dengan penanganan pengungsi korban konflik Maluku, maupun persoalan konflik antar kampung yang hingga kini masih kerap terjadi, maupun persoalan lainnya, belum benar-benar melibatkan pihak-pihak yang terkait.

Selain itu pemerintah dari sisi pelayanan publik dapat dinilai masih jauh dari harapan, kurangnya sumberdaya manusia, rekrutmen yang buruk terhadap aparat birokrat dan penempatan pegawai yang tidak sesuai dengan latar belakang pendidikan dan kompetensi dinilai memberikan kontribusi terhadap akan hal itu. Tindak adanya transparansi dalam proses penyelenggaraan pemerintahan serta lemahnya penegakkan hukum juga dinilai memberikan dampak yang besar terhadap penyalahgunaan kekuasaan yang berujung pada banyaknya tindak pidana korupsi di Maluku yang melibatkan pejabat daerah.

Sementara masyarakat ekonomi menilai belum ada transparansi dalam pengelolaan pemerintahan. Hal ini ditandai dengan masih sulitnya masyarakat mengakses informasi yang diperlukan dari pemerintah. Pemerintah juga dinilai belum dapat memberikan kemudahan dalam mengakses permodalan dan perizinan usaha baru bagi pengusaha pemula. Hubungan yang belum terjalin baik antara pemerintah dan masyarakat ini ikut berdampak terhadap belum terbangunnya kemitraan antara pemerintah di dunia usaha.

Di sisi lain pemerintah juga menilai, masyarakat sipil belum banyak yang terorganisir secara rapi. Banyak organisasi masyarakat sipil (OMS) yang belum terdaftar di kesbangpol dan memiliki struktur dan pendanaan yang baik. Sejumlah unjuk rasa yang dilakukan juga berujung pada pengrusakan fasilitas umum dan menimbulkan lumpuhnya aktivitas perkantoran. Beberapa OMS juga ditengarai kerap digunakan elit lokal untuk melakukan tindak kekerasan dan intimidasi, bahkan untuk membela oknum pejabat yang tersangkut kasus dugaan tindak pidana korupsi.

Media massa dinilai juga masih belum independen, berimbang dan objektif dalam pemberitaan. Sebagai wilayah bekas konflik, media lokal di Maluku juga kerap masih terpolarisasi dalam opini dan pemberitaan yang berpihak pada masing-masing kubu/komunitas yang pernah bertikai. Ada pula sejumlah kasus korupsi yang nampaknya lebih disorot atau mendapat porsi pemberitaan yang lebih banyak, sementara kasus lainnya minim publikasi, hal ini berlangsung hampir pada semua media cetak lokal. Sedangkan lembaga perwakilan rakyat juga dinilai belum aspiratif dan optimal dalam menjalankan fungsi-fungsinya. Agenda pengawasan, legislasi dan penganggaran masih lemah.

Bahkan dalam penyusunan sejumlah perturan daerah ditengarai hanya dengan mengambil perda serupa dari daerah lain saat studi banding. Sejumlah Anggota DPRD Maluku juga diketahui ikut mengerjakan proyek pemerintah yang bersumber dari APBD dan APBN.

Dari uraian di atas, dapat dilihat dengan jelas bahwa masih ada kesenjangan yang begitu lebar antar arena, khususnya antara Arena Pemerintah/birokrasi dengan Arena Masyarakat Sipil dan masyarakat ekonomi dalam tata kelola pemerintahan di Maluku. Kesenjangan tidak hanya memperlihatkan adanya polarisasi antar arena, namun juga menunjukkan belum adanya kerjasama, kolaborasi dan saling percaya antar masing-masing arena.

### 2.3. Analisa Prinsip Keseluruhan

Tabel Indeks Prinsip dan Arena Provinsi Maluku

Indeks Arena Masyarakat Sipil		6,12	6,33
Prinsip	Partisipasi	6,40	6,53
	Keadilan	5,29	6,28
	Akuntabilitas	6,40	6,17
	Transparansi	5,63	6,28
	Efisiensi	6,40	6,22
	Efektivitas	6,40	6,48

Indeks Arena Birokrasi		3,60	5,74
Prinsip	Partisipasi	1,46	4,12
	Keadilan	5,08	5,75
	Akuntabilitas	3,27	6,32
	Transparansi	1,00	5,04
	Efisiensi	5,66	7,23
	Efektivitas	5,18	5,39

Dari tabel di atas terlihat perbedaan yang signifikan antara Arena Masyarakat Sipil (AMS) dengan Arena Birokrasi (AB). Prinsip partisipasi pada AMS dengan indeks 6,40 sedangkan pada AB dengan indeks 1,46. Posisi keadilan AMS 5,29 AMS dan AB 4,35. Untuk akuntabilitas AMS memiliki indeks 6,40 sedangkan AB hanya 2,83. Prinsip efisiensi AMS memiliki indeks 6,40, sedangkan AB dengan indeks 5,66, sementara efektivitas pada AMS dengan nilai 6,40 dan pada AB 5,18.

Dengan demikian perbandingan prinsip pada Arena Masyarakat Sipil prinsip memiliki indeks tertinggi (6.40) masing-masing pada partisipasi, akuntabilitas, efisiensi dan efektivitas, sedangkan

terendah terdapat pada akuntabilitas dengan indeks 5,05 sedangkan pada Arena Birokrasi prinsip tertinggi terdapat pada efisiensi (5,05) dan terendah pada transparansi (1,00).

Harus diakui, di Provinsi Maluku persepsi tata kelola pemerintahan baik dalam pandangan pemerintah/birokrat, masyarakat ekonomi dan masyarakat sipil masih hanya dilihat sebagai tanggungjawab pemerintah semata. Hal ini paling tidak dapat dilihat dalam interaksi antar arena saat pelaksanaan workshop tanggal 5 Februari di Kota Ambon.

Perbedaan persepsi dan juga paradigma inilah yang kemudian menyebabkan Arena Masyarakat Sipil dan juga masyarakat ekonomi cenderung hanya menyalahkan pemerintah semata. Sementara di sisi lain pemerintah juga belum melihat strategisnya posisi masyarakat sipil dan masyarakat ekonomi dalam upaya memperbaiki tata kelola, dengan menempatkan posisi dua arena ini hanya sebagai subordinat dari pemerintah atau kekuasaan.

Kondisi inilah yang memberikan kontribusi besar terhadap buruknya tata kelola pemerintahan di Provinsi Maluku. Tata kelola pemerintahan yang seharusnya menjadi tanggungjawab tanggungjawab bersama khususnya dalam pelaksanaan kebijakan, regulasi dan prioritas pembangunan melalui interaksi antar eksekutif, legislative, dan birokrasi dengan masyarakat sipil dan masyarakat ekonomi belum berjalan optimal, masing-masing arena terkesan berjalan sendiri. Bahkan muncul sejumlah kontradiksi ketika kebijakan pemerintah justru ditentang karena prosesnya tidak aspiratif dan partisipatif. Sementara aspirasi dan kritik masyarakat melalui unjuk rasa dan media massa hanya dianggap angin lalu oleh pemerintah.

Hubungan yang mestinya saling menopang dan bersinergi terkadang parsial dan simbolik. Jika ada kegiatan pemerintah misalnya dalam proses perencanaan pembangunan dipastikan keterlibatan masyarakat hanya untuk memenuhi prosedur pelaksanaan semata, tanpa menyetuh substansi partisipasi. Hal ini dapat ditandai dengan keterlibatan masyarakat sipil hanya diwakili oleh OMS 'itu-itu saja' atau organisasi 'plat merah' yang sengaja didirikan atau memiliki hubungan kekerabatan dengan pejabat dan elit daerah.

Posisi pemerintah yang masih terlalu dominan misalnya dalam merumuskan suatu kebijakan atau peraturan dan minimnya keterlibatan masyarakat sipil dan masyarakat ekonomi kerap memunculkan apatisme publik kala kebijakan atau peraturan tersebut terbitkan atau dikeluarkan. Kondisi ini diperburuk pula oleh belum terbangunnya kesadaran kolektif khususnya dikalangan OMS untuk terlibat secara aktif dalam pengambilan keputusan atau kebijakan yang terkait dengan kepentingan mereka. Dalam konteks ini kapasitas dari aktor-aktor OMS memang masih perlu untuk ditingkatkan.

Pemerintah juga masih kerap lalai dari tanggungjawabnya. Misalnya belum terbentuknya unit-unit pelayanan pengaduan masyarakat baik di bidang pendapatan dan keuangan daerah, kesehatan, pendidikan, pengentasan kemiskina, pengurusan investasi dan lainnya. Padahal unit-unit dimaksud sangat diperlukan masyarakat agar kepentingan mereka dapat terwadahi.

Sementara forum-forum komunikasi yang mestinya dapat terbangun guna menjadi katalisator dan wadah komunikasi antar arena semacam dewan kesehatan, dewan pendidikan, dewan pengentasan kemiskinan ataupun forum regular antara pemerintah dengan provinsi dengan masyarakat untuk memperkuat iklim investasi, penciptaan lapangan kerja dan pemberdayaan ekonomi masyarakat belum juga terbentuk di provinsi Maluku. Tidak adanya forum-forum tersebut dipercaya memberikan dampak yang signifikan terhadap kualitas interaksi antar arena.

Dalam konteks ini masyarakat ekonomi, menilai tidak adanya forum informal semacam coffee morning, dan dewan investasi serta kurangnya responsifnya pemerintah terhadap dunia usaha menjadikan belum kondusifnya iklim investasi di Maluku, selain karena faktor persepsi publik secara luas terhadap kondisi keamanan di Maluku. Kalangan masyarakat ekonomi berharap ada forum yang secara regular dapat mempertemukan masyarakat (bisnis dan konsumen) dengan pemerintah yang bisa menjembatani lahirnya kesepakatan dalam mendorong investasi dan ekonomi daerah.

Sebenarnya dari sisi pemerintah/birokrat mengakui pelbagai kritik publik atas kinerja mereka, namun lagi-lagi kepemimpinan daerah dinilai dapat menjadi kunci bekerjanya birokrasi dengan optimal. Minimnya tauladan dan tidak adanya ketegasan pemimpin diakui sebagai salah satu faktor penting yang ikut memberikan kontribusi terhadap masih buruknya kinerja birokrasi, selain kultur ‘asal bapak senang’ dan belum terbangunnya kesadaran kolektif dilingkungan pegawai bahwa birokrasi adalah pelayan publik.

Pada saat yang sama juga ada kesimpulan yang sama dari masing-masing arena bahwa reformasi yang membuka kran kebebasan membuat masyarakat sipil yang diwakili oleh OMS kerap menunjukkan kebebasan tanpa batas dengan melanggar kebebasan orang lain. Aksi unjuk rasa yang sering berujung pada anarkisme dan pernyataan-pernyataan aktor-aktor OMS yang tidak berdasar pada fakta dan analisa objektif juga menjadi pemicu dan berkontribusi pada hubungan antar arena yang tidak kondusif.

Masyarakat ekonomi di Maluku juga dinilai masih terlalu ‘manja’ dengan hanya menyandarkan usahanya pada proyek-proyek pemerintah yang bersumber dari APBD dan APBN, hal ini menimbulkan ketergantungan yang kuat antara masyarakat ekonomi dalam hal ini pengusaha dan pemerintah (baca: elit lokal). Pengusaha mengharpkan proyek dari hubungan dan kedekatannya dengan pemerintah, sementara pemerintah ikut mendapatkan setoran, fee atau kompensasi dari proyek yang ‘sengaja’ diarahkan kepada pengusaha tertentu.

## 2.4. Analisa Prinsip Per Arena

### a. Partisipasi

Di Provinsi Maluku indeks tertinggi pada prinsip partisipasi terdapat pada Arena Masyarakat Sipil dan masyarakat ekonomi yang sama-sama memperoleh angka 6,40 (cenderung baik) namun angka ini masih di bawah rata-rata nasional, sementara indeks terendah ada pada birokrasi 1,46 (sangat buruk). Nilai cukup baik ada pada Arena Pemerintah 6,26 yang keseluruhannya masih relatif lebih rendah bila dibandingkan dengan rata-rata nasional.

### b. Keadilan

Untuk prinsip keadilan, Arena Pemerintah memiliki indeks paling rendah pada prinsip ini, yaitu 2,34 (buruk), diikuti oleh birokrasi 5,08 (sedang), masyarakat ekonomi 5,18 (sedang), sedangkan masyarakat sipil 5,29 (sedang) lebih tinggi namun masih berada di bawah indeks rata-rata nasional.

### c. Akuntabilitas

Indeks akuntabilitas pada semua arena memiliki nilai dibawah rata-rata nasional. Indeks tertinggi ada pada masyarakat sipil 6,40 (cenderung baik), terendah pada Arena Birokrasi 3,27 (buruk), sedangkan pemerintah 5,15 (sedang) dan masyarakat ekonomi 6,05 (sedang).

### d. Transparansi

Untuk transparansi, indeks terendah pada Arena Birokrasi 1,00 (sangat buruk) berikut Arena Pemerintah 2,89 (buruk), masyarakat sipil 5,63 (sedang) dan paling tertinggi ada pada masyarakat ekonomi 6,40 (baik). Seluruh indeks pada prinsip transparansi masih memiliki nilai indeks dibawah rata-rata nasional.

### e. Efisiensi

Prinsip efisiensi memiliki nilai tertinggi di atas nilai rata-rata nasional, paling tinggi ada pada Arena Pemerintah 7,45 (baik), sementara masyarakat sipil dan masyarakat ekonomi sama-sama memiliki nilai 6,40 (cenderung baik), dan terendah ada pada Arena Birokrasi 5,66 (sedang).

### f. Efektivitas

Prinsip yang memiliki indeks di atas rata-rata nasional juga ada pada prinsip efektivitas, dan ini masih di miliki oleh Arena Pemerintah, yaitu 7,82 (baik), disusul oleh khususnya Arena Masyarakat Sipil 6,40 (cenderung baik). Arena Birokrasi memiliki indeks yang terendah 5,18 (sedang), sedangkan masyarakat ekonomi dengan indeks 5,00 (sedang).

Sementara itu, diantara empat arena yang ada, Arena Birokrasi memiliki indeks 3,60, terendah dibandingkan dengan Arena Pemerintah, masyarakat sipil maupun masyarakat ekonomi. Di Arena Birokrasi indeks tertinggi (5,66) terdapat pada prinsip efisiensi, sedangkan terendah pada transparansi (1,00). Prinsip keadilan dengan indeks 5,08, akuntabilitas 3,27, partisipasi 1,46, dan prinsip efektivitas dengan indeks 5,18. Sebenarnya nilai tinggi pada efisiensi di Arena Birokrasi masih dalam kategori sedang, namun nilai ini masih dibawah rata-rata nilai efisiensi birokrasi secara nasional, dengan rata rata nasional (6,98) atau bahkan jauh dibawah skor tertinggi indeks (10,00).

## **2.5. Analisa Indikator**

Dalam perbandingan yang sudah perlihatkan di atas, Arena Birokrasi memiliki indeks yang sangat rendah, dan partisipasi merupakan prinsip yang memberikan pengaruh sangat buruk, yakni (1,00) hal ini dapat dilihat pada indikator ada tidaknya unit pengaduan masyarakat dibidang kesehatan, pendidikan, dan pengentasan kemiskinan, dan juga pada ada tidaknya forum reguler antara pemerintah provinsi dan masyarakat untuk memperkuat iklim investasi, penciptaan lapangan kerja, dan pemberdayaan ekonomi rakyat.

Selain kurangnya partisipasi, rendahnya akuntabilitas dan transparansi penyelenggaraan pemerintahan oleh birokrasi, juga dapat terbaca dari opini BPK terhadap APBD Provinsi (1,00) dan akses terhadap dokumen Keuangan SKPD (RKA SKPD, RKA PPKD, Ringkasan DPA SKPD, Ringkasan DPA PPKD) serta akses terhadap regulasi tentang investasi di provinsi yang masih sulit diperoleh (1,00).

Pemerintah juga ikut memberikan kontribusi pada rendahnya indikator, hal ini dapat dilihat pada prinsip keadilan dimana dalam indikator penilaian menunjukkan bahwa pelembagaan upaya perlindungan terhadap perempuan hanya (1,00) serta alokasi anggaran APBD untuk penanganan kemiskinan (d disesuaikan dengan indeks kemahalan konstruksi) masih sangat sedikit (1,69). Kondisi yang sama juga dapat dilihat dari pengalokasian anggaran APBD untuk kesehatan (non belanja pegawai) per kapita (d disesuaikan dengan indeks kemahalan konstruksi) dengan indeks 1,90.

Arena Birokrasi menjadi sangat kontras bila dibandingkan dengan Arena Masyarakat Sipil yang rata-rata memperoleh nilai indeks tertinggi. Indeks tertinggi masyarakat sipil dapat dilihat pada prinsip partisipasi dan prinsip akuntabilitas yang sama-sama memiliki indeks (6,40). Tingginya indeks ini diperoleh dari kontribusi OMS khususnya dalam pelibatan masyarakat oleh OMS dalam upaya pemberdayaan masyarakat dan adanya wadah keterlibatan masyarakat yang disediakan OMS untuk advokasi dan monitoring.

## 2.6. Analisa Kesenjangan

Dari indeks per arena maupun prinsip diatas, menunjukkan bahwa provinsi Maluku masih jauh tertinggal dari daerah lain, ada diposisi 28 dari 33 provinsi. Dari empat arena, hanya Arena Masyarakat Ekonomi yang memiliki nilai sedikit lebih baik diatas indeks rata-rata nasional. Arena Pemerintah dan birokrasi yang diharapkan dapat hadir sebagai fasilitator dalam penyelenggaraan pemerintahan justru memiliki indeks yang rendah dibandingkan Arena Masyarakat Sipil dan masyarakat ekonomi. Sudah semestinya Arena Birokrasi dan pemerintahan tampil menjadi contoh karena merupakan tugas dan tanggungjawab mereka dalam menata dan mengelola pemerintahan dan masyarakat.

## 3. Kesimpulan dan Rekomendasi

### 3.1. Kesimpulan

1. Di Provinsi Maluku, dari keempat Arena Pemerintah, birokrasi, masyarakat sipil dan masyarakat ekonomi memiliki nilai indeks dibawah rata-rata nasional (5,60) dan juga masih jauh dari nilai skor tertinggi dalam penetapan IGI (10,00). Hal ini berbeda dengan Provinsi DIY sebagai daerah dengan indeks tertinggi, memiliki indeks per arena untuk pemerintah 6,25, birokrasi 7,72, masyarakat sipil 6,72 dan masyarakat ekonomi 6,15. Data yang ada menempatkan indeks DIY berada di atas rata-rata nasional. Sementara provinsi yang berada di posisi tengah seperti Gorontalo memilih indeks masing-masing untuk pemerintah 4,74, birokrasi 5,61, masyarakat sipil 6,40 dan masyarakat ekonomi 6,17. Sedangkan daerah yang paling rendah secara nasional adalah Papua Barat, di provinsi ini indeks Arena Pemerintah 3,96, birokrasi 2,93, masyarakat sipil 5,56 dan masyarakat ekonomi dengan indeks 5,21.
2. Maluku merupakan provinsi yang berada di urutan ke 28 dari 33 provinsi dengan indeks keseluruhan 4.89 ada dalam status yang sedang dari rata-rata nasional 5.67 yang artinya sedang. Indeks Arena Masyarakat Ekonomi di Maluku 5,90 lebih baik dari rata-rata nasional dan masyarakat sipil 6.04 memperlihatkan situasi yang cenderung baik, bahkan mendekati rata-rata nasional 6.33. Tetapi pada dua arena lainnya menunjukkan nilai rendah dibandingkan dengan nilai rata-rata nasional. Arena Birokrasi memperlihatkan indeks yang paling rendah yaitu 3,60, ini artinya cenderung buruk, dibandingkan indeks nasional 5,78. Arena Pemerintah juga tidak jauh berbeda dengan indeks 4.92 bandingkan dengan nasional 5,74.
3. Di Maluku secara berturut-turut, prinsip-prinsip dengan nilai tertinggi adalah Prinsip Efektivitas (7,82), Prinsip Efisiensi (7,45) di Arena Pemerintah yang termasuk dalam kategori Baik; Prinsip Partisipasi (6,40), Akuntabilitas (6,40), Efisiensi (6,40) dan Efektivitas (6,40) di Arena Masyarakat Sipil, serta Prinsip Partisipasi (6,40), Transparansi (6,40) dan Efisiensi

(6,40) di Arena Masyarakat Ekonomi termasuk dalam kategori Cenderung Baik. Namun nilai tersebut tidak serta merta mampu mengangkat posisi provinsi Maluku. Pada kenyataannya terdapat beberapa prinsip yang secara signifikan menarik turun peringkat provinsi Maluku, yaitu prinsip-prinsip yang memperoleh nilai dalam kategori Sangat Buruk yakni Prinsip Transparansi (1,00) dan Partisipasi (1,46) di Arena Birokrasi, sementara Prinsip Keadilan (2,34) di Arena Pemerintah masuk kategori Buruk.

4. Maluku merupakan provinsi yang berada di urutan ke 28 dari 33 provinsi. Hal ini disebabkan karena dari penyelenggaraan pemerintahan belum melaksanakan prinsip partisipasi, keadilan, akuntabilitas, transparansi, efisiensi dan efektivitas secara baik dan maksimal pada Arena Pemerintah, birokrasi, masyarakat ekonomi maupun pada masyarakat sipil.

### **3.2. Rekomendasi**

Sesuai dengan kesimpulan di atas maka penelitian ini merekomendasikan hal-hal sebagai berikut :

1. Kepada pemerintah. Perlu transparansi, efektivitas, keadilan dan efisiensi adalah yang harus segera diperbaiki oleh pemerintah (gubernur dan legislatif/DPRD).

Pertama, Transparansi. Berupa kemudahan publik mengakses penggunaan dana aspirasi, akses informasi terhadap dokumen kelengkapan APBD dan pertanggungjawabannya, terhadap dokumen-dokumen hukum, risalah rapat/kunjungan/kegiatan DPRD harus dibenahi secara online dan ter-update. Semua ini penting dilakukan untuk meningkatkan kontrol dan kepercayaan publik terhadap gubernur dan DPRD.

Kedua, efektivitas berupa peningkatan produktifitas jumlah PERDA yang harus dihasilkan untuk mengatur jalannya pembangunan, termasuk membuat berbagai regulasi lingkungan hidup, serta meningkatkan persentase perempuan di parlemen. Ketiga, keadilan, perlu peningkatan alokasi APBD untuk kesehatan, Penanganan kemiskinan dan pendidikan. Keempat, efisiensi. Perlu efisiensi Anggaran, dalam hal ini memperkecil rasio Belanja Pegawai, langsung maupun tidak langsung, terhadap Total APBD

2. Kepada Birokrasi. Pada arena ini hal yang paling perlu diperbaiki oleh Birokrasi Maluku.

Pertama, pada partisipasi berupa perubahan paradigma kerja dari hal-hal administratif (office-centered) ke persoalan publik (people-centered). Lebih membuka ruang keterlibatan masyarakat dalam pembangunandengan aktifasi unit-unit pengaduan di bidang kesehatan,

pendidikan, pengentasan kemiskinan, dan keuangan. Juga diperlukan interaksi dengan kampus dan elemen sipil lainnya untuk peningkatan kualitas pembangunan.

Kedua, efektivitas pembangunan harus diupayakan melalui pertumbuhan investasi dan bisnis lokal melalui peningkatan PAD. Implementasi proyek pembangunanpun harus mempertimbangkan kelestarian alam, yang cenderung semakin rusak. Ketiga, keadilan yakni dengan memperbaiki kualitas kelompok kerja pengarus utamaan gender di tingkat provinsi guna mencapai kualitas pembangunan yang tidak timpang terhadap kelompok-kelompok rentan serta meningkatkan persentase kelahiran yang dibantu medis (dokter dan bidan) terhadap total angka kelahiran. Keempat, transparansi, yaitu kemudahan akses terhadap regulasi tentang investasi di provinsi. Kelima, efisiensi, meningkatkan kemudahan akses dan Pelayanan Pengurusan Investasi

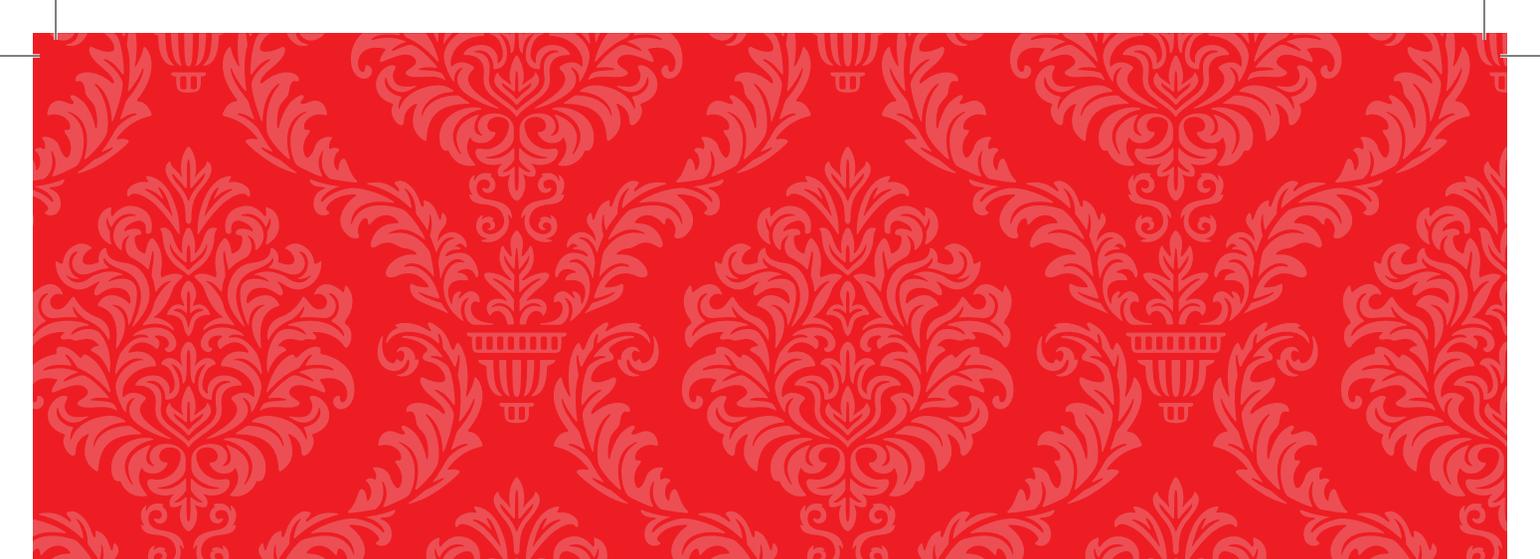
3. Masyarakat sipil. Partisipasi organisasi masyarakat sipil (OMS) yang terlihat cenderung ramai pada level evaluasi pembangunan, harus lebih diramaikan lagi sejak tahap perencanaan. Keterlibatan masyarakat sipil sejak awal sangat krusial bagi kualitas proses dan hasil pembangunan. Diperlukan upaya untuk merubah paradigma pokok hubungan dengan pemerintah, harus menjadi partner strategis, bersinergi dan berbagi sumber daya untuk membangun Maluku.
4. Masyarakat ekonomi. Khususnya asosiasi usaha dan kelompok buruh harus melakukan perbaikan mulai dari kesolidan asosiasi dalam memperjuangkan kebijakan pembangunan yang pro-pertumbuhan ekonomi rakyat dan mendukung hak-hak pekerja, sampai kepada tanggungjawab untuk menumbuhkan usaha dan penyerapan tenaga kerja tanpa ketergantungan kepada realisasi APBD.

Selain itu, beberaparekomendasi yang diberikan untuk semua arena antara lain:

1. Perlu ada upaya kolektif baik melalui program dan kegiatan bersama untuk meretas semangat, persepsi dan paradigma yang sama pada masing masing arena untuk bisa melihat bahwa baik-buruknya kinerja tata kelola tidak hanya menjadi tanggungjawab pemerintah semata, namun menjadi tanggungjawab bersama setiap arena.
2. Perlu ada forum-forum komunikasi regular untuk mewedahi terjalannya komunikasi antar arena. Selain dapat memenuhi aspek partisipatori, juga akan terbangun komunikasi dan koordinasi yang dapat mewedahi kepentingan masing-masing arena juga dapat menghadirkan rasa saling percaya sebagai modal social dalam pembangunan daerah.

3. Masing-masing arena perlu meningkatkan kapasitasnya. Arena Pemerintah/birokrat harus bisa meningkatkan pelayanan publik, transparansi dan akuntabilitas, melibatkan partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan, memperbaiki pola rekrutmen dan penempatan pegawai. DPRD juga lebih mengoptimalkan fungsi pengawasan, anggaran dan regulasi dengan lebih mendengar dan mempertimbangkan aspirasi masyarakat. Arena Masyarakat Sipil juga harus dapat meningkatkan kapasitasnya terutama penguatan OMS secara struktural maupun fungsional, termasuk akuntabilitas organisasi sehingga keberadaannya bisa ikut mewarnai dan memberikan kontribusi terutama terkait dengan partisipasi publik dalam proses perencanaan dan pengawasan pembangunan. Arena Masyarakat Ekonomi juga mestinya dapat membuka peluang usaha baru yang berbasis pada pengelolaan sumberdaya alam di Maluku dan tidak hanya bergantung pada proyek pemerintah yang bersumber dari APBD dan APBN.

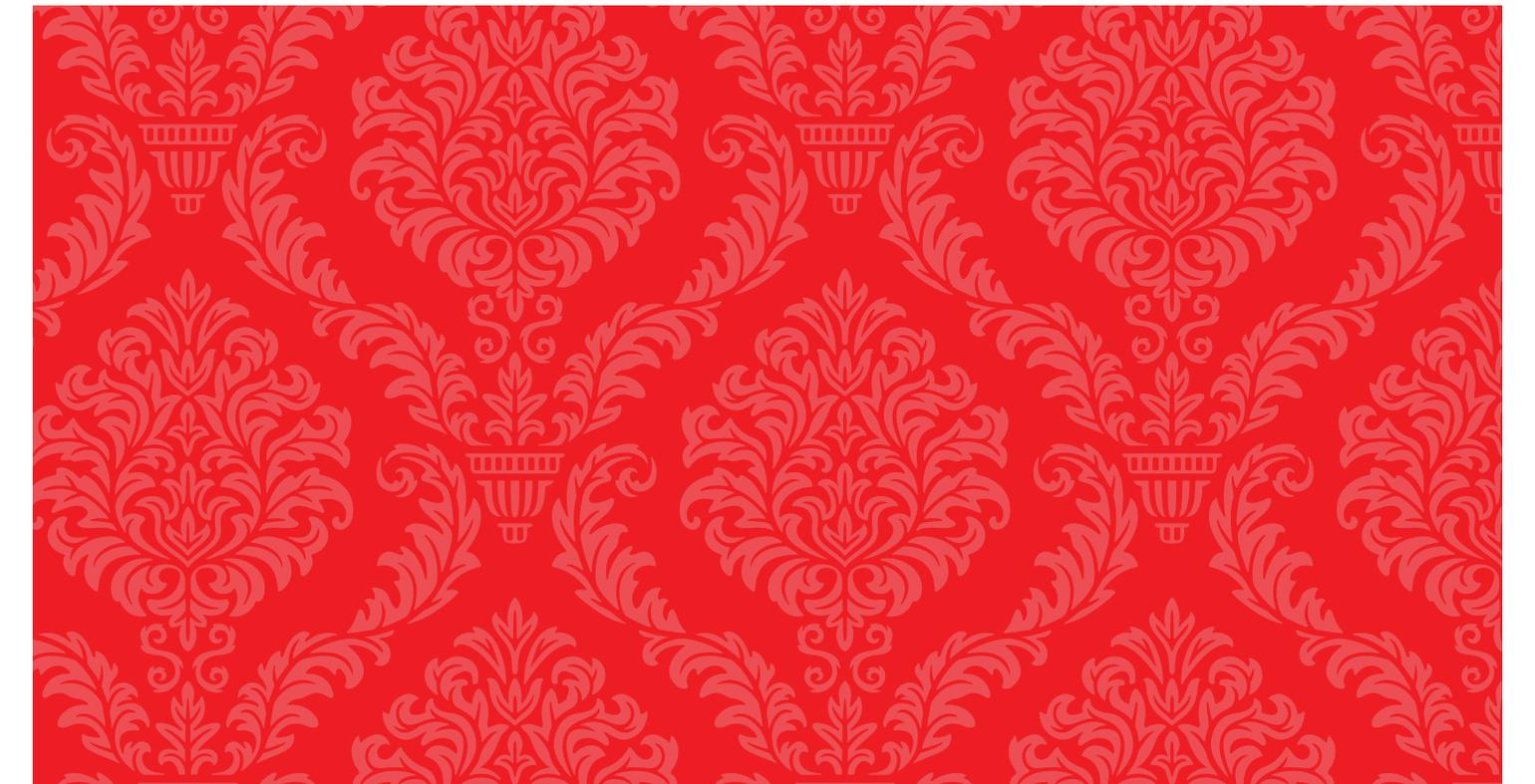


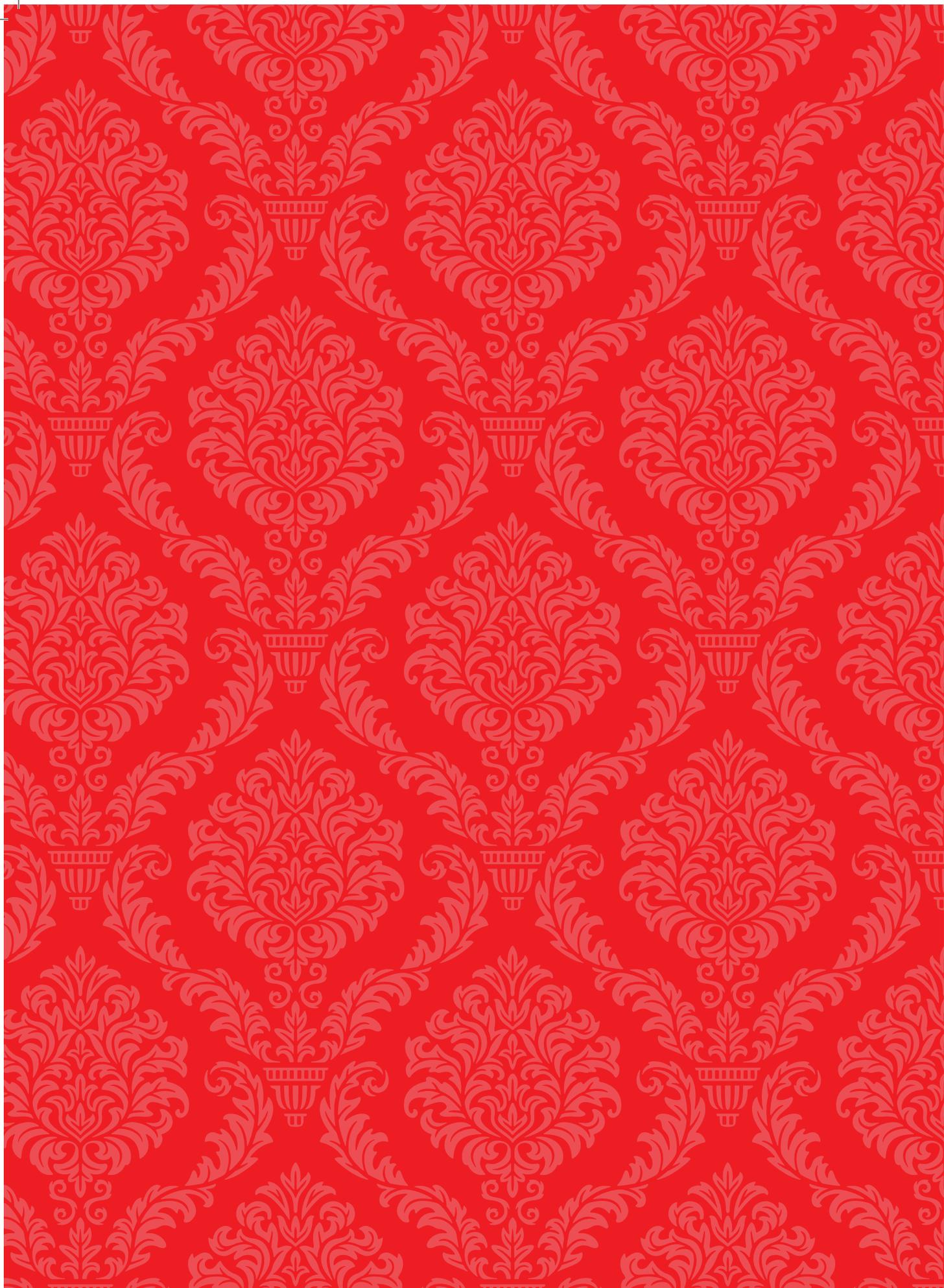


31. PROVINSI MALUKU UTARA

**“LEMAHNYA KEMANDIRIAN dan  
MISKONSEPSI TATA KELOLA  
PEMERINTAHAN”**

Oleh: Husen Alting





## I. Sekilas Provinsi Maluku Utara

### I.1. Kondisi Umum Geografis, Demografis, Sosial dan Ekonomi

Provinsi Maluku Utara terletak di antara 3° Lintang Utara - 3° Lintang Selatan dan 124° - 129° Bujur Timur. Batas-batas Provinsi Maluku Utara sebelah Utara dengan Samudra Pasifik, sebelah Timur Laut Halmahera, sebelah Barat dengan Laut Maluku dan sebelah Selatan dengan Laut Seram. Luas wilayah Provinsi Maluku Utara tercatat 145.801,10 km<sup>2</sup>. Ibu kota provinsi adalah Sofifi. Secara administratif, provinsi ini terbagi menjadi 7 Kabupaten dan 2 Kota yaitu Kabupaten Halmahera Utara, Kabupaten Halmahera Timur, Kabupaten Halmahera Barat, Kabupaten Halmahera Selatan, Kabupaten Halmahera Tengah, Kabupaten Kepulauan Sula, Kota Ternate, Kota Tidore Kepulauan dan Kabupaten Pulau Morotai. Kabupaten/kota tersebut terdiri dari 112 kecamatan dan 1.071 desa/kelurahan. Kabupaten Halmahera Selatan merupakan kabupaten yang mempunyai kecamatan paling banyak yakni 30 kecamatan, sedangkan kabupaten/kota yang mempunyai kecamatan paling sedikit adalah Kabupaten Pulau Morotai yakni 5 kecamatan.

Sebagai daerah kepulauan dengan kondisi geografis yang sulit serta belum didukung infrastruktur yang memadai, tentunya akan mengalami kesulitan dalam pelayanan pemerintahan di Maluku Utara. Sampai saat ini jumlah Pegawai Negeri sipil sebanyak 3.778 orang Pegawai Negeri Sipil yang terdiri dari 2.039 laki-laki dan 1.739 perempuan yang melaksanakan pelayanan publik. Kondisi tersebut tentunya memberikan dampak pada ketercapaian indeks tata kelola yang ada terutama pada Arena Pemerintah dan birokrasi yang cenderung memiliki nilai rendah.

**Dari sisi demografi**, penduduk Maluku Utara pada tahun 2011 sebesar 1.063.117 jiwa yang tersebar di 9 kabupaten/ kota. Jumlah penduduk terbesar 203.707 jiwa mendiami Kabupaten Halmahera Selatan. Secara keseluruhan, jumlah penduduk laki-laki lebih banyak dari penduduk perempuan. Hal ini tercermin dari angka rasio jenis kelamin sebesar 104,87 yang berarti terdapat 105 laki-laki pada setiap 100 perempuan. Penduduk yang tinggal di Maluku Utara terdiri dari beragam etnis, suku bangsa, budaya, adat, dan agama. Sub etnis yang ada di Maluku Utara yaitu, Tobelo, Galela, Ternate, Tidore, Sula, Makian, Buton, Jawa, Loloda, Sangir, Tobaru, Bugis, Patani, Bajo, Ambon.

Dibidang tenaga kerja, penduduk Usia Kerja (PUK) didefinisikan sebagai penduduk yang berumur 15 tahun ke atas. Penduduk Usia Kerja terdiri dari Angkatan Kerja dan Bukan Angkatan Kerja. Mereka yang termasuk dalam Angkatan Kerja adalah penduduk yang bekerja dan yang sedang mencari pekerjaan. Sedangkan Bukan Angkatan Kerja adalah mereka yang bersekolah, mengurus rumah tangga atau melakukan kegiatan lainnya. Penduduk usia kerja di Maluku Utara pada tahun 2011 berjumlah 687.284 jiwa. Dari seluruh penduduk usia kerja, yang termasuk angkatan kerja

berjumlah 463.604 jiwa atau 67,45 persen dari seluruh Penduduk Usia Kerja. Dari seluruh angkatan kerja tercatat 25.734 jiwa yang diklasifikasikan sebagai penganggur, yaitu mereka yang sedang mencari pekerjaan, mempersiapkan usaha, mereka yang tidak mencari pekerjaan karena merasa tidak mungkin mendapatkan pekerjaan, dan mereka yang sudah mempunyai pekerjaan tetapi belum mulai bekerja. Dari penganggur tersebut, didominasi oleh lulusan SMTA yaitu sebanyak 39,49 %. Tingkat pengangguran terbuka di Maluku Utara pada tahun 2011 sebesar 5,55 persen, angka ini turun dibanding tahun sebelumnya ini artinya jumlah pengangguran menurun.

Dilihat dari segi lapangan usaha, sebagian besar penduduk Maluku Utara bekerja di sektor pertanian, perkebunan, kehutanan, perburuan dan perikanan yang berjumlah 241.341 orang atau 55,12 persen dari jumlah penduduk yang bekerja. Sektor lainnya yang juga menyerap tenaga kerja cukup besar adalah sektor perdagangan, rumah makan dan jasa akomodasi dengan persentase sebesar 12,63 persen.

**Kondisi sosial Masyarakat Maluku Utara dilifat dari faktor pendidikan merupakan kunci pembangunan karena dengan pendidikan** dapat mencerdaskan kehidupan bangsa. Pembangunan Sumber Daya Manusia (SDM) suatu negara akan menentukan karakter dari pembangunan ekonomi dan sosial, karena manusia adalah pelaku aktif dari seluruh kegiatan tersebut. Dari tahun ke tahun partisipasi seluruh masyarakat dalam dunia pendidikan semakin meningkat sejalan dengan berbagai program pendidikan yang dicanangkan pemerintah untuk lebih meningkatkan kesempatan masyarakat untuk mengenyam bangku pendidikan. Peningkatan partisipasi pendidikan ini harus diikuti dengan berbagai peningkatan penyediaan sarana fisik pendidikan dan tenaga pendidik yang memadai.

Untuk kesehatan dan keluarga berencana, Pada tahun 2011 fasilitas kesehatan di Maluku Utara terdapat 18 rumah sakit dan 2 rumah bersalin, Puskesmas sebanyak 114 unit, Polindes 269 unit dan Posyandu 1.229 unit. Pelaksanaan program Keluarga Berencana (KB) menunjukkan bahwa terdapat sebanyak 132.942 akseptor KB aktif pada tahun 2011. Para akseptor aktif cenderung menggunakan alat kontrasepsi Suntikan (59.951 akseptor) dan Pil (36.436 akseptor). Kedua metode ini digunakan lebih dari 70 persen akseptor aktif.

Perkembangan pembangunan di bidang spritual dapat dilihat dari banyaknya sarana peribadatan masing-masing agama. Tahun 2011, tempat peribadatan umat Islam berupa masjid dan musholla masing-masing berjumlah 916 dan 169 unit. Tempat peribadatan untuk umat Kristiani, masing-masing memiliki 29 gereja Katolik dan 520 gereja Protestan. Ditinjau dari jumlah pemeluk agama, pada tahun 2011 di Maluku Utara tercatat 832.933 umat Islam; 224.335 umat Kristen Protestan; 14.545 umat Kristen Katolik; 166 umat Hindu; 23 umat Budha; dan 120 lainnya

**Sektor ekonomi**, Maluku Utara memiliki nilai ekspor pada tahun 2011 sebesar US\$ 608.222.750 atau meningkat dibandingkan tahun 2010 yang tercatat sebesar US\$ 293.538.578. Menurut negara tujuan, pada tahun 2011 sebagian besar ekspor Maluku Utara ditujukan ke dua negara yaitu, Jepang dan China. Ekspor ke China menempati urutan pertama dengan nilai US\$ 382.128.181, disusul Jepang dengan nilai US\$ 122.767.648. Nilai impor Maluku Utara dari tahun 2010 ke tahun 2011 mengalami kenaikan signifikan. Pada tahun 2010, impor Maluku Utara tercatat sebesar US\$ 17.250.565, sedangkan tahun 2011 sebesar US\$ 45.979.847. dari sisi keuangan, Pengeluaran Pemerintah merupakan salah satu aspek penggunaan sumber daya ekonomi yang secara langsung dikuasai dan dimiliki oleh Pemerintah dan secara tak langsung dimiliki oleh masyarakat melalui pembayaran pajak. Jasa perbankan dari tahun ke tahun menunjukkan kecenderungan meningkat seiring dengan semakin banyaknya kegiatan perekonomian masyarakat yang membutuhkan jasa ini. Jumlah bank di Maluku Utara pada tahun 2011 tercatat 68 bank dan 820 koperasi yang tersebar di berbagai daerah di Maluku Utara. Inflasi di kota Ternate pada tahun 2011 sebesar 4,52 persen dengan kontribusi terbesar diberikan oleh kelompok sandang. Dari hasil Survei Sosial Ekonomi Nasional (SUSENAS) dapat diperoleh pengeluaran rata-rata per kapita sebulan suatu wilayah baik pengeluaran untuk makanan maupun non makanan. Pada tahun 2011, persentase pengeluaran penduduk Maluku Utara untuk makanan lebih besar dibandingkan pengeluaran untuk non makanan, masing-masing sebesar 52,67 persen dan 47,33 persen.

## **I.2. Implikasi dan Tantangan Tata Kelola**

Keberadaan Provinsi Maluku Utara sejak dibentuk dari hasil pemekaran Provinsi Maluku berdasarkan UU No. 46 tahun 1999 tanggal 4 Oktober 1999 dan diresmikan pada tanggal 12 Oktober 1999, telah mencapai umur kurang lebih 14 tahun dan merupakan daerah pasca konflik. Kondisi ini tentunya sangat berbeda dengan Provinsi Maluku Utara, walaupun merupakan provinsi baru yang sama di mekarkan dengan Maluku Utara, namun Gorontalo tidak mengalami konflik horizontal, sehingga penyelenggaraan pemerintahan relatif dapat berjalan dengan baik.

Sebagai Provinsi Kepulauan, isu strategis dimiliki berkaitan dengan optimalisasi pengembangan sektor dan komoditas unggulan, khususnya pengembangan industri pengolahan hasil laut. Pembangunan wilayah perbatasan, tertinggal dan pulau terpencil, dan kawasan bencana. Rendahnya kinerja dan kapasitas birokrasi dan tata kelola serta rendahnya akses masyarakat terhadap informasi tata ruang di Provinsi Maluku. Rendahnya kualitas sumberdaya manusia. Tingginya dampak konflik Maluku terhadap keamanan lingkungan, kehidupan sosial dan ekonomi, serta lingkungan serta ketergantungan pasokan pangan dari luar wilayah sebagai konsekuensi menurunnya luas areal dan produksi tanaman pangan.

Isu strategis di atas, tentunya harus dapat dijawab dengan pengelolaan potensi sumber daya alam yang dimiliki Maluku Utara secara baik. Walaupun pertumbuhan ekonomi Maluku Utara di atas rata-rata nasional, namun pertumbuhan ekonomi disumbang dari aspek konsumsi, belum didorong dari aspek industri yang membuka lapangan kerja masyarakat.

## II. Tata Kelola Provinsi Maluku Utara

### II.1. Indeks Provinsi dan Perbandingan antar Provinsi se Wilayah

Tata kelola pemerintahan tidak menjadi tanggungjawab pemerintah semata, akan tetapi menjadi tanggungjawab bersama. Tata kelola pemerintahan harus dapat dilihat sebagai suatu proses pembuatan serta pelaksanaan kebijakan, regulasi dan prioritas pembangunan melalui interaksi antar eksekutif, legislative, dan birokrasi dengan masyarakat sipil dan masyarakat ekonomi".

Kondisi di atas belum sepenuhnya dapat dilaksanakan secara baik di Maluku Utara, karena masih terdapat perbedaan persepsi antara stakeholder. Persepsi penyelenggaraan negara hanya dipahami sebagai domain pemerintah, sementara pihak lain tidak memiliki kewenangan untuk dilibatkan. Paradigma inilah yang menyebabkan hampir semua kebijakan pemerintahan selalu memberikan dampak ketidaksesuaian antara satu dengan yang lain. Berdasarkan hasil indeks pada semua arena maupun prinsip di Maluku Utara memiliki nilai rendah dibandingkan dengan nilai rata-rata nasional. Indeks keseluruhan 4,45 masih rendah dibandingkan dengan rata-rata nasional 5,70. Pada setiap arena, pemerintah memiliki indeks 4,06 (cenderung buruk) sedangkan nasional 5,28, birokrasi 3,58 (cenderung buruk) nasional 5,68, Arena Masyarakat Sipil 6,12 (cukup) nasional 6,33 sedangkan masyarakat ekonomi indeks 4,83 (cenderung buruk) nasional 5,72. Arena Masyarakat Sipil memiliki nilai cukup dan merupakan indeks tertinggi dari setiap arena sedangkan terendah dengan

Banyak persepsi berbeda dalam menanggapi good governance, padahal good governance artinya harus diberikan ruang kepada semua stakeholder untuk berperan secara optimal agar bersinergi. Implementasi good governance di era reformasi ditandai dengan optimalisasi dan komitmen beberapa komponen di Negara ini yakni; Negara, sector swasta dan masyarakat dalam memberikan layanan prima.

(Sekda Provinsi Maluku Utara Drs. H. Majid Husen, M.Si)

penilaian buruk terdapat pada Arena Birokrasi. Tingginya indeks masyarakat sipil disumbang dari prinsip partisipasi (6,40), fairness (6,40), transparansi (6,01) dan efisiensi (6,40), dan efektivitas (6,89) sedangkan terendah pada akuntabilitas (5,05), sedangkan penilaian buruk pada Arena Birokrasi diperoleh dari prinsip partisipasi (1,36) akuntabilitas (3,27) dan efektivitas (3,31).

Secara keseluruhan arena, tiga prinsip yang paling terendah terdapat pada partisipasi (1,36) pada Arena Birokrasi, transparansi (2,71) pada Arena Pemerintah dan akuntabilitas (3,27) pada Arena Birokrasi. Sedangkan prinsip efektivitas merupakan prinsip tertinggi (6,89), partisipasi, keadilan dan efisiensi masing masing memiliki indeks (6,40), yang kesemuanya terdapat pada Arena Masyarakat Sipil.

Memperhatikan nilai indeks Maluku Utara, bila dibandingkan dengan indeks pada provinsi tertinggi (DIY), memiliki indeks per arena untuk pemerintah 6,52, birokrasi 7,46, masyarakat sipil 6,72 dan masyarakat ekonomi 6,12. Lebih jauh nilai tertinggi justru terdapat pada pemerintah dan birokrasi sedangkan pada masyarakat ekonomi memiliki nilai terendah pada semua prinsip. Data ini menempatkan indeks DIY berada diatas rata-rata nasional.

Sedangkan provinsi yang berada diposisi tengah seperti Gorontalo memiliki indeks keseluruhan 5,64, Arena Pemerintah 5,28 birokrasi 5,36, masyarakat sipil 6,40 dan masyarakat ekonomi 5,91, sedangkan daerah yang rendah secara nasional adalah Provinsi Papua Barat pada Arena Pemerintah dengan nilai 4,33, nilai birokrasi 3,55, masyarakat sipil 5,56 dan masyarakat ekonomi dengan indeks 5,19.

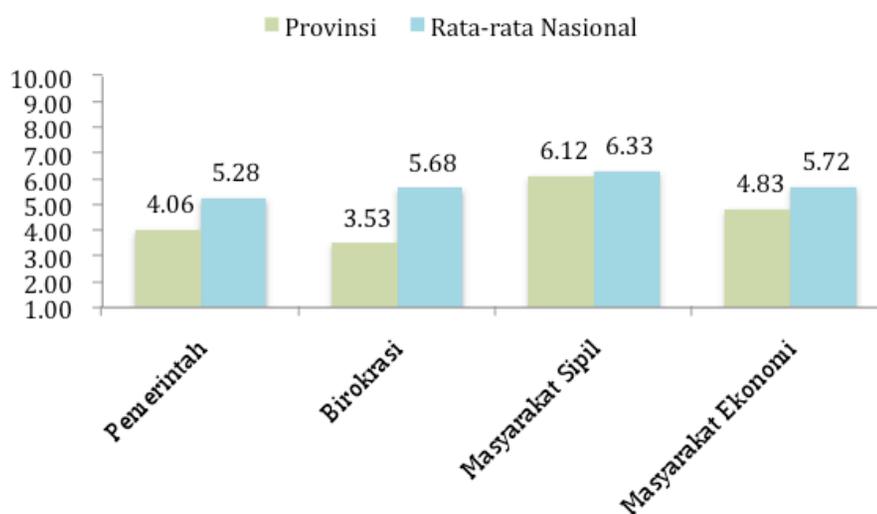
Provinsi DIY dengan IGI 6,80 didukung dengan HDI 76,32, kemiskinan 16,1, pertumbuhan ekonomi 12,37, PDRB/Kapitan 12,657,844.00, subsidi anggaran kesehatan 5,806.96 / jumlah penduduk, alokasi anggaran pengentasan kemiskinan 100,147.19, dan alokasi anggaran pendidikan 108,903.93. Untuk provinsi Gorontalo yang berada pada peringkat ke 21 memiliki indeks IGI 5,62 didukung dengan HDI 70,82, kemiskinan 23,2, pertumbuhan ekonomi 5,38 PDRB/Kapitan 2.955.601,00 subsidi anggaran kesehatan 10.470,54 / jumlah penduduk, alokasi anggaran pengentasan kemiskinan 140.766,00 dan alokasi anggaran pendidikan 242.465,32. Sedangkan pada provinsi Papua Barat yang menduduki peringkat terendah memperoleh IGI 4,48, HDI 64,94, kemiskinan 34,9 pertumbuhan ekonomi 6,45 PDRB/Kapitan 8,281,461.75 subsidi anggaran kesehatan 54,955.96 / jumlah penduduk, alokasi anggaran pengentasan kemiskinan 247,217.23 dan alokasi anggaran pendidikan 262,848.20.

Berbeda dengan ketiga provinsi yang disebutkan di atas, Provinsi Maluku Utara memiliki peringkat ke 33 dengan IGI sebesar 4,45, pada hal bila dilihat dari HDI (69.03) lebih tinggi dibandingkan Kalsel, NTB dan Papua Barat. Sedangkan bila dilihat dari data kemiskinan Maluku Utara sebesar 9,4 lebih rendah dari DIY, Gorontalo dan Sulsel. Untuk pertumbuhan ekonomi Maluku Utara memiliki

pertumbuhan sebesar 7,12 lebih tinggi dari Provinsi Gorontalo Sulsel dan Papua Barat, sebaliknya untuk PDRB/Kapitan Maluku Utara 3,131,939.21 lebih rendah dari ketiga Provinsi di atas. Untuk subsidi anggaran kesehatan 30,697.56 / jumlah penduduk justru Maluku Utara lebih tinggi dari DIY dan Sulsel, alokasi anggaran pengentasan kemiskinan 196,350.05 Maluku Utara lebih tinggi dari DIY, Gorontalo dan Sulsel sedangkan alokasi anggaran pendidikan 22,651.79 sangat redah bila dibandingkan dengan DIY, Gorontalo, Sulsel dan Papua Barat.

Berdasarkan data yang diuraikan diatas, menunjukan bahwa tingginya pertumbuhan ekonomi Maluku Utara (7,12) diatas rata-rata nasional, namun pertumbuhan itu hanya disumbang dari aspek konsumsi melalui alokasi anggaran pemerintah, sehingga kurang memberikan pengaruh pada tingkat kemiskinan dan lapangan kerja. Dengan kata lain, pertumbuhan ekonomi tidak memberikan dampak secara merata kepada seluruh masyarakat Maluku Utara. Hanya sebagian masyarakat yang dapat menikmati pertumbuhan ekonomi walaupun disisi lain HDI Maluku Utara masih berada diatas beberapa provinsi lainnya.

## II.2. Analisis Level Arena



Memperhatikan indeks per prinsip yang dibandingkan dengan nilai rata-rata nasional menunjukan Maluku Utara untuk semua arena masih berada dibawah rata-rata nasional. Indeks keseluruhan menunjukan Maluku Utara berada pada nilai 4,45 sedangkan indeks rata-rata nasional 5,70. Indeks dengan nilai tertinggi (6,12) di Maluku Utara terdapat pada Arena Masyarakat Sipil sedangkan nilai terendah (3,58) pada Arena Birokrasi. Walaupun pada masyarakat sipil memiliki indeks tertinggi dari keseluruhan arena, namun nilai tersebut belum mencapai rata-rata nasional dengan indeks 6,33, begitu pula pada arena yang lain.

Kondisi di atas, menggambarkan bahwa terdapat kesenjangan antara arena dalam penyelenggaraan pemerintahan di Maluku Utara. Kesenjangan tersebut berkaitan dengan perlakuan yang tidak adil, partisipasi, transparansi dan akuntabilitas. Kesenjangan ini hampir ditemui pada semua arena, baik pada Arena Pemerintahan, birokrasi, masyarakat ekonomi maupun masyarakat sipil.

Hubungan keempat arena di atas selama ini hanya diletakan pada kepentingan parsial dan pada kelompok yang memiliki hubungan tertentu. Pada tataran perencanaan misalnya, hampir dapat dipastikan keterlibatan masyarakat sipil dan masyarakat ekonomi hanya sebatas pemenuhan partisipasi prosedural, tanpa memperdulikan substansi dari apa yang disampaikan (bukan hubungan kolaborasi). Dalam perumusan kebijakan juga demikian, peraturan yang dirumuskan hanya menjadi domain birokrasi dan pemerintah, padahal regulasi tersebut nantinya akan mengatur masyarakat sipil dan masyarakat ekonomi. Hubungan ini yang kemudian diistilahkan sebagai *negative collaboration*, bahkan media sering memberitakan tetapi tidak ada kesadaran untuk merubah ke arah yang lebih baik. Posisi pemerintah seharusnya tidak mendominasi. Pemerintah sekedar mengemudi, yang mendayung adalah swasta atau masyarakat.

Sorotan masyarakat sipil dalam perumusan kebijakan daerah juga dapat dilihat pada pembuatan Perda. Pembentukan perda seharusnya tidak sekedar berkonsultasi dengan pihak pemerintah, tetapi harus disosialisasi kepada publik. Selama ini publik tidak pernah tahu. Keterlibatan akademisi hanya dalam membuat naskah akademik, serta tahapan pembentukan perda tidak pernah jalan dengan baik, yang ada adalah hasil akhir mereka putuskan sendiri dan diserahkan kepada pemerintah untuk dijalankan, dampaknya perda yang ditetapkan tidak dapat dilaksanakan oleh pemerintah, bahkan regulasi pergub yang diharapkan belum dibuat. Kondisi ini kemudian dipandang masyarakat sipil dan ekonomi perda hanyalah dijadikan sebagai proyek dari anggota DPRD.

Selanjutnya pada Arena Masyarakat Ekonomi menyebutkan bahwa birokrasi Maluku Utara sangat buruk baik di tingkat provinsi maupun Kabupaten/Kota, tentu ukurannya adalah pelayanan, dimana pemerintah tidak punya kepekaan bahwa mereka adalah pelayan masyarakat. Frame berpikir para birokrat selama ini adalah “kami adalah birokrasi, kami adalah raja”. Dengan dasar pandangan sebagai pelayan masyarakat, harus didukung dengan kemauan. Pengalaman selama ini para dunia usaha kesulitan dalam mengurus ijin serta biaya tinggi. Kenyamanan tidak ada pada kalangan dunia usaha. Aturan boleh diterapkan secara nasional tetapi harus ada keberpihakan ke masyarakat ekonomi. Lebih lanjut, banyak sekali faktor-faktor yang ditemui dalam dunia usaha, antara lain tidak sinerginya kebijakan dan kemauan dari pemerintah untuk mengembangkan iklim usaha yang sehat di Maluku Utara. Perlunya pemerataan rasa keadilan dalam melaksanakan proyek-proyek pemerintah, karena selama ini hanya dikerjakan oleh orang tertentu yang memiliki hubungan personal dengan pemerintah.

Tanggapan positif datang dari Arena Pemerintah terhadap kritik atas pelayanan yang selama ini diberikan. Pemerintah menyadari masih banyak persoalan berkaitan dengan pelayanan publik yang belum dapat dilaksanakan secara maksimal dan pemerintah terbuka untuk menerima masukan/kritik yang disampaikan. Tetapi yang harus diingat adalah tidak semua pemerintah/birokrasi buruk.

Fakta di atas menggambarkan interaksi antar arena dan kinerja tata kelola pemerintahan di Maluku Utara pada Arena Birokrasi masih sangat rendah dan tidak jauh berbeda dengan kinerja pemerintah. Sedangkan pada masyarakat sipil memiliki kinerja baik, walaupun pada prinsip akuntabilitas masih rendah dan belum berada di atas indeks nasional. Pada masyarakat ekonomi tidak jauh berbeda dengan indeks birokrasi dan pemerintah, hal ini dapat dipahami karena hubungan yang masyarakat ekonomi lebih banyak berkolaborasi dengan pemerintah dan birokrasi. Dengan kata lain dunia usaha selama ini lebih banyak bergantung pada pemerintah dan birokrasi dalam melaksanakan aktifitas ekonomi/bisnis.

Untuk itu kedepan pada tataran birokrasi perlu dilakukan perbaikan dalam proses perencanaan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat melalui koordinasi dan pelibatan stakeholder yang lebih baik serta diperlukan penataan tata kelola dan reformasi birokrasi melalui pengalokasian anggaran dan dukungan peran DPRD.

Penyediaan informasi publik, peningkatan sumberdaya manusia pada empat arena, peran pemerintah dalam menciptakan iklim usaha melalui penyediaan forum – forum dunia usaha serta penataan gerulasi yang dapat mendorong tumbuhnya dunia usaha yang lebih baik serta penyediaan pelayanan satu atap dalam proses perizinan dengan biaya murah, merupakan langkah yang perlu dilakukan oleh masing-masing pihak kedepan.

Masyarakat sipil juga harus secara bijaksasan untuk tidak hanya mengkritik pemerintah dan birokrasi, walaupun memiliki nilai fairness, efektivitas dan efisiensi di atas indeks nasional, namun memiliki kelamahan atau perlu memperkuat pada prinsip akuntabilitas dengan memperkuat akutabilitas pada masyarakat sipil dengan mempublikasikan laporan kegiatan dan keuangan serta menerapkan prosedur monitoring dan evaluasi program pemberdayaan masyarakat.

### II.3. Analisis Prinsip Keseluruhan

Indeks Arena Masyarakat Sipil		6.12	6.33
	<b>Partisipasi</b>	<b>6.40</b>	6.53
	<b>Fairness</b>	<b>6.40</b>	6.28
<b>Prinsip</b>	<b>Akuntabilitas</b>	<b>5.05</b>	6.17
	<b>Transparansi</b>	<b>6.01</b>	6.28
	<b>Efisiensi</b>	<b>6.40</b>	6.22
	<b>Efektivitas</b>	<b>6.89</b>	6.48
<b>Indeks Arena Birokrasi</b>		<b>3.53</b>	<b>5.68</b>
	<b>Partisipasi</b>	<b>1.36</b>	3.96
	<b>Fairness</b>	<b>3.92</b>	5.91
<b>Prinsip</b>	<b>Akuntabilitas</b>	<b>3.27</b>	6.17
	<b>Transparansi</b>	<b>3.25</b>	5.04
	<b>Efisiensi</b>	<b>5.36</b>	6.98
	<b>Efektivitas</b>	<b>3.31</b>	5.38

Data di atas menunjukkan terdapat perbedaan yang signifikan antara Arena Masyarakat Sipil dengan Arena Birokrasi. Prinsip partisipasi pada Arena Masyarakat Sipil dengan indeks 6,40 sedangkan pada Arena Birokrasi dengan indeks 1,36. Keadilan 6,40 pada Arena Masyarakat Sipil dan Arena Birokrasi 3,92. Akuntabilitas pada Arena Masyarakat Sipil dengan indeks 5,05, pada Arena Birokrasi 3,27. Prinsip efisiensi memiliki indeks 6,40 pada Arena Masyarakat Sipil, sedangkan Arena Birokrasi dengan indeks 5,36, sedangkan efektivitas pada Arena Masyarakat Sipil dengan nilai 6,89 dan pada Arena Birokrasi 3,31.

Dengan demikian perbandingan prinsip pada area masyarakat sipil memiliki indeks tertinggi terdapat pada efektivitas (6,89) sedangkan terendah terdapat pada akuntabilitas dengan indeks 5,05 sedangkan pada Arena Birokrasi prinsip tertinggi terdapat pada efisiensi (5,36) dan terendah pada partisipasi (1,36).

Rendahnya tingkat partisipasi masyarakat juga terlihat pada hasil workshop, dimana masyarakat sipil dan ekonomi membenarkan adanya rendahnya partisipasi publik terutama dalam keterlibatan pada perencanaan anggaran. Selama ini partisipasi hanya untuk pemenuhan mekanisme prosedural dalam perumusan kebijakan. Masyarakat hanya diundang sebagai pendengar atas kebijakan yang telah dirumuskan oleh birokrasi dan pemerintah. Birokrasi selalu berlindung dalam mekanisme formal dengan mengabaikan masukan masyarakat. Rendahnya partisipasi juga tercermin pada penyusunan peraturan daerah, dimana atas nama kewenangan dan prosedur yang berlaku secara internal, publik dilibatkan hanya untuk menjustifikasi atas kebijakan yang telah ditetapkan.

Selain partisipasi, prinsip keadilan pada Arena Pemerintah dan Birokrasi juga memiliki indeks buruk termasuk pada masyarakat ekonomi penilaian cenderung buruk. Kondisi ini tentunya wajar, karena alokasi anggaran untuk penanggulangan kemiskinan, kesehatan dan pendidikan masih sangat rendah.

Berdasarkan data BPS jumlah penduduk miskin kecenderungan bertambah pada tahun 2010 sebanyak 91.070.00 jiwa dan pada tahun 2011 meningkat 97.310.00 jiwa. Hal ini memiliki korelasi dengan pertumbuhan ekonomi Provinsi Maluku Utara yang cenderung menurun setiap tahun, meskipun pertumbuhan ini masih lebih tinggi dibandingkan dengan pertumbuhan secara nasional. Pertumbuhan tertinggi terjadi pada tahun 2010, yakni sebesar 7,95% yang didorong oleh laju inflasi berkisar pada angka 5,32, tahun 2011 pertumbuhan ekonomi 7,12 dengan inflasi 4,52. Dengan menurunnya tingkat inflasi akan memperkuat daya beli masyarakat, penurunan harga barang dan jasa, mengeliatnya dunia usaha serta suku bunga bank yang juga lebih rendah, pengusaha akan berupaya untuk memperbesar modal melalui pinjaman perbankan. Dampak lain dari pertumbuhan ekonomi adalah terus menurunnya tingkat pengangguran terbuka selama kurun waktu tersebut. Tingkat pengangguran terbuka tahun 2010 sebanyak 6.03%, tahun 2011 sebanyak 5.55%.

Peningkatan pendapatan masyarakat juga terjadi, pada tahun 2010 sebesar 4,994.000; dan tahun 2011 meningkat menjadi 5,491.000 sehingga memang nampak bahwa telah terjadi peningkatan yang cukup signifikan. Hanya saja bahwa pertumbuhan ternyata tidak dapat dinikmati secara merata (*growth equity*) oleh masyarakat. Hal ini mencerminkan bahwa peran birokrasi dan pemerintah dalam perumusan kebijakan pembangunan belum sepenuhnya berpihak pada masyarakat miskin. Selain itu karena keterbatasan sarana dan prasarana pendidikan serta lambatnya pembukaan akses berupa jalan dan jembatan pada daerah-daerah yang masih terisolir, sehingga walaupun masyarakat di wilayah tersebut memiliki penghasilan dari hasil bertani dan berkebun, namun tidak dapat dipasarkan, sehingga menyebabkan tidak adanya sumber pendapatan lain selain pada lahan yang dimiliki. Namun demikian bila dilihat data Indeks Gini tahun 2010 sebanyak 0.34% dan tahun 2011 menjadi 0.33%, dengan demikian walaupun jumlah penduduk miskin menunjukkan trend meningkat namun memiliki tingkat ketimpangan yang rendah.

## **II.4. Analisis Prinsip Per Arena**

### ***Partisipasi***

Indeks tertinggi pada prinsip partisipasi terdapat pada Arena Masyarakat Sipil 6,40 (cukup) namun masih berada di bawah rata-rata nasional, sedangkan indeks terendah pada Arena Birokrasi 1,36 (sangat buruk). Nilai rendah juga terdapat Arena Pemerintah dengan indeks 4,75 (cenderung buruk) dan masyarakat ekonomi 4,94 (cukup) yang keseluruhan masih lebih rendah dengan rata-rata nasional.

### ***Keadilan***

Arena Pemerintah memiliki indeks paling rendah pada prinsip fairness 3,60 (cenderung buruk) diikuti birokrasi 3,92 (cenderung buruk) masyarakat ekonomi 4,60 (cenderung buruk) sedangkan pada masyarakat sipil 6,40 (cenderung baik) dan merupakan indeks yang berada di atas rata-rata nasional (6,28).

### ***Akuntabilitas***

Indeks akuntabilitas pada semua arena memiliki nilai di bawah rata-rata nasional. Indeks tertinggi pada Arena Masyarakat Ekonomi 5,66 (cukup) terendah pada Arena Birokrasi 3,27 (buruk) sedangkan pemerintah 4,18 (cenderung buruk) dan masyarakat sipil 5,05 (cukup)

### ***Transparansi***

Untuk transparansi, indeks terendah pada Arena Pemerintah 2,71 (buruk) berikut Arena Birokrasi 3,25 (sangat buruk) masyarakat ekonomi 4,60 (cenderung buruk) dan yang paling tertinggi pada masyarakat sipil 6,01 (cukup). Kesemua indeks pada prinsip transparansi memiliki nilai indeks di bawah rata-rata nasional.

### ***Efisiensi***

Indeks tertinggi di atas rata-rata nasional (6,22) untuk prinsip efisiensi terdapat pada Arena Masyarakat Sipil 6,40 (cenderung baik), sedangkan terendah pada Arena Masyarakat Ekonomi 4,60 (cenderung buruk). Untuk pemerintah dengan indeks 5,69 (cukup), dan birokrasi dengan indeks 5,36 (cukup).

## Efektivitas

Prinsip yang memiliki nilai tinggi diatas rata rata nasional (6,48) juga terdapat pada prinsip efektivitas khususnya pada Arena Masyarakat Sipil 6,89 (cenderung baik). Arena Birokrasi memiliki indeks yang terendah 3,31 (buruk) sedangkan pemerintah memiliki indeks 4,41 (cenderung buruk) dan masyarakat ekonomi dengan indeks 4,35 (cenderung buruk).

Arena Birokrasi memiliki indeks terendah dibandingkan dengan Arena Pemerintah, masyarakat sipil maupun masyarakat ekonomi. Indeks tertinggi 5,36 (cukup) terdapat pada prinsip efisiensi, sedangkan terendah pada partisipasi 1,36 (sangat buruk). Prinsip fairness dengan indeks 3,92 (cenderung buruk), akuntabilitas 3,27 (buruk), transparansi 3,25 (buruk) dan prinsip efektivitas dengan indeks 3,31 (buruk). Nilai tertinggi dari prinsip efisiensi terdapat pada Arena Birokrasi namun masih dalam kategori cukup dibandingkan dengan rata rata nasional (6,98) atau bahkan jauh dibawah skor tertinggi indeks (10,00).

### II.5. Analisa Indikator

Sebagaimana diuraikan pada bagian sebelumnya, Arena Birokrasi memiliki indeks yang sangat rendah, partisipasi merupakan prinsip yang memberikan kontribusi sangat buruk (1,00) yang dilihat dari indikator ketesediaan Unit pelayanan pengaduan (UPPM) pada dinas pendapatan, tidak ada unit pelayanan pengaduan dibidang kesehatan, pendidikan dan pengentasan kemiskinan serta belum tersedianya forum reguler antara pemerintah dengan masyarakat untuk memperkuat investasi, penciptaan lapangan kerja dan pemberdayaan ekonomi rakyat. Kondisi ini menunjukkan bahwa birokrasi belum sepenuhnya melibatkan dan memberikan ruang partisipasi kepada masyarakat. Pemberian akses/ruang kepada publik merupakan hak warga negara untuk dapat berperan serta dalam penyelenggaraan pemerintahan termasuk untuk dapat memperoleh hak-haknya sebagai masyarakat. Rendahnya ruang partisipasi publik, berdampak pada rendahnya akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan oleh birokrasi, dimana opini audit BPK terhadap APBD provinsi dengan opini tidak wajar dalam pengelolaan keuangan daerah. Transparansi juga memberikan kontribusi yang menyebabkan rendahnya indeks pada Arena Birokrasi, dimana akses terhadap dokumen Keuangan SKPD (RKA SKPD, RKA PPKD, Ringkasan DPA SKPD, Ringkasan DPA PPKD) serta akses terhadap regulasi tentang investasi di provinsi yang sulit diperoleh.

Indikator yang rendah juga terdapat pada Arena Pemerintahan pada prinsip keadilan dimana indikator penilaian menunjukkan bahwa alokasi anggaran APBD untuk kesehatan (non belanja pegawai) per kapita (d disesuaikan dengan Indeks Kemahalan Konstruksi) masih sangat rendah 2,15 (sangat buruk), rendahnya anggaran APBD bidang pendidikan dibagi jumlah siswa sampai jenjang pendidikan 9 tahun (d disesuaikan dengan indeks kemahalan konstruksi) dengan indeks 1,25 (sangat buruk).

Nilai indeks di atas sejalan dengan hasil workshop dimana pada Arena Birokrasi masih dianggap lemah akibat dari pola rekrutmen yang tidak sesuai kompetensi, penempatan/promosi yang KKN, birokrasi yang gemuk serta lemahnya sumberdaya manusia. Kondisi ini juga belum diikuti dengan penegakan hukum yang baik, dimana proses tidak transparan, tebang pilih, aparat hukum yang tidak profesional, dan lemahnya komitmen. Dari sisi DPRD, produk hukum yang dibuat tidak partisipatif, peran DPRD bukan sebagai wakil rakyat tapi lebih sebagai wakil kelompok dengan kepentingan yang parsial, penyusunan perda lebih mencontoh daerah lain melalui studi banding serta minimnya sosialisasi Perda.

Rendahnya indeks pada Arena Pemerintah juga diperoleh dari prinsip akuntabilitas dimana kesesuaian target capaian prioritas RPJMD dan capaian tahunan pemerintah provinsi dalam LKPD yang sangat rendah (1,00) serta rasio realisasi pengesahan perda dibandingkan dengan jumlah rencana legislasi daerah dengan indeks 1,86. Kondisi ini juga sesuai dengan hasil Workshop dimana Birokrasi dan pemerintah dianggap lemahnya dalam proses perencanaan, pelayanan publik yang belum maksimal, disparitas antar wilayah akibat kondisi geografis dan infrastruktur yang tersedia, lemahnya koordinasi antar level pemerintahan pusat – daerah, kompetensi sumberdaya manusia serta analisis jabatan dan tugas pada SKPD belum sesuai, penyusunan rencana kerja anggaran yang belum sesuai dengan prioritas serta lemahnya DPRD dalam melaksanakan fungsi pengawasan, penganggaran dan fungsi legislasi. Kelemahan ini juga ditunjukkan dari indeks pada Arena Pemerintahan yang kurang transparansi untuk memudahkan akses terhadap kelengkapan dokumen APBD (3,25), pertanggungjawaban APBD (1,00), kemudahan akses kegiatan pengawasan DPRD laporan singkat, risalah rapat dan kunjungan kerja pembangunan Anggota DPRD (3,25), serta masih rendahnya kualitas komunikasi Gubernur dalam mengkoordinasikan pembangunan (4,60). Kondisi ini menyebabkan kurang efisien karena dengan alokasi anggaran DPRD yang sangat besar terhadap Total APBD (1,00) serta tidak efektif akibat rasio total APBD realisasi terhadap total APBD perubahan yang masih rendah (1,00).

Dalam pandangan masyarakat ekonomi, tata kelola pemerintahan Provinsi Maluku Utara masih memiliki kelemahan dimana selama ini belum melibatkan asosiasi usaha dalam proses perencanaan dan pelaksanaan pembangunan, hal ini dipersulit dengan minimnya akses informasi yang diberikan oleh pemerintah. Dampaknya belum terbangunnya kemitraan antara pemerintah di dunia usaha. Kemitraan pengusaha besar dan pengusaha kecil masih sangat minim, apalagi kondisi permodalan usaha kecil masih sangat lemah. Untuk itu diperlukan kebijakan untuk memberikan kemudahan dalam mengakses permodalan dan perizinan usaha. Tanggapan masyarakat sipil terhadap tata kelola pemerintahan belum dilaksanakan secara baik, dimana selama ini tingkat partisipasi masih rendah/semu, tidak tepat waktu, inefisiensi, terbatasnya akses public, lemahnya pola koordinasi serta kolaborasi antara pihak yang kurang baik, kondisi ini yang memberikan sumbangsi terhadap rendahnya pertumbuhan investasi (2,00).

Berbeda halnya dengan Arena Birokrasi, pada Arena Masyarakat Sipil memperoleh nilai indeks tertinggi diperoleh dari prinsip efektivitas dengan indeks 6,89 bahkan lebih tinggi dari rata-rata nasional (6,48) dengan kategori cenderung baik. Tingginya indeks ini karena kontribusi OMS terhadap upaya pemberantasan korupsi (8,20), kontribusi OMS terhadap upaya peningkatan kualitas pelayanan publik (6,40), serta kontribusi OMS terhadap upaya pemberdayaan kelompok-kelompok rentan (contoh: perempuan, fakir miskin, anak-anak, cacat, lansia, HIV/AIDS) dengan indeks 6,40. Indeks terendah pada masyarakat sipil terdapat pada prinsip akuntabilitas, dengan perolehan indeks 5,05. Faktor yang menyebabkan rendahnya akuntabilitas disebabkan karena Masyarakat Sipil cenderung kurang mempedulikan adanya laporan program dan keuangan kelembagaan (4,60) secara rutin serta prosedur monitoring dan evaluasi program pemberdayaan masyarakat. (5,50) yang belum dilaksanakan dengan baik.

Prinsip partisipasi memiliki indeks 6,40 yang diperoleh dari aktifitas Organisasi Masyarakat Sipil (OMS) yang sering melaksanakan kegiatan dengan melibatkan masyarakat serta membantu masyarakat dalam melakukan kegiatan advokasi dan monitoring (6,40). Selain itu pelibatan masyarakat oleh OMS dalam upaya pemberdayaan dan pendampingan terhadap masyarakat (6,40). Hal yang sama juga terjadi pada prinsip keadilan dimana OMS sering melakukan aktifitas yang berkaitan dengan pengarusutamaan *gender* dan pemberdayaan kelompok-kelompok rentan seperti perempuan, fakir miskin, anak-anak, cacat, lansia, HIV/AIDS) dalam kegiatan advokasi dan monitoring OMS, serta melaksanakan kegiatan dengan berbagi variasi / lingkup isu-isu yang diadvokasi dan dimonitoring OMS. Transparansi juga dapat diperoleh dengan adanya akses terhadap informasi kelembagaan dan kegiatan OMS serta terhadap informasi program pemberdayaan masyarakat. Keseluruhan kegiatan OMS tersebut dilakukan secara mandiri maupun dilakukan koordinasi jejaringan antara lembaga OMS pada tingkat masyarakat, baik berdasarkan isu maupun berdasarkan rumpun bidang kegiatan yang menjadi fokus advokasi dan monitoring.

## II.6. Analisis Kesenjangan

Mencerminkan indeks per arena maupun prinsip diatas, menunjukkan bahwa provinsi Maluku Utara masih jauh tertinggal dengan daerah lain, baik secara nasional maupun regional. Bahkan tidak ada satupun arena yang memiliki nilai diatas rata rata nasional. Arena Birokrasi dan pemerintah yang diharapkan sebagai fasilitator dalam penyelenggaraan pemerintahan justru memiliki indeks yang rendah dibandingkan dengan masyarakat sipil dan masyarakat ekonomi. Sepatunya birokrasi dan pemerintah menjadi contoh bagi masyarakat sipil dan ekonomi, karena kedua arena tersebut memiliki tugas dan kewenangan serta kekuasaan untuk dapat menata pengelolaan pemerintah dan masyarakat di daerah.

### III. Kesimpulan dan Rekomendasi

Untuk menilai penyelenggaraan tata kelola pemerintahan di Provinsi Maluku Utara, dapat disimpulkan nilai indeks sebagai berikut:

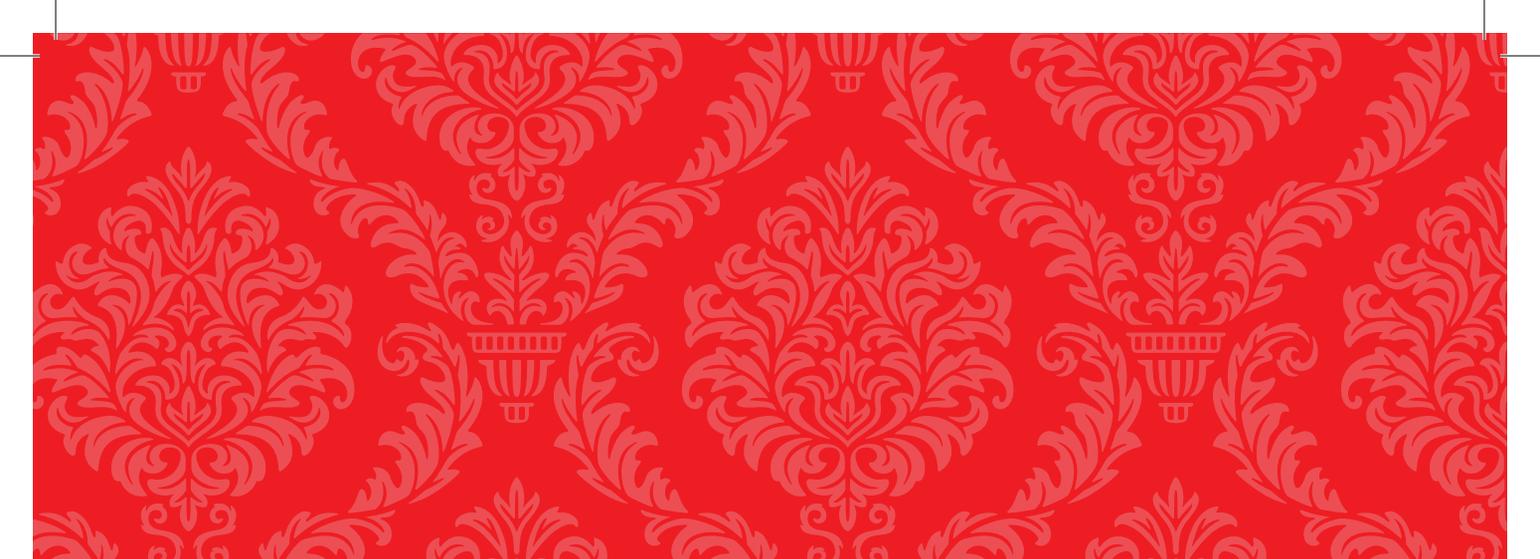
1. Dari keseluruhan keempat Arena Pemerintah, Birokrasi, Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi memiliki nilai indeks (4,45) dibawah rata-rata nasional (5,70) juga masih jauh dari nilai skor tertinggi dalam penetapan IGI (10,00). Hal ini berbeda dengan Provinsi DIY sebagai daerah dengan indeks tertinggi, memiliki indeks per arena untuk pemerintah 6,52, birokrasi 7,46, masyarakat sipil 6,72 dan masyarakat ekonomi 6,12. Data ini menempatkan indeks DIY berada di atas rata-rata nasional. Provinsi yang berada diposisi tengah seperti Gorontalo memiliki indeks pemerintah 5,28, birokrasi 5,36, masyarakat sipil 6,40 dan masyarakat ekonomi 5,91. Indeks daerah yang paling rendah secara nasional adalah Provinsi Papua Barat pada Arena Pemerintah dengan nilai 4,33, nilai birokrasi 3,55, masyarakat sipil 5,56 dan masyarakat ekonomi dengan indeks 5,19.
2. Provinsi Maluku Utara merupakan provinsi yang memiliki indeks pada urutan ke 33 dari 33 provinsi di Indonesia. Hal ini disebabkan karena dari penyelenggaraan pemerintah belum melaksanakan prinsip partisipatif, fairness, akuntabilitas, transparansi, efisiensi dan efektivitas secara baik pada Arena Pemerintah, birokrasi, masyarakat ekonomi maupun pada masyarakat sipil.
3. Arena Masyarakat Sipil memiliki nilai tertinggi (6,12) dengan penilaian cukup sedangkan terendah pada Arena Birokrasi (3,53) dengan penilaian buruk. Arena Masyarakat Ekonomi pada urutan tertinggi kedua (4,83) dengan penilaian cukup buruk dan urutan ke tiga pada Arena Pemerintah (4,06) dengan penilaian (cenderung buruk)
4. Bila dilihat dari prinsip, yang terendah prinsip partisipasi (1,36) pada Arena Birokrasi, urutan kedua prinsip transparansi (2,71) pada Arena Pemerintah dan ke tiga prinsip akuntabilitas pada arena Birokrasi (3,27). Sedangkan prinsip tertinggi seluruhnya berada pada Arena Masyarakat Sipil meliputi prinsip efektivitas (6,89), partisipasi, fairness dan efisiensi masing-masing dengan nilai 6,40 dengan nilai cenderung baik, bahkan untuk prinsip efektivitas nilainya diatas rata-rata nasional.

Sesuai dengan kesimpulan yang disampaikan diatas, maka dalam hasil penelitian ini direkomendasikan hal-hal sebagai berikut:

1. Birokrasi sebagai lembaga yang memiliki tugas dan tanggung jawab penyelenggaraan pemerintah perlu menerapkan prinsip – prinsip tata kelola yang baik. Tingkat partisipasi masyarakat dalam perencanaan, implementasi maupun manitoring dan evaluasi tingkatkan melalui penyediaan penyediaan Unit Pelayanan Pengaduan Masyarakat (UPPM) di Dispenda provinsi, di bidang kesehatan, pendidikan, dan pengentasan kemiskinan, serta membangun forum reguler antara

pemerintah provinsi dan masyarakat untuk memperkuat iklim investasi, penciptaan lapangan kerja, dan pemberdayaan ekonomi rakyat. Karena dengan itu akan terjadi peningkatan pendapatan per kapita.

2. Alokasi anggaran kesehatan dan pendidikan juga harus menjadi prioritas pemerintah provinsi Maluku Utara dalam rangka pelaksanaan tata kelola pemerintahan yang baik. Hal yang sama juga harus ditingkatkan untuk akses keadilan bagi perempuan dan masyarakat yang termarginal.
3. Penatausahaan pengelolaan keuangan diperlukan untuk mencapai opini BPK WTP, serta memperkecil rasio Belanja Aparatur Dinas Pengelolaan Keuangan Daerah (DPKD) terhadap Realisasi PAD Provinsi. Untuk meningkatkan PAD, diperlukan kemudahan pelayanan dan regulasi yang dapat menarik investasi daerah dengan tetap menjaga kualitas lingkungan hidup yang ada.
4. Pada Arena Pemerintah juga harus diperkuat pelaksanaan tahapan perumusan perda yang sesuai dengan mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan, serta penyediaan pergub sebagai tindak lanjut dari perda yang telah disahkan. Alokasi anggaran bantuan sosial yang diperkecil terhadap belanja barang dan jasa. Transparan terhadap seluruh kegiatan pemerintah melalui media harus disediakan agar memberikan kemudahan akses terhadap publik. Peningkatan juga harus dilakukan pada prinsip efisiensi dan efektivitas dengan cara mengurai alokasi anggaran DPRD, pencapaian prolegda bagi perda inisiatif, serta penyediaan perda dibidang lingkungan dan keterwakilan 30 % perempuan di parlemen.
5. Masyarakat sipil sampai saat ini sering memosisikan sebagai lembaga yang memberikan advokasi dan monitoring terhadap pemerintah dan birokrasi termasuk secara intens memberikan kritik, namun disisi lain masyarakat sipil juga harus memperkuat kapasitas melalui upaya secara akuntabilitas dengan mempublikasikan laporan kegiatan, keuangan dan hasil monitoring yang dilakukan.
6. Untuk masyarakat ekonomi harus sedapat mungkin melepaskan diri dari ketergantungan pada dana pemerintah. Masyarakat ekonomi perlu mendorong aktifitas bisnis melalui pengembangan usaha-usaha kreatif dan inovatif.



## 32. PROVINSI PAPUA

# “KESEMRAWUTAN TATA KELOLA PEMERINTAHAN di BUMI CENDRAWASIH”

Oleh: Jotam Senis





## I. Sekilas Provinsi Papua

### I.1. Kondisi Umum

Provinsi Papua terletak antara 2025' – 90 Lintang Selatan dan 1300 -1410 Bujur Timur. Provinsi Papua merupakan provinsi dengan wilayah terluas di Indonesia, yang memiliki luas 316.553,07 km<sup>2</sup> atau 16,70 persen dari luas Indonesia. Pada tahun 2011, Papua dibagi menjadi 28 kabupaten dan 1 kota dimana Merauke merupakan kabupaten terluas (14,98 persen) dan Kabupaten Supiori merupakan kabupaten/kota terkecil di Provinsi Papua (0,20 persen dari luas Papua). Papua di bagian Utara dibatasi Samudra Pasifik, sedangkan di bagian Selatan berbatasan dengan Laut Arafuru. Sebelah Barat berbatasan dengan Provinsi Papua Barat dan sebelah Timur berbatasan dengan Papua New Guinea.

Berdasarkan hasil sensus penduduk yang diadakan setiap 10 tahun sekali, secara umum perkembangan jumlah penduduk di Provinsi Papua mengalami peningkatan dari tahun 1990 hingga 2010. Berdasarkan sensus perkiraan perhitungan populasi penduduk Papua oleh BPS Papua tahun 2012, jumlah penduduk Provinsi Papua sebesar 2.851.999 jiwa, ini termasuk jumlah penduduk terbesar untuk kawasan Maluku dan Papua. Jumlah penduduk sebanyak ini sudah termasuk didalamnya persebaran penduduk berdasarkan agama yaitu Kristen Protestan, Katolik, Islam, Hindu, Budha.

Pertumbuhan ekonomi Papua pada tahun 2011 ini masih mengalami kontraksi, setelah pada tahun 2010 pertumbuhan Papua sebesar -3,16 persen, tahun 2011 ini pertumbuhannya sebesar -5,67 persen. Hal tersebut terjadi karena tambang PT Freeport yang mengalami penurunan produksi. Jika dilihat berdasarkan PDRB per kapita, mayoritas provinsi yang memiliki pertambangan besar maka akan memiliki PDRB per kapita yang tinggi, misalnya Provinsi Kalimantan Timur.

PDRB per kapita yang tinggi belum tentu bisa dinikmati seluruh penduduk Papua. Kondisi tersebut bisa dilihat dari masih tingginya persentase penduduk miskin di Provinsi Papua. Pada tahun 2011; 31 persen penduduk Papua merupakan penduduk miskin dan tertinggi se-Indonesia (944,79 ribu orang). Capaian Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Provinsi Papua juga terendah se-Indonesia. Pada tahun 2010, capaian IPM Papua hanya sebesar 64,94 dan masuk dalam kategori IPM menengah. Dari 66 kota di Indonesia yang dilakukan penghitungan Indeks Harga Konsumen (IHK) pada tahun 2011, nilai IHK tertinggi tercatat di Kota Tarakan yang 150,92 persen dan IHK terkecil di Kota Surakarta (120,98 persen). Sementara IHK Kota Jayapura mencapai 126,97.

### I.2. Implikasi dan Tantangan Tata Kelola Pemerintahan Provinsi Papua

Melihat kondisi geografis wilayah Provinsi Papua yang luas dengan banyaknya pembagian wilayah administratif baik tingkat kabupaten/kota maupun tingkat kecamatan dan desa/kelurahan, dan juga

sulitnya akses/transportasi maka implikasi dan tantangannya dalam menjalankan prinsip tata kelola, antara lain: terkait dengan tingkat kesulitan koordinasi, konsolidasi dan integrasi antar wilayah. Seringkali persoalan masyarakat yang muncul, terutama konflik politik dan ekonomi di wilayah kabupaten yang jauh dari pusat pemerintahan provinsi tidak terlayani dengan baik.

Disamping itu persoalan penting yang menjadi sorotan untuk segera diselesaikan adalah implementasi Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Persoalannya adalah masih terjadi tumpang tindih antara UU No. 21 Tahun 2001 dan UU No. 32 Tahun 2004 yang memberikan kewenangan otonomi antara provinsi dan kabupaten. Belum terlaksananya otonomi khusus secara menyeluruh merupakan tantang bagi tata kelola pemerintahan yang perlu diseriusi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Berdasarkan hasil workshop pengumpulan informasi terkait isu tata kelola pemerintahan di Provinsi Papua pada tanggal 31 Oktober 2012, maka beberapa informasi yang berhasil diperoleh adalah seperti yang terdapat pada tabel dibawah ini.

**Tabel 1: Isu Tata Kelola dalam Perspektif Well-Informed Persons (WIP)**

Prinsip Tata Kelola	Pemerintah, Legislatif dan Birokrasi	Masyarakat Sipil dan Media	Masyarakat Ekonomi dan Buruh
Partisipasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kondisi masyarakat saat ini masih belum dilibatkan secara aktif masyarakat dalam proses perencanaan, penganggaran dan pelaksanaan termasuk evaluasi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Belum optimal mengontrol kebijakan pemerintah karena sulitnya akses informasi dari pemerintah.</li> <li>Koordinasi dalam bidang Pemberdayaan Masyarakat masih perlu ditingkatkan (contoh RESPEK dan program-program pemerintah/NGO)</li> <li>Apatitis terhadap pembangunan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Memberikan pemerataan (keadilan) proyek-proyek = menaikkan kualifikasi</li> <li>Partisipasi dalam pengembangan usaha</li> </ul>
Keadilan	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tumpang-tindih pelaksanaan UU 32 tahun 2004 dan UU No.21 tahun 2001</li> <li>program/kegiatan yg dilaksanakan setiap tahun adalah program titipan dan bersifat Top-Down</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>OMS bergerak berdasarkan pesan sponsor</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kurangnya pemberdayaan terhadap pengusaha lokal dan tenaga kerja lokal (Asli Papua)</li> </ul>

Akun- tabilitas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Setiap SKPD membuka akses informasi tentang pelayanan publik melalui : website, dokumen-dokumen yang dapat diakses dengan mudah</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• LSM/masyarakat terlibat secara aktif dalam pelaksanaan maupun kontrol pembangunan.</li> </ul>	
Trans- paransi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kondisi masyarakat saat ini masih belum melibatkan secara aktif masyarakat dalam proses perencanaan, penganggaran dan pelaksanaan termasuk evaluasi</li> <li>• Tidak transparan untuk kegiatan birokrasi</li> <li>• Perlu dibentuk Komisi Informasi Publik (KIP)</li> </ul>		
Efisiensi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fungsi dan kewenangan SKPD yang sama disatukan</li> </ul>		
Efektivitas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PP untuk miskin struktur kaya fungsi justru terbalik</li> <li>• Struktur terlalu gemuk – menyebabkan belanja pegawai menngkat</li> <li>• Tumpang tindih dalam fungsi</li> <li>• Disiplin pegawai yang rendah</li> <li>• Kapasitas/kompetensi pegawai Relative rendah</li> <li>• Pelayanan publik rendah PGPS (<i>Pintar Goblok Pembayaran Sama</i>)</li> </ul>		

Partisipasi antara Arena Pemerintah, Birokrasi, Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi belum dijalankan secara optimal, hal ini terbukti dengan belum adanya media komunikasi antara masing-masing arena. Seperti misalnya beberapa LSM yang sering menjadi evaluator atas kinerja pemerintah tidak pernah berkeinginan untuk bermitra dengan pemerintah. Maksud bermitra disini bukan semata-mata untuk mendukung kinerja pemerintah yang belum optimal tetapi lebih kepada melakukan intervensi terhadap kinerja pemerintah yang kurang baik. Selain itu pemerintah juga belum membuka

diri terhadap LSM, perguruan tinggi dan dunia usaha yang mempunyai program kerja yang sama dengan pemerintah.

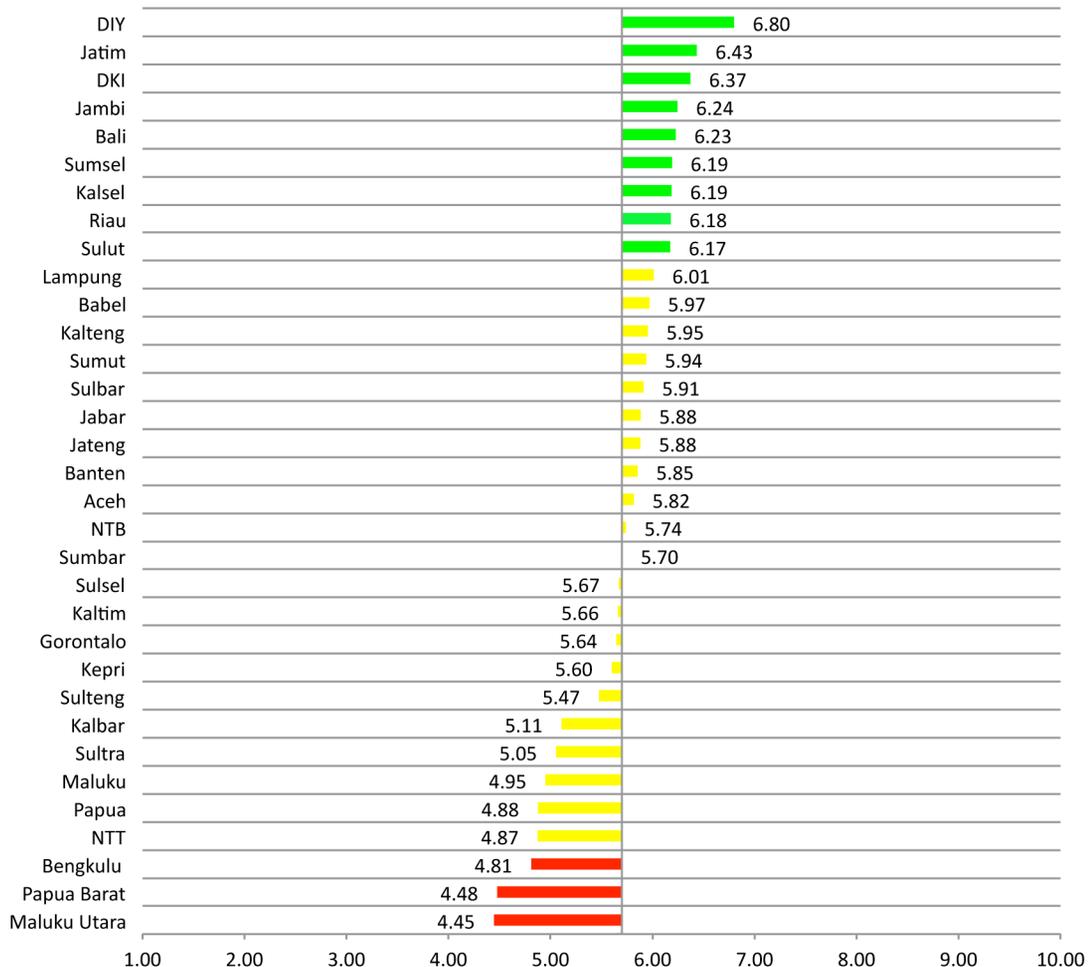
Buruknya koordinasi antar arena juga merupakan isu penting yang mendapat perhatian dari masing-masing arena. Antara Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi merasa jarang bahkan sangat minim sekali keterlibatannya terhadap implementasi kebijakan pembangunan. Alasan lainnya adalah bahwa antara Arena Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi tidak terlalu banyak dilibatkan dalam proses pembangunan dan juga pembukaan ruang public yang luas dari pemerintah dan birokrasi terhadap dua arena lainnya. Hal ini yang membuat antara Arena Masyarakat Sipil dan Arena Masyarakat Ekonomi lebih memilih sikap apatis dan merasa kurang diberdayakan. Selain itu khususnya bagi NGO lebih banyak memilih melakukan kegiatan berdasarkan pesan dari pemberi dana.

Isu akuntabilitas menjadi isu penting lainnya yang juga menjadi sorotan adalah pertanggungjawaban kegiatan terkait dengan kegiatan pembangunan. Artinya dalam pelaporan antara laporan dengan kenyataan dilapangan (progress laporan 100%, tetapi fisik belum tentu 100%). Selain itu program/kegiatan yg dilaksanakan setiap tahun adalah program titipan dan bersifat *top-down* dan banyak tumpang tindih dalam Penganggaran. Masalah akuntabilitas di Provinsi Papua menjadi masalah yang sangat sensitive bila disentuh oleh orang lain, sebab dalam pandangan masing-masing arena pertanggungjawaban keuangan kepada publik bukan rahasia umum. Alasan politis secara khusus pada Arena Pemerintah dan Birokrasi selalu dijadikan tameng ketika akan dilakukan audit keuangan oleh BPK sehingga jarang ditemukan adanya kesalahan dalam pertanggungjawaban keuangan. Selain itu juga bagi Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi pertanggungjawaban keuangan secara birokratisnya ditujukan kepada pemberi dana (donor) saja.

## II. Tata Kelola Pemerintahan Provinsi Papua

### II.1. Indeks Provinsi & Perbandingan antar Provinsi dalam Satu Wilayah

Gambar 1: Indeks Tata Kelola seluruh Provinsi di Indonesia 2012



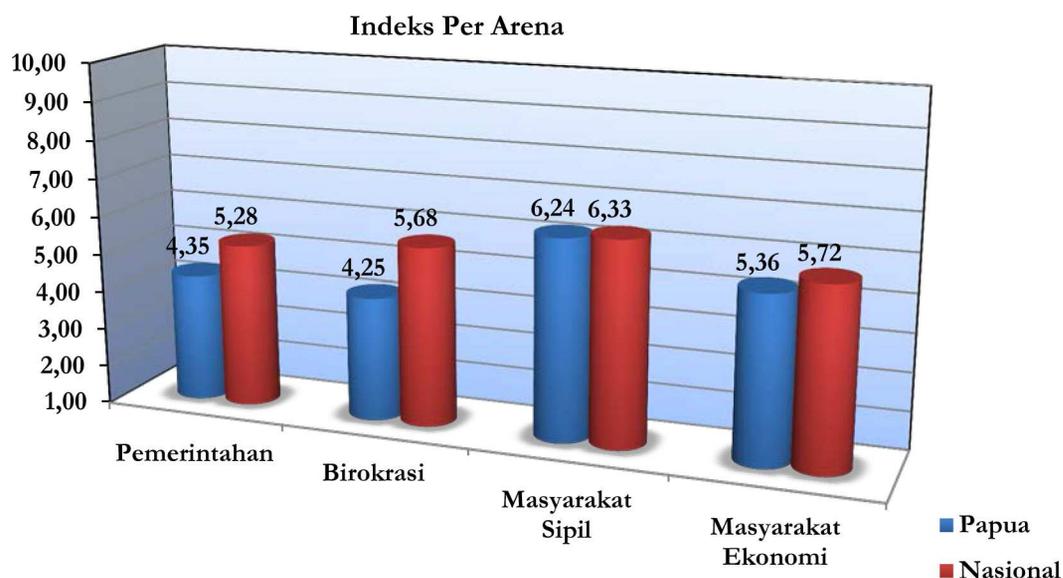
Secara keseluruhan angka yang terdapat pada hasil skoring Indonesia Governance Index (IGI) 2012 diperoleh berdasarkan penilaian melalui kondisi faktual pada data observasi, kuisisioner yang diisi oleh WIP sebanyak 35 orang dilingkungan Pemda Provinsi Papua. Selain itu skor nilai tersebut juga turut disumbangkan dari form penilaian peneliti serta penilaian data objektif melalui dokumen resmi yang tersedia. Berdasarkan hasil penilaian tersebut kemudian dilakukan skoring dengan mengacu kepada indikator prinsip-prinsip pokok Tata Kelola (*Governance*). **Pemeringkatan tersebut merupakan gambaran menyeluruh kinerja 4 Arena (Pemerintah, Birokrasi, Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi) dalam menjalankan prinsip-prinsip Tata Kelola.**

Hasil IGI 2012 menunjukkan bahwa tata kelola pemerintahan di Indonesia belum dikelola dengan baik, sebagai buktinya bahwa hasil capaian indeks tata kelola pemerintahan antar provinsi tidak ada satu pun yang terkategori "baik". Melihat pada Gambar diatas maka ada 9 provinsi yang mencapai batas kategori "cenderung baik" dan masih ada 3 provinsi yang terkategori "cenderung buruk". Peringkat teratas dalam IGI 2012 ini adalah Provinsi DIY dan peringkat terbawah adalah Provinsi Maluku Utara. Di regional Maluku dan Papua ada 2 provinsi yang tergolong dalam kategori "cenderung buruk" dan 2 provinsi dalam kategori "cukup". Provinsi yang berada dalam kategori 5 besar terendah yaitu Provinsi Papua (peringkat 29), Provinsi Papua Barat (peringkat 32), dan Provinsi Maluku Utara (peringkat 33). Provinsi yang dalam regional Maluku dan Papua yang dalam kategori cukup adalah Provinsi Maluku (peringkat 28). Sedangkan 10 besar peringkat terbaik adalah Jambi (peringkat 4), Sumatera Selatan (peringkat 6), Riau (peringkat 8), Sulawesi Utara (peringkat 9), Kalimantan Selatan (peringkat 7) dan Lampung (peringkat 10).

Sementara posisi Provinsi Papua dalam peringkat IGI 2012 menempati peringkat ke-29 dari 33 provinsi di Indonesia setelah Provinsi Maluku. Posisi ini turun jauh dari IGI 2008 yakni dari peringkat ke-21 pada kategori nilai kinerja "cukup" dengan skor (5.01), menjadi peringkat ke-29 pada IGI 2012 dengan skor 4.88 atau mencapai kategori nilai "cukup".

## II.2. Analisis Indeks Tata Kelola Arena

Gambar 2: Indeks Tata Kelola per Arena di Provinsi Papua 2012



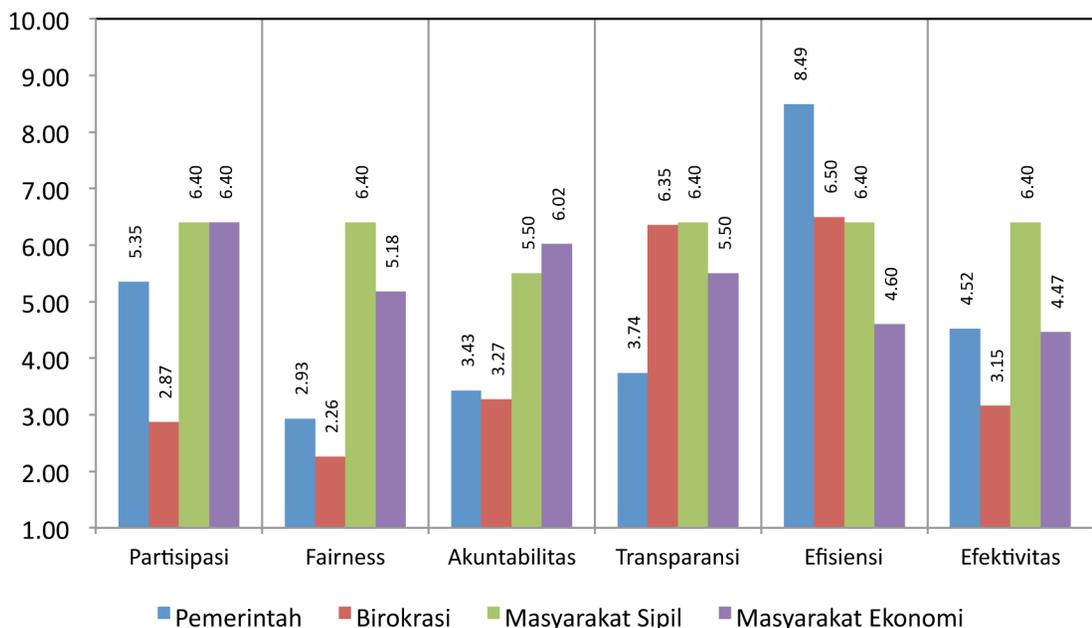
Gambar diatas menunjukkan indeks keseluruhan Provinsi Papua berada pada kategori berbeda pada masing-masing arena dan juga masih dibawah rata-rata Nasional. Arena Pemerintah dan Arena Birokrasi merupakan kedua arena yang menyumbangkan nilai indeks rendah dibandingkan dengan Arena Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi. Namun dari keempat arena tersebut hanya Arena Masyarakat Ekonomi yang manunjukkan hasil indeks tertinggi namun masih berada sedikit dibawah rata-rata nasional. Jika diurutkan dari yang tertinggi hingga terendah maka dimulai dari Arena Masyarakat Sipil, Masyarakat Ekonomi, Birokrasi dan Arena Pemerintah.

Arena Masyarakat Sipil dalam pengindeksannya berada pada kategori “cenderung baik” (6.24) sedikit dibawah rata-rata nasional yang juga berada pada kategori “cenderung baik” (6.33).

Masyarakat Ekonomi berada pada peringkat ke dua pada kategori “cukup” (5.36) terpaud sedikit dengan rata-rata nasional yang juga berada pada kategori “cukup” (5.72). Arena Birokrasi berada pada peringkat ke tiga pada kategori “cenderung buruk” (4.25), masih berada dibawah rata-rata nilai indeks secara nasional pada kategori “cukup” (5,68). Peringkat terakhir ditempati oleh Arena Pemerintah berada pada kategori “cenderung buruk” (4.35), lebih rendah dari pada nilai indeks nasional pada kategori “cukup” (5,28).

### II.3. Analisis Kinerja dalam Prinsip Tata Kelola Keseluruhan

Gambar 3: Indeks Keseluruhan Prinsip Tata Kelola per Arena di Provinsi Papua 2012



Grafik 3 di atas menunjukkan bahwa prinsip-prinsip tata kelola di Provinsi Papua yang mencapai skor indeks tertinggi adalah Prinsip Efisiensi pada Arena Pemerintah dan Prinsip Transparansi pada Arena Birokrasi. Kemudian disusul Prinsip Efisiensi yang juga dijalankan oleh Arena Birokrasi, dan juga Partisipasi pada Arena Masyarakat Sipil dan Ekonomi dan juga Prinsip Keadilan, Prinsip Transparansi, Prinsip Efisiensi dan Prinsip Efektivitas pada Arena Masyarakat Sipil. Sedangkan skor indeks terendah adalah Prinsip Keadilan pada Arena Birokrasi, kemudian Prinsip Partisipasi pada Arena Birokrasi dan Prinsip Keadilan pada Arena Pemerintah. Jika dilihat berdasarkan capaian kategori penilaian kinerja seluruh arena dalam menjalankan prinsip-prinsip tata kelola adalah sebagai berikut:

**Tabel 2: Capaian Kategori Nilai Kinerja Arena menurut Prinsip-Prinsip Tata Kelola di Provinsi Papua 2012**

No.	Kategori Kinerja	Skor Indeks	Prinsip dalam Arena			
			Pemerintah	Birokrasi	Masyarakat Sipil	Masyarakat Ekonomi
1	Sangat Baik	8,71 - 10,00				
2	Baik	7,43 - 8,71	Efisiensi			
3	Cenderung baik	6,14 - 7,43		Transparansi Efisiensi	Partisipasi Keadilan Transparansi Efisiensi Efektivitas	Partisipasi
4	Cukup	4,86 - 6,14	Partisipasi		Akuntabilitas	Keadilan Akuntabilitas Transparansi
5	Cenderung Buruk	3,57 - 4,86	Transparansi Efektivitas			Efisiensi Efektivitas
6	Buruk	2,29 - 3,57	Keadilan akuntabilitas	Partisipasi Akuntabilitas Efektivitas		
7	Sangat Buruk	0,00 - 2,29				

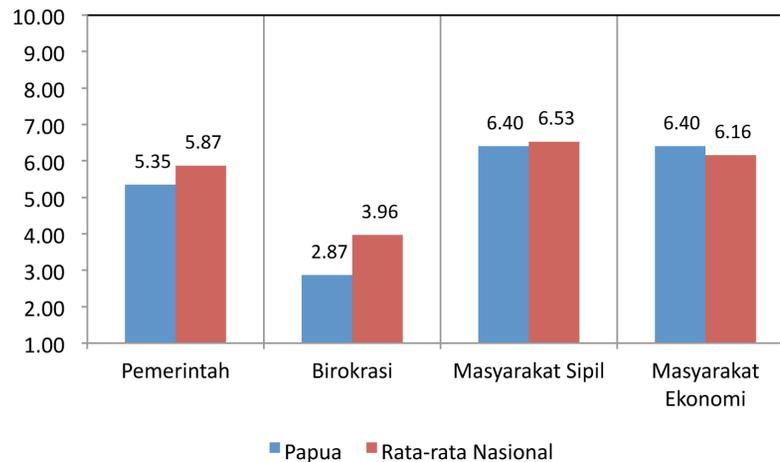
Tabel di atas menunjukkan bahwa hanya satu arena yang berhasil menjalankan prinsip kinerja tata kelola dengan kategori nilai "cenderung baik", yaitu Arena Masyarakat Sipil dalam menjalankan Prinsip Partisipasi, Keadilan, Transparansi, Efisiensi, Efektivitas (6.40). Selanjutnya terlihat bahwa kinerja ketiga arena lainnya (Pemerintah, Birokrasi dan Masyarakat Ekonomi) dalam menjalankan semua prinsip tata kelola belum secara optimal dalam menjalankan kinerja prinsip-prinsip good governance. Arena Pemerintah hanya Prinsip Efisiensi yang berada pada kategori "Baik" (8.49), sedangkan Prinsip Partisipasi berada pada kategori "Cukup" (5.35). Prinsip Efektivitas berada pada kategori "Cenderung Buruk" (4.52) dan Prinsip Keadilan dan Akuntabilitas berada pada kategori "Buruk" yaitu (2.93) dan (3.43).

Arena Birokrasi Prinsip Transparansi (6.96) dan Efisiensi (6.50) masing-masing berada pada kategori “Cenderung Baik” sedangkan Prinsip Partisipasi (2.87), Akuntabilitas (3.27), Efektivitas (3.15) berada pada kategori “Buruk”. Prinsip Keadilan merupakan prinsip terendah (2.26) pada kategori “Buruk” dan merupakan prinsip yang paling rendah angka indeksnya terhadap prinsip-prinsip lain dalam kinerja tata kelola pemerintahan di Provinsi Papua. Pada Arena Masyarakat Ekonomi hampir rata-rata kinerja prinsip good governance berada pada kategori “Cukup” yang mana Prinsip Keadilan (5.18) kemudian Prinsip Akuntabilitas (6.02) dan Prinsip Transparansi (5.50). Prinsip Efisiensi (4.60) dan Prinsip Efektivitas (4.47) berada pada kategori “Cenderung Buruk” dan Prinsip Partisipasi yang berada pada kategori “Cenderung Baik” (6.40).

## II.4. Analisis Kinerja Arena per Prinsip Tata Kelola

### Prinsip Partisipasi

**Gambar 4: Indeks Prinsip Partisipasi Provinsi Papua dan Nasional 2012**

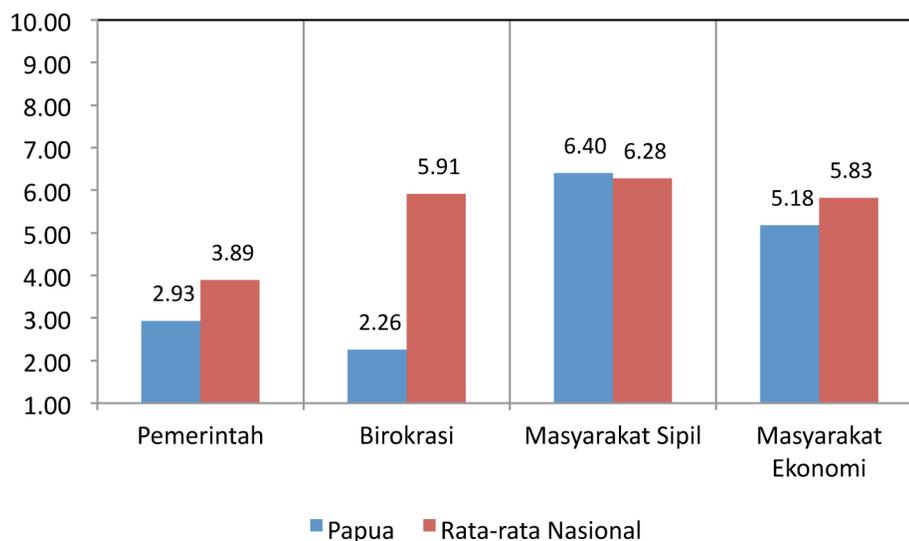


Kinerja Arena Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi masing-masing dalam menjalankan Prinsip Partisipasi di Provinsi Papua mencapai kategori nilai kinerja “cenderung baik” dibandingkan dengan Arena Pemerintah dan Birokrasi. Namun bila dibandingkan dengan indeks Partisipasi secara nasional, Arena Masyarakat Ekonomi berada pada nilai indeks (6.40) lebih sedikit diatas rata-rata nasional (6.16). Sedangkan Arena Masyarakat Sipil walaupun mendapat nilai indeks yang sama dengan Arena Masyarakat Ekonomi (6.40) namun masih berada dibawah indeks rata-rata nasional (6.53). Arena Pemerintah dan Arena Birokrasi berada pada posisi berbeda dimana Arena Pemerintah masih berada pada kategori nilai kinerja “cukup” dan Arena Birokrasi pada kategori nilai kinerja “buruk”. Perbandingannya adalah bahwa Arena Pemerintah mencapai nilai indeks (5.35) lebih rendah dari

rata-rata indeks nasional (5.87). Arena Birokrasi berada pada indeks terendah dengan nilai indeks (2,87) lebih rendah dari nilai indeks secara nasional (3,96).

## Prinsip Keadilan

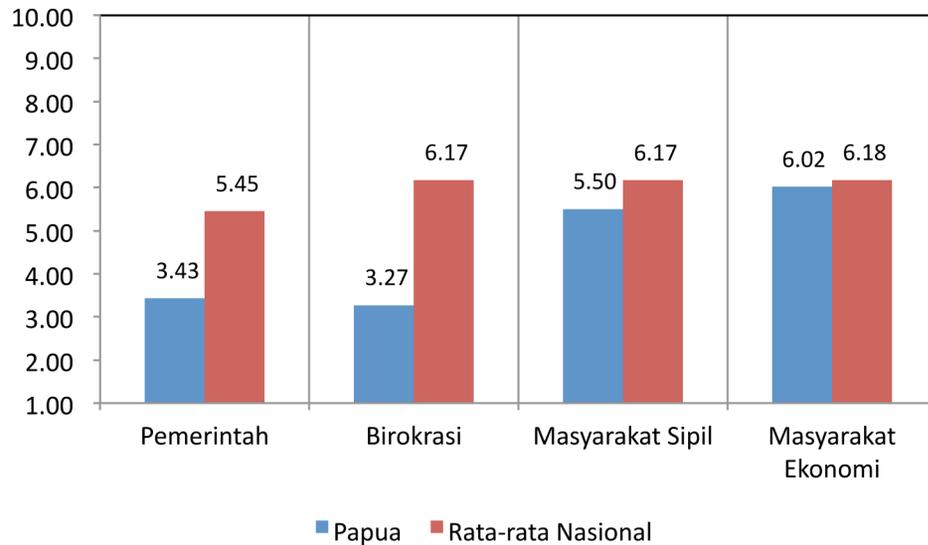
Gambar 5: Indeks Prinsip Keadilan Provinsi Papua dan Nasional 2012



Arena Masyarakat Sipil pada Prinsip keadilan bagi Provinsi Papua berada pada kategori kinerja “cenderung baik” menduduki posisi tertinggi dibandingkan dengan Arena Pemerintah, Birokrasi dan Masyarakat Ekonomi. Pada skala nasional Prinsip Keadilan oleh Masyarakat Sipil menunjukkan angka indeks (6.40) lebih tinggi dari nilai indeks nasional (6.28). Arena Masyarakat Ekonomi berada pada nilai kategori kinerja “cukup” sedangkan Arena Pemerintah dan Arena Birokrasi berada pada kategori nilai kinerja “Buruk”. Arena Masyarakat Ekonomi berhasil menempati posisi kedua dengan nilai indeks (5.18) lebih rendah dari nilai indeks nasional (5.83). Posisi ketiga disusul oleh Arena Pemerintah dengan nilai indeks (2.93) lebih rendah bila dibandingkan dengan nilai indeks nasional (3.89). Posisi terendah berada pada Arena Birokrasi dengan nilai indeks (2.26) juga masih lebih rendah dari nilai indeks nasional (5.91).

## Prinsip Akuntabilitas

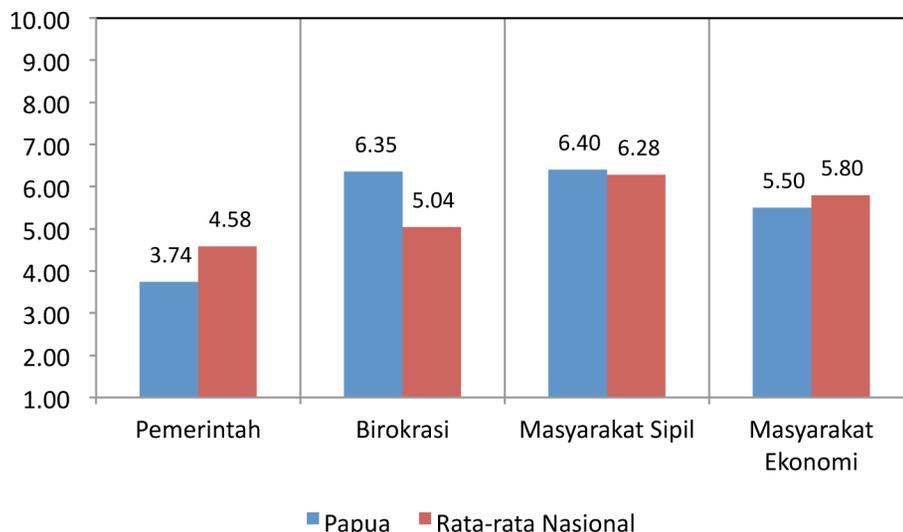
**Gambar 6: Indeks Prinsip Akuntabilitas Provinsi Papua dan Nasional 2012**



Prinsip Akuntabilitas di Provinsi Papua bagi Arena Masyarakat Ekonomi dan Arena Masyarakat berada pada kategori kinerja “Cukup” kemudian Arena Pemerintah dan Arena Birokrasi berada pada kategori kinerja “Buruk”. Berdasarkan hasil IGI pada Gambar diatas nilai indeks Masyarakat Ekonomi (6.02) lebih rendah sedikit dengan rata-rata nilai indeks nasional (6.18) dan disusul oleh Arena Masyarakat Sipil dengan nilai indeks (5.50). Pada Arena Masyarakat Sipil nilai indeksnya juga masih jauh dari rata-rata nasional yaitu (6.17). Sedangkan nilai indeks Arena Pemerintah adalah (3.43) masih berada dibawah rata-rata nilai indeks nasional (5.43). Dari ketiga arena ini khusus Arena Birokrasi yang mencapai nilai indeks terendah yaitu (3.27) sangat rendah dari rata-rata indeks nasional yaitu (6.17).

## Prinsip Transparansi

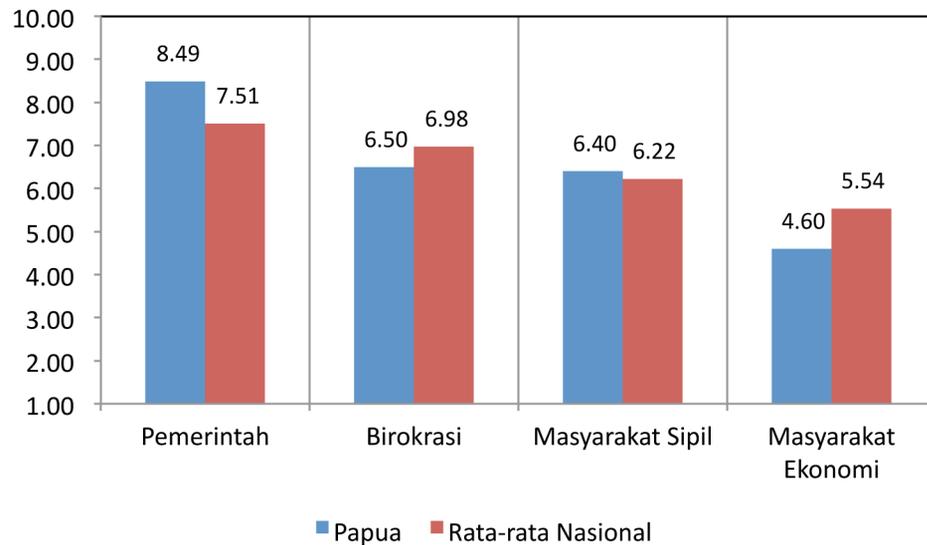
**Gambar 7: Indeks Prinsip Transparansi Provinsi Papua dan Nasional 2012**



Kinerja Arena Birokrasi dan Masyarakat Sipil dalam menjalankan Prinsip Transparansi di Provinsi Papua mencapai kategori kinerja “Cenderung Baik”. Arena Masyarakat Ekonomi berada pada kategori kinerja “Cukup” dan Arena Pemerintah berada pada kategori kinerja “Cenderung Buruk”. Berdasarkan kategori kinerja masing-masing arena maka didalam penentuan nilai indeks maka Arena Birokrasi berada pada nilai indeks (6.36) lebih tinggi dari rata-rata nilai indeks nasional (5.04). Arena Masyarakat Sipil berada pada urutan kedua nilai tertinggi yaitu (6.40) lebih tinggi dari rata-rata indeks nasional (6.28). Kemudian disusul oleh Arena Masyarakat Ekonomi dengan nilai indeks (5.50) lebih rendah sedikit dari rata-rata nilai indeks nasional (5.80). Posisi terendah ditempati oleh Arena Pemerintah dengan nilai indeks (3.74) lebih rendah dari rata-rata nilai indeks nasional yaitu (4.58).

## Prinsip Efisiensi

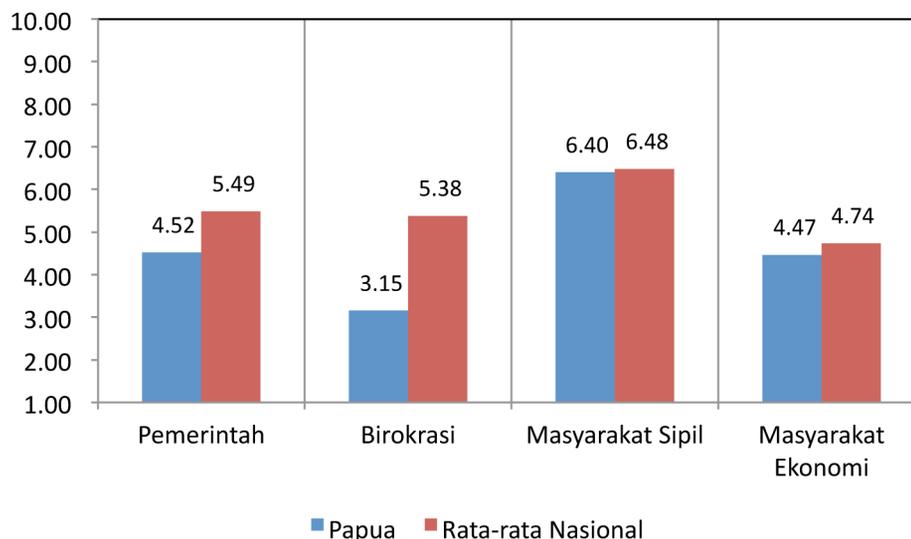
**Gambar 8: Indeks Prinsip Efisiensi Provinsi Papua dan Nasional 2012**



Arena Pemerintah, Arena Birokrasi dan Arena Masyarakat Sipil dalam menjalankan Prinsip Efisiensi mencapai kategori kinerja “Cenderung Baik” sedangkan pada Arena Masyarakat Ekonomi hanya berada pada kategori kinerja “Cenderung Buruk”. Berdasarkan Gambar diatas Arena Pemerintah berada pada posisi indeks tertinggi yaitu (8,49) lebih tinggi dari perolehan indeks nasional (7,51). Pada posisi kedua disusul oleh Arena Birokrasi (6.50) namun masih lebih rendah dari perolehan nilai indeks nasional (6.98). Di posisi ke tiga diikuti oleh Arena Masyarakat Sipil dengann perolehan nilai indeks (6.40) masih lebih tinggi dari perolehan nilai indeks nasional (6.22). Berada pada posisi terendah adalah Arena Masyaralat Ekonomi dengan nilai indeks (4.60) berada dibawah perolehan indeks nasional (5.54).

## Prinsip Efektivitas

**Gambar 9: Indeks Prinsip Efektivitas Provinsi Papua dan Nasional 2012**



Pada Prinsip Efektivitas hanya Arena Masyarakat Sipil yang mencapai kategori kinerja “Cenderung Baik” sedangkan Arena Pemerintah dan Arena Masyarakat Ekonomi masih berada pada kategori kinerja “Cenderung Buruk”. Arena Birokrasi berada pada kategori kinerja “Buruk” sebab belum dijalankan dengan maksimal prinsip ini. Dalam perolehan hasil indeks Arena Masyarakat Sipil berada pada urutan teratas Prinsip Efektivitas dengan nilai (6.40) tetapi masih sedikit lebih rendah dari nilai indeks nasional (6.48). Arena Pemerintah dan Arena Masyarakat Ekonomi menempati posisi yang hampir sama masing-masing (4.52) bagi Arena Pemerintah dan (4.47) bagi Arena Masyarakat Ekonomi. Posisi terendah ditempati oleh Arena Birokrasi dengan nilai indeks (3.15) jauh berada dibawah nilai indeks nasional (5.38).

### II.5. Analisis Indikator per Prinsip Tata Kelola

Dalam analisis indikator IGI 2012 ini, jika dilihat lebih detil indikator setiap prinsip tata kelola maka dapat dibagi menjadi 2 golongan faktor, yaitu indikator sebagai faktor yang mendukung capaian nilai kinerja setiap arena dan indikator sebagai faktor yang melemahkan. Untuk indikator yang mendukung dibatasi minimal pada hasil skor indeks yang terkategori “cenderung baik” dan indikator yang melemahkan dibatasi maksimal pada hasil skor indeks yang terkategori “cenderung buruk”. Sedangkan hasil skor indeks yang terkategori cukup tidak dijadikan faktor.

Indikator kinerja yang **mendukung** capaian skor indeks masing-masing arena dalam menjalankan setiap prinsip tata kelola terangkum dalam tabel berikut:

Tabel 3: Indikator kinerja Arena yang mendukung capaian skor indeks

Prinsip	Pemerintah	Birokrasi	Masyarakat Sipil	Masyarakat Ekonomi
Partisipasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>Akomodasi usulan program kabupaten dalam hasil musrenbang provinsi <b>cenderung baik (6.40)</b></li> <li>Kualitas saluran Pengaduan Masyarakat dalam memperkuat fungsi Pengawasan DPRD <b>cenderung baik (6.40)</b></li> </ul>	Ada tidaknya forum reguler antara pemerintah provinsi dan masyarakat untuk memperkuat iklim investasi, penciptaan lapangan kerja, dan pemberdayaan ekonomi rakyat <b>Cenderung Baik (7.00)</b>	Adanya wadah keterlibatan masyarakat yang disediakan oleh Organisasi Masyarakat Sipil (OMS) untuk advokasi dan monitoring, serta Pelibatan masyarakat oleh OMS dalam upaya pemberdayaan masyarakat dinilai <b>cenderung baik (6,40)</b> .	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kualitas partisipasi dalam wadah pengambilan keputusan asosiasi, <b>cenderung baik (6,40)</b>.</li> <li>Keterlibatan asosiasi bisnis dalam perumusan kebijakan pembangunan daerah dinilai <b>cenderung baik (6,40)</b>.</li> </ul>
Keadilan	Persamaan kesempatan audiensi/interaksi antara berbagai kelompok masyarakat dengan Gubernur <b>cenderung baik (6.40)</b>	Pelayanan publik yang tidak diskriminatif terhadap kelompok-kelompok terpinggirkan (contoh: perempuan, fakir miskin, anak-anak, cacat, lansia, HIV/AIDS) <b>cenderung baik (6,40)</b> .	Pengarusutamaan gender dan pemberdayaan kelompok-kelompok rentan (contoh: perempuan, fakir miskin, anak-anak, cacat, lansia, HIV/AIDS) dalam kegiatan advokasi dan monitoring OMS dan Variasi / lingkup isu-isu yang diadvokasi dan dimonitoring OMS dinilai <b>cenderung baik (6,40)</b> .	Kesempatan yang sama bagi anggota asosiasi dalam mendapatkan informasi, fasilitas dan mengikuti tender/proyek dinilai <b>cenderung baik (6,40)</b> .
Akuntabilitas	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ketepatan waktu dalam pengesahan Perda APBD <b>Cenderung Baik (7.00)</b></li> <li>Rasio Belanja Hibah/ Subsidi dan Bantuan Sosial terhadap Belanja Barang/Jasa dan Modal <b>Baik Sekali (8.73)</b></li> </ul>		Prosedur monitoring dan evaluasi program pemberdayaan masyarakat dinilai <b>cenderung baik (6,40)</b>	Pertanggungjawaban kegiatan dan keuangan asosiasi bisnis; Kepatuhan sektor usaha dalam membayar Pajak / retribusi; Kepatuhan sektor usaha terhadap aturan dan prosedur pelaksanaan usaha dan Tanggung jawab dalam Pengelolaan CSR semuanya dinilai <b>cenderung baik (6,40)</b> .

<p>Transparansi</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kemudahan akses terhadap dokumen PERDA dan Peraturan Gubernur Non-APBD <b>Baik (7.75)</b></li> </ul> <p>Kualitas komunikasi gubernur dalam mengkoordinasi pembangunan <b>cenderung baik (6.40)</b></p>	<p>Kemudahan akses terhadap regulasi tentang investasi di provinsi dinilai sangat baik (10,00).</p>	<p>Kemudahan Akses terhadap informasi kelembagaan dan kegiatan OMS , serta informasi program pemberdayaan masyarakat dinilai <b>cenderung baik (6,40)</b>.</p>	<p>Keterbukaan dalam menjalankan fungsi implementasi proyek pemerintah dinilai <b>cukup (5.50)</b>.</p>
<p>Efisiensi</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Waktu Penerbitan Peraturan Gubernur tentang Implementasi PERDA (10.00)</li> <li>• Rata-rata waktu penyelesaian Perda di DPRD dalam 1 tahun terakhir (10.00)</li> </ul>	<p>Rasio Anggaran belanja untuk Belanja Aparatur (Langsung dan Tidak Langsung) terhadap Total Belanja Publik Provinsi <b>Sangat Baik (8.79)</b></p> <p>Pelayanan Untuk Pengurusan Investasi dinilai sangat baik (10,00).</p>	<p>Koordinasi antar OMS dan efisiensi dalam kegiatan advokasi dan monitoring dinilai <b>cenderung baik (6,40)</b></p>	
<p>Efektivitas</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tingkat Pertumbuhan PDRB/kapita <b>Cenderung Baik (6.57)</b></li> <li>• Tingkat kemiskinan Sangat Baik (10.00)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pertumbuhan investasi (investment growth) <b>cenderung baik (6.16)</b>.</li> </ul> <p>Jumlah Proyek Investasi <b>Baik (8.83)</b></p>	<p>Kontribusi OMS terhadap upaya pemberantasan korupsi, upaya peningkatan kualitas pelayanan publik dan upaya pemberdayaan kelompok-kelompok rentan (contoh: perempuan, fakir miskin, anak-anak, cacat, lansia, HIV/AIDS) dinilai juga <b>cenderung baik (6,40)</b>.</p>	<p>Kualitas Kemudahan berusaha dan iklim bisnis Provinsi provinsi dinilai <b>cenderung baik (6,40)</b>.</p>

**Tabel 4: Indikator kinerja Arena yang melemahkan capaian skor indeks**

Prinsip	Pemerintah	Birokrasi	Masyarakat Sipil	Masyarakat Ekonomi
Partisipasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>Kualitas public hearing di DPRD dalam rangka pembahasan Perda non-APBD <b>Cenderung buruk (4,60)</b></li> <li>Kualitas Public Hearing Pembahasan RAPBD atau pembiayaan lain-lain <b>cenderung buruk (4,60)</b></li> <li>Inisiatif DPRD dalam melibatkan masyarakat ketika menjalankan Fungsi Pengawasan <b>Cenderung buruk (4,60)</b></li> </ul>	<p>Ada tidaknya Unit Pelayanan Pengaduan Masyarakat (UPPM) di Dispenda provinsi (1,00)</p> <p>Keberadaan dewan kesehatan, dewan pendidikan, dan dewan pengentasan kemiskinan. (1,00)</p> <p>Unit Pelayanan Pengaduan Masyarakat di bidang kesehatan, pendidikan, dan pengentasan (2,80)</p>		<p>Perhatian sektor usaha terhadap tuntutan kesejahteraan buruh dinilai masih <b>cenderung baik (6,40)</b>.</p> <p>Pengakuan dan perlindungan hak-hak pekerja perempuan oleh masyarakat ekonomi <b>cenderung baik (6,40)</b></p>
Keadilan	<p>Pelembagaan upaya perlindungan dan pemberdayaan perempuan <b>cenderung buruk (4,60)</b></p> <p>Anggaran APBD untuk kesehatan (non belanja pegawai) per kapita (d disesuaikan dengan Indeks Kemahalan Konstruksi) dinilai <b>buruk (3,23)</b></p> <p>Anggaran APBD untuk penanganan kemiskinan per kapita (d disesuaikan dengan indeks kemahalan konstruksi) dinilai <b>sangat buruk (1,63)</b>.</p> <p>Anggaran APBD bidang pendidikan dibagi jumlah siswa sampai jenjang pendidikan 9 tahun (d disesuaikan dengan indeks kemahalan konstruksi) dinilai <b>buruk (2,82)</b>.</p>	<p>Persentase pejabat perempuan di eselon 2 sangat buruk (2,80)</p> <p>Persentase kelahiran yang dibantu medis (dokter dan bidan) terhadap total angka kelahiran sangat buruk (1,78)</p> <p>Rasio lamanya sekolah anak laki-laki dan perempuan (mean years of schooling) sangat buruk (1,00)</p> <p>Kualitas Kelompok Kerja Pengarusutamaan Gender di Provinsi sangat buruk (1,00)</p>	<p>Pengarusutamaan gender dan pemberdayaan kelompok-kelompok rentan (contoh: perempuan, fakir miskin, anak-anak, cacat, lansia, HIV/AIDS) dalam kegiatan advokasi dan monitoring OMS dan Variasi / lingkup isu-isu yang diadvokasi dan dimonitoring OMS dinilai <b>cenderung baik (6,40)</b>.</p>	<p>Tanggung jawab dalam Pengelolaan CSR <b>cenderung buruk (4,60)</b>.</p>

<p>Akun- tabilitas</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kesesuaian Target Capaian Prioritas RPJMD dengan Capaian Tahunan Pemerintah Provinsi dalam LKPJ dinilai <b>sangat buruk (1,00)</b>.</li> <li>• Kemudahan Akses Kelengkapan Dokumen APBD</li> <li>• Rasio Realisasi pengesahan perda dibandingkan dengan jumlah rencana legislasi daerah (dalam %) <b>sangat buruk (1.00)</b>.</li> <li>• Rasio APBD Perubahan terhadap APBD Penetapan Tanpa Adanya Perubahan Asumsi Dasarsangat <b>buruk (1,00)</b>.</li> </ul>	<p>Opini audit BPK terhadap APBD Provinsi sangat buruk (1.00) Konsistensi kebijakan ekonomi birokrasi dengan kebijakan kelestarian lingkungan dan zoning kawasan ekonomi dinilai masih <b>cenderung buruk (4,60)</b>.</p>		<p>Tanggung jawab dalam Pengelolaan CSR <b>cenderung buruk (4,60)</b>.</p>
<p>Trans- paransi</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kemudahan Akses Kelengkapan Dokumen APBD <b>buruk (3.29)</b></li> <li>• Kemudahan Akses Pertanggungjawaban APBD provinsi sangat <b>buruk (1.00)</b></li> <li>• Kemudahan akses Penggunaan Dana Aspirasi Anggota DPRD Provinsi dinilai masih sangat <b>buruk (1.00)</b>.</li> <li>• Kemudahan akses kegiatan pengawasan DPRD Laporan Singkat, Risalah Rapat, Kunjungan Kerja Pembangunan Anggota DPRD dinilai masih <b>buruk (3,25)</b>.</li> </ul>	<p>Akses terhadap dokumen Keuangan SKPD (RKA SKPD, RKA PPKD, Ringkasan DPA SKPD, Ringkasan DPA PPKD) sangat buruk (1.00)</p>	<p>Kemudahan Akses terhadap informasi kelembagaan dan kegiatan OMS , serta informasi program pemberdayaan masyarakat dinilai <b>cenderung baik (6,40)</b>.</p>	<p>Keterbukaan dalam menjalankan fungsi implementasi proyek pemerintah dinilai <b>cukup (5.50)</b>.</p>
<p>Efisiensi</p>		<p>Rasio Belanja Aparatur Dinas Pengelolaan Keuangan Daerah (DPKD) terhadap Realisasi PAD Provinsi sangat buruk (1.00)</p>		<p>Koordinasi antar asosiasi usaha dalam perumusan kebijakan pembangunan daerah <b>cenderung buruk (4,60)</b>. Penggunaan energi dan sumberdaya alam yang ramah lingkungan dan berkelanjutan dinilai masih <b>cenderung buruk (4,60)</b></p>

Efektivitas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jumlah Perda Inisiatif dinilai masih sangat buruk (1.00).</li> <li>• Regulasi tentang Perlindungan Lingkungan Hidup masih sangat buruk (1.00)</li> <li>• Tingkat Pengurangan pengangguran terbuka <b>cenderung buruk (4.04)</b></li> <li>• Tingkat kesenjangan (gini ratio) sangat buruk (2.29)</li> <li>• Persentase perempuan di parlemen sangat buruk (1.65)</li> </ul> <p>Disparitas Pendapatan antar Kabupaten dalam Provinsi (Indeks Wiliamson) sangat buruk (1.00)</p>	<p>Skor Human Development Index sangat buruk (1.00)</p> <p>Kualitas Air, Udara, dan Tutupan Hutan dalam Indeks Kualitas Lingkungan Hidup 2010 dan 2011 dinilai masih sangat buruk (1,00).</p>		<p>Kemampuan sektor usaha dalam menyelesaikan sengketa dengan masyarakat dinilai masih <b>cenderung buruk (4,60)</b>.</p> <p>Tingkat penyerapan lapangan kerja atau jumlah lapangan kerja yang tercipta dinilai masih cenderung <b>buruk (4,22)</b>.</p>
-------------	--	---	--	--

Rangkuman indikator dalam Tabel 6 dan 7 di atas menunjukkan bahwa untuk Arena Pemerintah, ada 2 indikator sebagai faktor pendukung kinerja yang dinilai “sangat baik” Rasio Belanja Hibah/Subsidi dan Bantuan Sosial terhadap Belanja Barang/Jasa dan Modal dan berkurangnya Tingkat kemiskinan. Keduanya merupakan indikator Prinsip Akuntabilitas dan Efektivitas. Sebaliknya ada 14 indikator yang melemahkan, yang dinilai masih “buruk”, yaitu pada Prinsip Keadilan dimana kecilnya Anggaran APBD untuk kesehatan (non belanja pegawai) per kapita (d disesuaikan dengan Indeks Kemahalan Konstruksi) yaitu Rp. 55,348. Indikator lainnya adalah kecilnya Anggaran APBD untuk penanganan kemiskinan per kapita (d disesuaikan dengan indeks kemahalan konstruksi) Rp. 45.089,- serta kecilnya Anggaran APBD bidang pendidikan dibagi jumlah siswa sampai jenjang pendidikan 9 tahun (d disesuaikan dengan indeks kemahalan konstruksi) yaitu Rp. 189.635,-.

Pada Prinsip Akuntabilitas terdapat beberapa indikator yang ditemukan masih belum mencapai standar yang diharapkan yaitu Kesesuaian Target Capaian Prioritas RPJMD dengan Capaian Tahunan Pemerintah Provinsi dalam LKPJ. Kemudian masih terdapat kekurangan terhadap Kemudahan Akses Kelengkapan Dokumen APBD dan juga Rasio Realisasi pengesahan perda dibandingkan dengan jumlah rencana legislasi daerah (dalam %). Indikator lainnya adalah Rasio APBD Perubahan terhadap APBD Penetapan Tanpa Adanya Perubahan Asumsi Dasar sangat. Kemudian pada Prinsip Transparansi tidak adanya Kemudahan terhadap Akses Kelengkapan Dokumen APBD, dan juga tidak adanya Kemudahan Akses Pertanggungjawaban APBD provinsi. Indikator selanjutnya adalah tidak adanya Kemudahan akses Penggunaan Dana Aspirasi Anggota DPRD Provinsi, dan juga Kemudahan akses kegiatan pengawasan DPRD Laporan Singkat, Risalah Rapat, Kunjungan Kerja Pembangunan Anggota. Sedangkan pada Prinsip Efektivitas juga masih terdapat indikator kurangnya Jumlah Perda

Inisiatif yang disahkan, serta belum adanya **Regulasi tentang Perlindungan Lingkungan Hidup**. Indikator lainnya adalah Masih rendahnya Tingkat kesenjangan (gini ratio) yaitu 0.41 dan juga ditambah dengan masih kurangnya **Persentase perempuan di parlemen yaitu 0,07, dan juga masih terdapat Disparitas Pendapatan antar Kabupaten dalam Provinsi (Indeks Wiliamson) yaitu 2.19.**

Untuk Arena Birokrasi, ada 2 indikator sebagai faktor pendukung kinerja yang dinilai "sangat baik", yaitu pada Prinsip Transparansi terkait dengan indikator Kemudahan akses terhadap regulasi tentang investasi di provinsi dan pada Prinsip Efisiensi. Indikator lainnya adalah Akomodatifnya Pelayanan Untuk Pengurusan Investasi. Selain indikator yang mendukung juga terdapat 8 indikator yang mendukung buruknya kinerja Birokrasi yaitu pada Prinsip Partisipasi masih terkait dengan Rendahnya persentase pejabat perempuan di eselon 2 yaitu 0,07. Indikator lainnya adalah Rendahnya persentase kelahiran yang dibantu medis (dokter dan bidan) terhadap total angka kelahir yaitu 47,58. Indikator berikutnya adalah Rendahnya rasio lamanya sekolah anak laki-laki dan perempuan (mean years of schooling) yaitu 1,24 dan juga Rendahnya kualitas Kelompok Kerja Pengarusutamaan Gender di Provinsi.

Pada Prinsip Akuntabilitas masih terdapat Buruknya opini audit BPK terhadap APBD Provinsi. Sedangkan pada Prinsip Transparansi masih terjadi pada buruknya Akses terhadap dokumen Keuangan SKPD (RKA SKPD, RKA PPKD, Ringkasan DPA SKPD, Ringkasan DPA PPKD). Pada Prinsip Efisiensi masih ditemukan rendahnya Rasio Belanja Aparatur Dinas Pengelolaan Keuangan Daerah (DPKD) terhadap Realisasi PAD Provinsi yaitu 0,17. Pada Prinsip Efektivitas masih ditemukan Rendahnya Skor Human Development Index yaitu 65,36. Kualitas Air, Udara, dan Tutupan Hutan dalam Indeks Kualitas Lingkungan Hidup 2010 dan 2011.

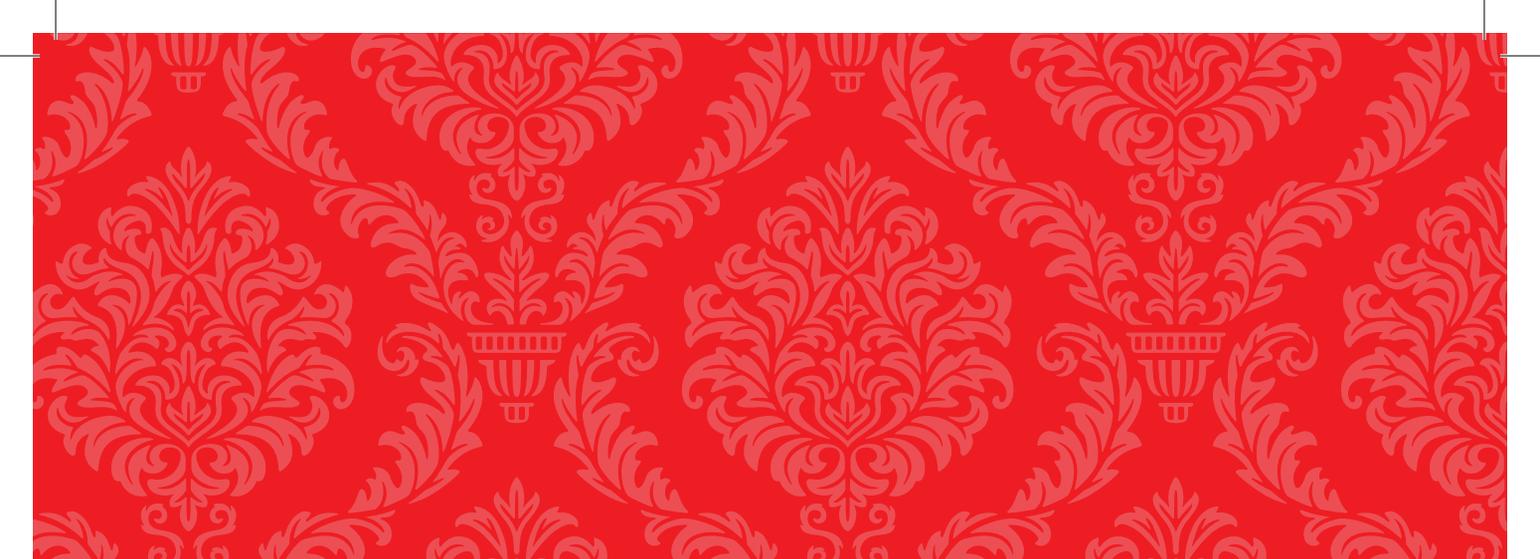
### **III. Kesimpulan dan Rekomendasi**

- Secara akumulatif Indeks Tata Kelola Provinsi Papua 2012 berada pada urutan 5 besar terendah di Indonesia, berada pada posisi urutan ke-29 dari 33 wilayah provinsi, dan berada di bawah rata-rata Nasional. Skor nilai akumulatif Provinsi Papua 4.88 dengan kategori nilai kinerja "cukup" sedangkan rata-rata Nasional 5,70 dengan kategori "cukup".
- Hanya Arena Pemerintah dan Birokrasi yang skor nilai akumulatif Indeks Tata Kelolanya masing-masing 4.35 dan 4.25 jauh di bawah rata-rata atau cenderung buruk dibandingkan pada Arena Pemerintah dan Birokrasi secara Nasional yaitu (5.27) dan (5.68) dan kinerjanya masih terkategori belum cenderung baik. Kelemahannya terletak dalam menjalankan kinerja Prinsip Keadilan, Akuntabilitas dan Efektivitas masih buruk dilihat dari indikator masih rendahnya Kemudahan Akses Pertanggungjawaban APBD provinsi sangat buruk (1.00) dan Kemudahan akses Penggunaan Dana Aspirasi Anggota DPRD Provinsi dinilai masih sangat buruk (1.00).

Untuk lebih memperbaiki kinerja Tata Kelola Pemerintah di Provinsi Papua berdasarkan hasil IGI 2012 dapat direkomendasikan sementara sebagai berikut:

Kebutuhan	Arena Pemerintah	Arena Birokrasi	Arena Masyarakat Sipil	Arena Masyarakat Ekonomi
Mendesak	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meningkatkan Anggaran APBD untuk penanganan kemiskinan per kapita.</li> <li>• Meningkatkan Anggaran APBD bidang pendidikan dibagi jumlah siswa sampai jenjang pendidikan 9 tahun.</li> <li>• Memperhatikan Kesesuaian Target Capaian Prioritas RPJMD dengan Capaian Tahunan Pemerintah Provinsi dalam LKPJ.</li> <li>• Meningkatkan Rasio Realisasi pengesahan perda dibandingkan dengan jumlah rencana legislasi daerah.</li> <li>• Meningkatkan Rasio APBD Perubahan terhadap APBD Penetapan Tanpa Adanya Perubahan Asumsi Dasar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Membentuk Unit Pelayanan Pengaduan Masyarakat (UPPM) di Dispenda provinsi dinilai.</li> <li>• Membentuk Unit Pelayanan Pengaduan Masyarakat (UPPM) di bidang kesehatan, pendidikan, dan pengentasan kemiskinan dinilai.</li> <li>• Meningkatkan Persentase kelahiran yang dibantu medis (dokter dan bidan) terhadap total angka lahir.</li> <li>• Menaikkan Rasio lamanya sekolah anak laki-laki dan perempuan (mean years of schooling).</li> <li>• Memperhatikan Kualitas Kelompok Kerja Pengarusutamaan Gender di Provinsi Papua.</li> </ul>	Secara general kondisi faktual sudah cenderung baik, namun sebaiknya tetap meningkatkan seluruh kinerja tata kelola menjadi lebih baik, terutama prinsip partisipasi	Membantu menciptakan lapangan kerja dalam rangka membantu Tingkat penyerapan lapangan kerja atau jumlah lapangan kerja.

<p>Penting</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Memberikan Kemudahan Akses Kelengkapan Dokumen APBD.</li> <li>• Memberikan Kemudahan akses kegiatan pengawasan DPRD Laporan Singkat, Risalah Rapat, Kunjungan Kerja Pembangunan Anggota DPRD dinilai masih.</li> <li>• Mendorong penciptaan lapangan kerja agar menurunkan Tingkat Pengurangan pengangguran terbuka</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Membentuk dewan kesehatan, dewan pendidikan, dan dewan pengentasan kemiskinan.</li> <li>• Menaikkan Persentase pejabat perempuan di eselon 2.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Meningkatkan Perhatian sektor usaha terhadap tuntutan kesejahteraan buruh.</li> <li>• Memberikan Pengakuan dan perlindungan hak-hak pekerja perempuan oleh masyarakat ekonomi.</li> <li>• Meningkatkan kapasitas dan Kemampuan sektor usaha dalam menyelesaikan sengketa dengan masyarakat.</li> </ul>
<p>Perlu</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Memperhatikan serta menyediakan ruang bagi public hearing di DPRD dalam rangka pembahasan Perda non-APBD.</li> <li>• Perlu untuk mendorong peningkatan Inisiatif DPRD dalam melibatkan masyarakat ketika menjalankan Fungsi Pengawasan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menyediakan dan mengaktifkan Unit Pelayanan Pengaduan Masyarakat (UPPM) di Dispenda provinsi</li> <li>• Mengaktifkan Unit Pelayanan Pengaduan Masyarakat di bidang kesehatan, pendidikan, dan pengentasan kemiskinan</li> <li>• Membentuk dewan kesehatan, dewan pendidikan, dan dewan pengentasan kemiskinan</li> <li>• Meningkatkan kualitas pelayanan publik yang tidak diskriminatif terhadap kelompok-kelompok terpinggirkan</li> </ul>		<p>Menjaga Konsistensi kebijakan ekonomi birokrasi dengan kebijakan kelestarian lingkungan dan zoning kawasan ekonomi</p>



### 33. PROVINSI PAPUA BARAT

# “PARADOKS PENDEKATAN PEMBANGUNAN OTONOMI KHUSUS”

Oleh: Maria Arim





## I. Sekilas Provinsi Papua Barat

### I.1. Kondisi Umum, Geografis, Demografis, Sosial dan Ekonomi

Provinsi Papua Barat dimekarkan dari Provinsi Papua berdasarkan UU No. 45 Tahun 1999. Dan berdasarkan Inpres No. 1 tahun 2003 provinsi ini bernama Irian Jaya Barat. Kemudian sejak 6 Februari 2007 resmi bernama Provinsi Papua Barat. Wilayah provinsi sekarang terbagi kedalam wilayah administrasi yang terdiri dari 10 (sepuluh) kabupaten dan 1 (satu) kota. Luas wilayah Provinsi Papua Barat mencapai 97.024,37 Km<sup>2</sup> (berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 2008) yang terdiri atas 154 Kecamatan, dan 1.361 desa. Berdasarkan posisi geografisnya Provinsi Papua Barat memiliki batas-batas: Utara-Samudera Pasifik; Selatan-Laut Banda dan Provinsi Maluku; Barat-Laut Seram dan Provinsi Maluku; Timur-Provinsi Papua.

Data Penduduk 2011 adalah 789.013 jiwa, terdiri dari 407.413 berjenis kelamin laki-laki dan 371.610 berjenis kelamin perempuan. Jumlah tersebut adalah penduduk dari sepuluh kabupaten dan satu kota dengan rata-rata pertumbuhan penduduk per tahun 3,71 persen terhadap jumlah penduduk Papua Barat tahun 2000. Berdasarkan rasio jenis kelamin (*sex ratio*), jumlah penduduk laki-laki di Papua Barat lebih banyak dari pada penduduk perempuan. *Sex ratio* Papua Barat adalah sebesar 112,32 persen.

Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Provinsi Papua Barat selalu meningkat setiap tahun. Pada tahun 2011 Indeks Pembangunan Manusia di Papua Barat meningkat menjadi 69,65 persen dibandingkan tahun 2010 IPM 69,15 persen. Dalam klasifikasi UNDP capaian IPM Papua Barat termasuk ke dalam golongan menengah (50,00-79,99 persen). Komponen-komponen penyusun IPM juga terus mengalami peningkatan. Angka harapan hidup meningkat lambat 0,3 tahun per tahun dari 2008-2010 Pada tahun 2010 angka harapan hidup meningkat menjadi 68,51 tahun dibandingkan tahun sebelumnya sebesar 68,20 tahun. Indikator pendidikan yang diwakili oleh angka melek huruf dan rata-rata lama sekolah juga mengalami peningkatan. Angka melek huruf di tahun 2009 sebesar 92,34 persen meningkat menjadi 93,19 persen di tahun 2010. Sedangkan rata-rata lama sekolah meningkat menjadi 8,21 tahun, dimana sebelumnya hanya sebesar 8,01 tahun. Papua Barat 2009-2010 hanya mengalami kenaikan 800 rupiah menjadi 596,08 ribu rupiah dengan indeks sebesar 54,56 persen. Pertumbuhan ekonomi di Papua Barat dalam kurun waktu 2008 – 2011 secara umum dikatakan stabil dan memperlihatkan pertumbuhan yang tinggi dan menunjukkan percepatan setiap tahunnya. Hal ini terlihat dari pertumbuhan ekonomi yang mencapai 27,22 persen pada tahun 2011.

## I.2. Implikasi dan Tantangan Tata Kelola Pemerintahan Provinsi Papua Barat

Provinsi Papua Barat sampai tahun 2011 dengan jumlah penduduk dan luas wilayah, kepadatan penduduknya 8,13 penduduk per km<sup>2</sup>, sedangkan kepadatan rumah tangga per km<sup>2</sup> adalah 4,26 dengan jumlah penduduk miskin 31,90 persen yang hampir sama dengan Papua 32,00 persen. Tingkat pengangguran terbuka yang meningkat 8,28 persen di tahun 2011 dari 7,77 persen pada tahun 2010. Berdasarkan metode penghitungan jumlah penduduk miskin dilakukan dengan pendekatan *benchmark* garis kemiskinan, diperoleh garis kemiskinan Provinsi Papua Barat 2011 sebesar Rp 318.796,-. Garis kemiskinan tersebut meningkat dari Rp 294.727,- pada tahun 2010 atau bertambah Rp 24.069,-. Garis kemiskinan makanan tercatat Rp 254.759,- sedangkan garis kemiskinan nonmakanan sebesar Rp 64.036,-. Peningkatan garis kemiskinan ini memberikan peluang untuk terjadinya penambahan penduduk miskin jika tidak mampu diimbangi dengan peningkatan pendapatan dan daya beli masyarakat.

Isu HIV/AIDS dan Malaria merupakan ancaman serius di tanah Papua. Provinsi Papua memiliki angka prevalensi HIV/AIDS tertinggi di Indonesia, sedangkan prevalensi malaria (API) tertinggi adalah di Provinsi Papua dan Papua Barat. Jumlah kumulatif penderita AIDS di Papua Barat tidak sebanyak di Papua, jumlahnya pada kondisi Juni 2011 tercatat hanya 397 orang dengan jumlah meninggal sebanyak 152 orang dan angka prevalensi 8,93 orang per 100.000 penduduk.

Ditengah percepatan pembangunan di Papua Barat sebagaimana diamanahkan dalam Perpres Nomor 65 Tahun 2011, sektor konstruksi memegang peranan penting khususnya dalam pembangunan infrastruktur. Pembangunan infrastruktur ini terus dilakukan untuk mengejar ketertinggalan pembangunan dari provinsi-provinsi lain

Berbeda dengan hampir seluruh provinsi di Indonesia yang pengaturan wilayahnya berdasarkan UU Otonomi Daerah, Provinsi Papua Barat bersama dengan Provinsi Papua dan Provinsi NAD pengaturan daerahnya dengan UU Otonomi Khusus (Otsus). Secara khusus pemerintahan di tanah Papua (Papua dan Papua Barat) diatur dalam UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus. Dengan adanya kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri dan dihadapkan dengan isu-isu di bidang sosial, ekonomi budaya dan politik maka tata kelola pemerintahan yang baik dan berkualitas menjadi solusi tercapainya tujuan utama pembangunan yang mensejahterakan rakyat Papua Barat. Interaksi yang baik antara Negara (*state*), pasar (*market*) dan masyarakat sipil (*civil society*) merupakan bagian terpenting dalam proses pembangunan di Provinsi Papua Barat dan indeks tata kelola pemerintahan dapat menyediakan gambaran menyeluruh mengenai kualitas kinerja tata kelola provinsi.

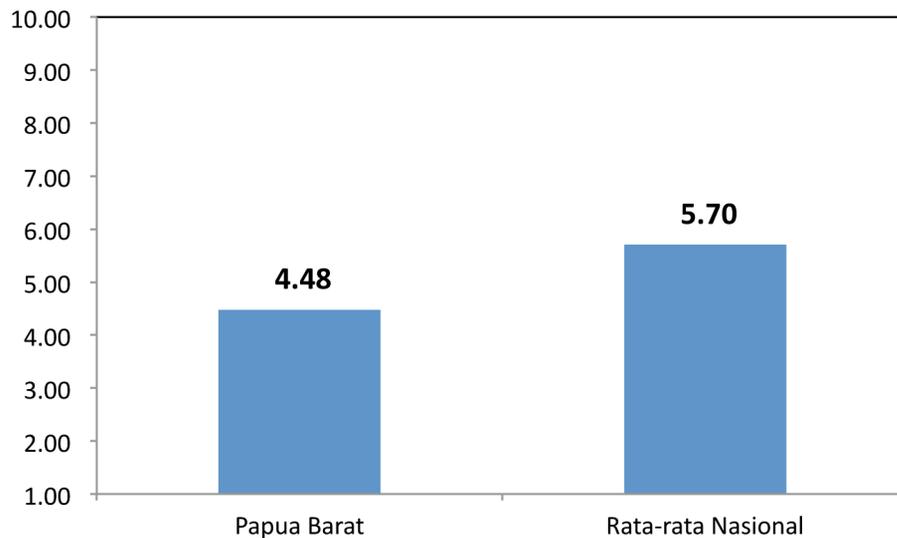
## II. Tata Kelola Pemerintahan Provinsi Papua Barat

Indeks tata kelola pemerintahan Provinsi Papua Barat dianalisis dengan membandingkan indeks provinsi dengan rata-rata indeks nasional, membandingkan indeks antar arena, menganalisis indeks prinsip secara keseluruhan, menganalisa indeks prinsip tiap arena dan selanjutnya menganalisis indeks indikator.

### II.1. Perbandingan Indeks Provinsi dengan Rata-Rata Nasional

Indonesia Governance Index (IGI) mendefinisikan tata kelola pemerintahan sebagai proses memformulasi dan melaksanakan kebijakan, peraturan, pelayanan, serta prioritas-prioritas pembangunan melalui interaksi antara eksekutif, legislatif dan birokrasi dengan partisipasi dari masyarakat bisnis dan masyarakat ekonomi (bisnis). Indeks tata kelola pemerintahan Provinsi Papua Barat setelah dibandingkan dengan rata-rata nasional seperti pada gambar berikut.

**Gambar 2.1 Indeks Provinsi Papua Barat Vs Rata-Rata Nasional**



Hasil penelitian IGI untuk Provinsi Papua Barat dalam tata kelola pemerintahan memiliki indeks keseluruhan 4,48 lebih rendah bila dibandingkan dengan indeks 5,70 yaitu rata-rata indeks nasional. Kontribusi terhadap rendahnya nilai indeks Provinsi Papua Barat karena rendahnya indeks Arena Pemerintah yang cenderung buruk (4,33) dan birokrasi yang buruk (3,55). Kedua arena ini menjadi sorotan lebih dalam diskusi antar arena saat pelaksanaan workshop dimana setiap arena menyimpulkan bahwa isu utama ada pada Arena Pemerintahan dan birokrasi

Rendahnya indeks mengategorikan kinerja tata kelola pemerintahan untuk Provinsi Papua Barat cenderung buruk, sedangkan kinerja tata kelola secara keseluruhan pada tingkat provinsi di Indonesia tergolong dalam kategori cukup. Dengan kinerja tata kelola yang cenderung buruk menempatkan provinsi ini pada peringkat nasional berada pada posisi terendah yaitu ke 32 dari keseluruhan provinsi di Indonesia, berbeda dengan Provinsi Papua yang menempati peringkat ke-29 dengan indeks 4,88 dan Provinsi Maluku Utara yang menempati peringkat terakhir ke-33 dengan indeks 4,45.

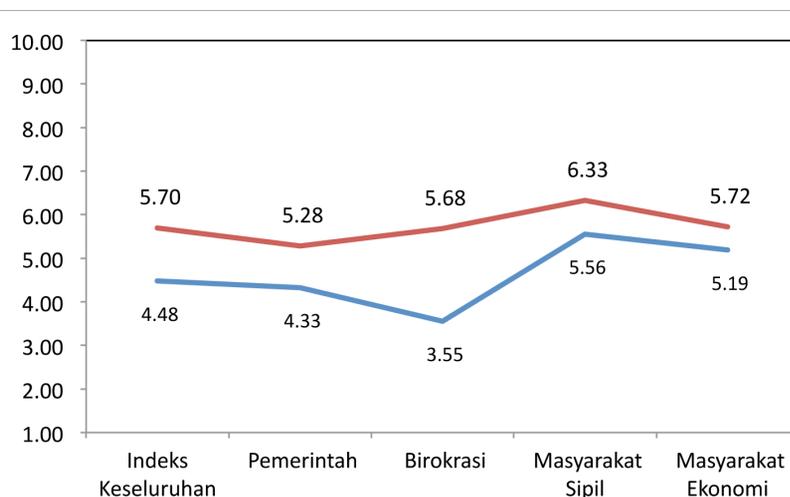
Kategori kinerja tata kelola pemerintahan yang cenderung buruk menandakan bahwa pemerintah Provinsi Papua Barat perlu mengevaluasi kembali mulai dari proses memformulasi dan melaksanakan kebijakan, peraturan, pelayanan, serta prioritas-prioritas pembangunan melalui interaksi yang seimbang antara masing-masing arena.

## II.2. Analisa Level Arena

Masing-masing arena menjalankan fungsi pemerintahan yang berbeda-beda. Arena Pemerintah adalah arena pembuatan kebijakan yang eksistensinya lahir dari pilihan rakyat. Birokrasi adalah pelaksana kebijakan yang memiliki peran melayani maupun sebagai jembatan antara pemerintah dengan masyarakat. Masyarakat sipil terdiri dari (formal dan informal), serikat buruh, asosiasi profesional dan lembaga pendidikan maupun riset yang bersifat non pemerintah dan non profit sedangkan masyarakat ekonomi mencakup entitas bisnis dan asosiasi yang bertujuan mencari keuntungan.

Membandingkan indeks antar arena dalam tata kelola pemerintahan seperti pada gambar berikut bertujuan untuk mengukur sampai sejauh mana arena tersebut dalam melaksanakan fungsi pemerintahan di Provinsi Papua Barat.

**Gambar 2.2. Indeks Level Arena Tata Kelola Pemerintahan Provinsi Papua Barat**



Kategori kinerja tata kelola pemerintahan untuk Arena Masyarakat Ekonomi (5,19) dan masyarakat sipil (5,56) indeksnya tergolong dalam kategori cukup, sedangkan indeks Arena Pemerintah 4.33 tergolong cenderung buruk dan indeks Arena Birokrasi 3,55 yang termasuk dalam kategori buruk. Di Indonesia indeks Arena Pemerintahan tertinggi dengan kategori cenderung baik oleh Provinsi DKI Jakarta (6,78) dan yang terendah adalah provinsi Bengkulu dengan indeks 3,98 tergolong buruk. Kedua kategori ini menandakan bahwa fungsi pemerintahan yang dilaksanakan kedua arena ini masih sangat jauh dari yang diharapkan.

Kontribusi terbesar terhadap buruknya Arena Birokrasi bersumber dari rendahnya penerapan prinsip partisipasi yang indeksnya 1,00 dengan kategori sangat buruk dan prinsip transparansi dengan indeks 1,00 yang berarti sangat buruk. Sedangkan kontribusi menurunnya indeks Arena Pemerintahan karena rendahnya indeks prinsip akuntabilitas (2,46) dan transparansi (2,59) dalam pelaksanaan fungsi pemerintahan.

Dalam melaksanakan fungsi pemerintahan, rata-rata indikator birokrasi buruk dalam melaksanakan fungsi sebagai pengumpul pendapatan daerah terkait dengan akses dokumen SKPD dan pelayanan pengaduan masyarakat juga fungsi pelayanan publik berkaitan dengan tersedianya unit-unit pelayanan pengaduan masyarakat juga forum regular antar pemerintah dan masyarakat. Hal yang sama pada Arena Pemerintahan dalam pembuatan kerangka kebijakan, penganggaran dan pengawasan cenderung buruk dan isu ini menjadi topik penting yang dibahas dalam diskusi antar arena pada pelaksanaan workshop.

### **II.3. Analisa Prinsip Keseluruhan**

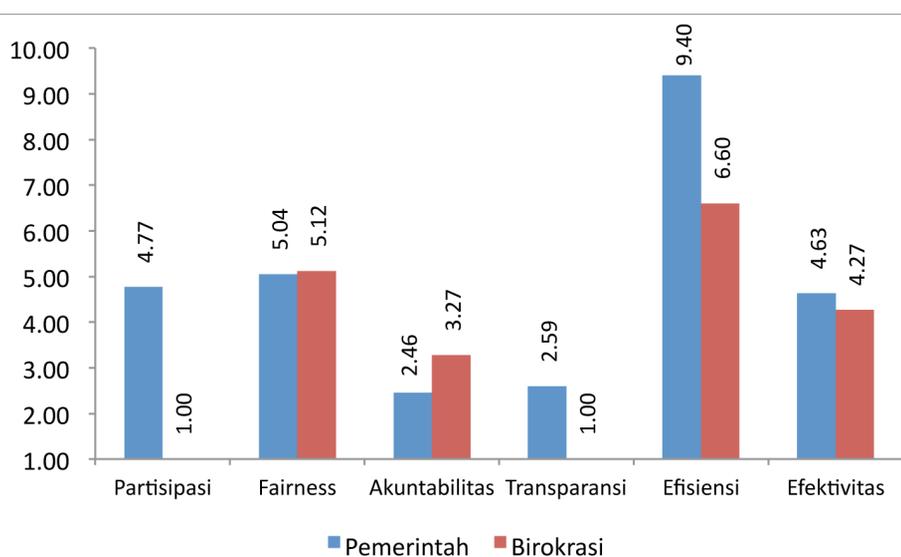
Penerapan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik tercermin dari indeks masing-masing prinsip yang diterapkan dalam melaksanakan fungsi masing-masing arena. Melihat pada indeks juga kategori indeks untuk arena dalam tata pemerintahan dapat dirinci berdasarkan arena tertinggi dan arena terendah. Berikut digambarkan perbandingan prinsip-prinsip antar Arena Pemerintah, birokrasi, masyarakat sipil dan masyarakat ekonomi.

**Tabel 2.3.1 Rekapitulasi Indeks Prinsip Menurut Arena**

Arena	Indeks per Arena	Partisipasi	Keadilan	Akuntabilitas	Transparansi	Efisiensi	Efektivitas
Pemerintah	4.33	4.77	5.04	2.46	2.59	9.40	4.63
Birokrasi	3.55	1.00	5.12	3.27	1.00	6.60	4.27
Masyarakat Sipil	5.56	5.84	5.29	4.60	6.40	4.60	6.40
Masyarakat Ekonomi	5.19	4.60	5.24	6.05	4.60	5.82	4.47

Penerapan prinsip keadilan (fairness) rata-rata Indeksnya tergolong cukup. Pada Tabel 3.3.1 diketahui prinsip-prinsip yang lain penerapannya dari yang sangat buruk (1,00) sampai sangat baik (9,40). Indeks terendah untuk Arena Birokrasi Provinsi Papua Barat pada kinerja tata kelola pemerintahan sangat buruk dalam menerapkan prinsip partisipasi dan prinsip transparansi, sedangkan rata-rata indeks tertinggi pada penerapan prinsip efisiensi (9,40) untuk keempat arena. Sebaran dominan buruknya penerapan prinsip-prinsip ini ada pada Arena Pemerintah dan birokrasi yaitu prinsip partisipasi, akuntabilitas, transparansi, efisiensi dan efektivitas. Pola sebaran indeks ini pada kedua arena sebagai berikut.

**Gambar 2.3. Sebaran Indeks Prinsip pada Arena Birokrasi dan Pemerintah**



Arena Birokrasi kinerjanya tata kelola dapat dikatakan tidak partisipatif (1,00) dan tidak transparan (1,00) dalam proses pelaksanaan program dan kegiatan, sedangkan Arena Pemerintah prinsip Akuntabilitas (2,46) buruk dan Transparansi yang buruk pula (2,59). Penerapan prinsip pada Arena Pemerintah tergolong buruk dan cenderung buruk dalam fungsinya sebagai penyusun kerangka kebijakan maupun pengawasan pembangunan juga anggaran. Hasil kesimpulan diskusi, masyarakat ekonomi dan masyarakat sipil belum diberi ruang untuk terlibat dalam perencanaan pembangunan mulai dari tingkat kampung sampai tingkat provinsi (MUSREMBANG). Hal lain terkait partisipasi yaitu dari hasil penilaian persepsi tentang usulan program kabupaten terakomodir dalam hasil MUSREMBANG di provinsi ini cenderung buruk (4,60) begitu pula dengan kualitas *public hearing* di DPRD yang buruk pula. Inisiatif DPRD dalam melibatkan masyarakat ketika menjalankan Fungsi Pengawasan dengan indeks 4,60 yang cenderung buruk. Secara umum rata-rata nasional prinsip partisipasi tergolong cenderung buruk (3,55) pada Arena Birokrasi.

Indeks prinsip akuntabilitas dan transparansi pada Arena Birokrasi dan pemerintah tergolong dalam kategori sangat buruk dan buruk. Transparansi diindikasikan dari bagaimana dokumen publik dapat diakses oleh siapa saja yang hendak menggunakan data. Berdasarkan hasil uji akses dalam penelitian juga kesimpulan workshop, baik pemerintah atau birokrasi belum transparan dalam memberikan data yang mana dalam UU No.14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik Pasal 2 ayat 1 menyatakan “Setiap Informasi Publik bersifat terbuka dan dapat diakses oleh setiap Pengguna Informasi Publik”, tetapi hasil uji akses ternyata masih ada data yang aksesnya tertutup apalagi kalau data tersebut bersinggungan dengan anggaran.

Prinsip efisien berarti kondisi dimana kebijakan dan program yang dijalankan telah menggunakan sumberdaya manusia, keuangan dan waktu secara optimal sedangkan efektivitas merupakan kondisi dimana tujuan kebijakan dan hasil program telah dicapai sesuai dengan tujuan yang diharapkan. Kedua prinsip ini dapat dihubungkan karena saling mempengaruhi seperti gambar berikut.

Arena Pemerintah, Birokrasi, dan Masyarakat ekonomi indeks prinsip efektivitas lebih rendah bila dibandingkan indeks prinsip efisiensi. Kesimpulan hasil diskusi pada prinsip efisiensi, tata kelola pemerintahan kurang efisien dimana orang bekerja tidak sesuai kompetensi, penggunaan dana tidak sesuai peruntukan dan kegiatan dilaksanakan pada akhir tahun anggaran, bukan awal tahun. Sedangkan untuk penerapan prinsip efektivitas, pemerintah belum efektif, lemahnya dokumen perencanaan program (RPJMD, Renstra SKPD) karena belum ada indikator capaian program) juga lemahnya pengawasan dan evaluasi kebijakan dan hasil program. Namun bila melihat pada gambar di atas pada Arena Pemerintah indeks efisiensinya 9,40 yang berarti tata kelola pemerintahan Provinsi ini sangat baik dalam penerapan prinsip efisiensi. Efisiensi yang baik ini merupakan hasil penilaian berikut:

**Tabel. 2.3.2 Hasil Indeks Prinsip Efisiensi Pada Arena Pemerintah Provinsi Papua Barat**

No	Prinsip Efisiensi	Indeks	Kategori Indeks	Rata-Rata Indeks Nasional
1	Waktu Penerbitan Peraturan Gubernur tentang Implementasi PERDA	10.00	Baik Sekali	10.00
2	Rata-rata waktu penyelesaian Perda di DPRD dalam 1 tahun terakhir	10.00	Baik Sekali	10.00
3	Rasio Anggaran Belanja Pegawai (Langsung+Tidak Langsung) terhadap Total APBD	10.00	Baik Sekali	10.00
4	Rasio Total Budget DPRD terhadap Total APBD	7.01	Baik	7.18

Sumber: Website IGI; [www.kemitraan.or.id/igi](http://www.kemitraan.or.id/igi)

Sumbangan terhadap menurunnya indeks prinsip efektivitas yaitu dari segi peran sebagai Pembuat Kerangka kebijakan Arena Pemerintahan indeks prinsip efektivitasnya buruk terutama pada jumlah PERDA inisiatif (1,00) sangat buruk, Regulasi pemerintah tentang perlindungan lingkungan hidup sangat buruk (1,00) dan penganggaran untuk mengurangi tingkat pengangguran terbuka (1,00) sangat buruk serta tingkat kesenjangan atau *gini ratio* (4,21) cenderung buruk.

#### II.4. Analisa Prinsip Per Arena

**Prinsip Partisipasi.** Indeks tertinggi prinsip ini pada Arena Masyarakat Sipil (5,84) yang tergolong cukup, partisipasi buruk sekali pada Arena Birokrasi (1,00). Rata-rata nasional partisipasi cenderung baik (6,53) pada Arena Masyarakat Sipil dan cenderung buruk (3,96) pada Arena Birokrasi, sedangkan untuk Provinsi Papua partisipasi cenderung baik (6,40) pada Arena Masyarakat Sipil dan masyarakat ekonomi, tetapi buruk (2,87) pada Arena Birokrasi.

**Prinsip Fairness.** Arena Masyarakat Sipil cukup adil (5,29) dalam kinerja tata kelola pemerintahan, tetapi pemerintah juga masih cukup adil (5,04) dalam menerapkan prinsip ini dan indek ini masih rendah dari rata-rata nasional. Untuk skala nasional Arena Masyarakat Sipil juga cenderung baik (6,28) tetapi Arena Pemerintah cenderung buruk (3,78). Provinsi Papua juga sama dengan nasional, cenderung baik (6,40) Arena Masyarakat Sipil, tetapi yang buruk adalah Arena Birokrasi (2,26).

**Prinsip Akuntabilitas.** Indeks tertinggi yaitu akuntabilitas cenderung cukup (6,05) pada arena masyarakat ekonomi, cenderung buruk (4,60) pada masyarakat sipil dan buruk pada Arena Birokrasi (3,27) dan Arena Pemerintah (2,46). Papua Barat peringkat arena sama dengan nasional tetapi kategorinya lebih rendah, dimana secara nasional Arena Masyarakat Ekonomi akuntabilitas cenderung baik (6,18) tetapi pemerintah (5,45) akuntabilitasnya cukup. Untuk Provinsi Papua indeks

prinsip tertinggi sama, yaitu Arena Masyarakat Ekonomi (6,02) akuntabilitasnya cukup tetapi indeks terendah berbeda yakni akuntabilitas buruk (3,27) pada Arena Birokrasi.

**Prinsip Transparansi.** Indeks tertinggi 6,40 cenderung baik pada Arena Masyarakat Sipil, cenderung buruk (4,60) pada Arena Masyarakat Ekonomi, buruk (2,59) pada Arena Pemerintah dan transparansi buruk sekali (1,00) pada Arena Birokrasi. Rata-rata nasional sama untuk indeks tertinggi pada Arena Masyarakat Sipil (6,28) transparansi cenderung baik, tetapi terendah pada Arena Pemerintah (4,59) yang transparansinya cenderung buruk. Berbeda dengan Provinsi Papua, Arena Birokrasi transparansinya cenderung baik dengan indeks tertinggi 6,36 sedangkan transparansi untuk Arena Pemerintah cenderung buruk (3,74).

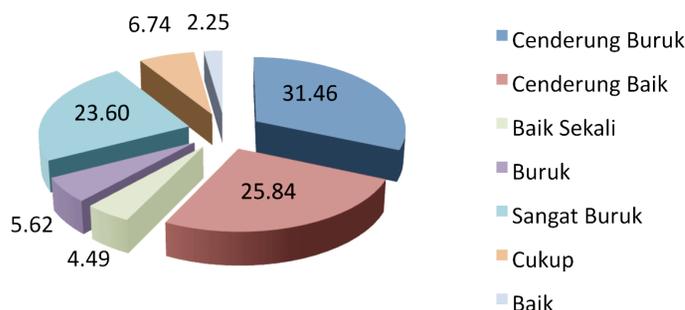
**Prinsip Efisien.** Penerapan prinsip ini tertinggi 9,40 dengan kategori sangat baik pada pemerintah sedangkan terendah, selanjutnya Arena Pemerintah (6,60) yang cenderung baik, Arena Masyarakat Ekonomi efisiensinya cukup (5,82) dan prinsi ini yang terendah yaitu cenderung buruk pada Arena Masyarakat Sipil (4,60). Untuk rata-rata nasional indeks efisiensi tertinggi 6,98 cenderung baik pada Arena Birokrasi sedangkan efisiensi terendah (5,54) yang cukup pada Arena Masyarakat Ekonomi.

**Prinsip Efektivitas.** Indeks tertinggi 6,40 yaitu cenderung baik pada Arena Masyarakat Sipil, sedangkan terendah dengan kategori cenderung buruk pada Arena Pemerintah (4,63), masyarakat ekonomi (4,47) dan Arena Birokrasi (4,27). Rata-rata nasional Arena Masyarakat Sipil indeksnya juga tertinggi (6,48) yang efektivitasnya cenderung baik sedangkan Arena Masyarakat Ekonomi dengan indeks terendah 4,74 yang efektivitasnya cenderung buruk. Sama dengan Papua Barat, Provinsi Papua peringkat indeks tertinggi prinsip ini 6,40 cenderung baik, tetapi Arena Birokrasi (3,15) prinsip efektivitasnya buruk.

## II.5. Analisa Indikator

Total indikator yang digunakan untuk menilai kinerja tata kelola pemerintahan di seluruh Indonesia berjumlah 89 indikator. Indikator-indikator ini sebagai dasar menilai prinsip-prinsip tata kelola pada masing-masing arena baik Arena Pemerintahan, birokrasi, masyarakat sipil dan masyarakat ekonomi. Sebaran jumlah indikator yang menonjol baik yang memiliki indeks tertinggi maupun terendah ditampilkan pada gambar berikut.

**Gambar 2.5. Sebaran Kategori Indeks Indikator Provinsi Papua Barat**



Hasil indeks terhadap indikator tata kelola pemerintahan terdapat 4,49 persen indikator dengan indeks tertinggi yaitu 10,00 dengan kriteria baik sekali ada pada Arena Pemerintah dan birokrasi. Sedangkan 23,60 indikator indeksnya terendah (1,00) dengan kriteria sangat buruk terdapat pula pada Arena Pemerintah dan birokrasi.

### Indikator dengan Kategori indeks Baik Sekali

Indikator Dengan Indeks Tertinggi (10,00) yaitu: Pelembagaan upaya perlindungan dan pemberdayaan perempuan, Rasio Anggaran Belanja Pegawai (Langsung+Tidak Langsung) terhadap Total APBD, Rasio Anggaran untuk Belanja Aparatur (Langsung dan Tidak Langsung) terhadap Total Belanja Publik Provinsi dan Pertumbuhan investasi (investment growth).

Pelembagaan sebagai bentuk komitmen secara formal dalam struktur dalam upaya perlindungan dan pemberdayaan perempuan yang ada di Provinsi Papua Barat adalah adanya badan tersendiri yang menangani hak-hak perempuan yaitu Badan Pemberdayaan Perempuan dan Anak dan Keluarga Berencana, dan juga pemerintah telah menetapkan kelompok kerja (Pokja) pengarusutamaan gender di provinsi terbukti dengan adanya SK Gubernur Nomor 260/172/08/2012 Tahun 2012 tentang Pembentukan Kelompok Kerja Pengarusutamaan Gender Provinsi Papua Barat.

Selanjutnya rasio Anggaran Belanja Pegawai (Langsung+Tidak Langsung) terhadap Total APBD asumsi pengukuran indikator ini adalah semakin kecil persentase belanja pegawai secara keseluruhan, maka semakin efisien kinerja pemerintah. Hasil pengukuran di Provinsi Papua Barat persentase rasio yaitu 0,07 dan rasio ini yang paling terkecil bila dibandingkan dengan seluruh provinsi di Indonesia. Anggaran belanja program menunjukkan perhatian pemerintah pada layanan publik secara umum. Angka rasio yang tinggi menunjukkan pemerintah menaruh perhatian besar pada layanan publik. Angka rasio indikator ini untuk Provinsi Papua Barat adalah 1.31 yang tertinggi dari provinsi-provinsi lain yang berarti dari segi alokasi anggaran layanan publik menjadi perhatian utama dalam proses pembangunan di provinsi ini.

Pertumbuhan investasi (*investment growth*) mencirikan bagaimana peran pemerintah berkaitan dengan keberhasilan kebijakan investasi dalam mengatur perekonomian daerah. Kontribusi tingginya indeks untuk indikator ini karena meningkatnya jumlah realisasi proyek pada tahun 2011 yaitu 125 proyek dari tahun 2010 yaitu 101 proyek, atau pertumbuhan investasi tahun 2011 yaitu 23,76 persen.

### **Indikator dengan Kategori Indeks Sangat Buruk**

Indikator dengan indeks sangat buruk berjumlah 23,60 persen indikator. *Pada Arena Pemerintah* indikator dengan indeks terburuk pada prinsip akuntabilitas, transparansi dan efektivitas. Kesesuaian target capaian prioritas RPJMD dengan capaian tahunan pemerintah provinsi dalam LKPJ tidak dapat diukur karena tidak ada akses untuk sebagian dokumen RPJMD (bagian target tahunan RPJMD Provinsi Papua Barat pada indikator-indikator masing-masing prioritas yang diambil dari matriks indikator RPJMD) dan juga akses tertutup untuk dokumen LKPJ gubernur. Hasil penilaian peneliti berdasarkan observasi sumber data, nilai untuk indikator ini adalah 0 (nol) yang berarti tidak ada akses, yang berbeda dengan nilai 4 (empat) untuk provinsi DIY, Sulawesi Selatan dan Sulawesi Barat karena dokumen-dokumen tersebut lengkap tersedia di website. Selanjutnya rasio realisasi pengesahan perda, indeks indikator ini terburuk karena dari 17 prolegda tahun 2011 telah ditetapkan 0,24 persen. Ketepatan waktu dalam pengesahan perda APBD indeksnya buruk sekali yaitu pada Bulan Maret 2011 yang seharusnya ditetapkan pada akhir tahun 2010 atau pada bulan Januari awal tahun 2011.

Prinsip transparansi pada Arena Pemerintahan Provinsi Papua Barat yang dinilai dari kemudahan akses dokumen publik pada arena ini, dimana hasil indeks untuk tiga indikator buruk sekali karena dokumen tersebut tidak dapat diakses. Pemerintah tidak transparan untuk pertanggungjawaban APBD Provinsi Papua Barat, penggunaan dana aspirasi anggota DPRD provinsi dan kegiatan pengawasan DPRD Laporan Singkat, Risalah Rapat, Kunjungan Kerja Pembangunan Anggota DPRD.

Indikator lain dengan indeks buruk sekali adalah tidak adanya regulasi daerah Provinsi Papua Barat tentang perlindungan lingkungan hidup. Regulasi ini masih terdapat dalam prolegda DPRD yang belum disahkan. Masih belum adanya perda yang inisiatif pembuatannya berasal dari usulan DPRD yang terutama untuk kepentingan publik, perda yang ditetapkan berdasarkan data obyektif adalah perda yang inisiasinya berasal dari eksekutif. Tingkat pengangguran terbuka yang bertambah 0,51 persen, dimana pengangguran terbuka pada tahun 2010 jumlahnya 26.341 orang meningkat menjadi 33.031 orang pada tahun 2011.

*Pada Arena Birokrasi* indikator terburuk sebagai berikut. Tidak adanya Unit Pelayanan Pengaduan Masyarakat (UPPM) di Dispenda provinsi, tidak adanya Unit Pelayanan Pengaduan Masyarakat di bidang kesehatan, pendidikan, dan pengentasan kemiskinan. Belum adanya dewan kesehatan,

dewan pendidikan, dan dewan pengentasan kemiskinan dan tidak adanya forum regular antara pemerintah provinsi dan masyarakat untuk memperkuat iklim investasi, penciptaan lapangan kerja, dan pemberdayaan ekonomi rakyat. Dengan demikian dalam proses pemerintahan di provinsi ini belum terbuka ruang bagi partisipasi publik.

Masih belum adanya program dan kegiatan yang dilaksanakan oleh kelompok kerja pengarusutamaan gender di provinsi ini sehingga belum ada implementasi PUG dalam perencanaan dan pelaksanaan program-program pembangunan. Indikator lain adalah penilaian dokumen hasil audit BPK yang mana opini audit BPK terhadap APBD provinsi yaitu tidak berpendapat.

Berkaitan dengan indikator prinsip transparansi, di Provinsi Papua Barat tidak ada akses bagi publik terhadap dokumen Keuangan SKPD (RKA SKPD, RKA PPKD, Ringkasan DPA SKPD, Ringkasan DPA PPKD). Sedangkan komitmen keterbukaan birokrasi terhadap investor yaitu dengan adanya regulasi tentang investasi provinsi. Untuk tahun 2011 belum ada regulasi tentang investasi di Papua Barat, namun berdasarkan hasil observasi pada tahun 2012 regulasi investasi sudah disiapkan dalam bentuk draf yang segera disahkan oleh DPRD, bersamaan dengan ini pada tahun yang sama baru lembaga yang secara khusus atau badan yang menangani pelayanan investasi.

Kualitas pembangunan juga tercermin dari kualitas lingkungan hidup di daerah. Hal ini tercermin pada indeks kualitas lingkungan hidup. Berdasarkan Pencatatan Dokumen Status Lingkungan Hidup indeks kualitas lingkungan hidup Provinsi Papua Barat tergolong buruk dimana tahun 2010 indeksnya 59,56 menurun menjadi 59,55 pada tahun 2011. Di Indonesia 17 provinsi indeksnya meningkat pada tahun 2011 tetapi 16 provinsi lainnya indeksnya menurun.

### III. Kesimpulan dan Rekomendasi

#### III.1. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian *Indonesia Governance Index (IGI)* Provinsi Papua Barat menempati peringkat ke-32 dalam tata kelola pemerintahan yang cenderung buruk dengan indeks 4,48. Kontribusi buruknya tata kelola pemerintahan di provinsi ini dominan berasal dari Arena Pemerintah (4,33) dan birokrasi (3,55) juga sebagian berasal dari Arena Masyarakat Sipil (5,56) dan masyarakat ekonomi (5,19). Sumbangan prinsip terhadap buruknya indeks tata kelola pemerintahan berasal dari prinsip partisipasi, akuntabilitas, transparansi, efisiensi dan efektivitas.

Indikator yang berkontribusi terhadap penurunan indeks tata kelola provinsi ini dominan berada pada Arena Pemerintah dan birokrasi tetapi juga ada pada arena masyarakat dan masyarakat ekonomi. Pada Arena Pemerintah, indikator dengan indeks yang sangat buruk dan buruk berkontribusi pada buruknya indeks prinsip partisipasi (4,77), akuntabilitas (2,46), transparansi (2,59) dan efektivitas (4,63) sedangkan pada Arena Birokrasi indikator dengan indeks yang sangat buruk berkontribusi pada rendahnya indeks prinsip partisipasi (1,00), akuntabilitas (3,27), transparansi (1,00) dan efektivitas (4,27). Pada Arena Masyarakat Sipil kontribusi indeks indikator pada menurunnya prinsip akuntabilitas (4,60) dan efisiensi (4,60), sedangkan pada Arena Masyarakat Ekonomi kontribusi indikator dengan indeks cenderung buruk pada indeks prinsip partisipasi (4,60), transparansi (4,60) dan efektivitas (4,47).

Interaksi antar arena dari pelaksanaan workshop diketahui bahwa di Provinsi Papua Barat Interaksi antar arena masih sangat rendah, sehingga kondisi yang diharapkan untuk interaksi antar arena adalah masyarakat sipil maupun ekonomi terlibat aktif dalam perencanaan pembangunan mulai dari tingkat kampung, distrik sampai kabupaten bahkan provinsi. Secara aktif berpartisipasi dalam pengawasan juga evaluasi program dan anggaran kegiatan.

#### III.2. Rekomendasi

Berdasarkan pada indikator penyusun prinsip tata kelola yang baik, direkomendasikan pada upaya memperbaiki nilai indeks indikator yang sangat buruk ke kategori yang baik dan baik sekali. Juga berdasarkan pada isu-isu dan interaksi antar arena maka langkah-langkah penting yang harus segera dilakukan untuk menutupi kesenjangan dalam tata kelola pemerintahan di Provinsi Papua Barat adalah: Pemerintah melibatkan masyarakat sipil dan masyarakat ekonomi dalam perencanaan (MUSREMBANG) baik dari tingkat kampung, distrik, kabupaten sampai provinsi, terlibat pula dalam pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi program dan kegiatan pembangunan. Pemerintah juga melibatkan masyarakat ekonomi dan sipil dalam penetapan UMR dan pemerintah perlu mensosialisasi setiap regulasi yang ada.

Agar tidak terjadi diskriminasi pada masyarakat perlu untuk penyelesaian pembentukan komisi informasi publik yang beranggotakan masyarakat sipil, masyarakat ekonomi, pemerintah dan birokrasi. Berkaitan dengan pembangunan fisik, pembagian proyek merata untuk seluruh pelaku usaha dan segera menetapkan perdasu dan perdasus untuk Provinsi Papua Barat

Langkah-langkah yang perlu untuk prinsip akuntabilitas yang baik adalah penguatan lembaga-lembaga pengawasan baik dari masyarakat maupun pemerintah seperti dewan kesehatan, dewan pendidikan, dewan kemiskinan, dewan pengupahan dan lembaga independen lainnya yang berkompeten dalam pengawasan setiap program dan kegiatan pemerintah. Juga perlu untuk pemberian sanksi bagi pejabat publik yang bekerja tidak bertanggungjawab sesuai dengan aturan-aturan yang berlaku.

Apabila setiap kebijakan program dan anggaran transparan kepada public maka prinsip akuntabilitas akan semakin baik. Semua dokumen resmi pemerintah (Peraturan Daerah, Peraturan Gubernur, APBD, LKPD dan lainnya) di provinsi ini wajib dipublikasikan melalui media internet, media massa, juga tersedia di perpustakaan daerah, karena dengan langkah tersebut semua kebijakan pemerintah terbuka untuk dikritisi dan dapat diberi sumbang saran oleh masyarakat, dengan demikian unit pelayanan pengaduan masyarakat perlu ada di setiap kantor legislatif maupun SKPD yang secara langsung menjalankan fungsi pelayanan publik.

Upaya penerapan prinsip efisiensi dalam tata kelola pemerintahan Provinsi Papua Barat adalah menyesuaikan/merestrukturisasi SDM pejabat publik sesuai dengan kompetensi jabatan, meningkatkan pengawasan anggaran program pembangunan di Papua Barat dengan melibatkan LSM, Perguruan Tinggi dan Masyarakat Ekonomi dengan tujuan setiap anggaran kegiatan yang direncanakan harus benar-benar sesuai dengan tujuan akhir yang dingin dicapai dari kegiatan tersebut. Selanjutnya mempercepat waktu penetapan program sehingga proyek berjalan pada awal tahun anggaran dan memberikan sanksi bagi siapa saja yang menghambat jadwal pelaksanaan proyek.

Interaksi antar arena dalam penerapan prinsip efektivitas langkah penting untuk ditindaklanjuti oleh pemerintah adalah Memperbaiki sistem perencanaan SKPD (harus ada renstra untuk masing-masing SKPD) dan perlu ada batas kewenangan antara pemerintah provinsi dan pemerintah daerah.



**Lampiran**  
Kerangka Kerja  
Indonesia Governance Index



## 1. Konseptual

### A. Definisi Tata Kelola Pemerintahan

*Indonesia Governance Index* (IGI) mendefinisikan tata kelola pemerintahan sebagai proses memformulasi dan melaksanakan kebijakan, peraturan serta prioritas-prioritas pembangunan melalui interaksi antara eksekutif, legislatif dan birokrasi dengan partisipasi dari masyarakat sipil dan masyarakat ekonomi (bisnis).

Definisi yang telah dikembangkan oleh Partnership pada tahun 2007 juga sejalan dengan konsep Berggruen dan Gardels (2013) yang mengatakan bahwa, tata kelola (*governance*) “adalah bagaimana kebiasaan budaya, institusi politik dan sistem ekonomi dalam masyarakat dapat berjalan selaras dalam menciptakan kehidupan masyarakat yang diinginkan. Tata kelola yang baik adalah ketika struktur-struktur ini bertautan secara seimbang sehingga mampu memproduksi hasil-hasil yang efektif dan berlanjut dalam bingkai kepentingan yang sama.”<sup>3</sup>Dengan kata lain, tata kelola yang baik mensyaratkan semua “arena”, i.e. pemerintah (baik eksekutif dan legislatif), masyarakat sipil dan masyarakat ekonomi, untuk menjalankan peran masing-masing melalui upaya berselaras dengan arena-arena lain.

Berdasarkan konsep tata kelola pemerintahan di atas, secara operasional terdapat 4 (empat) arena tata kelola, yaitu:

- 1) Pemerintah (*political-office*/pejabat politik);
- 2) Birokrasi;
- 3) Masyarakat Sipil;
- 4) Masyarakat Ekonomi.

Empat arena ini memiliki fungsi dan kinerja yang secara kolektif menentukan kualitas tata kelola di setiap provinsi.

### B. Arena Tata Kelola Menurut IGI

IGI mengukur empat arena utama yang terlibat dalam formulasi serta implementasi kebijakan atau apa yang sering disebut sebagai ‘*governance*’. Empat arena ini adalah Pemerintah (mencakup eksekutif dan legislatif), Birokrasi, Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi. Setiap arena dimaknai sebagai memiliki kerangka logika yang serupa yang kemudian peran masing-masing dalam praktik-praktik tata kelola diidentifikasi. Berikut adalah cakupan definisi tiap arena:

- 1) Pemerintah adalah badan pembuat kebijakan yang mencakup eksekutif dan legislatif. Eksekutif merujuk pada Gubernur dan Wakil Gubernur yang memiliki otoritas yang bertumpang-tindih dengan Badan Legislatif (DPRD) dalam hal membuat kerangka kebijakan serta penganggaran di tingkat provinsi. Namun demikian, Gubernur juga sebagai pemegang kekuasaan eksekutif untuk memerintah dan mengkoordinasikan pembangunan. Di sisi lain, DPRD memiliki hak-hak eksklusif untuk mengawasi proses pembangunan yang dijalankan oleh eksekutif dan birokrasi.
- 2) Birokrasi merupakan pelaksana kebijakan yang memiliki peran melayani maupun sebagai jembatan antara pemerintah dengan masyarakat. Dalam hal ini Birokrasi termasuk Sekretariat Daerah dan Kantor Dinas-dinas di tingkat provinsi. Di antara banyaknya fungsi penting birokrasi, fungsi-fungsi utama yang akan diukur dalam studi ini adalah fungsi pelayanan publik,

fungsi sebagai pengumpul pendapatan daerah (*revenue collection*) dan fungsi pengaturan ekonomi daerah.

- 3) Masyarakat Sipil terdiri dari organisasi, asosiasi, yayasan, forum (formal dan informal), serikat buruh, media (cetak dan elektronik) asosiasi profesional dan lembaga pendidikan maupun riset yang bersifat non-pemerintah dan *non-profit*. Di antara banyaknya fungsi masyarakat sipil, Partnership mempertimbangkan fungsi-fungsi utama yang akan diukur adalah fungsi advokasi kebijakan publik serta fungsi pemberdayaan sebagai fungsi yang paling penting.
- 4) Masyarakat Ekonomi mencakup entitas bisnis dan asosiasi yang bertujuan mencari keuntungan (*profit*). Fungsi-fungsi utama yang diukur adalah kemampuan mereka dalam mendorong iklim bisnis yang lebih baik serta pada saat bersamaan memiliki upaya dalam melindungi kepentingan bisnis melalui kegiatan ekonomi dan produksi mereka.

### C. Prinsip

Dari berbagai macam prinsip untuk mengukur tata kelola, terpilih 6 (enam) prinsip yang Kemitraan anggap paling sesuai dengan kondisi sosial-politik Indonesia. Prinsip-prinsip tersebut adalah sebagai berikut:

- 1) Partisipasi: tingkat keterlibatan para pemangku kepentingan (*stakeholders*) dalam proses pembuatan kebijakan dalam setiap arena dan sub-arena.
- 2) Keadilan (*fairness*): kondisi dimana kebijakan dan program diberlakukan secara adil kepada seluruh siapapun (tidak diskriminatif) terhadap

status, ras, agama maupun jenis kelamin.

- 3) Akuntabilitas: kondisi dimana pejabat, lembaga dan organisasi publik di setiap arena bertanggungjawab atas tindakan-tindakannya serta responsif terhadap publik.
- 4) Transparansi: kondisi dimana keputusan yang diambil oleh pejabat publik, lembaga non-pemerintah serta lembaga bisnis di setiap arena dan sub-arena terbuka kepada publik untuk memberi masukan, memonitor dan mengevaluasi serta kondisi dimana informasi publik tersebut tersedia maupun dapat diakses oleh publik.
- 5) Efisiensi: kondisi dimana kebijakan dan program yang dijalankan telah menggunakan sumber daya manusia, keuangan dan waktu – secara optimal.
- 6) Efektivitas: kondisi dimana tujuan kebijakan dan hasil program telah dicapai sesuai dengan yang tujuan yang diharapkan (yaitu merujuk pada mandat konstitusi - masyarakat yang cerdas, makmur, adil dan beradab - menjadi parameter utama).

### D. Matriks IGI

IGI dibangun melalui diskusi yang ekstensif maupun intensif dengan para pemangku kepentingan serta para ahli demi memastikan validitas serta realibilitas konseptual maupun indikator. IGI mengukur kinerja Pemerintah (dalam hal ini merujuk pada Pejabat Politik), Birokrasi, Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi terhadap prinsip-prinsip tata kelola yang baik, yaitu partisipasi, transparansi, keadilan, akuntabilitas, efisiensi dan efektivitas. Kerangka IGI dikonseptualisasikan sebagai matriks 4 X 6, disilang dengan arena-arena dan prinsip-prinsip tata kelola yang baik seperti yang ditunjukkan oleh gambar di

Arena & Fungsi	Partisipasi	Keadilan	Akuntabilitas	Transparansi	Efisiensi	Efektivitas
<b>Pemerintah:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kerangka Kebijakan</li> <li>• Penganggaran</li> <li>• Koordinasi Pembangunan</li> <li>• Pengawasan Pembangunan</li> </ul>						
<b>Birokrasi:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pengumpul Pendapatan Daerah (<i>Revenue Collection</i>)</li> <li>• Pelayanan Publik</li> <li>• Pengaturan Kegiatan Ekonomi</li> </ul>						
<b>Masyarakat Sipil:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Advokasi</li> <li>• Pemberdayaan</li> </ul>						
<b>Masyarakat Ekonomi:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Upaya Perlindungan Kepentingan seluruh komponen bisnis</li> <li>• Mendorong pertumbuhan ekonomi dan iklim usaha</li> </ul>						

Indikator

bawah ini.

## 2. Metodologi

### 1. Pemilihan Indikator

Tentu saja pemilihan indikator ini akan selalu menimbulkan pertanyaan mengapa indikator tertentu yang digunakan sementara yang lain tidak. Untuk mengatasi hal ini, maka strukturisasi indikator dilakukan melalui kategorisasi indikator-indikator dan menempatkan indikator-indikator yang relevan ke dalam *hierarchy of significance*, sehingga pada akhirnya akan didapat sejumlah kecil indikator yang memiliki kemampuan penjelas yang kuat dan *discriminating power* yang tinggi sehingga tidak ada tumpang tindih antar satu indikator dengan indikator lain, atau terjadi repetisi maupun triangulasi yang tidak perlu.

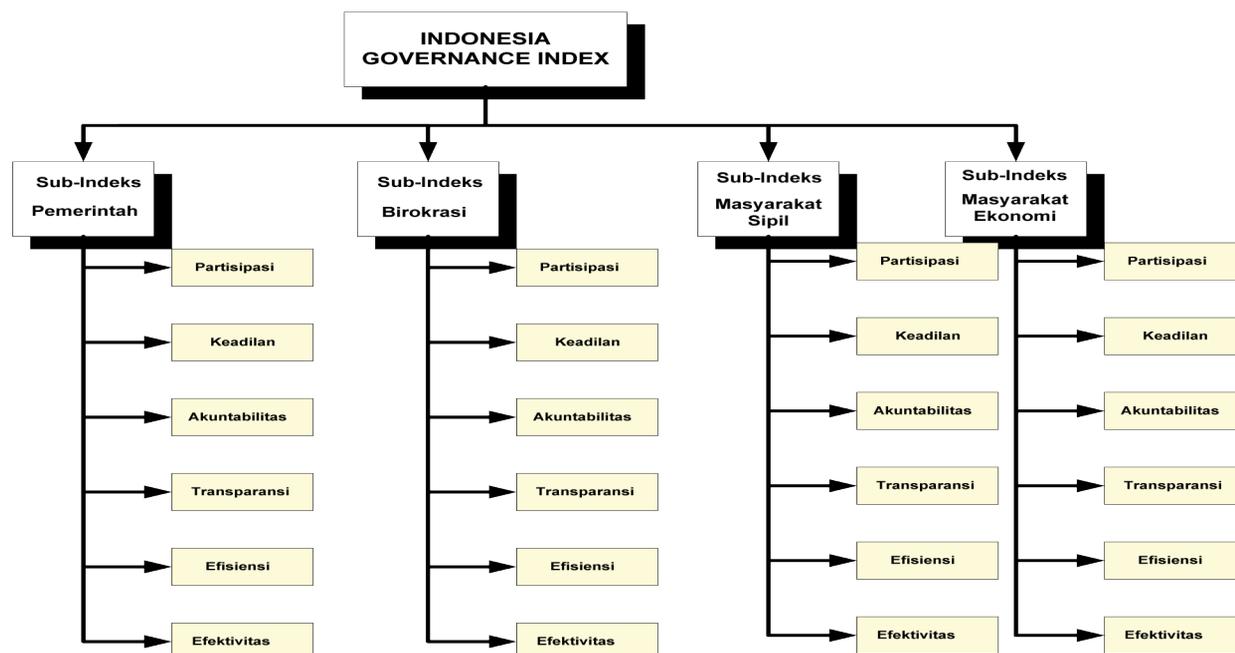
Sesuai dengan tabel matriks di atas, indikator-indikator dibangun berdasarkan fungsi-fungsi

dan otoritas pemerintahan provinsi serta relevansi terhadap isu-isu maupun proses-proses tata kelola pemerintahan. Setiap Indikator disertai justifikasi yang rinci. Pemilihan indikator melalui pertimbangan kriteria berikut ini:

- 1) Signifikansi,
- 2) Relevansi,
- 3) Ketersediaan data,
- 4) Kekuatan pembeda, dan
- 5) Persamaan untuk dapat diukur di seluruh provinsi,

Seluruh indikator yang telah dipilih dikaji-ulang oleh para ahli dari empat arena yang diukur serta beberapa ahli di bidang statistik, tata kelola pemerintahan, metodologi penelitian serta akademisi yang telah melakukan review kritis terhadap desain dan metodologi IGI secara keseluruhan. Untuk memastikan kekuatan desain dan metodologi IGI, seorang analis internasional juga terlibat secara intensif untuk melakukan kaji-ulang final.

### 2. Struktur IGI



### 3. Menentukan Bobot Arena, Prinsip dan Indikator

Berbagai arena, prinsip dan indikator yang digunakan dalam IGI mempunyai tingkat kontribusi yang berbeda-beda terhadap terciptanya tata kelola pemerintahan yang baik. Oleh karena itu, salah satu tahap sangat penting sebelum arena, prinsip dan indikator ini dapat digunakan dalam mengukur kinerja tata kelola pemerintahan provinsi adalah menentukan bobot masing-masing arena, prinsip dan indikator tersebut. Dalam hal ini metode pembobotan yang digunakan adalah AHP (*Analytical Hierarchy Procedure*).

AHP adalah suatu metoda matematis/statistik yang diawali *judgment* dari para ahli (*well-informed Persons*) terhadap kontribusi setiap arena, prinsip dan indikator. Melalui proses *pair-ways comparison* setiap arena, prinsip dan indikator diperbandingkan satu dengan yang lain. Perbandingan ini kemudian diolah secara matematis/statistik untuk menghasilkan bobot.

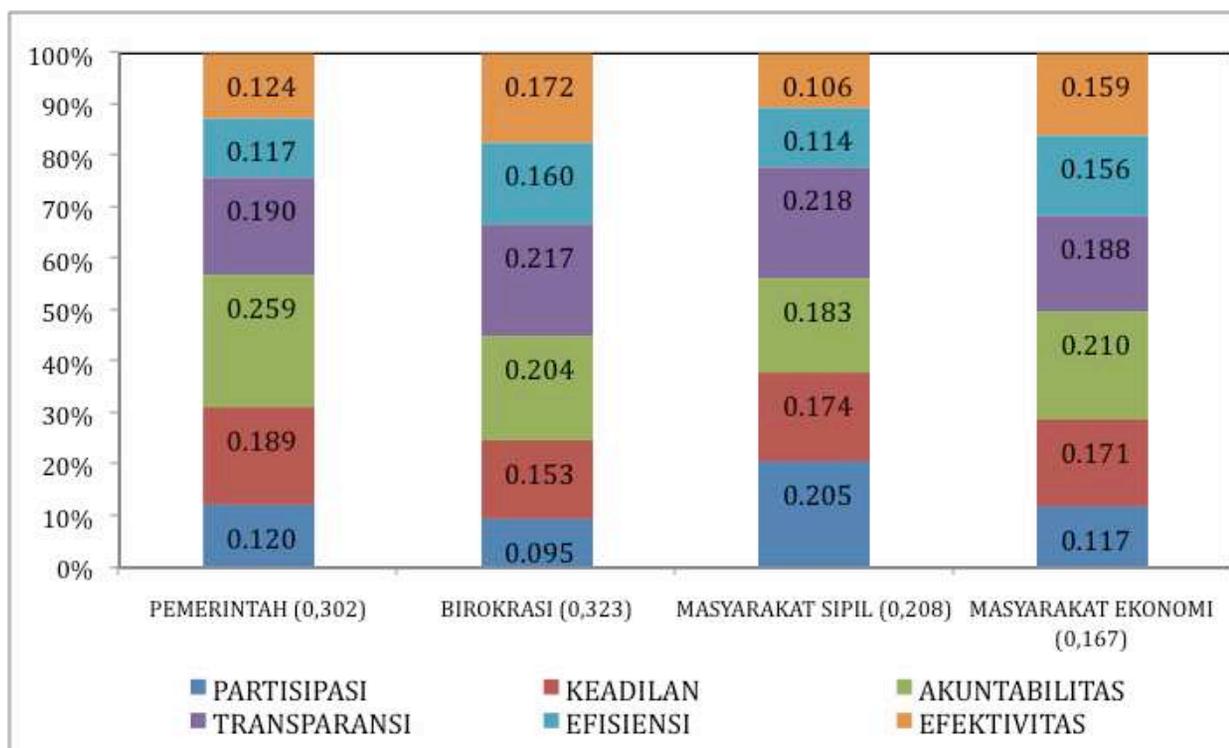
Metode ini mempercayakan sepenuhnya pembobotan kepada penilaian para ahli. Para ahli di sini merupakan narasumber yang dipilih melalui kriteria yang sangat ketat terkait dengan pengetahuan

dan pengalamannya. Dengan demikian, para ahli ini berasal dari akademisi, pejabat pemerintah, aktivis/pekerja LSM, pelaku bisnis dan individu-individu lainnya yang terkait.

Bobot arena, prinsip dan indikator dihitung dengan pendekatan AHP juga. Dengan pendekatan AHP, data persepsi 27 responden ahli diolah dengan *software Expert Choice II*, untuk menghasilkan bobot di setiap arena, prinsip dan indikator. Data diperoleh dengan metode wawancara individual langsung dengan menggunakan kuesioner serta dukungan *show card* hirarki arena, prinsip dan indikator sebagai instrumennya.

Pembobotan dengan pendekatan AHP menunjukkan kestabilan konstruksi model hirarki yang dibangun berdasarkan arena, prinsip dan indikator. Hal tersebut ditunjukkan oleh derajat inkonsistensi model sebesar 0,1%. Hasil pembobotan menunjukkan arena birokrasi memiliki peran paling besar (0,323) dibandingkan arena pemerintah (0,302), masyarakat sipil (0,208) dan masyarakat ekonomi (0,167). Hasil pembobotan enam prinsip pada masing-masing arena menunjukkan prinsip transparansi dan akuntabilitas lebih penting dibandingkan prinsip lainnya.

### Bobot Prinsip Untuk Setiap Arena



## 4. Tipe dan Sumber Data

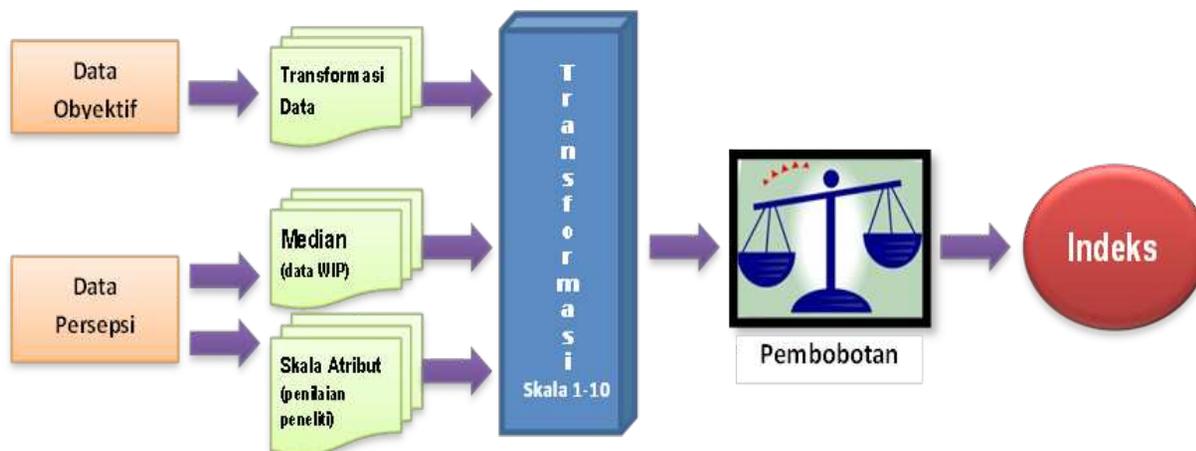
IGI dihasilkan dari komposit dua tipe data, yaitu data obyektif (sekunder) dan data persepsi/subyektif (primer). Data obyektif terdiri dari berbagai dokumen resmi dan terpublikasi, seperti data statistik, APBD, RPJMD, RKA, LKPJ, PPAS/KUA, Provinsi Dalam Angka, catatan-catatan kegiatan dan sebagainya. Sementara itu, data persepsi diperoleh dari narasumber yang dipilih melalui kriteria ketat yang berkenaan dengan keahlian maupun memiliki informasi yang luas terkait indikator-indikator yang diukur serta melalui penilaian langsung setiap peneliti di provinsi berdasarkan kajian yang obyektif. Kedua jenis data tersebut saling melengkapi sehingga dapat memperkuat kualitas data IGI.

Dalam pengumpulan data, penelitian IGI melibatkan 33 peneliti dari seluruh provinsi di Indonesia yang terdiri dari akademisi dan aktivis senior organisasi masyarakat sipil. Setiap peneliti provinsi ini terlibat secara aktif dalam pengumpulan data sekunder dan data primer, berperan aktif sebagai fasilitator dalam *Focus Group Discussion* (FGD) serta menulis laporan hasil IGI di provinsi masing-masing. Dengan keterlibatan yang cukup intensif ini para peneliti provinsi diharapkan akan menjadi *“resource person”* terkait dengan isu-isu tata kelola (*governance*) di provinsinya masing-masing.

Lokasi Data IGI

No.	Arena	Lokasi	Sekunder	Primer
1.	Gubernur dan Birokrasi	BPS Provinsi	√	
		Dinas Kesehatan	√	√
		Dinas Pendidikan	√	√
		Dinas Kesejahteraan/Sosial	√	√
		Dinas PU	√	√
		Dispenda/BPKD	√	√
		Disnakertrans	√	√
		Kesbanglinmas		√
		Bappeda	√	√
		BKPMD	√	√
		Sekretariat Pemerintah Provinsi	√	√
		BPK	√	
		BPKP	√	
		Kantor Pajak	√	√
2.	Parlemen	Sekretariat DPRD	√	√
		Komisi-komisi DPRD		√
3.	Civil society	Lembaga-lembaga Non-Pemerintah		√
4.	Economic society	Kantor Kadin Setempat		√
		Gapensi		√
		HIPMI		√
4.	Academia	Dosen, Peneliti		√
5.	Media	Wartawan, Pemred		√

## 5. Proses Data Menjadi Indeks



## 6. Skala Indeks

Skala penilaian IGI berkisar dari angka 1 (sangat buruk) sampai dengan angka 10 (sangat baik). Ada dua cara untuk memaknai suatu angka indeks dalam IGI. Pertama secara **normatif**, yaitu angka tersebut dilihat posisinya dalam skala 1-10 dengan nilai tengah 5,50. Capaian suatu provinsi dalam arena, prinsip maupun indikator tertentu dapat dimaknai mengikuti skala ini. Dengan demikian, capaian sekitar 5,50 (tepatnya antara 4,86 – 6,14) adalah capaian yang sedang-sedang saja; capaian di atas

3,57 sampai dengan 4,86 adalah cenderung buruk; sedangkan di atas 6,14 sampai dengan 7,43 adalah capaian yang cenderung baik.

Makna kedua adalah makna **relatif**. Di sini, angka capaian suatu provinsi dalam arena, prinsip maupun indikator tertentu dilihat dalam posisi relatifnya terhadap capaian provinsi yang lain. Dalam hal ini, kita bisa berbicara provinsi yang mana yang memiliki capaian lebih baik maupun lebih buruk dibandingkan dengan provinsi lainnya.

