



Draft Policy Brief

Evaluasi Tengah Periode Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014 Dampak Implementasi Desentralisasi dan Otonomi Daerah Terhadap Pelayanan Publik dan Daya Saing

Policy Brief ini disusun berdasarkan hasil evaluasi tengah periode RPJMN 2010-2014 dibawah supervisi Direktur Otomi Daerah Bappenas bekerjasama dengan Program Decentralisation as Contribution to Good Governance (DeCGG/ GIZ) dan Provincial Government Strengthening Program (PGSP/ UNDP). Kami menyampaikan terima kasih kepada semua pihak yang telah menyumbangkan data, informasi dan pemikiran untuk penyusunan *policy brief* ini.

Pengarah:

Dr. Ir. Max Hasudungan Pohan
Deputi Menteri Negara Perencanaan Pembangunan/ Kepala Bappenas
Bidang Pengembangan Regional dan Otonomi Daerah

Supervisor Pelaksana:

Drs. Wariki Sutikno. MCP, Direktur Otonomi Daerah Bappenas
Tim Auracher, Team Leader Fiscal Decentralisation-DeCGG/ GUZ
Mellyana Frederika, Project Manager PGSP/ UNDP

Team Leader:

Dr. Astia Dendi, Senior Advisor DeCGG/ GIZ

Perumus/ Editor:

Dr. Astia Dendi, Senior Advisor DeCGG/ GIZ
Dr. Harry Seldadyo, Research Team Leader PGSP/ UNDP
Faisar Jihadi, Regional Planning Analyst PGSP/ UNDP

Pengumpulan dan Analisis Data:

Roby Alexander Sirait, Konsultan
Budi Raharjo, Konsultan

Asisten Lapangan:

Rizky Shantika Putri
Rufita Sri Hasanah
Yunior Rumanige



Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS)

Jl. Taman Suropati 2
Jakarta 10310
Telp. (021) 31936207
Website: www.bappenas.go.id



**Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH
Decentralisation as Contribution to Good Governance (DeCGG)**

Menara BCA, 46th Floor
Jl. MH.Thamrin No.1
Jakarta 10310 - Indonesia
Telp. (021) 23587 121
Fax. (021) 23587 120
Website: www.giz.de



Provincial Governance Strengthening Programme (PGSP)

Gedung Graha Mandiri, Lantai 21
Jl. Imam Bonjol No.61
Jakarta Pusat 10310 Indonesia
Telp. (021) 3917284 3918554
Fax. (021) 3153461
Website: <http://pgsp-agi.org/pgsp>

Draft Policy Brief

**Evaluasi Tengah Periode Rencana Pembangunan
Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014
Dampak Implementasi Desentralisasi dan Otonomi
Daerah Terhadap Pelayanan Publik dan Daya Saing**

Daftar Isi

Daftar Isi	ii
Daftar Tabel	iii
Daftar Gambar	iv
Daftar Singkatan	v
Bab 1 Pendahuluan	1
Bab 2 Hasil-Hasil Evaluasi	5
2.1 Analisis Pencapaian Sasaran (<i>Goal</i> dan <i>Overall Goal</i>) RPJMN 2010-2014	5
2.2 Analisis Penataan Urusan dan Kelembagaan	13
2.3 Analisis Aparatur	14
2.4 Analisis Efektifitas Perencanaan dan Penganggaran	16
Bab 3 Catatan Akhir dan Rekomendasi	21
3.1 Rekomendasi umum	21
3.2 Rekomendasi Peningkatan Efektifitas Kelembagaan	22
3.3 Rekomendasi Peningkatan Kualitas Aparatur	23
3.4 Rekomendasi Mengenai Perencanaan dan Penganggaran	24
Daftar Referensi	26

Daftar Tabel

Tabel 1. Status capaian sasaran-sasaran RPJMN 2010-2014	5
Tabel 2. Pengaruh daya saing dan pelayanan publik terhadap Kemiskinan	10
Tabel 3. Pengaruh Daya Saing dan Pelayanan Publik terhadap IPM	10
Tabel 4. Pengaruh tata kelola pemerintahan (variabel institusi) terhadap capaian sasaran pembangunan bidang pendidikan	11
Tabel 5. Pengaruh tata kelola pemerintahan (variabel institusi) terhadap capaian sasaran pembangunan bidang kesehatan	11
Tabel 6. Pengaruh pengeluaran sektor pendidikan terhadap capaian sasaran pembangunan bidang pendidikan	12
Tabel 7. Pengaruh pengeluaran sektor kesehatan terhadap capaian sasaran pembangunan bidang kesehatan	12

Daftar Gambar

Gambar 1.	Kerangka Evaluasi Tengah Periode RPJMN	3
Gambar 2a.	Indeks pembangunan manusia (IPM) provinsi-provinsi di Sumatera, Jawa dan provinsi Bali tahun 2004 dan 2011	6
Gambar 2b.	Indeks pembangunan manusia (IPM) provinsi-provinsi Indonesia Tengah dan Timur tahun 2004 dan 2011	7
Gambar 2c.	Perkembangan IPM kawasan 2004 dan 2011	7
Gambar 3.	Tingkat kemiskinan di pedesaan dan perkotaan Indonesia	8
Gambar 4.	Perkembangan 12 pilar penentu daya saing global Indonesia 2009-2012	9
Gambar 5.	Sisa lebih anggaran (silpa aktual) kabupaten/kota 2009-2013	18
Gambar 6.	Sisa lebih anggaran (silpa aktual) provinsi 2009-2013	18

Daftar Singkatan

APBD	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APBN	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
APK	Angka Partisipasi Kasar
APM	Angka Partisipasi Murni
BAPPENAS	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
DeCGG	Program Decentralisation as Contribution to Good Governance
DOB	Daerah Otonom Baru
DP3	Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan
DPR	Dewan Perwakilan Rakyat
EKPPD	Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah
FGD	Focused Group Discussion
GIZ	Deutsche Gesellschaft fuer Internationale Zusammenarbeit
IPM	Indeks Pembangunan Manusia
K/ L	Kementerian/ Lembaga
KAD	Kerjasama Antar Daerah
Koef	Koefisien
KPPOD	Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah
LAN	Lembaga Aparatur Negara
Ln	Logaritma Naturalis
MP3EI	Master Plan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia
NTT	Nusa Tenggara Timur
OPD	Organisasi Perangkat Daerah

PAD	Pendapatan Asli Daerah
PAN-RB	Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi
PERDA	Peraturan Daerah
PGSP	Provincial Government Strengthening Program
PNS	Pegawai Negeri Sipil
PP	Peraturan Pemerintah
PPK	Penilaian Prestasi Kerja
PPP	Public-Private Partnership
PDB	Produk Domestik Bruto
RPJMN	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional
RPJMD	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah
RPJP	Rencana Pembangunan Jangka Panjang
SDM	Sumberdaya Manusia
SIKD	Sistim Informasi Keuangan Daerah
SIMDA	Sistim Informasi Manajemen Keuangan Daerah
SKP	Sasaran Kinerja Pegawai
SMA	Sekolah Menengah Atas
SMP	Sekolah Menengah Pertama
SPM	Standar Pelayanan Minimum
UNDP	United Nations Development Programme
ZOPP	Zielorientierte Projektplanung (English: Goal Oriented Project Planning)

Bab 1

Pendahuluan

Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2010-2014 adalah fase kedua dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Indonesia 2005-2025 berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007. Berdasarkan Undang-Undang tersebut, RPJMN mesti dijadikan acuan bagi Kementerian dan Lembaga (K/L) di pusat serta Pemerintah Daerah dalam mencapai sasaran-sasaran pembangunan nasional dan tujuan bernegara yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sebagai bagian integral dari RPJP, RPJMN 2010-2014 khususnya bertujuan untuk memantapkan proses reformasi di Indonesia, meningkatkan kualitas sumberdaya manusia, mengembangkan kapasitas ilmu pengetahuan dan teknologi serta memperkuat daya saing ekonomi. Dalam upaya mewujudkan sasaran-sasaran tersebut, Pemerintah Indonesia telah menetapkan 11 plus 3 (11+3) prioritas pembangunan nasional menuju 2014 yang antara lain meliputi reformasi birokrasi dan tatakelola pemerintahan, pendidikan, kesehatan, pengurangan kemiskinan, pengembangan infrastruktur, peningkatan investasi dan perbaikan iklim bisnis.

Perubahan-perubahan yang terjadi dengan cepat pada akhir-akhir ini semakin menuntut perlunya pengkajian dan pemahaman tentang faktor-faktor pengungkit serta kendala-kendala pencapaian sasaran-sasaran pembangunan nasional. Sampai Tahun 2012 ini pelaksanaan RPJM telah memasuki tahun ke 3 (ketiga) dari lima tahun rencana pembangunan nasional tahap kedua yang telah ditetapkan. Untuk melihat sejauh mana pencapaian hasil beserta kesinambungan relevansi dan efektivitas pelaksanaan program-program RPJMN 2010-2014, termasuk berbagai permasalahan, kendala dan tantangan selama tiga tahun pelaksanaannya, maka perlu dilaksanakan suatu evaluasi pertengahan periode (*mid term evaluation*).

Evaluasi implementasi RPJMN meletakkan fokus pada identifikasi dan pengkajian kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah serta dampaknya terhadap pelayanan publik dan daya saing ekonomi. Dibawah tema desentralisasi dan otonomi daerah dipilih topik-topik hasil (*outcomes area*) yang diprediksi berpengaruh besar

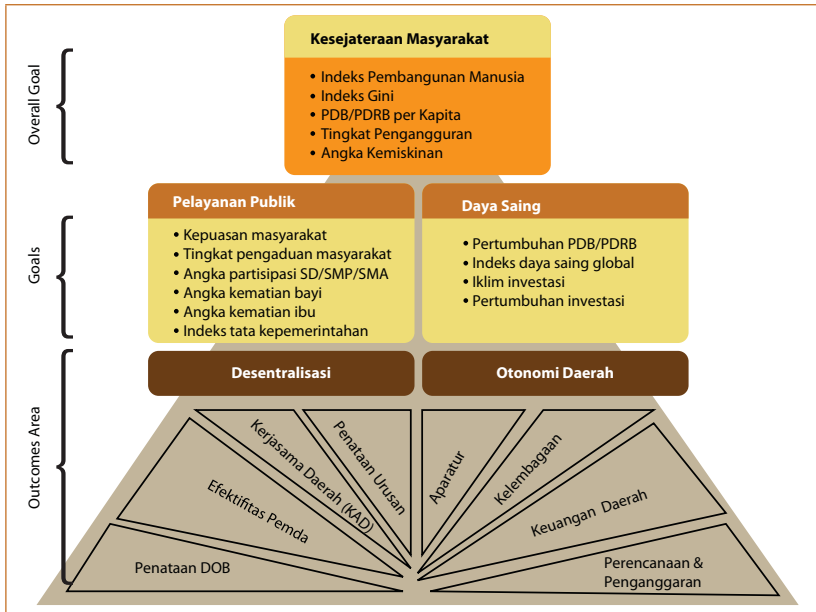
terhadap tercapainya sasaran peningkatan pelayanan publik dan daya saing ekonomi. Topik-topik (*outcome areas*) yang termasuk dalam tema desentralisasi adalah penataan urusan, kerjasama antar daerah dan efektifitas pemerintah daerah. Sedangkan dibawah tema otonomi daerah dipilih tiga *outcomes area* yakni aparat, kelembagaan (institusi) serta perencanaan dan penganggaran (Gambar 1).

Secara lebih spesifik, evaluasi tengah periode RPJMN ini diharapkan mencapai output-output sebagai berikut: (i) Tersusunnya metodologi (instrumen, kriteria, data yang dibutuhkan) untuk evaluasi; (ii) Penilaian perkembangan, permasalahan dan dampak kebijakan desentralisasi terhadap pelayanan publik dan daya saing ekonomi; (iii) Terhimpunnya data/ informasi dan pelajaran-pelajaran penting untuk perencanaan program pembangunan masa yang akan datang; (iv) Memberikan rekomendasi-rekomendasi perbaikan strategi dan sarana untuk mencapai tujuan dan sasaran pembangunan nasional dibidang desentralisasi dan penyediaan pelayanan publik di daerah; dan (v) Laporan akhir evaluasi tengah periode RPJMN.

Evaluasi ini menggunakan hipotesis kerja sebagai berikut:

“Jika kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah terlaksana secara efektif, maka pelayanan publik dan daya saing nasional akan meningkat secara nyata. Meningkatnya pelayanan publik dan daya saing secara bersama-sama akan menyumbang terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat.”





Gambar 1. Kerangka Evaluasi Tengah Periode RPJMN1

Untuk memverifikasi hipotesis tersebut ditetapkan cakupan evaluasi yang meliputi tema dan outcomes area sebagaimana dikemukakan di atas. Selanjutnya dilakukan pengumpulan data. Data sekunder dikumpulkan melalui sumber-sumber statistik dan laporan-laporan (kajian-kajian terdahulu), sedangkan data primer dikumpulkan melalui kuisioner dan wawancara narasumber kunci dan *Focus Group Discussion* (FGD). Pelaksanaan wawancara dan FGD dilakukan di tingkat pusat (melibatkan K/L terkait) dan daerah terpilih (melibatkan SKPD terpilih di tingkat provinsi dan kabupaten/ kota). Daerah-daerah yang dipilih untuk pengumpulan data primer meliputi Provinsi Jawa Tengah, Kalimantan Timur, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Gorontalo dan Bangka Belitung. Tiga provinsi yang tersebut pertama merupakan daerah kerja program *Decentralisation as Contribution to Good Governance* (GIZ-DeCGG) dukungan Jerman, sedangkan tiga provinsi berikutnya merupakan daerah kerja *Provincial Government Strengthening Programme* (PGSP) dukungan UNDP.

1 Kerangka evaluasi ini disusun dan disepakati bersama oleh tim teknis Direktorat Otonomi Daerah Bappenas bersama GIZ-DeCGG dan PGSP-UNDP mengacu kepada hasil lokakarya ZOPP-persiapan evaluasi RPJMN di Novotel Bogor bulan Januari 2012 serta diskusi-diskusi lanjutan.

Data yang diperoleh dianalisis secara kuantitatif serta kualitatif deskriptif. Analisis kualitatif dilakukan untuk mengidentifikasi dan memahami faktor-faktor penentu keberhasilan dan permasalahan dalam mengelola pemerintahan daerah, kerjasama antar daerah, penataan urusan daerah serta dalam mewujudkan efektifitas kinerja aparatur, efektifitas kelembagaan dan keuangan daerah (lihat *outcomes* area Gambar 1). Sedangkan analisis kuantitatif dilakukan untuk melihat ada atau tidaknya pengaruh (dampak) dari pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah (baca dampak dari pencapaian *outcomes* Gambar 1) terhadap peningkatan pelayanan publik dan daya saing daerah. Lebih jauh lagi, analisis kuantitatif juga dilakukan untuk melihat ada atau tidaknya pengaruh (dampak dari) peningkatan pelayanan publik dan daya saing daerah terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat (dengan kata lain dampak dari pencapaian *goal/sasaran* terhadap pencapaian *overall goal/ tujuan pembangunan*-Gambar 1)



Bab 2

Hasil-Hasil Evaluasi

2.1 Analisis Pencapaian Sasaran (*Goal* dan *Overall Goal*) RPJMN 2010-2014

Secara nasional, evaluasi ini menemukan gambaran yang cukup baik dalam pencapaian sasaran-sasaran dan tujuan-tujuan pembangunan yang ditetapkan dalam RPJMN 2010-2014. Indeks Pembangunan Manusia (IPM) sebagai salah satu indikator kesejahteraan masyarakat ternyata semakin membaik selama dua dekade terakhir, meski pun laju perbaikannya relatif tertinggal dibanding dengan negara-negara tetangga. Angka kemiskinan terus menurun seiring dengan pertumbuhan ekonomi, namun tampaknya masih memerlukan kerja keras untuk mencapai target pada kisaran 8-10% tahun 2014.

Tabel 1. Status capaian sasaran-sasaran RPJMN 2010-2014

Indikator/ Tahun	2009	2010	2011	2012	Target	Status	
Kemiskinan (persen)	14.15	13.33	12.49	11.66	10 8	Perlu Kerja Keras	↘
Pengangguran (persen)	7.87	7.14	6.56	6.14	6 5	Sesuai Target	↘
Gini Index	0.37	0.38	0.41	-	-	Memburuk	↗
IPM	71.76	72.27	72.77	-	-	Membaik	↗
APM SD/SDLB/MI/Paket A (persen)	95.50	95.58	95.72	-	96.00	Sesuai Target	↗
APM SMP/SMPLB/MTs/Paket B (persen)	73.27	74.09	75.64	-	76.00	Sesuai Target	↗
APK SMA/SMKMA/Paket C (persen)	63.21	68.56	69.54	-	85	Perlu Kerja Keras	↗
APK Perguruan Tinggi (persen)	22	26.34	27.1	-	30	Perlu Kerja Keras	↗
AHH (tahun)	70.70	70.90	71.1	-	72	Sesuai Target	↗
AKI (per 100.000 kelahiran hidup)	228	228	228	-	118	Perlu Kerja Keras	—
AKB (per 1.000 kelahiran hidup)	34	34.00	34	-	24	Perlu Kerja Keras	—

Sumber: BPS, Kementerian Pendidikan Nasional dan Evaluasi 2 Tahun RPJMN 2010 – 2014

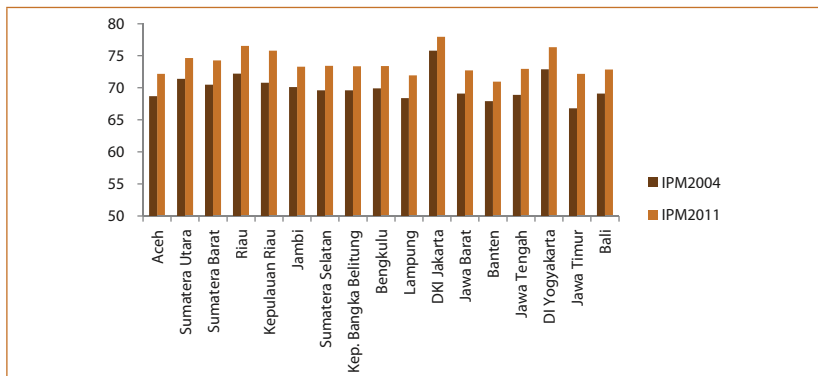
Angka pengangguran semakin turun seiring dengan pertumbuhan ekonomi, dan diperkirakan akan mencapai target RPJMN pada kisaran 5-6% akhir 2014. Pencapaian indikator sasaran lainnya yang terlihat cukup baik dan diprediksi akan mencapai target 2014 adalah bidang pendidikan, yakni angka partisipasi murni

(APM) sekolah dasar dan sekolah sederajat, serta APM sekolah menengah pertama (SMP) dan sederajat. Target angka harapan hidup (AHH) juga memperlihatkan perbaikan dan diprediksi mencapai target 2014 (72 tahun).

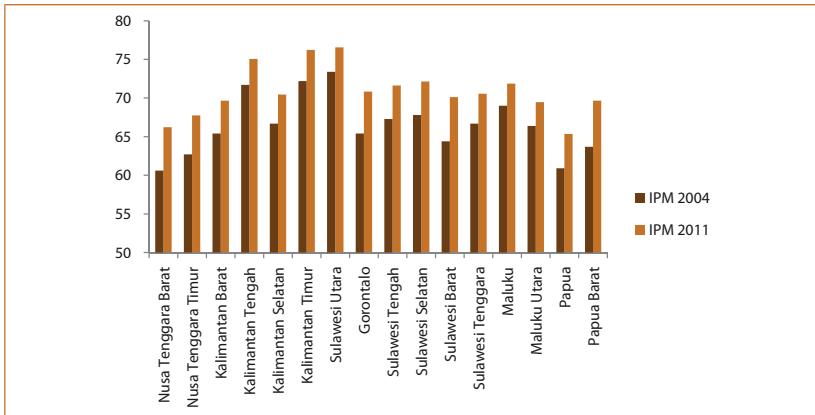
Di sisi lain, masih terdapat beberapa sasaran/ tujuan yang pencapaiannya kurang menggembirakan dan memerlukan kerja keras untuk pencapaian target 2014, yakni angka kematian ibu per 100.000 kelahiran hidup, dan angka kematian bayi per 1000 kelahiran hidup. Sedangkan di bidang pendidikan tampaknya masih diperlukan kerja keras untuk mencapai target angka partisipasi kasar (APK) sekolah menengah atas (SMA) dan sederajat serta APK perguruan tinggi.

Temuan penting lainnya dari analisis kuantitatif adalah bahwa meski pun pertumbuhan ekonomi masih berpusat di pulau Jawa dan Sumatera, ternyata muncul kekuatan ekonomi baru (*emerging economy*) yakni Sulawesi dan Kalimantan. Diprediksi kekuatan-keutan baru yang lain akan bermunculan apabila MP3EI (Master Plan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia) terlaksana sesuai harapan. Pada tahun 2009, kontribusi Sulawesi terhadap PDB mencapai 4, 72%, dan pada tahun 2011 naik menjadi 4,87%. Kendati mengalami sedikit penurunan, Kalimantan memberikan kontribusi yang signifikan terhadap PDB, yakni sebesar 8, 63% pada tahun 2009 dan 8, 46% pada tahun 2011.

Namun, tidak bisa dipungkiri, bahwa ketimpangan (*inequality*) masih merupakan tantangan besar di Indonesia. Ketimpangan distribusi pendapatan, yang diukur dengan indeks gini, ternyata semakin melebar semenjak tahun 2009; pada tahun 2009 indeks gini sebesar 0,37, sedangkan pada tahun 2012 meningkat menjadi 0,41.

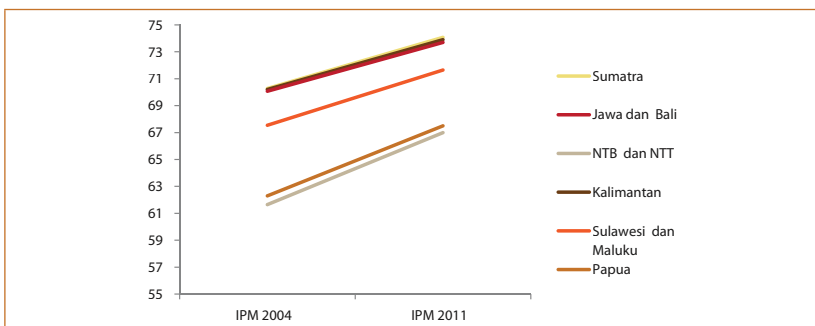


Gambar 2a. Indeks pembangunan manusia (IPM) provinsi-provinsi di Sumatera, Jawa dan provinsi Bali tahun 2004 dan 2011 (BPS, 2004 dan 2011, diolah)



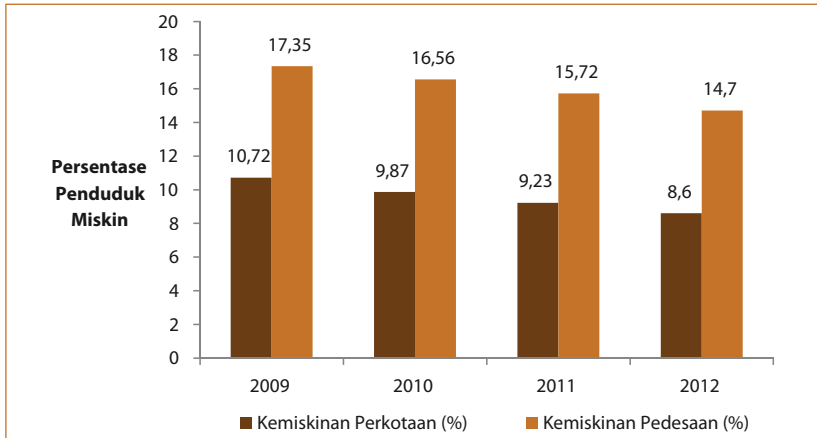
Gambar 2b. Indeks pembangunan manusia (IPM) provinsi-provinsi Indonesia Tengah dan Timur tahun 2004 dan 2011 (BPS, 2004 dan 2011, diolah)

Evaluasi ini mengungkap bahwa indeks pembangunan manusia (IPM) di semua daerah cenderung membaik, dengan nilai yang bervariasi (Gambar 2a dan Gambar 2b). Tetapi, berbeda dengan anggapan umum selama ini, ketimpangan pembangunan manusia (IPM) di Indonesia ternyata memiliki kecenderungan semakin mengecil (Gambar 2c). Pada tahun 2011, IPM kawasan Sumatera, Jawa dan Bali pada umumnya berada di atas rata-rata nasional (72,77). Sedangkan IPM kawasan di luar Jawa, Sumatera dan Bali (Indonesia Tengah dan Timur) pada umumnya dibawah rata-rata nasional, kecuali Kalimantan Tengah, Kalimantan Timur dan Sulawesi Utara. Namun, analisis lebih jauh dari klaster regional sesuai MP3EI memperlihatkan (Gambar 2c) bahwa daerah-daerah yang selama ini relatif tertinggal (NTB, NTT dan Papua) ternyata mampu memperbaiki IPM dengan laju yang lebih cepat dibanding daerah-daerah lain.



Gambar 2c. Perkembangan IPM kawasan 2004 dan 2011

Di sisi lain, ternyata kemiskinan memang masih menumpuk di pedesaan (Gambar 3). Pada tahun 2009, tingkat kemiskinan di pedesaan dilaporkan mencapai 17,35% dari jumlah penduduk di pedesaan, sedangkan di perkotaan sebesar 10,72 %. Selanjutnya, pada tahun 2012 dilaporkan (BPS, 2012) bahwa tingkat kemiskinan pedesaan turun menjadi 14,7% dari jumlah penduduk di pedesaan, sedangkan di perkotaan turun menjadi 8,6%.

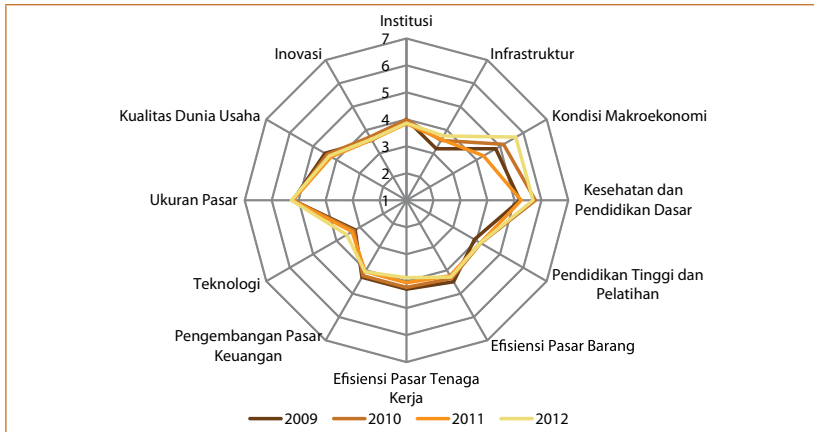


Gambar 3. Tingkat kemiskinan di pedesaan dan perkotaan Indonesia

Daya saing global Indonesia dan faktor-faktor yang mempengaruhinya:

Meski pun daya tahan perekonomian Indonesia mengesankan, yang ditandai dengan pertumbuhan di atas 6% selama 2010-2012 di tengah situasi global yang tidak kondusif, daya saing global Indonesia agak stagnan selama empat tahun terakhir. Gambar 4 memperlihatkan bahwa salah satu kelemahan utama adalah faktor institusi²; variabel institusi Indonesia stagnan pada nilai empat (4) dari skala tujuh (7). Selain faktor institusi, defisit infrastruktur, teknologi dan inovasi juga merupakan faktor-faktor yang mengakibatkan stagnannya daya saing global Indonesia. Kesemua faktor yang tersebut terakhir berada pada skor 3-4 dari skala 7 yang digunakan World Economic Forum.

- Menurut World Economic Forum (dalam Global Competitiveness Report 2012-2013), lingkungan institusional ditentukan oleh kerangka legal dan kerangka administratif yang di dalamnya para individu, perusahaan dan pemerintah berinteraksi untuk menghasilkan kesejahteraan (wealth). Kualitas institusi sangat mempengaruhi daya saing dan pertumbuhan. Kualitas institusi mempengaruhi keputusan-keputusan investasi dan pengorganisasian produksi, serta memainkan peran kunci dalam cara-cara masyarakat mendistribusikan keuntungan dan memikul biaya-biaya dari strategi dan kebijakan pembangunan. Lebih jauh lagi, peranan institusi melampaui kerangka legal. Sikap pemerintah terhadap pasar dan kebebasan serta efisiensi penyelenggaraan pemerintahan juga sangat penting.



Sumber: diolah dari World Economic Forum Global Competitiveness Report, beberapa tahun

Gambar 4. Perkembangan 12 pilar penentu daya saing global Indonesia 2009-2012

Lebih jauh lagi, evaluasi ini menganalisis hubungan berbagai faktor-faktor penentu terhadap kesejahteraan masyarakat menggunakan pendekatan ekonometrik. Dari berbagai pengujian yang telah dilakukan dapat disimpulkan (i) Indeks Pembangunan manusia (IPM) dan jumlah penduduk miskin sangat dipengaruhi oleh daya saing³ suatu daerah dan pelayanan publik (**Tabel 2 dan Tabel 3**); (ii) Pencapaian sasaran (*goal*) pembangunan bidang kesehatan dan pendidikan memiliki korelasi yang kuat dengan kinerja tatakelola pemerintahan⁴ atau efektifitas institusi (**Tabel 4 dan Tabel 5**); (iii) Disamping kualitas tatakelola (efektifitas institusi), capaian pembangunan bidang kesehatan dan pembangunan bidang pendidikan dipengaruhi secara positif dan signifikan oleh belanja pemerintah daerah dibidang pendidikan dan kesehatan (**Tabel 6 dan Tabel 7**) (iv) Selain infrastruktur dan ketersediaan tenaga kerja, daya saing suatu daerah sangat dipengaruhi oleh kinerja tatakelola pemerintahan atau efektifitas institusi.

3 Daya saing diukur dengan menggunakan indeks iklim investasi yang dirilis oleh KPPD. Indeks Iklim Investasi merupakan indeks komposit dari sembilan indikator. Kesembilan indikator tersebut adalah indikator Kelembagaan Pelayanan Penanaman Modal, Promosi Investasi Daerah, Komitmen Pemda, Infrastruktur, Akses Lahan Usaha, Tenaga Kerja, Keamanan Usaha, Kinerja Ekonomi Daerah, dan Peranan Dunia Usaha dalam Perekonomian Daerah.

4 Kinerja tatakelola pemerintahan merupakan nilai agregat kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah menggunakan seperangkat variabel yang dipergunakan Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia dalam melaksanakan EKPPD (Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah) berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2008.

Tabel 2. Pengaruh daya saing dan pelayanan publik terhadap Kemiskinan⁵

Kemiskinan (Variabel Dependen)	Koef
Daya Saing	-0.45** (.19)
Pendidikan	-5.3* (1.6)
Pengangguran	.24 (.55)
PDRB Perkapita (ln)	-1.09 (.99)
R-Square	.50
Probabilty	.00
F-statistics	7.66
No of observ	33
RMSE	5.38

Keterangan: * Signifikansi 99 persen; ** Signifikansi 95 persen; *** Signifikansi 90 persen

Tabel 3. Pengaruh Daya Saing dan Pelayanan Publik terhadap IPM⁶

IPM (Variabel Dependen)	Koef
Daya Saing	.07*** (.04)
Pendidikan	1.5** (.64)
Kesehatan	2.9* (.96)
PDRB Perkapita (ln)	.25 (.29)
R-Square	.73
Probabilty	.00
F-statistics	31.26
No of observ	33
RMSE	1.61

Keterangan: * Signifikansi 99 persen; ** Signifikansi 95 persen; *** Signifikansi 90 persen

5 Model regresi: Kemiskinan = 55 - 0.45Daya Saing – 5.3Pendidikan – 0.84 PDRB Perkapita (ln).

6 Model regresi: Kemiskinan = 64 + 0.07Daya Saing + 1.5Pendidikan + 2.9Kesehatan + 0.25 PDRB Perkapita (ln).

Tabel 4. Pengaruh tata kelola pemerintahan (variabel institusi) terhadap capaian sasaran pembangunan bidang pendidikan⁷

Variabel Pendidikan (Variabel Dependen) ⁸	Model 1	Model 2	Model 3
	Koef	Koef	Koef
Institusi	1.32* (.47)	1.00** (.37)	.92** (.37)
Jumlah Sekolah per km ²		.23* (.04)	.18* (.05)
Rasio Guru - Siswa		.29** (.11)	.31** (.11)
PDRB Perkapita (ln)			.17 (.10)
R-Square	.23	.44	.48
Probabilty	.00	.00	.00
F-statistics	7.61	16.74	10.97
No of observ	33	33	33
RMSE	.59	.52	.51

Keterangan: * Signifikansi 99 persen; ** Signifikansi 95 persen; *** Signifikansi 90 persen

Tabel 5. Pengaruh tata kelola pemerintahan (variabel institusi) terhadap capaian sasaran pembangunan bidang kesehatan⁹

Variabel Kesehatan (Variabel Dependen) ¹⁰	Model 1	Model 2	Model 3
	Koef	Koef	Koef
Institusi	1.1* (.29)	1.3* (.37)	1.25* (.36)
Jumlah Puskesmas per km ²		.01* (.003)	.007*** (.003)
Tenaga Kesehatan per 1000 Penduduk		.11** (.05)	.12** (.05)
PDRB Perkapita (ln)			.15** (.07)
R-Square	.33	.46	.52
Probabilty	.00	.00	.00
F-statistics	14.83	59.22	42.71
No of observ	33	33	33
RMSE	.40	.37	.36

Keterangan: * Signifikansi 99 persen; ** Signifikansi 95 persen; *** Signifikansi 90 persen

- 7 Variabel pendidikan merupakan indeks gabungan dari angka partisipasi kasar (APK) sekolah dasar dan menengah pertama, angka partisipasi sekolah usia sekolah dasar dan menengah pertama (APM SD dan APM SM), angka melek huruf, rata-rata lama sekolah dan angka kelulusan sekolah dasar dan menengah.
- 8 Model regresi: Pendidikan = -2.4 + 0.92 Institusi + 0.18 Jumlah sekolah per km² + 0.31 rasio guru siswa + 0.17 PDRB per kapita (ln).
- 9 Variabel kesehatan merupakan indeks gabungan dari AHH, AKI, AKB, Angka Morbidity dan status gizi masyarakat.
- 10 Model regresi: Kesehatan = -3.57 + 1.25 Institusi + 0.007 Jumlah puskesmas per km² + 0.12 tenaga kesehatan per 1000 penduduk + 0.15 PDRB per kapita (ln).

Tabel 6. Pengaruh pengeluaran sektor pendidikan terhadap capaian sasaran pembangunan bidang pendidikan¹¹

Variabel Pendidikan (Variabel Dependen)	Koef
Pengeluaran Sektor Pendidikan	.03** (.01)
Jumlah Sekolah per km ²	.28* (.09)
Rasio Guru-Siswa	.32* (.09)
PDRB Perkapita (ln)	.29* (.12)
R Square	.49
F-statistics	6.87
No of observ	33
RMSE	.50

Keterangan: * Signifikansi 99 persen; ** Signifikansi 95 persen; *** Signifikansi 90 persen

Tabel 7. Pengaruh pengeluaran sektor kesehatan terhadap capaian sasaran pembangunan bidang kesehatan¹²

Variabel Kesehatan (Variabel Dependen)	Koef
Pengeluaran Sektor Kesehatan	.15* (.04)
Tenaga Kesehatan per 1000 Penduduk	.02 (.04)
PDRB Perkapita (ln)	.17** (.07)
R Square	.41
F-statistics	6.98
No of observ	33
RMSE	.39

Keterangan: * Signifikansi 99 persen; ** Signifikansi 95 persen; *** Signifikansi 90 persen

Namun, kualitas tatakelola pemerintahan (efektifitas institusi) masih harus diperbaiki dalam rangka mewujudkan kesejahteraan. Begitu pula dengan kualitas aparatur, kualitas pengelolaan keuangan daerah serta perencanaan dan penganggaran sebagaimana diungkapkan dari hasil analisis kualitatif berikut ini.

11 Model regresi: Pendidikan = $-1.4 + 0.03$ pengeluaran sektor pendidikan + 0.28 jumlah sekolah per km² + 0.32 resio guru-siswa + 0.29 PDRB per kapita (ln).

12 Model regresi: Kesehatan = $-3.3 + 0.15$ Anggaran Kesehatan + 0.02 tenaga kesehatan per 1000 penduduk + 0.17 PDRB per kapita (ln).

2.2 Analisis Penataan Urusan dan Kelembagaan

Berbagai kebijakan dan upaya telah ditetapkan pemerintah pusat dalam menata kelembagaan baik di pusat mau pun di daerah, termasuk menyiapkan peraturan dan perundangan. Fokus evaluasi RPJMN mengenai kelembagaan adalah kelembagaan di daerah dalam rangka memperbaiki pelayanan publik.

Evaluasi ini mengungkap bahwa pemerintah daerah masih memilih jalan pragmatis dalam menata kelembagaan dengan cara mengikuti atau *"meng-copy"* kelembagaan pemerintah pusat. Salah satu alasan pentingnya adalah untuk memudahkan koordinasi program/akses anggaran kepada Kementerian/Lembaga di pusat. Dengan demikian, kelembagaan pemerintah daerah sekarang ini lebih menunjang implementasi dekonsentrasi daripada desentralisasi. Hal ini dapat mengancam perencanaan partisipatif serta menyebabkan lemahnya sinergi horizontal program pembangunan daerah. Disamping itu, ternyata peralihan yang diharapkan dari *Old Public Administration (OPA)* ke *New Public Management (NPM)* bergerak lamban secara umum, terutama karena faktor-faktor yang terkait dengan kepemimpinan, sistem informasi manajemen dan efisiensi penggunaan sumberdaya.

Kantor Pelayanan Satu Pintu (KPSP). Dalam rangka meningkatkan pelayanan perizinan usaha dan perbaikan iklim bisnis, pemerintah menetapkan kebijakan pembentukan Kantor Pelayanan Satu Pintu (KPSP) di setiap daerah. Dalam hal pencapaian target jumlah KPSP yang terbentuk kelihatannya tidak ada masalah. Namun, persepsi masyarakat terhadap perbaikan iklim bisnis belum begitu menggembirakan; disamping itu evaluasi ini mengungkap bahwa kewenangan yang diberikan kepada KPSP masih terbatas dan kebanyakannya tidak memiliki wewenang untuk memberikan perizinan. Oleh sebab itu, struktur dan kewenangan KPSP perlu ditinjau dan disempurnakan. Seyogianya KPSP memiliki kewenangan dalam memberikan perizinan, bukan hanya sekedar pintu registrasi, pemeriksaan kelengkapan dokumen, dan pemberian rekomendasi.

Kerjasama Antar Daerah (KAD): Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengamanatkan dibangunnya kerjasama antar daerah dalam rangka meningkatkan pelayanan publik dan daya saing daerah. Sebahagian pemerintah daerah telah merespon dengan menjalin kerjasama terutama dalam upaya peningkatan pelayanan publik, pengembangan wilayah dan peningkatan daya saing ekonomi daerah. Sejauh ini sebagian daerah telah memperlihatkan perkembangan dan hasil-hasil positif yang patut dicontoh atau disebarluaskan ke daerah lain, misalnya KAD di provinsi Sumatera Utara (mendorong perekonomian), KAD di provinsi Kalimantan Timur (penyediaan fasilitas umum, pelayanan kebersihan/ persampahan, dll.), KAD provinsi NTT (pengelolaan daerah aliran

sungai untuk penyediaan air bersih, pelestarian lingkungan dan pengurangan kemiskinan). Namun, peraturan/ perundangan tentang KAD masih perlu ditinjau dan disempurnakan, terutama menyangkut mekanisme penganggaran bersama. Sejauh ini banyak daerah mengeluhkan sempitnya ruang untuk membentuk dan membiayai “*joint management*”. Kebijakan yang ada sekarang membuka peluang yang luas bagi perencanaan KAD, sementara mekanisme pembiayaan bersamasama masih belum jelas. Disamping itu, diperlukan kejelasan peranan provinsi agar dapat lebih aktif mendorong dan memfasilitasi KAD.

Manajemen Sistem Informasi: Melalui pengamatan manajemen sistem informasi pada sektor pendidikan dan kesehatan terungkap bahwa aliran data dan informasi dari kabupaten/ kota kepada kementerian terkait di pusat berjalan baik, sehingga pusat bisa merespon dengan cepat dan menggunakan data untuk penyusunan kebijakan dan perencanaan. Namun, mekanisme yang berlaku saat ini justru *mem-by pass* atau melangkahi pemerintah provinsi. Pemerintah provinsi adalah pihak penerima terakhir setelah data tersebut diunggah pada website kementerian. Mekanisme yang demikian tidak saja melemahkan peran pemerintah provinsi tetapi juga mengancam penciptaan sinergi atau koherensi antara perencanaan *top-down* dengan perencanaan *bottom-up* dan partisipatif.

Penyerapan anggaran: rendahnya penyerapan anggaran dari target kelihatannya sudah menjadi “penyakit kronis birokrasi” baik di pusat mau pun di daerah. Di daerah, rendahnya penyerapan anggaran disebabkan antara lain oleh keterlambatan penetapan APBD dan ketiadaan rencana yang memiliki *target-target output/outcome* yang jelas dan terukur. Disamping itu, faktor kepemimpinan juga berperan. Kalau pemimpin memiliki komitmen untuk mendesak adanya rencana kinerja (*performance contract*) bagi setiap unit kerja atau bahkan bagi setiap pegawai (rencana kerja pegawai), diperkirakan serapan anggaran akan lebih baik. Penyakit kronis ini, bila tidak diatasi, akan selalu menyandera kesejahteraan rakyat. Untuk mengatasinya, diperlukan upaya *capacity building* (peningkatan kapasitas), serta komitmen pemimpin dalam menerapkan manajemen kinerja secara konsisten.

2.3 Analisis Aparatur

Evaluasi ini mengungkap bahwa meski pun semua daerah sampel telah melaksanakan perencanaan pengadaan pegawai sesuai PP 98/ 2000, kenyataannya mereka sering memperoleh ketetapan pegawai dari Kementerian PAN dan RB lebih kecil daripada yang dibutuhkan. Disamping itu, daerah-daerah tersebut juga sering memperoleh pegawai dengan kompetensi yang tidak sesuai dengan usulan. Kajian-kajian terdahulu (misalnya oleh KPPOD dan LAN, 2011) mengungkapkan hal yang serupa. Akibat lain dari kelemahan perencanaan pengadaan pegawai adalah

tidak meratanya kebutuhan pegawai. Saat ini dilaporkan bahwa 94% kabupaten/kota di Indonesia kekurangan guru sekolah dasar. Kenyataan ini menunjukkan kebutuhan perencanaan pegawai yang sangat mendesak, dan membutuhkan pemetaan pegawai secara nasional.

Di sisi lain, pemerintah daerah telah memperlihatkan kemajuan yang nyata ke arah pengadaan pegawai secara terbuka dan netral melalui kerjasama dengan perguruan tinggi (bahkan dengan perguruan tinggi dari luar daerah), dan lembaga-lembaga independen lainnya. Pemerintah kabupaten/ kota di Nusa Tenggara Barat, misalnya, menjalin kerjasama dengan Universitas Indonesia atau Universitas Gadjah Mada dalam penyelenggaraan uji kompetensi calon PNS. Namun, kami melihat bahwa materi ujian kompetensi masih terlalu fokus pada aspek kecakapan dan kesehatan fisik, dan belum memasukkan aspek mental¹³. Kedepan, pemerintah pusat dan pemerintah daerah seyogianya memasukkan aspek mental dalam penilaian kompetensi calon PNS.

Disamping permasalahan tersebut di atas, evaluasi ini mengungkap bahwa pengangkatan pegawai di daerah masih menafikan Badan Pertimbangan Jabatan dan Kepangkatan (Baperjakat); ternyata faktor politis dan penilaian subjektif (*like dan dislike*) dari pemimpin sangat kuat pengaruhnya dalam pengangkatan pegawai. Disamping itu kami sependapat dengan kritik para pemerhati bahwa instrumen DP3 tidak efektif dijadikan sebagai instrumen penilaian kinerja dan sebagai dasar kenaikan pangkat antara lain karena DP3 tidak menunjukkan kinerja sesungguhnya dari pegawai. Oleh sebab itu pemerintah perlu mendorong penerapan Penilaian Prestasi Kerja (PPK) PNS sesuai PP 46/ 2011.

Persoalan penting lainnya yang teridentifikasi adalah mengenai perencanaan pengembangan pegawai. Dapat dikatakan bahwa hampir semua pemerintah daerah belum menunjukkan kemajuan yang nyata dalam menyelenggarakan pengembangan pegawai secara terencana dan berkesinambungan. Sejauh ini pemerintah daerah mengandalkan pendidikan dan latihan (Diklat) reguler, yakni Diklat prajabatan, Diklat kepemimpinan, dan Diklat fungsional untuk pengembangan kapasitas pegawai. Namun, pemerintah daerah umumnya menghadapi kendala keterbatasan dana, sehingga banyak pegawai yang sudah menduduki jabatan tetapi belum mengikuti Diklat kepemimpinan. Beberapa kajian terdahulu (misalnya Jin Park dan Evi Maya Savira, 2011) bahkan menyimpulkan bahwa lembaga-lembaga yang ditetapkan pemerintah sebagai penyelenggara

13 Aspek mental memiliki makna berbeda-beda di tengah masyarakat dan para pakar. Dalam dokumen ini, akhlak meliputi kejujuran dan etika, sedangkan karakter meliputi sifat-sifat yang melekat pada seseorang (yang dibutuhkan oleh good leader) seperti tanggungjawab, kinerja/disiplin tinggi, komitmen, serta sikap menolak KKN.

Diklat PNS belum mampu mencetak pegawai yang profesional. Lebih jauh lagi, meski pun sebahagian pemerintah daerah yang kreatif telah melakukan terobosan-terobosan melalui berbagai kebijakan seperti pemberian beasiswa belajar bagi PNS, pemberian izin sekolah dengan biaya sendiri, kami melihat langkah tersebut tidak sepenuhnya ditunjang oleh analisis kebutuhan atau analisis gap tugas dan fungsi masing-masing organisasi perangkat daerah (OPD). Pengembangan kapasitas pegawai tidak hanya memerlukan anggaran yang lebih besar, tetapi juga komitmen pemimpin dan proses perencanaan yang berorientasi kebutuhan.

2.4 Analisis Efektifitas Perencanaan dan Penganggaran

Dibawah topik (outcome area) ini dibahas berbagai sub-topik antara lain mengenai koherensi RPJMD dengan RPJMN, kapasitas dan pengelolaan keuangan daerah, standar pelayanan minimum (SPM), perencanaan partisipatif dan sumberdaya perencanaan.

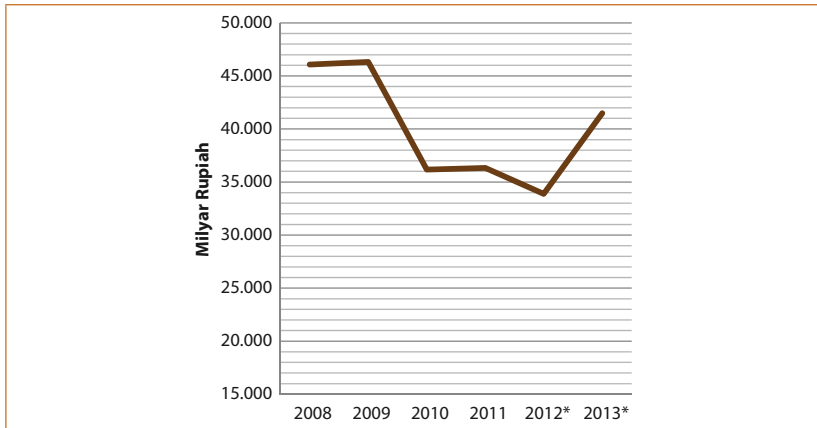
Evaluasi ini mengungkap bahwa RPJMD dan RPJMN cukup selaras pada tingkat tujuan umum (*overall goal*), yakni pengurangan kemiskinan, pembangunan pendidikan, dan pembangunan kesehatan. Namun, evaluasi menemui kesulitan untuk melihat lebih jauh dan lebih dalam mengenai keselarasan prioritas pada tingkat sasaran (*goal dan outcomes*) karena *ketiadaan atau defisit indikator-indikator outcomes* yang jelas dalam dokumen-dokumen perencanaan yang ada. Memang tidak bisa dipungkiri, dalam sistim pemerintahan yang terdesentralisasi dan sistim politik demokratis, penyelarasan yang ideal antara RPJMN dan RPJMD sulit ditentukan. Presiden dan Kepala Daerah sama-sama dipilih langsung oleh rakyat dan masing-masing memiliki “janji-janji prioritas” semasa kampanye yang harus dituangkan dalam dokumen perencanaan/ penganggaran pembangunan. Dengan demikian, persoalan harmonisasi RPJMD dan RPJMN tidak hanya memerlukan pemecahan teknis (peningkatan kapasitas perencana) tetapi juga komitmen (*political will*) dari para pemimpin. Kami melihat ada peluang harmonisasi RPJMN dan RPJMD yang lebih baik, yakni dengan menerapkan perencanaan dan penganggaran yang berfokus pencapaian IPM dan SPM. Orientasi kepada IPM dan SPM bukan berarti mengabaikan kebutuhan pembangunan lainnya. Indikator-indikator IPM sudah standar dan terukur; namun, indikator-indikator SPM perlu ditinjau kembali dan direvisi sehingga lebih terukur dan jelas *output* dan *outcome*-nya.

Pengelolaan Keuangan Daerah: Narasumber dari pemerintah daerah pada umumnya berpendapat bahwa perangkat peraturan/ perundangan yang sekarang berlaku sudah mendorong transparansi, akuntabilitas dan efisiensi dengan baik. Namun, tidak bisa dipungkiri masih terdapat pemahaman yang berbeda-beda dalam implementasinya karena kurangnya sosialisasi. Perubahan sistim akuntansi

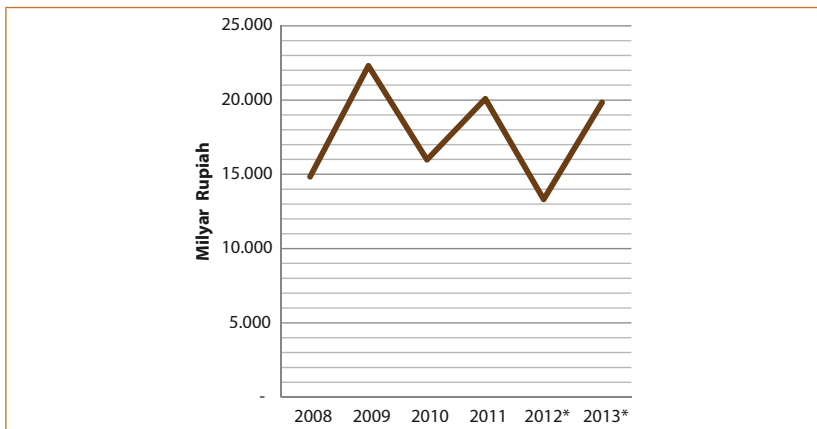
keuangan pemerintah memberikan dampak positif dan negatif. Dampak positif ditunjukkan dari peningkatan kemampuan Pemerintah Daerah menetapkan penyelesaian Perda APBD dengan lebih cepat. Pelaksanaan *treasury single account* juga memberikan adanya kepastian terhadap penerimaan kas daerah, percepatan pelaksanaan kegiatan/belanja daerah, dan berkurangnya sisa dana pada akhir tahun anggaran. Gambar 5 menegaskan bahwa secara agregat pemerintah kabupaten/ kota memang telah mampu menurunkan sisa lebih penggunaan anggaran (Silpa) secara signifikan selama periode 2008-2012, meskipun dari budget 2013 terlihat ada lonjakan jumlah Silpa. Tetapi, data pada Gambar 6 memperlihatkan bahwa Silpa provinsi tidak memiliki kecenderungan (*trend*) penurunan serupa kabupaten/ kota. Dengan kata lain, pemerintah provinsi belum berhasil menurunkan sisa lebih penggunaan anggaran (Silpa) secara persisten dan signifikan.

Di sisi lain, Pemerintah Daerah juga terhambat dengan kemampuan akuntansi dari pegawai pada pengelola keuangan daerah, karena tiga hal: (i) Pedoman pengelolaan keuangan daerah masih cukup rumit, (ii) Membutuhkan waktu lama untuk memahami standar akuntansi pemerintah, dan (iii) Sistem informasi keuangan daerah berkembang sangat dinamis, sehingga menyulitkan daerah untuk beradaptasi; Kementerian Dalam Negeri memperkenalkan SIKD (Sistem Informasi Keuangan Daerah) dengan software dan format sendiri, sedangkan BPK memperkenalkan SIMDA (Sistem Manajemen Informasi Keuangan Daerah) berbasis software dan format yang berbeda. Dengan demikian, perbaikan pengelolaan keuangan daerah tidak saja memerlukan peningkatan kapasitas sumberdaya manusia, tetapi juga penyederhanaan/ penyesuaian sistem informasi keuangan daerah.





Gambar 5. Sisa lebih anggaran (silpa aktual)¹⁴ kabupaten/kota 2009-2013



Gambar 6. Sisa lebih anggaran (silpa aktual)¹⁵ provinsi 2009-2013

14 Sumber: Diolah dari data Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJP, 2013), Kementerian Keuangan Republik Indonesia. Angka untuk tahun 2008-2011 adalah angka aktual, sedangkan angka untuk tahun 2012 dan 2013 adalah angka dalam budget.

15 Ibid.

Kapasitas Keuangan Daerah: Tidak bisa dipungkiri bahwa sebagian besar dari anggaran pendapatan daerah masih bersumber dari dana perimbangan. Setiap tahunnya sekitar sepertiga dari APBN ditransfer ke daerah. Pada tahun 2012 misalnya, agregat nasional pendapatan daerah yang bersumber dari dana perimbangan mencapai Rp. 380.601,1 milyar atau 69%, dan selebihnya bersumber dari pendapatan asli daerah (20%) serta pendapatan lain-lain (11%). Dari segi jumlah, sebenarnya daerah tidak dapat dikatakan “miskin”. Sayangnya jumlah dana yang besar tersebut sebagian besarnya masih tersedot untuk belanja pegawai, kendati pun akhir-akhir ini semakin banyak pemerintah daerah yang telah menunjukkan upaya nyata dalam memperbesar belanja modal. Secara nasional, komponen belanja pegawai merupakan bagian terbesar yang mana pada tahun 2012 nilainya mencapai Rp. 261.152,58 Milyar atau 42,3%, menurun dari 45% pada tahun 2011. Penurunan belanja pegawai tersebut digunakan sebagian untuk belanja modal yang menduduki porsi kedua dengan nilai Rp. 137.438,19 Milyar atau 22,3%, naik 0.3% dari tahun 2011. Pemerintah daerah memerlukan dukungan dalam mendesain pembangunan yang *pro-growth* dan *pro-poor*, serta perluasan basis pajak dan penyiapan peraturan (PERDA) untuk meningkatkan PAD.

Standar Pelayanan Minimum (SPM): Undang-Undang 32/2004 mewajibkan Pemerintah Daerah membuat tahapan rencana penerapan SPM sesuai dengan kemampuan Pemerintah Daerah. Di samping itu, EKPPD juga menetapkan SPM sebagai salah satu bidang yang dinilai untuk menentukan kualitas tatakelola pemerintahan. Beberapa daerah, meski pun belum memiliki rencana tahapan penerapan SPM, telah menggunakan SPM sebagai acuan dalam perencanaan dan penganggaran. Namun, secara keseluruhan sejauh ini SPM dapat dikatakan sebagai “mutiara tersembunyi”, kebijakan/ instrumen yang sangat berharga tetapi tidak dipakai. SPM masih dianggap sebagai “barang pusat” dan belum dijadikan sebagai basis perencanaan/ penganggaran di daerah.

Perencanaan Partisipatif: Pemerintah Daerah menyediakan, paling tidak dua arena untuk mewadahi partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan penganggaran pembangunan – (1) Musrenbang, dan (2) Penjaringan Aspirasi Masyarakat (Jaring Asmara). Musrenbang merupakan proses perencanaan *bottom-up* yang dilakukan mulai dari tingkat desa sampai dengan Kabupaten/Kota, dan diselenggarakan oleh eksekutif, sedangkan Jaring Asmara adalah tatap muka dengan masyarakat yang umumnya dilakukan oleh anggota legislatif. Sayangnya, kedua arena tersebut belum mampu mendorong pengembangan anggaran pembangunan pro-akyat. Musyawarah pembangunan (Musrenbang) sepertinya kehilangan pesona ditengah masyarakat antara lain karena sering “terlindasnya” usulan-usulan yang telah diajukan masyarakat oleh perencanaan aras atas pegawai kecamatan atau dinas teknis, sehingga banyak sekali usulan masyarakat yang akhirnya hilang begitu saja dan tidak tertuang dalam dokumen anggaran. Perencanaan partisipatif

aras bawah (desa dan kecamatan) perlu lebih disederhanakan dan dirancang lebih informal untuk menjaga “ruh partisipasinya”. Disamping itu, perencanaan partisipatif perlu disertai dengan mekanisme penganggaran yang partisipatif agar masyarakat bersama pemerintah desa memiliki pengaruh yang lebih besar dalam menetapkan prioritas pembangunan mereka.

Kami mengidentifikasi beberapa contoh inisiatif yang memberikan hak kepada masyarakat dalam mengambil keputusan pembangunan desa, seperti Anggur Merah di provinsi NTT, dimana setiap desa memperoleh alokasi anggaran sebesar Rp. 250 juta/ tahun untuk membiayai program-program yang direncanakan sendiri oleh masyarakat; dan program Gerbang Dayaku di kabupaten Kutai Kartanegara, yang mengalokasikan anggaran sebesar Rp. 2 milyar per desa per tahun untuk membiayai kegiatan-kegiatan pembangunan yang diusulkan masyarakat melalui musyawarah pembangunan (Musbangdes). Inisiatif-inisiatif yang demikian perlu diidentifikasi, dan dampak serta pelajaran-pelajaran penting dari inisiatif tersebut perlu dievaluasi, dan praktek yang baik (*smart practices*) disebarluaskan. Hemat kami, perencanaan partisipatif aras bawah akan lebih bermanfaat bagi masyarakat bila ada jaminan anggaran dan wewenang pengambilan keputusan oleh desa sebagaimana dicontohkan, serta aspek teknokratis perencanaannya diperkuat oleh dinas/ instansi terkait. Perspektif ini seyogianya menjadi perhatian pemerintah dalam merevisi undang-undang tentang pemerintahan desa yang sekarang sedang berlangsung.



Bab 3

Catatan Akhir dan Rekomendasi

Sebagaimana ditunjukkan hasil evaluasi ini, Indonesia berhasil mencapai pertumbuhan ekonomi yang mengesankan di atas 6 % per tahun selama 2010-2012 ditengah situasi global yang tidak kondusif. Pertumbuhan ekonomi yang demikian mencerminkan daya tahan ekonomi Indonesia yang relatif baik. Namun, di sisi lain daya saing global Indonesia agak mengalami stagnansi selama empat tahun terakhir, terutama disebabkan oleh kelemahan pada faktor institusi, infrastruktur, inovasi dan teknologi. Indeks pembangunan manusia (IPM) yang mencerminkan tingkat kesejahteraan masyarakat terus meningkat selama empat tahun terakhir. Namun, pertumbuhan ekonomi yang cukup mengesankan semenjak 2010 ternyata masih menyisakan jumlah penduduk miskin dan hampir miskin (*vulnerable*) dalam jumlah yang tidak bisa diabaikan. Kesenjangan distribusi pendapatan, yang diukur dengan indeks gini, juga ternyata makin melebar; pada tahun 2009 indeks gini dilaporkan sebesar 0,37, sedangkan tahun 2011 naik menjadi 0,41. Disamping masalah ketimpangan distribusi pendapatan dan pengurangan angka kemiskinan, pengurangan angka pengangguran juga masih merupakan tantangan ke depan. Lebih jauh lagi, kemiskinan ternyata masih terpusat di pedesaan, terutama di kawasan Indonesia Timur. Demikian pula halnya dengan ketimpangan indeks pembangunan manusia (IPM); evaluasi ini mengungkap, meski pun semua daerah menunjukkan kecenderungan peningkatan IPM setiap tahun, IPM dikawasan Indonesia Timur berada di bawah rata-rata nasional. Namun, ketimpangan IPM antar kawasan semakin mengecil karena daerah-daerah relatif tertinggal di kawasan timur ternyata mampu meningkatkan IPM-nya secara lebih cepat dari daerah-daerah lain.

Berbagai kelemahan institusi sebagaimana dilaporkan tidak hanya mengancam daya saing Indonesia, tetapi juga pelayanan publik. Disamping faktor institusi, berbagai isu terkait kualitas aparatur serta lemahnya koherensi antara RPJMN dengan RPJMD serta "*missing link*" antara perencanaan dan penganggaran juga menjadi kendala atau tantangan dalam meningkatkan pelayanan publik.

3.1 Rekomendasi umum

1. Temuan-temuan evaluasi tengah periode RPJMN 2010-2014 ini mengisyaratkan perlunya disain kebijakan ekonomi yang lebih *pro-poor* dan lebih *pro-job* daripada yang diterapkan dewasa ini.

2. Disamping itu, pengurangan kemiskinan yang menumpuk di pedesaan memerlukan kebijakan revitalisasi pembangunan pedesaan berbasis pertanian. Tidak bisa dipungkiri, mayoritas penduduk Indonesia tinggal di pedesaan dan bergantung kepada pertanian. Sektor pertanian memiliki daya serap tenaga kerja yang relatif besar. Disamping itu, hasil-hasil studi oleh para pakar lainnya menunjukkan bahwa sektor pertanian yang ditopang dengan industri berbasis pertanian memiliki potensi *multiplier effect* yang besar dalam upaya perbaikan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat. Oleh sebab itu, kebijakan-kebijakan pembangunan yang diorientasikan untuk memecah berbagai persoalan yang menghambat pertumbuhan sektor pertanian seyogianya menjadi fokus pemerintah ke depan.
3. Lebih jauh hasil evaluasi ini mengungkap bahwa disamping kualitas tatakelola pemerintahan yang baik, belanja pemerintah daerah di bidang pendidikan memberi pengaruh positif dan signifikan terhadap pencapaian *outcomes* pendidikan; begitu pula halnya di bidang kesehatan. Seyogianya pemerintah dan pemerintah daerah meningkatkan alokasi belanja untuk kedua sektor tersebut, sehingga dapat menjadi pengungkit peningkatan daya saing ekonomi dan peningkatan pembangunan manusia (IPM).
4. Analisis juga mengungkap bahwa defisit infrastruktur merupakan salah satu faktor yang mendesak untuk diatasi guna mengungkit daya saing global Indonesia. Tantangan ini memerlukan alokasi belanja modal yang lebih besar dari pemerintah pusat mau pun pemerintah daerah. Hemat kami, upaya pemerintah untuk mengurangi subsidi BBM dan mengalihkannya untuk pembiayaan pembangunan infrastruktur merupakan langkah yang tepat, disamping mengoptimalkan upaya pendanaan melalui mekanisme PPP (*Public Private Partnership*) sebagaimana direncanakan dalam MP3EI (Master Plan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia).

3.2 Rekomendasi Peningkatan Efektifitas Kelembagaan

1. **Penguatan fungsi Korbinwas Gubernur:** Evaluasi mengungkap bahwa koordinasi dan supervisi masih merupakan tantangan penting menuju perbaikan pelayanan publik dan daya saing. Simpul perbaikan koordinasi vertikal pusat-daerah tentunya Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Oleh sebab itu, upaya-upaya penguatan fungsi koordinasi, pembinaan dan pengawasan (Korbinwas) Gubernur seyogianya diperkuat. Penguatan fungsi tidak hanya memerlukan kejelasan batasan peran atau "*job description*" dan dukungan sarana/ prasarana sesuai kebutuhan, tetapi juga dukungan SDM yang kompeten. Faktor yang terakhir (SDM) memerlukan upaya yang sistematis dan berkesinambungan dalam pengembangan kapasitas (*capacity building*). Upaya revisi PP 38/ 2007 yang sekarang sedang berjalan hendaknya

memerhatikan *trade-off* antara penentuan *job-description* yang terlalu umum (beresiko multi-tafsir) dengan penentuan tugas-tugas yang terlalu rinci atau kaku (beresiko menghambat ketanggapan atau *responsiveness* dan inovasi).

2. **Pemerintah Provinsi sebagai fasilitator perencanaan:** Pemerintah provinsi sudah seharusnya mengurangi perannya sebagai pelaksana program pembangunan yang sudah menjadi tanggungjawab pemerintah kabupaten/kota. Pemerintah pusat seyogianya memberkan peran yang lebih besar kepada pemerintah provinsi dalam proses perencanaan pembangunan. Dengan demikian, pemerintah provinsi berperan sebagai fasilitator dalam mengupayakan keselarasan dan sinergi program dan kegiatan pembangunan antar daerah dalam provinsi;
3. **Perbaikan sistim informasi manajemen:** Evaluasi mengungkap bahwa pemerintah provinsi tidak jarang menjadi penerima informasi terakhir. Di sektor pendidikan, misalnya, pemerintah provinsi menerima informasi dari kementerian Pendidikan (bukan dari kabupaten/ kota) setelah data diunggah pada situs web kementerian tersebut. Praktek semacam ini menyulitkan pemerintah provinsi dalam upaya menciptakan sinergi pembangunan antar daerah. Hemat kami, pemerintah perlu mengembangkan sistim informasi yang tidak melangkahi pemerintah provinsi. Pemerintah pusat (K/L) semestinya menerima informasi dari provinsi, bukan sebaliknya;
4. **Membangun KAD melalui penguatan peran provinsi:** pemerintah provinsi perlu mengambil peran yang lebih aktif dalam mempromosikan dan membina kerjasama antar daerah (KAD) yang berorientasi kepada perbaikan pelayanan publik, peningkatan kesejahteraan masyarakat dan pelestarian lingkungan hidup. Dalam batasan regulasi yang ada serta berbagai keterbatasan sumberdaya, beberapa daerah sebagaimana kami laporkan memperlihatkan inovasi dan hais-hasil KAD yang menggembirakan. Praktek-praktek cerdas yang demikian perlu diidentifikasi lebih banyak lagi untuk menjadi pelajaran dan perluasan penerapannya. Namun, Sebagaimana diungkap evaluasi ini, kerangka regulasi KAD yang ada sekarang ini memang telah memberikan kesempatan luas dalam kerjasama perencanaan KAD, tetapi ruang untuk kerjasama pembiayaan KAD masih terlalu sempit. Oleh sebab itu, regulasi KAD yang ada sekarang perlu ditelaah secara menyeluruh dan direvisi.

3.3 Rekomendasi Peningkatan Kualitas Aparatur

1. **Pengutamaan karakter untuk mengungkit kinerja:** Semua mengakui bahwa kecakapan (skill) dan kesehatan fisik sangat penting bagi profesionalisme seseorang. Tetapi, untuk menghasilkan kinerja yang optimal, seseorang memerlukan mental (akhlah dan karakter) yang sehat. Oleh sebab itu, direkomendasikan agar penilaian aspek mental mendapat perhatian yang

lebih besar lagi dalam penerimaan pegawai baru ke depan. Lebih jauh lagi, penilaian mental dan kinerja juga diperlukan dalam hal promosi atau mutasi pegawai. Sudah saatnya DP3 sebagai instrumen digantikan oleh instrumen penilaian yang mengintegrasikan aspek mental dan sasaran kinerja pegawai (SKP). Sasaran kinerja pegawai berorientasi kepada sasaran kinerja unit kerja atau organisasi yang seyogianya dituangkan dalam bentuk kontrak kinerja (*performace contract*) antara masing-masing pegawai dengan atasan langsungnya;

- 2. Pergeseran dari insentif materialis ke insentif yang memberdayakan:** Remunerasi itu penting, tetapi tidak cukup. Pemberdayaan yang terlalu mengandalkan remunerasi ternyata tidak berbanding lurus dengan perbaikan kinerja atau pun pengurangan praktek-praktek tidak terpuji (suap dan korupsi) di kalangan pegawai. Kami merekomendasikan agar pemerintah memberi perhatian yang lebih besar kepada pemberian insentif lain yang memotivasi dan memberdayakan, antara lain: pengembangan kapasitas berorientasi kebutuhan, perbaikan jaminan masa pensiun, perbaikan disiplin melalui perbaikan sarana/ prasarana ruangan dan lingkungan kerja, serta penerapan manajemen kinerja secara menyeluruh dan konsisten. Manajemen kinerja bukan hanya sekedar penilaian kinerja, tetapi meliputi perencanaan, pembinaan, penilaian serta pemberian penghargaan dan sanksi (*reward and punishment*);
- 3. Pendampingan, memangkas hambatan struktural:** Peningkatan efektifitas kelembagaan dan kualitas paratur perlu dipercepat. Salah satu pendekatan yang patut dipertimbangkan adalah melalui pendampingan berorientasi kebutuhan. Secara berjenjang turun, pemerintah pusat memberikan pendampingan kepada pemerintah provinsi, sedangkan pemerintah provinsi memberikan pendampingan kepada pemerintah kabupaten/ kota. Daerah-daerah yang paling memerlukan pendampingan kelihatannya adalah daerah otonom baru (DOB). Namun, daerah-daerah lain yang memerlukan pendampingan juga perlu diidentifikasi. Disamping memerhatikan kebutuhan, pendampingan semestinya juga memerhatikan prinsip partisipasi, mempertimbangkan dampak (*multiplier effect*) dan strategi penyelesaian (*exit strategy*).

3.4 Rekomendasi Mengenai Perencanaan dan Penganggaran

Tidak bisa dipungkiri bahwa koherensi dan sinergi perencanaan pusat-daerah masih lemah; demikian pula dengan koherensi dan sinergi perencanaan lintas sektor di daerah. Dokumen RPJMN tidak sepenuhnya menjadi acuan pemerintah daerah dalam perencanaan program, termasuk dalam menetapkan indikator-indikator sasaran-sasaran pembangunan. Indikator-indikator sasaran yang

semestinya menguraikan outcomes dan outputs dengan spesifik dan terukur, ternyata merupakan “barang langka” dalam dokumen-dokumen perencanaan pembangunan, tidak saja di daerah tetapi juga di pusat. Oleh Sebab itu, kami menganjurkan:

1. Perlu disepakati basis data (database) dan simpul sasaran pembangunan, dalam konteks NKRI, yang terukur dan sekali gus menjadi acuan dalam penganggaran. Hemat kami, seluruh program ke depan harus didisain atau diorientasikan untuk mencapai sasaran-sasaran IPM dan sasaran-sasaran SPM (**perencanaan dan penganggaran berorientasi IPM dan SPM**). Selama ini, indikator-indikator IPM sudah standar dan terukur; namun indikator-indikator SPM perlu direview secara menyeluruh dan disempurnakan sehingga lebih terukur;
2. Sejalan dengan reorientasi perencanaan dan penganggaran tersebut, diperlukan pengembangan kapasitas aparatur di bidang pengelolaan keuangan daerah, serta perencanaan dan penganggaran secara terencana dan berkesinambungan;
3. **Perencanaan partisipatif aras bawah** (desa dan kecamatan) perlu disederhanakan, dan didisain lebih informal daripada musyawarah pembangunan yang berlaku sekarang guna memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk berpartisipasi seluas-luasnya. Peran para perencana dari dinas teknis seyogianya memperkuat hasil perencanaan partisipatif dengan analisis teknokratis yang memadai (*sebagai fasilitator*), bukan menjadi *kompetitor* masyarakat desa dalam mengajukan usulan-usulan. Disamping itu, desa seyogianya memiliki rencana jangka menengah (RPJM Desa) yang disusun melalui proses partisipatif. Dengan adanya RPJM Desa yang sudah disusun secara partisipatif, pemangku kepentingan dari sektor terkait akan lebih mudah membantu analisis teknokratis. Tanpa adanya RPJM Desa sebagai acuan semua pemangku kepentingan, usulan-usulan tahunan dari desa masih saja dianggap sebagai “*shopping list*” dan sering “dipatahkan” atau ditolak pada forum perencanaan yang lebih tinggi di tingkat kecamatan dan kabupaten/ kota. Lebih jauh lagi, pemerintah dan masyarakat desa seyogianya diberi/ memiliki kewenangan yang lebih besar dalam pengambilan keputusan serta didukung dengan anggaran yang memadai. Inovasi dan praktek cerdas mengenai kewenangan anggaran seperti di provinsi Kalimantan Timur dan NTT adalah sebagian contoh dari sekian banyak yang telah dilakukan di Indonesia. Oleh sebab itu, Undang-Undang tentang Pemerintahan Desa yang sekarang sedang dibahas di DPR hendaknya memerhatikan kewenangan tersebut.

Daftar Referensi

Anonim. 2013. Laporan Evaluasi Tengah Periode RPJMN 2010-2014. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), Decentralisation as Contribution to Good Governance (DeCGG/ GIZ), and Provincial Government Strengthening Program (PGSP/ UNDP). Jakarta.

Bappenas. 2010. Rencana Pembangunan Nasional (RPJMN) 2010-2014. Jakarta.

Bappenas. 2012. Evaluasi dua tahun pelaksanaan RPJMN 2010-2014. Jakarta.





kerja sama
jerman
DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

