

**Laporan
Akhir**

**Final
Report**

PENGEMBANGAN SISTEM
**MONITORING
&
EVALUASI**
DESENTRALISASI DAN
OTONOMI DAERAH

SESUAI DENGAN UU NO. 32 TAHUN 2004



**DEPARTEMEN DALAM NEGERI
REPUBLIK INDONESIA**



PLOD
PROGRAM S2 POLITIK LOKAL DAN OTONOMI DAERAH
UNIVERSITAS GADJAH MADA

Laporan Akhir
(Final Report)

**PENGEMBANGAN SISTEM MONITORING DAN EVALUASI
DESENTRALISASI DAN OTONOMI DAERAH
SESUAI DENGAN UU No. 32 TAHUN 2004**

Kerjasama Antara

DIREKTUR PENGEMBANGAN KAPASITAS
DAN EVALUASI KINERJA DAERAH
DIREKTORAT JENDERAL OTONOMI DAERAH
DEPARTEMEN DALAM NEGERI

Dengan

SEKOLAH PASCASARJANA
PROGRAM STUDI ILMU POLITIK
KONSENTRASI POLITIK LOKAL DAN OTONOMI DAERAH
UNIVERSITAS GADJAH MADA
YOGYAKARTA

MARET 2006



KATA PENGANTAR

Kebijakan desentralisasi memberikan kewenangan besar kepada pemerintah daerah menjalankan fungsi-fungsi dasarnya, yakni pelayanan publik, perumusan kebijakan, manajemen konflik dan pemberdayaan masyarakat secara mandiri dalam konteks lokal. Dalam pelaksanaannya, kebijakan ini telah melahirkan kegairahan di pemerintah daerah dalam mengembangkan kapasitas guna dapat mewujudkan kewenangan besar yang ada di tangannya. Dalam beberapa kasus, hal ini berimplikasi pada menguatnya kapasitas kelembagaan pemerintah daerah sehingga mampu menyediakan pelayanan yang baik bagi masyarakat. Namun dalam kasus lain, telah melahirkan disorientasi di kalangan pemerintah daerah karena besarnya kewenangan, kewajiban, dan peluang baru yang dimiliki.

Hal yang perlu digarisbawahi adalah bahwa dari sudut kepentingan pendalaman demokrasi (*deepening democracy*) dan penciptaan pemerintah yang efektif, otonomi daerah merupakan instrumen yang bisa bernilai positif ataupun negatif tergantung pada siapa dan bagaaimana pelaksanaannya. Agar implementasi desentralisasi tidak menyimpang dari maksud awal dan tidak mengalami bias pemaknaan maka dibutuhkan suatu evaluasi dan monitoring yang bersifat menyeluruh mengenai pencapaian implementasi kebijakan desentralisasi. Evaluasi dan monitoring perlu dilakukan secara menyeluruh, terarah dengan parameter yang terukur tentang tingkat keberhasilan dan kegagalannya. Hal-hal inilah yang masih merupakan persoalan bagi Indonesia hingga saat ini: evaluasi dan monitoring yang bersifat menyeluruh dengan parameter yang terukur belum tersedia secara memadai.

Dalam rangka menjawab persoalan di atas, Program Pascasarjana Politik Lokal dan Otonomi Daerah Universitas Gadjah Mada merancang sebuah studi mendalam terhadap Pengembangan Sistem Monitoring dan Evaluasi Desentralisasi dan Otonomi Daerah Sesuai dengan UU No. 32 Tahun 2004. Secara spesifik sistem monev ini dirancang untuk memperkuat pemerintah dalam menjalankan keempat fungsi dasar di atas.

Kajian ini tidak akan bisa berjalan tanpa dorongan dan dukungan dari berbagai pihak. Inisiasi awal didukung oleh Direktorat Pengembangan Kapasitas dan Evaluasi Kinerja Daerah, Direktorat Jenderal Otonomi Daerah Departemen Dalam Negeri, untuk itu kami sampaikan terima kasih atas kepercayaannya. Juga, terima kasih kami sampaikan kepada Tim Peneliti dan Tenaga Pendukung yang telah bekerja keras dalam mendukung persiapan dan penyelesaian laporan ini. Semoga hasil kajian ini memberikan manfaat bagi Depdagri dan pihak lain yang terkait dalam rangka pengembangan pemerintahan yang efektif (*effective governance*).

Yogyakarta, Maret 2006

Tim Peneliti



JIP
**JURUSAN POLITIK &
PEMERINTAHAN
FISIPOL UGM**

Daftar isi

Kata Pengantar__ii

Darfat isi__iv

BAB I PENDAHULUAN_1

A. LATARBELAKANG__1

B. TUJUAN PENELITIAN__4

B.1 Umum__4

B.2 Khusus__4

C. KERANGKA PIKIR__4

C.1 Pelayanan Publik (*Public Services*)__6

C.2 Pembuatan Keputusan (*Policy Making*)__8

C.3 Pemberdayaan: *Empowered Participatory Governance*__11

C.4 Manajemen Konflik: Pelayanan dan Pengelolaan *Right Bases*__12

D. RUANG LINGKUP STUDI__17

E. METODE PENELITIAN__18

F. TAHAPAN KEGIATAN__18

F.1 Tahap Pertama: Pemetaan Persoalan__19

F.2 Tahan Kedua: Perumusan Instrumen Monitoring dan Evaluasi__19

F.3 Tahap Ketiga: Studi Lapangan__20

F.4 Tahap Keempat: Perbaikan Sistem Monev dalam Kerangka Desentralisasi dan Otonomi Daerah__20

F.5 Tahap Kelima: Penyusunan Laporan Akhir__21

G. PENENTUAN LOKASI PENELITIAN__21

H. TIM PENELITI__22

H.1 Tenaga Ahli__22

H.2 Tenaga Pendukung__23



BAB II *REVIEW* MODEL-MODEL MONITORING DAN EVALUASI OTONOMI DAERAH__24

- A. PENGANTAR__24
- B. DUA MODEL SISTEM MONITORING DAN EVALUASI__25
- C. BENTUK DAN LIMITASI MODEL MONITORING DAN EVALUASI
PEMERINTAH__27
 - C.1 Desain dan Limitasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah
(SAKIP) __27
 - C.2 Standar Pelayanan Minimum__29
- D. BENTUK DAN LIMITASI MODEL MONITORING DAN EVALUASI
LEMBAGA NON PEMERINTAH__32
 - D.1 Instrumen Monev JPIP__33
 - D.2 Instrumen Monev KPPOD__35
 - D.3 Instrumen Monev IRDA__39
- E. *LESSON LEARNED* MONEV NON PEMERINTAH__45

BAB III INSTRUMEN DAN METODE MONEV__47

- A. STRUKTUR UMUM MONITORING DAN EVALUASI__47
 - A.1 Nilai dan Prinsip Dasar__48
 - A.1.1 Prinsip dan Nilai Normatif *Good Governance*__49
 - A.1.2 Prinsip Metodologis dan Elemen Monev__51
 - A.2 Level Monitoring dan Evaluasi__55
 - A.2.1 Kapasitas Potensial__55
 - A.2.2 Kapasitas Aktual__56
 - A.2.3 Indikator dan Proxy Indikator__57
- B. INSTRUMEN MONITORING DAN EVALUASI__58
 - B.1 Instrumen Monev Kapasitas Potensial Pemerintah Daerah__60
 - B.1.1 Dimensi Kapasitas Aktor Organisasi__60



- a. Isu Strategis Komitmen Kepala Daerah__60
 - b. Isu Strategis Kompetensi Kepala Daerah__61
 - c. Isu Strategis Inisiatif Inovasi__62
- B.1.2 Dimensi Kapasitas Organisasi__62
 - a. Isu Strategis Struktur Organisasi Pemda__62
 - b. Isu Strategis Manajemen Organisasi__63
 - c. Isu Strategis Sumberdaya Aparatur__63
 - d. Isu Strategis Sumberdaya Keuangan__64
- B.1.3 Dimensi Kapasitas Sistem__64
 - a. Isu Strategis Kerangka Regulasi Daerah__64
 - b. Isu Strategis Lingkungan kebijakan yang mendukung__65
- B.2 Instrumen Monev Kapasitas Aktual (Outputs) __66
 - B.2.1 Dimensi Kapasitas Output Pelayanan Publik Dasar__66
 - B.2.1.1 Sektor Pendidikan __66
 - a. Isu Strategis Anggaran yang memadai untuk sektor pendidikan__66
 - b. Isu Kebijakan Strategis dan atau Program Unggulan untuk Pengembangan pendidikan__66
 - c. Isu strategis Ketersediaan Sumberdaya Manusia dan Sarana Fisik Pendukung __67
 - d. Isu strategis Standarisasi Pelayanan Pendidikan__67
 - B.2.1.2 Sektor Kesehatan __67
 - a. Isu Strategis Anggaran yang Memadai untuk Sektor Kesehatan __67
 - b. Isu Strategis Kebijakan Strategis dan atau Program Unggulan untuk Pengembangan Kesehatan__68
 - c. Isu Strategis Ketersediaan Sumberdaya Manusia dan Sarana Fisik Pendukung __68
 - d. Isu Strategis Standarisasi Pelayanan Kesehatan__69
 - B.2.1.3 Sektor Pengentasan Kemiskinan __69
 - a. Isu Strategis Anggaran untuk Pengentasan Kemiskinan__69
 - b. Isu Strategis Kerangka Regulasi, Kebijakan Strategis dan Program unggulan Pengentasan Kemiskinan__69
 - c. Sumberdaya, Sarana Fisik Pendukung __70



- B.3 Dimensi Kapasitas *Outcomes* __70
C. OPERASIONALISASI INSTRUMEN MONEV __70

BAB IV KERANGKA ANALISIS HASIL MONITORING DAN EVALUASI OTONOMI DAERAH__73

- A. PENGANTAR __73
B. METODOLOGI SKORING __74
B.1 Kapasitas Potensial __74
B.2 Kapasitas Aktual __75
B.3 Lembar Matriks skor Kapasitas Potensial __76
B.3.1 Kapasitas Aktor Strategis __76
B.3.2 Kapasitas Organisasi __76
B.3.3 Kapasitas Sistem __77
B.4 Lembar Matriks Skor Kapasitas Aktual __77
B.4.1 Sektor Pendidikan __77
B.4.2 Sektor Kesehatan __78
B.4.3 Sektor Pengentasan Kemiskinan __79
C. INTERPRETASI HASIL MONEV __80
C.1 Lembar Matriks Hasil Pemeringkatan Kapasitas Potensial __80
C.2 Lembar Matriks Hasil Pemeringkatan Kapasitas Aktual __80
D. IMPLIKASI HASIL MONEV PADA PENINGKATAN KAPASITAS __81

BAB V PENUTUP __82

Daftar Pustaka



BAB I:

PENDAHULUAN



A. LATARBELAKANG

Berjalannya proses desentralisasi dalam enam tahun terakhir ini, baik dalam skema UU No. 22 tahun 1999 maupun UU No. 32 tahun 2004, memungkinkan terjadinya pergeseran hubungan kekuasaan antara pusat dan daerah yang ditandai dengan penyerahan wewenang (*transfer of powers*) dari pemerintah pusat kepada pemerintahan di daerah.

Proses penyerahan wewenang disambut dengan harapan besar akan terjadinya perubahan di daerah-daerah, khususnya yang terkait dengan agenda demokratisasi dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Harapan ini didasarkan pada asumsi bahwa desentralisasi dan otonomi daerah akan dapat menjamin berjalan empat fungsi dasar pemerintahan, yakni dalam hal penyediaan pelayanan publik yang lebih

baik; peningkatan kemampuan daerah untuk menghasilkan kebijakan publik yang efektif; peningkatan kapasitas pemerintah dalam pengelolaan konflik berbasis *prosperity* serta menguatnya komitmen pemerintah daerah dalam pemberdayaan masyarakat.

Evaluasi secara parsial atas pelaksanaan kebijakan ini telah dilakukan beberapa lembaga, seperti yang terungkap lewat IRDA yang diselenggarakan The Asia Foundation tahun 2002; Laporan Pembangunan Manusia dari BPS, UNDP dan Bappenas. Laporan-laporan di atas mengkonfirmasi bahwa di satu sisi, penyerahan wewenang ke daerah-daerah telah berhasil meningkatkan partisipasi publik dalam mengembangkan transparansi dan akuntabilitas pemerintahan, serta memunculkan sejumlah prakarsa dan dinamika di aras lokal. Namun di sisi lain, beberapa temuan menunjukan buruknya kinerja (*under performance*) dalam praktek desentralisasi, terutama dalam pelaksanaan empat fungsi dasar pemerintahan daerah, yakni pelayanan publik, pembuatan kebijakan, pemberdayaan masyarakat dan manajemen konflik.

Problematika *pertama* terkait dengan lemahnya fungsi pelayanan publik. Data Human Development Report yang disusun UNDP menunjukan terjadinya penurunan index dari 0,684 pada tahun 2002 menjadi 0,682 pada tahun 2003. Akibatnya, peringkat Indonesia mengalami penurunan dari urutan ke 110 menjadi 112. Penurunan indeks pembangunan manusia itu menunjukan adanya penurunan dalam kualitas pendidikan, kesehatan maupun ekonomi penduduk Indonesia, termasuk di daerah. Penurunan kualitas ini juga bisa diartikan sebagai kurangnya komitmen daerah dalam peningkatan pelayanan dasar masyarakatnya.

Problematika *kedua* berkaitan dengan kelemahan fungsi pembuatan kebijakan oleh pemerintah daerah. Salah satu indikasi persoalan inefektivitas dalam pembuatan kebijakan di daerah adalah munculnya penolakan masyarakat terhadap kebijakan atau Perda yang telah dibuat, serta dicabutnya banyak Perda di beberapa Daerah oleh Departemen Dalam Negeri karena dinilai menimbulkan kelesuan iklim bisnis akibat banyaknya retribusi yang dipungut dan kemudian menyebabkan *high-cost economy*.¹

¹ Salah satunya dilakukan oleh KPPOD (2002) yang menyoroti maraknya penerbitan perda-perda, khususnya yang terkait dengan pajak dan retribusi, yang berpotensi mematikan iklim produksi. Selain

Problematika *ketiga* menyangkut kelemahan fungsi manajemen konflik.. Dalam banyak kasus, pemerintah daerah cenderung bersifat reaktif terhadap konflik dalam masyarakat dan tetap bertumpu pada pendekatan keamanan tanpa mampu menyiapkan kerangka pencegahan konflik (*conlict prevention*) dan resolusi secara menyeluruh melalui pendekatan prosperity.

Problematika kinerja yang *terakhir* berhubungan dengan lemahnya fungsi pemberdayaan masyarakat oleh Pemerintah daerah. Sampai saat ini belum banyak pemerintah daerah mengembangkan dan memfasilitasi proses pemberdayaan yang memungkinkan masyarakat terlibat dalam proses kebijakan. Demikian pula, masih sangat terbatas usaha-usaha sistemik melalui skema devolusi politik yang dimaksudkan untuk memberdayakan unit-unit atau komunitas dalam masyarakat lokal.

Belajar dari berbagai pertanyaan dan problematika kinerja di atas maka perlu dikembangkan sebuah instrumen yang lebih komprehensif untuk memonitor dan mengevaluasi praktek desentralisasi di daerah. Perumusan instrumen yang lebih komprehensif untuk memonitor dan mengevaluasi praktek desentralisasi memiliki sejumlah relevansi dan urgensi sebagai berikut:

Pertama, bagi pemerintah pusat, instrumen itu berguna untuk mengetahui sedini mungkin problematika yang dihadapi daerah yang selanjutnya akan berguna dalam menentukan bentuk intervensi yang tepat untuk membantu daerah dalam mengatasi persoalan yang dihadapi.

Kedua, instrumen yang lebih komprehensif diperlukan untuk menghindari bentuk-bentuk penilaian praktek desentralisasi yang parsial dan sempit, yang cenderung memandang desentralisasi semata-mata sebagai persoalan. Sebuah penyederhanaan yang bisa dengan mudah membawa pemerintah Pusat untuk mengambil langkah-langkah resentralisasi.

itu, penelitian yang dilakukan Bappenas dengan World Bank (2002) menemukan bahwa pasca otonomi diberlakukan muncul konflik vertikal antara Pemerintah Propinsi dengan Pemerintah Kabupaten/Kota, terutama yang terkait dengan pemungutan retribusi. Misalnya konflik antara Pemkot Tangerang dengan Pemprop DKI Jakarta dalam bagi hasil retribusi Bandara Internasional Soekarno Hatta.

Ketiga, instrumen yang lebih komprehensif bermanfaat terutama ketika desentralisasi dilihat dalam fungsinya sebagai instrumen untuk menuju *deepening democracy* dan *effective governance*. Dalam konteks ini, praktek desentralisasi tidak hanya diterjemahkan sebagai ruang kebebasan terhadap pusat atau “*freedom from*” melainkan pemaknaannya harus diperluas dan diperdalam menjadi ruang yang lebih luas untuk atau “*freedom to*” dalam mencapai keamanan dan kesejahteraan masyarakat di daerah melalui empat fungsi dasar pemerintahan.

B. TUJUAN PENELITIAN

B.1 Umum

Studi ini bertujuan menyusun dan mengembangkan instrumen yang lebih komprehensif untuk memonitoring dan mengevaluasi praktek *governance* dalam rangka memperkuat desentralisasi dan otonomi daerah sesuai dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004

B.2 Khusus

Secara khusus studi ini bertujuan untuk menyusun dan mengembangkan instrumen monitoring dan evaluasi yang meliputi 4 (empat) fungsi utama pemerintah daerah yakni:

- a. Pelayanan publik (*public services*)
- b. Pembuatan keputusan (*policy making*)
- c. Pemberdayaan (*empowerment.*)
- d. Manajemen konflik (*conflict management*)

C. KERANGKA PIKIR

Studi ini menempatkan proses desentralisasi dalam kerangka kerja agenda *deepening democracy* dan *effective governance*. Dalam kerangka *deepening democracy*, keberhasilan desentralisasi bukan semata-mata dilihat dari proses pelimpahan wewenang dari pusat ke daerah, melainkan juga dari: **pertama**,



terwujudnya pelembagaan mekanisme (*institutionalization of mechanism*) dan penciptaan kepercayaan semua aktor di daerah yakni masyarakat sipil, masyarakat politik dan negara atau *state apparatus*. **Kedua**, terjadinya penguatan kapasitas administratif-teknokratik pemerintah daerah yang memungkinkan negara lebih mampu dalam menjalankan fungsi distributif dan regulatifnya. **Ketiga**, terwujudnya pelembagaan dan penguatan daya penetrasi masyarakat ke dalam ranah politik formal di tingkat negara lokal (*local state*).

Sedangkan, keberhasilan praktek desentralisasi dalam kerangka agenda *effective governance* diukur dari sejauhmana ketatapemerintahan (*governance*) lokal dalam pelaksanaannya ditujukan pada penguatan kapasitas pemerintahan dan masyarakat. Hal ini menyangkut kapabilitas pemerintahan di daerah untuk melakukan penetrasi pada masyarakatnya, mengatur relasi sosial (*social control*), mengambil sumber daya (*extracting*) dan mengelola sumber daya (*resource management*). Dalam kacamata *effective governance*, keberhasilan desentralisasi dilihat dari semakin kuatnya potensi dalam peningkatan partisipasi, transparansi, responsivitas, dan akuntabilitas di ranah lokal di antara berbagai aktor-aktor -- mulai dari ranah *state* (eksekutif dan legislatif), *economic society* dan *civil society*.

Proses *governance* melibatkan multi aktor. Hanya saja studi ini tidak akan meneliti semua aktor yang terlibat dalam proses *governance* di daerah. Studi ini memfokuskan diri pada aktor-aktor dalam ranah *state* yakni; pejabat politik dalam eksekutif (seperti Gubernur, wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota); Birokrasi dan lembaga legislatif daerah (DPR Provinsi dan DPR Kabupaten/Kota).

Dalam menyusun instrumen monitoring dan evaluasi terhadap praktek *governance* dalam desentralisasi, khususnya yang dilakukan oleh pemerintahan daerah (eksekutif dan legislatif), studi ini akan memusatkan perhatian pada *performance* pemerintah daerah dan DPRD dalam menjalankan empat fungsi dasar pemerintahan, yakni pelayanan publik, pembuatan kebijakan, pemberdayaan masyarakat, serta pengelolaan konflik.

C.1 Pelayanan Publik (Public Services)

Problema penetapan prioritas jenis pelayanan publik merupakan permasalahan yang sering dihadapi negara-negara berkembang, termasuk Indonesia. Umumnya, juga diprioritaskan dalam kovenan hak sosial-ekonomi, ada dua jenis pelayanan dasar, yaitu pelayanan kesehatan dan pendidikan. Dikatakan pelayanan dasar karena kedua jenis pelayanan ini menyangkut hak paling azasi seorang manusia yaitu hidup, serta menyusul kemudian adalah pelayanan keamanan, pekerjaan, perumahan, dst. Namun, seiring dengan perkembangan dan kompleksitas peradaban manusia dalam dunia yang telah meng-global, ancaman ketidakpastian (*uncertainty*), ketidakamanan (*insecurity*), dan resiko (*risk*) dalam konteks kelangsungan hidup manusia semakin mengedepan (lihat misalnya Giddens, 2001; Marris, 1996; Campbell, 1999), keamanan muncul sebagai kebutuhan kolektif masyarakat yang semakin urgen. Keamanan menjadi semakin mendapat prioritas dalam wacana pelayanan publik. Pelayanan publik dasar kini tidak hanya menempatkan kesehatan dan pendidikan, tetapi juga mulai memasukan pelayanan keamanan.

Pendekatan-pendekatan dalam pelayanan publik yang berkembang terpola dalam dua kutub, yaitu *state-centered* dan *market-centered*. Akan tetapi, banyak studi empirik membuktikan bahwa kedua pendekatan tersebut ternyata sering menemukan kegagalan dalam mengurai masalah ketidakadilan, yang ada dan melekat pada setiap struktur masyarakat. Seperti ditegaskan Kabeer (2004):

...both state-centred and market-centred approaches have had the effect of reinforcing, rather than dissolving, pre-existing inequalities; the state because it responded primarily to those with political clout and the market because it serves only those with purchasing power.



Di samping masalah ketidakadilan, kedua pendekatan ini telah menyebabkan pelayanan publik menjadi kehilangan makna dan visi “sosial”-nya. Ia menjadi tidak sepenuhnya dinikmati oleh warganegara, padahal pelayanan publik adalah hak dari setiap warganegara.²

² Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia yang ditetapkan oleh Majelis Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa merupakan kesepakatan tugas negara (pemerintah) dalam penjaminan hak-hak sosial

Diskursus pelayanan publik, selanjutnya, mencoba mengembalikan makna dan visi “sosial” dari pelayanan publik dan meremifikasi dalam bentuk yang lebih praktis. Formulasi pendekatan yang dihasilkan adalah pelayanan publik berdasarkan hak (*rights*) yang berpusat pada warganegara (*citizen-centered*). Dalam pendekatan ini, individu dimaknai atas statusnya sebagai warganegara ketimbang sebagai konsumen maupun penerima dari pelayanan publik. Pergeseran makna dari konsumen ataupun penerima menjadi warganegara membawa konsekuensi pada penguatan eksistensi hak-hak sosial (*social rights*).³

Sungguhpun tidak ada definisi umum dari pendekatan berbasis hak (*citizen-centered*), namun ada kesepakatan bahwa pendekatan ini mengandung beberapa unsur dasar, yang antara lain meliputi (Bappenas-BPS-UNDP, 2004): (1) **Kesetaraan**, menyediakan pelayanan dengan standar yang sama di seluruh negara terutama bagi warganegara yang terpinggir dan tersisihkan; (2) **Ketidakterpisahan**, menegaskan bahwa hak yang satu tidak dapat didahulukan dari hak lainnya; (3) **Standar kinerja**, pendekatan hak mengandung upaya menetapkan target-target yang terukur dan upaya untuk memantau pencapaian target-target; (4) **Partisipasi**, warganegara harus dapat berpartisipasi penuh dalam menentukan hak dan menetapkan prioritas-prioritas pelayanan; (5) **Pemberdayaan**, pemberian pelayanan diarahkan secara kombinatif untuk memberdayakan kapasitas warganegara; dan (6) **Akuntabilitas**, menuntut adanya mekanisme dan institusi-institusi dalam penegakkan akuntabilitas.

Pengejawantahan pendekatan *citizen-centered* menuntut perubahan-perubahan institusional dalam agenda besar reformasi sektor publik. Reformasi sektor publik diarahkan untuk menyelesaikan persoalan institusional yang berkaitan dengan me-rekapasitas negara agar mampu memerankan tugas pelayanan publik tanpa tendensi “*rent-seeking*”; mengurangi derajat *inequality* dalam pelayanan

warganegaranya. Di Indonesia, penjaminan hak-hak sosial ditegaskan dalam *prembule* dan dijabarkan secara rinci dalam pasal-pasal konstitusi.

³ Dalam essay klasik Marshall (1950) “*Citizenship and Social Class*”, seperti yang dikutip oleh Cornwall, A. and Gaventa, J (2001), mengatakan bahwa hak-hak warganegara tidak hanya hak-hak tradisional seperti hak sipil dan politik tetapi perlu ditambahkan dengan hak-hak sosial atas kesejahteraan dan sumberdaya. Keberadaan hak-hak sosial yang terlekat dalam individu warganegara, seperti halnya dengan hak-hak sipil dan politik, dengan demikian akan memiliki resiprositas antara kewajiban negara (pemerintah) dan sangsi.

publik; meningkatkan kualitas pelayanan publik dengan menetapkan standar pelayanan publik; dan menjamin terselenggaranya pelayanan publik secara berkelanjutan.

Dalam wilayah praksis, yang dibutuhkan adalah praktek-praktek *governance*. *Governance* dalam relasi pelayanan publik merujuk pada seberapa responsif rejim politik atas kebutuhan dan harapan warganegara untuk mewujudkan kesejahteraan. Responsivitas rejim politik akan terbangun selama pemerintah mampu membangun kepercayaan dan kerjasama dengan warganegara. *Respect for the rule of law and mechanisms of democratic accountability to their citizens are all essential if governments are to earn the trust and co-operation of citizens* (Moore 2001). Pembangunan solidaritas (*trust* dan *co-operation*) antarkomunitas inilah komponen esensial bagi memvisikan makna “sosial” dalam pelayanan publik. Pada titik ini, desentralisasi (dalam makna devolusi) menjadi instrumen penting untuk merealisasikannya.⁴

C.2 Pembuatan Keputusan (*Policy Making*)

Kebijakan publik bukan hanya mencakup sesuatu yang faktual semata melainkan mengandung nilai atau value yang merupakan *national interest* atau kepentingan masyarakat dan negara (Soenarko SD, 2000). Dalam konteks ini *national interest* di Indonesia dapat diterjemahkan sebagai upaya dalam memajukan kesejahteraan umum (*social welfare*) dan membangun penguatan demokrasi, yakni pendidikan, kesehatan dan keamanan bagi warga negara. Pranata desentralisasi meletakkan proses dalam pembuatan kebijakan publik sejauh mungkin dekat dengan

⁴ Kajian tentang desentralisasi menunjukan adanya korelasi antara berdesentralisasi dengan peningkatan partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas di ranah perpolitikan lokal, sebab berdesentralisasi berarti mempromosikan responsivitas negara terhadap permasalahan-permasalahan di tingkat lokal (lihat misalnya: Cheema & Rondinelli, 1983; Jütting, et al., 2004; Steiner, 2005). Dalam hubungan pertukaran ini, negara harus menjamin partisipasi individu dan komunitas sebagai *stakeholder* pelayanan, seperti diungkapkan Kabeer, (2004) ... *such devolution is likely to lead to greater equity of outcomes if it involves individuals and communities as stakeholders. As Mackintosh (1998) comments, social provision is most effective in meeting social need when it is reflects a collaboration between those who produce, and those who use, particular services*. Langkah selanjutnya adalah mengawal praktek-praktek desentralisasi di satu sisi dan di sisi lain mengeliminasi gejala negatifnya, seperti *rent seeking*, *elite capture*, dan korupsi (lihat Hadiz, 2005).

konteks masalah, partisipasi aktif masyarakat di daerah dan reformulasi bagi kegagalan sentralisasi di masa orde baru, serta pencapaian dari *national interest*.

Kebijakan desentralisasi tidak terimplementasi dengan sendirinya. Banyak relasi aktor, pencapaian misi atau tujuan kebijakan yang memerlukan pengelolaan proses dan informasi tentang kelangsungan proses kebijakan. Problematika ini tercakup dalam dimensi *policy making*. Fokus perhatian dalam *policy making* adalah menempatkan kebijakan sebagai proses politik yang didalamnya melibatkan interaksi elit, negosiasi konteks, dan jaringan komunitas (Keeley dan Scoones, 1999). Formulasi ini dipandang sebagai cara yang efektif dalam mengatasi problem yang muncul dalam pendekatan pembuatan kebijakan yang cenderung administratif atau birokratis.

Perkembangan dalam studi kebijakan merefleksikan bahwa paling tidak ada tiga kacamata dalam melihat domain yang berjalan dalam proses kebijakan (Santoso, Purwo, 2002). *Pertama* adalah *kebijakan sebagai proses birokratis*. Banyak literatur kebijakan publik yang berusaha untuk menjelaskan bahwa, kebijakan publik adalah keputusan pemerintah untuk melakukan ataupun tidak melakukan sesuatu atau *state centric*. Dengan demikian pendekatan ini mengandaikan ekspresi keputusan otoritatif para pejabat negara bisa dilakukan dengan mengandalkan kekuatan negara yakni kapasitas instrumental birokrasi pemerintah. Kerangka ini dapat disederhanakan bahwa proses kebijakan sebagai persoalan pengambilan keputusan. Birokrasi dipandang sebagai alat yang efektif dalam pemecahan masalah. Kelemahan dalam cara pandang birokratis ini menempatkan skema agenda setting dan pengambilan keputusan cenderung dimaknai sebagai *previllage* pejabat negara dan bersifat proseduralis.

Kedua adalah *kebijakan sebagai proses politis*. Pendekatan ini mengandaikan kuatnya basis institusional masyarakat untuk mewadahi partisipasi politiknya. Kacamata *society centric* ini menekankan bahwa proses kebijakan adalah proses politik, bukan proses birokratis. Proses politik yang dimaksudkan adalah proses politik yang digerakkan oleh partisipasi politik masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik. *Effective policy* diukur tidak semata dari sisi kebijakan tapi juga keterlibatan masyarakat. Aktor-aktor selain birokrasi diakomodasi sebagai elemen

fundamental dalam proses penentuan isi kebijakan. Kerangka ini dapat disederhanakan sebagai proses merespon tuntutan dan dukungan masyarakat. Perkembangan *Civil Society Organization* (CSO) melalui keterlibatan dalam pembangunan forum warga dan perda partisipatif, menjadi contoh yang penting untuk dilihat. Berjalannya kebijakan dalam kaitan ini justru menjadi rangkaian legitimasi proses (Rapid Desentralization Appraisal Pertama, November 2001 – februari 2002: PLOD UGM).

Dalam proses ini institusi-institusi politik yang ada telah menyediakan arena untuk mengagregasikan berbagai kepentingan yang ada dalam masyarakat. Penentuan daftar skala prioritas, tawar-menawar antara berbagai pihak yang terkait bisa dilakukan secara mandiri oleh masyarakat dengan mengacu pada aturan main dan prosedur yang ada. Oleh karena itu, berjalannya kerangka ini sangat tergantung pada prasyarat bahwa proses kebijakan didukung pula oleh kapasitas kelembagaan didalam masyarakat sendiri yang cukup memadai.

Ketiga, kebijakan sebagai proses social marketing. Kerangka ini menitikberatkan proses *policy making* lebih merupakan proses belajar. Pejabat negara dituntut untuk aktif dalam proses kebijakan, namun keaktifan tersebut tidak menghilangkan mereduksi arti penting kesepakatan (*consensus*) dari masyarakat (J.A. Altman : 1994). Kunci keberhasilan kebijakan ini terletak pada proses *learning* di antara pemerintah dan masyarakat. Alternatif ini sangat mengedepankan arti penting belajar dan konsensus. Dalam realitas, kebijakan justru tidak bisa mengatasi masalah yang diagendakan karena konflik yang berkecamuk.. Sehubungan dengan itu, kebijakan bisa disederhanakan sebagai proses pengelolaan konflik antara berbagai pihak yang saling menggalang kekuatan untuk memperjuangkan kepentingannya. *Paul A. Sabatier* menawarkan model koalisi-advokasi untuk memahami proses kebijakan.

Kacamata di atas membuka pemahaman bahwa perubahan kebijakan dimungkinkan hadir dengan dibukanya partisipasi masyarakat. Mengapa demikian? Mengikuti *Archon Fung* dan *Erik Olin Wright* partisipasi warga negara dalam penentuan agenda kebijakan ini merupakan syarat bagi terwujudnya bangunan *empowered deliberative democracy* (Fung, 2000). Usaha Pencapaian tersebut

ditempuh dalam dua katagori pokok, “ *first, institusional reforms that primarily address failures of specific administrative and regulatory agencies, and second, reforms that attempt a more general restructuring democratic decision making.*”

Perubahan lingkungan sosial politik ke-Indonesia-an yang dewasa ini membawa diskursus cukup penting bahwa proses pembuatan kebijakan diharapkan tidak keluar dari konteks kebutuhan terciptanya pemerintahan yang memiliki kapasitas dalam memperkuat demokrasi dan kesejahteraan sosial. Instrumen desentralisasi yang sekarang berjalan tidak hanya dimaknai sebagai rangkaian keputusan – keputusan politik di level daerah atau pusat atau sekedar aspek *decision making*, akan tetapi kebutuhan terbangunnya sensitifitas dan instrumen bagi kebijakan politik (*policy making*) yang bertolak dari kebutuhan warga negaranya (*citizenship-centre*). Dengan kata lain, terciptanya mekanisme yang memberikan ruang bagi partisipasi warga negara dalam *policy making*.

Agenda tersebut di atas memberikan jembatan bagi keterlibatan masyarakat dalam penyusunan kebijakan yang mengakomodasi kebutuhan – kebutuhan dasar *citizenship*, yakni *pendidikan, kesehatan dan keamanan*. Indikator dalam proses yang partisipatif akan menghasilkan kebijakan yang efektif dalam bentuk penciptaan ruang bagi devolusi kebijakan, maksimalisasi *budgeting* bagi pelayanan dasar, proteksi kebijakan bagi rakyat dan pembangunan *civil society organization*.

C.3 Pemberdayaan: *Empowered Participatory Governance*

Salah satu poin penting bagi upaya mendukung proses *democratic desentralized governance* adalah pelibatan elemen masyarakat dalam wilayah yang selama ini menjadi ranah yang didominasi pemerintah daerah. Hal ini tentu saja akan menggeser pemahaman kekuasaan yang elitis dan eksklusif menjadi sebuah konsep yang *contested*, layak diperebutkan (Pease, 2002). Walaupun demikian, hal ini tidak dapat dijadikan dasar bagi pemerintah untuk menunda *transfer of power* tersebut, karena masyarakat akan memintanya, bahkan kalau perlu merebutnya. Sebaliknya, apabila dilakukan melalui serangkaian proses yang matang, hal ini justru mampu menciptakan situasi politik yang lebih demokratis. Fung dan Wright (2003) mencatat setidaknya ada beberapa hal yang harus dilakukan pemerintah untuk menciptakan

democratic politics yaitu, memfasilitasi keterlibatan aktif warga negara, menciptakan konsensus politik melalui dialog, mengimplementasikan kebijakan publik yang berbasis ekonomi produktif dan kesejahteraan masyarakat, serta memberikan kesempatan kepada warga negara untuk menikmati kemajuan yang dihasilkan negara.

Dalam kerangka inilah konsep *Empowered Participatory Governance* (EPG) menjadi salah satu alternatif bagi perwujudan nilai-nilai demokrasi di tingkat lokal. EPG memfasilitasi keterlibatan warga negara dalam proses kebijakan dengan memberdayakan masyarakat dalam diskusi-diskusi partisipatif yang bertujuan untuk melakukan advokasi kebijakan. EPG mengacu kepada tiga kata-kata penting yaitu *empowerment*, *participatory* dan *governance*. EPG mendasarkan diri kepada tiga nilai penting bagi berjalannya mekanisme ini.

Nilai itu adalah: *pertama*, EPG memberikan peluang besar kepada masyarakat untuk berpartisipasi dalam *decision making process*. *Kedua*, EPG berangkat dari ide *deliberative democracy* yang memberi wewenang pengambilan keputusan pemerintahan melalui sederet diskusi intensif dengan pelibatan warga. Dan *ketiga* unit-unit dalam masyarakat harus diberdayakan dan dapat memberdayakan dirinya untuk dapat terlibat dalam EPG (Fung and Wright, 2003). Pemberdayaan mampu memberikan kesempatan kepada setiap individu untuk melakukan kontrol atas kehidupannya sendiri (Pease:2002).

Hal ini penting mengingat selama ini, memakai definisi Mulally (2002), masyarakat tidak maju bukan hanya karena mereka tidak ingin maju, tetapi mengalami berbagai tekanan yang membuatnya sulit berkembang. Salah satu bentuknya adalah tekanan struktural baik sengaja atau tidak yang dilakukan negara. Sebagai upaya untuk mengeliminasi dampak yang ditimbulkan, pemerintah daerah perlu memberdayakan masyarakat dan memberi ruang bagi keterlibatan masyarakat dalam proses ketatapemerintahan (*empowerment dan participatory*).

Sebagai salah satu fungsi dasar pemerintah untuk memberdayakan masyarakat (Pratikno:1997), EPG memberikan tugas kepada pemerintah untuk melakukan proses transfer dari pemerintahan yang memegang otoritas penuh dalam pengambilan kebijakan menuju kepada upaya memfasilitasi masyarakat untuk



berperan dalam penentuan kebijakan. Untuk itu, EPG mensyaratkan adanya proses devolusi dari pemerintah daerah sebagai *public decision authority* menjadi memberdayakan unit-unit lokal masyarakat.

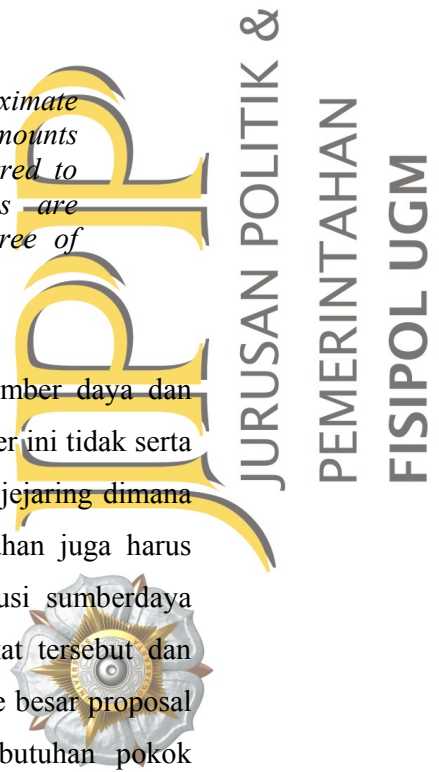
Sejalan dengan itu, penerapan konsep devolusi menjadi salah satu hal yang mutlak dilakukan. Diantara empat bentuk dasar desentralisasi yaitu dekonsentrasi, devolusi, delegasi dan privatisasi. Devolusi lebih tepat digunakan dalam konteks EPG karena dapat mengembangkan *genuine local governance* yang berbasis pada partisipasi (Osman, 2003). Lay (1997) mencatat bahwa devolusi merupakan proses transfer sumber daya yang disertai dengan otonomi tinggi untuk mengelolanya. Lebih jauh, devolusi dimaknai Rondinelli sebagai:

Devolution refers to reorganisation efforts that approximate 'classic' decentralisation most closely, in that significant amounts of independent legislative and fiscal authority are transferred to subnational governments. Responsibilities and resources are transferred to these local governments with a large degree of autonomy to decide how to use the resources.

Devolusi dalam EPG merupakan transfer yang rasional sumber daya dan otonomi untuk mengelola kepada unit-unit masyarakat. Proses transfer ini tidak serta merta menghilangkan peran pemerintah daerah, justru menciptakan jejaring dimana pemerintah daerah yang memakai EPG sebagai konsep pemerintahan juga harus mampu menciptakan proses jaringan pertanggungjawaban, distribusi sumberdaya dan komunikasi yang mampu menghubungkan unit-unit masyarakat tersebut dan sekaligus dengan pemerintah daerah. Transfer ini, sejalan dengan ide besar proposal setidaknya dilakukan untuk tiga hal penting yang menjadi kebutuhan pokok masyarakat. Ketiga kebutuhan itu adalah pendidikan, kesehatan dan keamanan.

C.4 Manajemen Konflik: Pelayanan dan Pengelolaan *Right Bases*

Konflik merupakan fenomena yang senantiasa ada, dan menghasilkan perubahan yang terus menerus. Pada dasarnya konflik terjadi disebabkan karena sumberdaya yang ada dalam masyarakat tidak terdistribusi secara merata dan tidak semua orang dapat memperolehnya secara sama. Sumberdaya ini merupakan



komoditas yang terbatas, sedangkan permintaan akan sumberdaya itu lebih besar daripada penawaran yang ada dalam masyarakat. Oleh sebab itu, barang siapa dapat memiliki atau mengontrol barang jasa yang bernilai dalam masyarakat, akan cenderung mempertahankan dan melindungi kepentingannya terhadap usaha pihak lain untuk merebutnya. Disinilah point penting dibutuhkan negara.

Sebenarnya masyarakat (*society*) dapat mengelola konfliknya sendiri, baik dengan cara unilateral, maupun negosiasi bilateral dan akomodasi antara dua atau lebih kelompok yang berkonflik, atau dengan mediasi yang melibatkan pihak ketiga. Ketika masyarakat tidak bisa mengelola konfliknya sendiri, atau ketika konflik yang terjadi begitu luasnya dalam skala nasional, negara dibutuhkan sebagai *conflict manager*. Jika semua konflik diambilalih oleh negara, yang terjadi adalah *overburdened*, dan bisa jadi malahan negara tidak berfungsi dengan baik. Jika tidak ada konflik yang diambilalih negara, maka negara menjadi tidak berguna, sia-sia (*useless*) dan tidak menampilkan fungsinya yang selayaknya.

Dalam konteks *right based*, negara wajib memenuhi tiga elemen yang menjadi hak warga negaranya, yaitu: kesehatan, pendidikan, keamanan. Masalahnya, yang terjadi selama ini pelayanan terhadap ketiga hak dasar tersebut sebagai suatu koeksistensi sebuah kebijakan publik belum secara optimal merealisasikan kesejahteraan masyarakat (*social welfare*) yang adil dan merata. UU 32/2004 memberikan wewenang pada daerah untuk menyelenggarakan pelayanan dasar dengan memperhatikan aspek demokrasi, pemerataan, potensi dan keanekaragaman daerah. Untuk itu, pengembangan sensitifitas untuk merespon kebutuhan warga negara akan pemenuhan ketiga hak dasar tersebut menjadi mutlak bagi pemerintah. Derajat pemenuhan akan pendidikan, kesehatan, keamanan merupakan perwujudan kesejahteraan masyarakat.

Yang diperlukan kemudian adalah "kapabilitas negara", yang didefinisikan oleh Migdal (1988) sebagai kapasitas negara untuk melakukan penetrasi pada masyarakatnya, mengatur relasi sosial (*social control*), mengambil sumber daya (*extracting*) dan mengelola sumber daya (*resource management*). Inti mengelola negara adalah mengelola konflik, bagaimana negara menghayati hakekat keberadaannya bagi warga negaranya, sejauh mana *concern* negara terhadap

kebutuhan, kepentingan warganegaraanya, dapat terlihat pada tindakan negara memerankan fungsi dirinya mengelola konflik yang ada dalam masyarakat.

Menurut William Zartman, manajemen konflik berarti: *reacting responsively to reduce demands in a manner consistent with human dignity so that the conflict does not escalate into violence*. *Governing* adalah perkara manajemen konflik, *governing* suatu negara tidak hanya untuk mencegah konflik agar konflik yang terjadi tidak menghancurkan negara, *governing* merupakan usaha berkelanjutan, dilakukan terus menerus untuk menangani konflik yang terjadi di antara kelompok-kelompok masyarakat, dan juga menangani kebutuhan masyarakat yang makin meningkat. Ketika suatu kelompok kepentingan memperjuangkan *demand* mereka ke pemerintah, pada dasarnya mereka berkonflik dengan kelompok kepentingan yang lain. Oleh karena itu tugas pemerintah adalah menangani konflik ini. Jika konflik ini tidak dikelola, maka proses *governing* akan terhalang, akan terjadi jurang yang lebar antara negara dan masyarakat, hal ini berpotensi memunculkan kekerasan dan membikin negara runtuh (*collapse*).

Effective governance tergantung pada terselenggaranya konsensus nasional akan norma-norma, *reinforcement* akan norma dan nilai berfungsi sebagai alat untuk melegitimasi rezim, dan menyelenggarakan institusi-institusi baru serta prinsip-prinsip sebagai rezim pengganti jika peletak dasar/pembuat (*former*) nilai dan institusi terbukti tidak berjalan. Yang diperlukan adalah *a central normative code* mengenai cara-cara tentang bagaimana konflik seharusnya dikelola, bahwa *coherent strategies* berbeda dengan simple repression, adanya struktur institusional yang legitimate, dan adanya alokasi sumberdaya, maka negara-negara tersebut lebih berhasil dalam mengelola konflik internalnya. Jika elemen-elemen tersebut tidak ada, maka yang terjadi adalah konflik akan berbalik melawan pemerintah itu sendiri. Ini terjadi juga di rezim yang dipilih secara demokratis.

Walaupun *governance* telah banyak dianalisa dari berbagai sudut pandang sebagai *institusionalisasi*, *legitimacy*, *lawmaking*, *problem solving*, *nation building*, integrasi dan alokasi – namun, semuanya dapat dihubungkan pada proses mengelola *conflicting demands* dalam suatu cara yang melibatkan unsur partisipasi dari para *demanders* (kelompok kepentingan) pada sistem politik nasional. Elemen dasar

pendekatan *governance as conflict management* adalah *the demand-bearing group*, kolektifitas sosiopolitik yang mensupport dan mengartikulasikan kepentingan *demanders*. Tiga elemen yang membedakan tipe kolektifitas ini dari agregasi individual lain adalah:

1. *groupness, the sense of cohesion and action on the part of some member of society*
2. *demands self, incudes: subject, intensity*
3. *support*

Konflik dapat dikelola dan dikategorikan dalam dimensi-dimensi yang berbeda, tapi hanya tersedia sedikit tipologi untuk memulai suatu tujuan analisa. Tipologi tersebut yakni:

1. Rekonsiliasi, mengelola konflik dengan mendudukan bersama-sama pihak-pihak yang berkonflik untuk mengatasi perbedaaan-perbedaan yang ada.
2. Alokasi, adalah keputusan pemerintah secara langsung untuk mengatasi konflik, pemerintah merumuskan kembali distribusi pelayanan barang jasa sebagai *payoffs*.
3. Institusionalisasi, mengacu pada adanya prosedur yang membolehkan masyarakat untuk 'berkompromi' (*deal*) dengan konflik yang terjadi melalui keputusan atas suatu isu atau kelompok yang lain
4. *Submerging*, mengacu pada inisiatif pemerintah untuk mengatasi konflik dengan menyusun suatu program yang baru, tujuan yang lebih tinggi, mengkerangkai kembali perspektif yang ada.
5. Adjudikasi, merupakan ekstensi yang lebih spesifik dari *submerging*, pemerintah memutuskan apa yang benar, baik, apa yang salah, buruk bagi kelompok-kelompok yang berkonflik.

6. Represi, dapat digunakan untuk mengeliminasi kelompok-kelompok yang berkonflik. Represi adalah alat mengelola konflik yang paling efektif, walaupun represi bisa jadi sangat ekstrim.

D. RUANG LINGKUP STUDI

Sebagaimana yang telah disinggung pada bagian kerangka pikir di atas bahwa dalam pendekatan *governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah setidaknya melibatkan 4 aktor utama, yaitu: (1) Eksekutif yang terbagi ke dalam birokrat dan pejabat politik; (2) Legislatif, (3) *Civil Society*, (4) *Economic Society*. Namun demikian dalam UU No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah diatur bahwa penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah (Eksekutif) dan DPRD (Legislatif). Oleh karena itu studi ini hanya akan memfokuskan pada dua aktor, yaitu Eksekutif dan Legislatif Daerah.

Terkait dengan dua aktor tersebut, monev akan melihat sejauhmana implementasi otonomi di daerah telah mengarah pada capaian visi otonomi daerah yaitu terwujudnya kesejahteraan rakyat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta meningkatkan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem NKRI (UU 32/ 2004). Dengan kata lain, studi akan melihat capaian implementasi otonomi daerah telah mengarah pada terwujudnya pendalaman demokrasi (*deepening democracy*) dan pemerintahan daerah yang efektif (*effective governance*).

Studi mengenai monev ini difokuskan lagi terhadap pelaksanaan empat fungsi dasar pemerintahan daerah, yaitu:

1. Fungsi Pelayanan Publik (*Public Services*)
2. Fungsi Penyusunan Kebijakan (*Policy Making*)
3. Fungsi Pemberdayaan Masyarakat (*Empowerment*)
4. Fungsi Pengelolaan Konflik (*Conflict management*)

E. METODE PENELITIAN

Untuk memperoleh informasi-informasi dan data sebagai basis pemetaan persoalan, studi ini menggunakan beberapa metode, yaitu:

1. **Desk Study**, yaitu review terhadap berbagai *published material* (literatur) yang terkait dengan monitoring dan evaluasi dalam kerangka desentralisasi dan otonomi daerah, baik yang berupa teori pustaka, statistik, hasil monitoring dan evaluasi, dokumen resmi dari lembaga lain, hasil penelitian lembaga lain, dan lain-lain yang terkait dengan desentralisasi dan otonomi daerah.
2. **Focus Group Discussion (FGD)**, yang melibatkan kalangan aparat Pemda baik di eksekutif maupun di legislatif, serta *stakeholders* lainnya seperti akademisi, pers, dan elemen masyarakat. Melalui metode ini diharapkan akan diperoleh masukan atau klarifikasi mengenai sistem monitoring dan evaluasi. Hasil FGD akan dikaji dengan menggunakan analisa framing dan analisa isi.
3. **Field Study**. Untuk menjawab secara mendalam dan komprehensif persoalan-persoalan yang terkait dengan monitoring dan evaluasi dalam kerangka desentralisasi dan otonomi daerah. *Field Studies* dimaksudkan untuk mengumpulkan data primer melalui interview mendalam dengan institusi dan *stakeholders* yang relevan. Hasil *field studies* akan dikaji dengan menggunakan analisa framing dan analisa isi.

F. TAHAPAN KEGIATAN

Kegiatan ini direncanakan memakan waktu 4 (empat) bulan yang mencakup: 1) Pemetaan persoalan, 2) Perumusan instrumen monitoring dan evaluasi, 3) Studi lapangan, 4) Perbaikan sistem monitoring dan evaluasi dalam kerangka desentralisasi dan otonomi daerah, dan 5) Penyusunan laporan akhir. Kelima agenda kegiatan ini akan dikelola secara sinergis sehingga bisa membuahkan hasil yang maksimal dan komprehensif.



F.1 Tahap Pertama: Pemetaan Persoalan

Pada tahap ini dibagi menjadi tiga aktivitas kegiatan melakukan kajian data media, kajian pustaka, dan kajian regulasi. Tujuannya adalah mengidentifikasi dan memetakan persoalan-persoalan tentang implementasi desentralisasi dan otonomi daerah secara menyeluruh baik melalui kajian media cetak, literatur maupun regulasi.

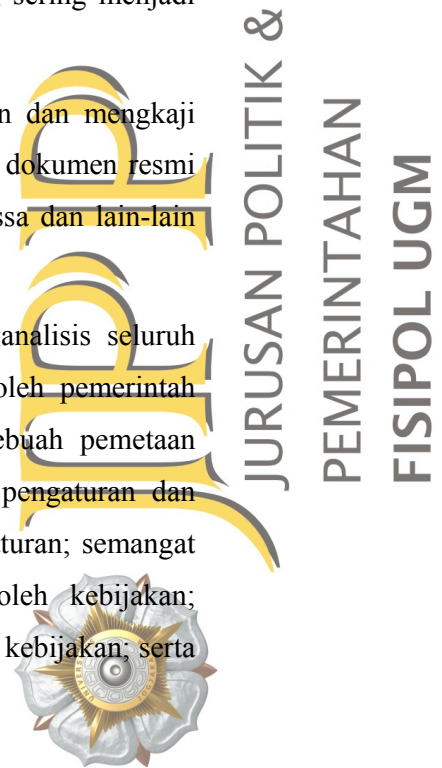
Kajian data media dimaksudkan untuk mengumpulkan dan mengkaji berbagai berita-berita di media cetak baik media lokal maupun nasional secara cepat. Output kajian ini adalah adanya pemetaan masalah di daerah yang sering menjadi wacana publik di media.

Kajian pustaka/literatur dimaksudkan untuk mengumpulkan dan mengkaji berbagai dokumen pustaka, statistik, hasil monitoring dan evaluasi, dokumen resmi dari lembaga lain, hasil penelitian lembaga lain, liputan media massa dan lain-lain yang terkait dengan desentralisasi dan otonomi daerah.

Kajian regulasi dimaksudkan untuk membedah dan menganalisis seluruh pengaturan desentralisasi dan otonomi daerah yang dirumuskan oleh pemerintah pusat dan daerah beserta kebijakan. Output kajian ini adalah sebuah pemetaan masalah yang antara lain berisi tentang substansi setiap bentuk pengaturan dan kebijakan; keterkaitan dan koherensi di antara kebijakan dan pengaturan; semangat desentralisasi, demokratisasi dan pemberdayaan yang dibawa oleh kebijakan; berbagai kelebihan dan kelemahan yang terkandung dalam dokumen kebijakan; serta usulan atau rekomendasi untuk perbaikan ke depan.

F.2 Tahap Kedua: Perumusan Instrumen Monitoring dan Evaluasi

Kegiatan dimulai dengan diskusi internal tim yang memfokuskan arahan penelitian. Setelah itu kegiatan dilanjutkan dengan melakukan diskusi terarah (FGD) yang melibatkan *stakeholders* lainnya. Luasnya jangkauan diskusi pada tahap ini dimaksudkan untuk memperoleh masukan-masukan yang mendalam dan multi perspektif mengenai instrumen yang akan disusun. Hasilnya kemudian dirumuskan sebagai instrumen penelitian yang bersifat sementara.



F.3 Tahap Ketiga: Studi Lapangan

Kegiatan ini mencakup penelitian lapangan dan analisis hasil penelitian lapangan. Kegiatan penelitian lapangan dimaksudkan untuk memonitoring dan mengevaluasi pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah serta menguji instrumen money yang telah disusun. Disisi lain penelitian ini untuk memperoleh data dari pihak-pihak yang dianggap berkepentingan baik para pengambil keputusan (*decision maker*) dan pelaksana (*executor*) maupun penerima kebijakan. Tentu saja mereka pasti mempunyai segudang cerita pengalaman dan, bahkan suka duka tentang implementasi kebijakan otonomi daerah.

Untuk menggali secara lebih mendalam permasalahan yang muncul dalam pengujian instrumen maka diperlukan sebuah pendekatan yang rigid terhadap responden, untuk itu digunakan *Focus Group Discussion* (FGD), yang didukung oleh wawancara yang mendalam (*in depth interview*) dengan para responden yang telah ditentukan terlebih dahulu. Hasil penelitian ini kemudian dianalisis, diinterpretasikan dan dibuat klasifikasi-klasifikasi interpretasi sebagai bahan perbaikan sistem monitoring dan evaluasi.

F.4 Tahap Keempat: Perbaikan Sistem Money dalam Kerangka Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Kegiatan ini dimulai dengan diskusi internal Tim secara intensif yang memfokuskan pada perumusan instrumen yang dapat digunakan untuk melakukan monitoring dan evaluasi kebijakan desentralisasi. Hasil diskusi internal ini kemudian di-*workshop*-kan dengan tujuan untuk memperoleh umpan balik dan penyempurnaan terhadap naskah draf laporan menjadi laporan final/akhir. Masukan dari *workshop* akan digunakan untuk menyusun dan mengembangkan instrumen yang lebih komprehensif untuk memonitoring dan mengevaluasi praktek *governance* dalam rangka memperkuat desentralisasi



F.5 Tahap Kelima: Penyusunan Laporan Akhir

Tahap penyusunan laporan ini juga terbagi ke dalam tahap penyusunan laporan substantif dan administratif. Laporan substantif berupa laporan narasi dan instrumen pengembangan sistem monitoring dan evaluasi desentralisasi dan otonomi daerah sesuai dengan UU NO. 32 tahun 2004 dipusatkan kepada 4 fungsi utama yakni: *public services*, *policy making*, *empowerment* dan *conflict management*. Sedangkan laporan administratif meliputi laporan seluruh rangkaian kegiatan dan laporan penggunaan dana penelitian

G. PENENTUAN LOKASI PENELITIAN

Penentuan lokasi penelitian dilakukan dengan menggunakan metode *purposive random sampling* dengan menekankan pada keberhasilan atau kegagalan dalam menjalankan fungsi *public services*, *policy making*, *empowerment* dan *conflict management*.

Keberhasilan atau kegagalan dalam menjalankan keempat fungsi tersebut juga dilihat dari:

1. Peningkatan kualitas *output* (produk) yang dihasilkan, misalnya: kualitas pelayanan publik, kualitas kebijakan publik, keberhasilan dalam mengelola konflik, dan keberhasilan dalam pemberdayaan masyarakat.
2. Ada atau tidaknya inovasi-inovasi yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka meningkatkan kapasitas menjalankan keempat peran tersebut. Inovasi-inovasi ini bisa jadi bersifat jangka panjang sehingga hasilnya belum dapat kita evaluasi saat ini. Namun dari segi proses menunjukkan adanya perbaikan dan peningkatan kapasitas pemerintah daerah.

Pertimbangan berikutnya dalam menentukan lokasi penelitian adalah aspek representasi. Mengingat variasi persoalan yang sangat tinggi antar daerah di Indonesia maka diperlukan sampling yang sedekat mungkin merepresentasikan

keragaman variasi tersebut. Untuk itu penentuan lokasi penelitian juga akan mempertimbangkan *best/good practice* dan *bad practice*.

Berdasarkan gabungan kedua kriteria tersebut sebagai lokasi penelitian sebagai berikut: Kabupaten Solok; Kabupaten Jember; Kabupaten Klaten; Kabupaten Kutai Kertanegara; Kabupaten Kebumen; Kota Ambon; Kota Bandung; Kota Kupang; Kota Makassar dan Kota Palangkaraya. Karena penelitian ini juga terkait dengan kebijakan Pemerintah Pusat maka, Jakarta juga menjadi salah satu daerah penelitian.

H. TIM PENELITIAN

Studi ini akan dikerjakan oleh Program S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah UGM dengan Susunan personalia adalah sebagai berikut:

H.1 Tenaga Ahli

Nama	Keahlian	Ijazah
1. Dr. Purwo Santoso, MA	Ahli Kebijakan Publik dan Keuangan Daerah	PhD, Government with special reference of environmental policy-making, London School of Economics and Political Science
2. Drs. Haryanto, MA	Ahli Sosiologi Politik dan Birokrasi	MA, Political Sociology, Ateneo de Manila University, Manila, Philippines
3. Drs. Bambang Purwoko, MA	Ahli Organisasi dan Kelembagaan	MA, Politics Department, School of Social Science, the University of Western Australia, Perth, Western Australia
4. I Ketut Putera Erawan	Ahli Monitoring	Ph.D, Political Science, Northern Illinois University
5. Amalinda Savirani	Ahli Politik Lokal dan Otonomi Daerah	MA, Universiteit van Amsterdam
6. Dra. Ratnawati, SU	Ahli Masalah Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat	SU, Ilmu Politik, UGM

H.2 Tenaga Pendukung

Nama	Keahlian	Ijasah
1. Nur Azizah, SIP	Asisten Ahli Kebijakan Publik dan Keuangan Daerah	SIP, Ilmu Pemerintahan, FISIPOL UGM
2. Erwin Endaryanta, SIP	Asisten Ahli Sosiologi Politik dan Birokrasi	SIP, Ilmu Pemerintahan, FISIPOL UGM
3. Amirudin, SIP	Asisten Ahli Organisasi dan Kelembagaan	SIP, Ilmu Pemerintahan, FISIPOL UGM
4. Mohtar Haboddin, SIP	Asisten Ahli Monitoring	SIP, Ilmu Pemerintahan, FISIPOL UGM
5. Akmal Afif Fatah Yasin, SIP	Asisten Ahli Politik Lokal dan Otonomi Daerah	SIP, Ilmu Pemerintahan, FISIPOL UGM
6. Ali Minanto, S.Sos	Asisten Ahli Masalah Sosial dan Pemberdayaan Masyarakat	S.Sos, STPMD “APMD”
7. Indah Nur Hasita, AM.d	Sekretaris/Administrasi Keuangan	A.Md, AA YKPN Yogyakarta
8. Heny Wardatur Rohmah, SP.d	Operator dan Data Entry	S.Pd, UNY Yogyakarta



BAB II:

***REVIEW* MODEL-MODEL MONITORING DAN EVALUASI OTONOMI DAERAH**

A. PENGANTAR

Bab ini akan memaparkan kajian ulang (*review*) terhadap metode dan instrumen monitoring penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam kerangka otonomi daerah yang selama sudah ada di Indonesia. Metode dan instrumen monitoring dan evaluasi tersebut diadopsi oleh berbagai lembaga, baik pemerintah maupun lembaga-lembaga non pemerintah. Meskipun demikian, misi yang sama ada dalam setiap dokumen monev, yaitu untuk mengukur kemajuan pelaksanaan otonomi daerah dan menakar kualitas penyelenggaraan pemerintah daerah. Pengkajian ulang terhadap berbagai metode dan instrumen tersebut sangat urgen untuk memahami 2 hal penting, yaitu: (1) mengidentifikasi prinsip dasar, basis pijakan dan metode yang digunakan oleh setiap sistem monitoring dan evaluasi yang ada, dan (2) memahami berbagai limitasi dan keterbatasan yang dimiliki oleh masing-masing sistem monitoring dan evaluasi saat diaplikasikan.



Review terhadap instrumen yang ada penting untuk dilakukan karena penelitian ini diharapkan mampu mengidentifikasi sejauh mana kapasitas sistem monitoring dan evaluasi yang diberlakukan mampu menangkap dinamika dan kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah dan kemajuan otonomi daerah. Selain itu juga penelitian ini diharapkan akan mampu merumuskan sistem monitoring dan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih komprehensif dan multidimensi.

Pembahasan dalam bab ini akan dimulai dengan kajian teoritik tentang variasi pendekatan sistem monitoring dan evaluasi dalam proses kebijakan. Dari kajian tersebut diharapkan akan muncul pemetaan variasi teori dan pendekatan yang selama diadopsi sehingga bisa diidentifikasi kecenderungan pijakan dari sistem monitoring dan evaluasi yang ada. Berikutnya akan diuraikan hasil kajian ulang terhadap berbagai sistem monitoring dan evaluasi yang diadopsi oleh pemerintah sejak implementasi Otonomi daerah pada tahun 2001. Kajian akan difokuskan pada Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) dan Standar Pelayanan Minimum (SPM). Selain itu juga akan diakaji berbagai sistem monitoring dan evaluasi yang diadopsi oleh lembaga-lembaga non pemerintah seperti lembaga donor internasional, lembaga swasta dan media massa.

B. DUA MODEL SISTEM MONITORING DAN EVALUASI

Dalam alur kebijakan model *stagist*, monitoring dan evaluasi merupakan salah satu fase proses kebijakan. Meskipun tidak ada versi tunggal untuk mendefinisikan dan menguraikan secara mendalam apa yang dimaksud dengan proses monitoring dan evaluasi, namun setidaknya ada dua pendekatan besar yang memiliki defnisi berbeda dalam memaknai proses evaluasi dan monitoring. Pendekatan yang dimaksud adalah yang berbasis pada *performance* (menekankan pada hasil/capaian) dan yang berbasis pada *process* (menekankan pada proses untuk mencapai).

Pendekatan *performance-based* diusung oleh kaum rasionalis, dan paling dominan dalam diskursus monitoring dan evaluasi. Dalam cara berpikir kaum rasionalis, inti dari proses kebijakan adalah proses pengkerangkaan kinerja, tujuan dan prosedur yang kemudian lebih dikenal dengan desain kebijakan. Pembuat dan

pelaku kebijakan dianggap sebagai aktor rasional komprehensif yang mampu menangkap secara utuh masalah kebijakan dan konteks kebijakan (Howlett dan Ramesh, 1995).

Dengan bekal informasi dan pengetahuan yang mereka para pembuat kebijakan akan merumuskan seberapa jauh intervensi kebijakan yang mesti mereka lakukan dan seberapa besar efek kebijakan yang mereka inginkan. Mereka juga akan disibukkan dengan proses perumusan mekanisme, instrumen dan prosedur secara komprehensif agar tujuan tersebut bisa tercapai. Adanya perubahan pasca intervensi tersebut ini diidentifikasi dengan apa yang kemudian disebut dengan kinerja. Kinerja adalah kondisi aktual serta target capaian (*output*) dan efek (*outcome*) yang diharapkan berbanding dengan realisasi capaian dan efek yang diharapkan.

Dalam pendekatan ini, monitoring dan evaluasi ini kemudian dimaknai sebagai proses untuk melihat seberapa jauh proses implementasi kebijakan berjalan dan apakah tujuan yang sudah ditargetkan bisa tercapai (Lothian, 2002: 2; Bryan and White, 1989). Dalam konteks yang lebih mikro -manajemen organisasi- aktivitas monitoring dan evaluasi juga bisa dipahami sebagai proses untuk mengidentifikasi berbagai persoalan dan kebutuhan agar terjadi perbaikan kinerja organisasi dengan belajar pada pengalaman-pengalaman sebelumnya. Untuk meningkatkan kinerja organisasi, proses evaluasi dan monitoring menjadi sebuah usaha untuk mengukur dan memberi nilai obyektif mengenai pencapaian hasil yang telah direncanakan dan ditetapkan sebelumnya. Harapannya, dari proses tersebut setiap program organisasi dapat dibuktikan secara obyektif tingkat keberhasilannya, manfaat dan efisiensi pelaksanaannya (Tangkisan, 2003).

Premis yang berbeda dikemukakan oleh pendekatan *process-based*, dimana tekanan terhadap proses pencapaian target kebijakan justru menjadi fokus utama. Penganut pendekatan ini percaya bahwa membuat desain kebijakan yang akan menjadi pijakan untuk menakar kinerja bukanlah hal yang mudah, terlebih bila masalah kebijakan tersebut sangat kompleks dan saling terkait satu dengan yang lainnya. Kecenderungan untuk membuat desain kebijakan justru akan bisa mereduksi realitas masalah yang ada. Oleh karena itu para pembuat dan pelaku kebijakan harus saling belajar dan saling memahami satu sama lain.

Keberhasilan atau kegagalan sebuah kebijakan tidaklah dipengaruhi oleh program yang dirancang, dikelola dan dieksekusi, namun lebih dipengaruhi komitmen dan kepatuhan berbagai *stakeholders* dan kesesuaian dengan konteks kebijakan. Proses monitoring dan evaluasi, dengan demikian, lebih diartikan sebagai upaya langsung untuk menyesuaikan tujuan dan instrumen kebijakan melalui learning proses dari implementasi kebijakan sebelumnya. Elemen evaluasi dan monitoring bukan lagi prosedur, instrumen dan kinerja, namun justru lebih memperhatikan **proses** bagaimana konsensus dan komitmen stakeholders dibangun dan bagaimana konteks kebijakan dipahami. Proses monitoring dan evaluasi lebih merupakan **proses** pembelajaran (learning) terus-menerus.

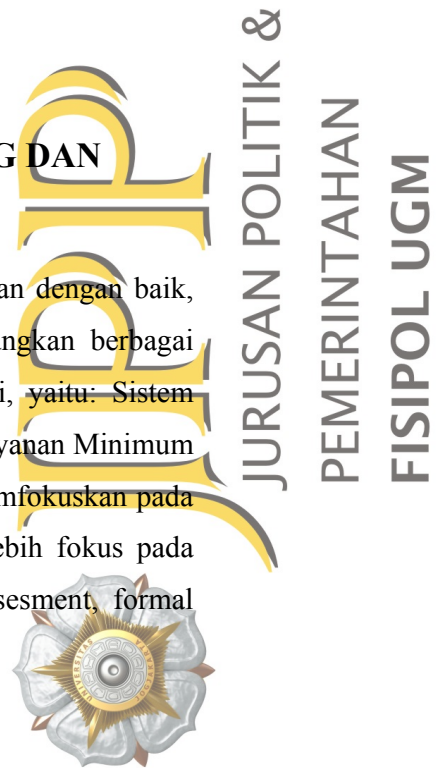
C. BENTUK DAN LIMITASI MODEL MONITORING DAN EVALUASI PEMERINTAH

Dalam rangka melakukan menjaga pemerintahan bisa berjalan dengan baik, pemerintah pusat dalam beberapa tahun terakhir telah mengembangkan berbagai model instrumen monev. Ada dua sistem yang sejauh ini dipakai, yaitu: Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP) dan Standar Pelayanan Minimum (SPM). SAKIP merupakan sistem monitoring dan evaluasi yang memfokuskan pada proses tercapainya kinerja instansi pemerintah. Sedangkan SPM lebih fokus pada *output* capaian kinerja pemerintah. Keduanya lebih bersifat self assesment, formal evaluation, dan endogenous learning.

C.1 Desain dan Limitasi Sistem Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (SAKIP)¹

SAKIP merupakan siklus akuntabilitas kinerja instansi pemerintahan yang dimulai dari proses penetapan visi dan misi, tujuan dan sasaran organisasi yang akan dicapai sebagaimana tercantum dalam perencanaan strategik organisasi, yang

¹ Argumen yang disusun dalam sub bab ini bersumber dari Modul pelatihan SAKIP dalam Konstelasi Persaturan perundangan manajmen sektor publik. Mei 2005 yang dikeluarkan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara



selanjutnya dijabarkan dalam Rencana Kinerja tahunan, diikuti kemudian dengan penetapan kinerja, penetapan pengukuran kinerja, pengumpulan data untuk menilai kinerja, menganalisis, mereview dan melaporkan kinerja. Idealnya data kinerja tersebut akan digunakan untuk memperbaiki kinerja organisasi pada periode berikutnya.

Keluaran utama dari sistem akuntabilitas kinerja adalah Laporan Akuntabilitas Kinerja, yang memuat informasi yang relevan bagi para pengguna laporan tersebut yaitu para pejabat atau unsur pimpinan eksekutif pemerintah, unsur pengawasan, dan unsur perencanaan. Secara umum informasi kinerja tersebut memiliki dua fungsi utama: 1) sebagai pertanggungjawaban kepada publik dan 2) sebagai dasar untuk melakukan perbaikan kinerja pemerintah.

Melalui akuntabilitas kinerja akan dapat dinilai kinerja instansi pemerintah baik jangka pendek (tahunan) maupun dalam kaitan tujuan jangka panjangnya. Dengan demikian akan tumbuh suatu kondisi dimana semua organisasi pemerintah akan merasakan kebutuhan yang mendasar akan informasi kinerja organisasinya melalui mekanisme akuntabilitas kinerja. Tanpa akuntabilitas kinerja dan evaluasinya, tidak mungkin diketahui secara tepat peta permasalahan dan tindakan-tindakan tepat yang diperlukan untuk menyelesaikan permasalahan tersebut.

Sistem penilaian akuntabilitas kinerja tersebut sudah mendapatkan penguatan secara hukum melalui Inpres no. 7 tahun 1999 mengenai Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP). Inpres tersebut intinya berisikan sistem manajemen kinerja instansi pemerintah yang mewajibkan seluruh instansi pemerintah untuk menyusun suatu rencana strategik yang akan dijalankan oleh instansi pemerintah dalam jangka waktu lima tahun ke depan serta melaporkan pada setiap tahunnya hasil pelaksanaan rencana tersebut dalam bentuk Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP). Sistem AKIP terdiri dari 4 fase utama yakni: (1) penyusunan rencana strategik, (2) pengukuran kinerja, (3) pelaporan kinerja, dan (4) evaluasi kinerja.

LAKIP pada dasarnya memuat informasi kinerja (*performance information*) yang membandingkan antara capaian kinerja dengan rencana

kinerja yang disusun. Perbandingan antara rencana kinerja dan capaian kinerja dikenal dengan sebutan celah kinerja (*performance gap*), yang dapat berarti positif maupun negatif. Celah kinerja bersifat positif jika capaian kinerja melebihi rencana kinerja, dan bersifat negatif ketika capaian kinerja berada di bawah rencana kinerja. Dalam konteks akuntabilitas kinerja, celah kinerja negatif tidak berarti kegagalan organisasi dalam mencapai target kinerja, namun secara lebih optimis dimaknai sebagai peluang bagi instansi pemerintah untuk melakukan perbaikan kinerja. Untuk itu, berdasarkan celah kinerja yang ada para penyelenggara pemerintahan dapat menentukan fokus perbaikan kinerja pemerintahan.

C.2 Standar Pelayanan Minimum²

Penyusunan pedoman SPM memang dimaksudkan sebagai upaya meningkatkan mutu pelayanan masyarakat yang dilakukan pemerintah daerah, sebagaimana tercermin dalam pengertian SPM sebagai “standard minimum pelayanan publik yang wajib disediakan oleh pemerintah kepada masyarakat”. Adanya SPM diharapkan dapat menjamin pelayanan minimum yang berhak diperoleh masyarakat dari pemerintah daerah (Made Suwandi, 2003:2). Selain itu, SPM juga merupakan perangkat untuk menjamin bahwa masyarakat yang berdiam di suatu kabupaten/kota akan mendapatkan pelayanan yang relatif sama (kualitas maupun kuantitas) dengan masyarakat kabupaten atau kota lain, khususnya di wilayah provinsi yang sama. Bagi instansi pemerintah, SPM adalah pedoman standard sekaligus butir-butir kewajiban yang harus dilakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Secara normatif, SPM adalah jaminan bahwa masyarakat akan menikmati pelayanan dari pemerintah daerah, khususnya untuk sebelas bidang kewenangan wajib sebagaimana dipaparkan dalam UU otonomi daerah. Sebagai sebuah peraturan yang harus mengikat semua *stake holders* daerah, SPM bisa saja diterbitkan dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda). Sebagai contoh, jika pemerintah daerah akan

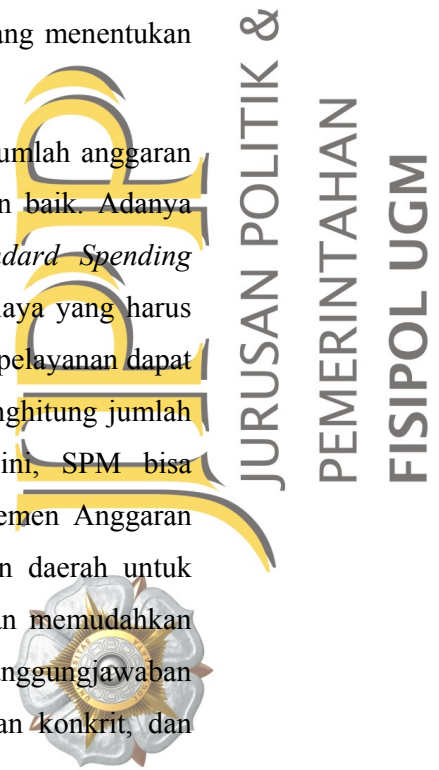
² Argumen dalam bab ini bersumber dari tulisan Bambang Purwoko; SPM: Standarisasi Pelayanan Publik, Kedaulatan Rakyat, 23 Agustus 2003

melaksanakan SPM bidang pendidikan, maka Dinas Pendidikan dan semua unit kerja di bawahnya harus merancang, menetapkan dan menerapkan jenis pelayanan apa saja yang harus disediakan, rincian pelayanan, dan indikator ketercapaian bagi pelayanan tersebut.

SPM juga memberikan jaminan bahwa masyarakat akan memperoleh pelayanan minimum dengan standard yang jelas. Kejelasan ini meliputi jenis, prosedur, lama waktu, dan bahkan biaya yang harus dibayar oleh masyarakat. Dengan kejelasan ini diharapkan akan memicu lahirnya pelayanan yang bermutu, karena adanya kontrol dari masyarakat maupun lembaga-lembaga non pemerintah. Kepedulian dan sikap masyarakat juga merupakan aspek penting yang menentukan keberhasilan dan terjaminnya mutu suatu jenis pelayanan.

Bagi pemerintah daerah SPM berfungsi untuk menentukan jumlah anggaran yang dibutuhkan agar pelayanan publik dapat terselenggara dengan baik. Adanya SPM akan memungkinkan pemerintah daerah menentukan *Standard Spending Assesment (SSA)* yang akan berguna untuk menghitung besarnya biaya yang harus dikeluarkan untuk sebuah aktivitas pelayanan. Jika penyelenggaraan pelayanan dapat dihitung biayanya maka pemerintah daerah bisa dengan mudah menghitung jumlah kebutuhan minimum untuk pembiayaan daerah. Dengan cara ini, SPM bisa digunakan untuk menentukan anggaran yang berbasis pada manajemen Anggaran Kinerja. Oleh karena itu, SPM sebenarnya berfungsi memudahkan daerah untuk menentukan anggaran dengan tolok ukur yang jelas, dan kelak akan memudahkan daerah, khususnya Kepala Daerah, dalam menyusun laporan pertanggungjawaban (LPJ) karena semua pos anggaran disusun berdasarkan perhitungan konkrit, dan dilaksanakan berdasarkan indikator yang jelas.

Dalam konteks *good governance*, SPM adalah sarana untuk mewujudkan prinsip-prinsip kompetensi, transparansi, partisipasi dan akuntabilitas. Kompetensi bisa terwujud karena pelayanan dengan standard minimum yang merata dan seimbang dengan daerah lain hanya akan terwujud jika ada aparat pelaksana yang *mumpuni* alias kompeten. Transparansi adalah ciri utama SPM karena masyarakat harus mampu mengakses informasi tentang jenis, jumlah dan kualitas pelayanan yang diatur di dalam SPM. Keterlibatan masyarakat dalam proses penyusunan,

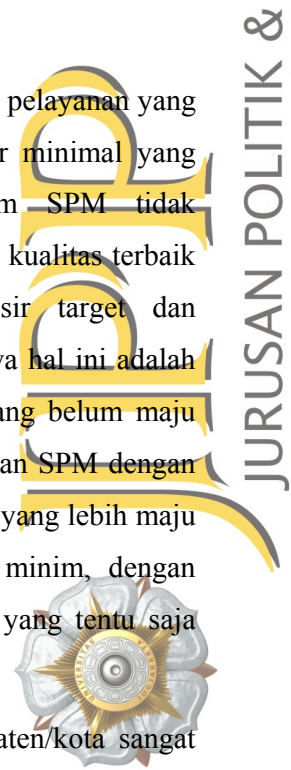


pelaksanaan dan pengawasan SPM akan memungkinkan terwujudnya pemerintahan yang akuntabel.

Betapapun idealnya tujuan dan manfaat SPM dalam penyelenggaraan pelayanan publik, proses penyusunan pedoman maupun implelementasi SPM sebenarnya memiliki beberapa kelemahan. Pada tahap awal, penyusunan SPM diwarnai dengan ketidakjelasan pemahaman antar instansi tentang jenis kewenangan, jenis pelayanan dan indikator pencapaian untuk masing-masing sektor. Ketidakjelasan ini menyebabkan terjadinya perbedaan interpretasi terhadap kerangka SPM, yang berujung pada perbedaan model SPM untuk masing-masing instansi teknis.

Kelemahan lain adalah kenyataan bahwa, pada beberapa jenis pelayanan yang harus disediakan pemerintah daerah, SPM disusun dengan standar minimal yang sangat rendah. Maksudnya, indikator yang digunakan dalam SPM tidak mencerminkan sebuah usaha ke arah pencapaian maksimum dengan kualitas terbaik sesuai dengan kemampuan daerah, tetapi justru meminimalisir target dan menyesuaikannya dengan kondisi minim daerah. Harus diakui bahwa hal ini adalah sebuah pilihan yang paling rasional agar daerah kabupaten/kota yang belum maju dan memiliki beberapa keterbatasan potensi dapat tetap melaksanakan SPM dengan baik. Pilihan ini membawa dampak negatif, yaitu adanya daerah lain yang lebih maju terpaksa harus melaksanakan SPM dalam kategori yang paling minim, dengan tingkat pencapaian yang rendah, dan jumlah dan mutu pelayanan yang tentu saja kurang menggembirakan jika dilihat dari kepentingan masyarakat.

Selain masalah penyusunan, implelementasi SPM di kabupaten/kota sangat dimungkinkan akan menghadapi beberapa kendala di lapangan. Kendala tersebut bisa disebabkan oleh keterbatasan prasarana, personil dan pembiayaan yang harus disiapkan pemerintah daerah, bisa juga karena sebagian besar masyarakat kita belum menempatkan diri sebagai *customers* yang baik. Bagaimanapun harus disadari bahwa pelayanan publik akan dapat berjalan dengan baik jika ada hubungan yang kooperatif antara instansi pemberi pelayanan dengan masyarakat yang dilayani. Namun seringkali terjadi bahwa masyarakat sebagai pengguna jasa pelayanan bersikap tidak peduli terhadap prosedur yang sudah ditetapkan. Masyarakat cenderung mengambil



jalan pintas (misalnya tidak mau antri, tidak melengkapi persyaratan, mentolerir percaloan, dan berusaha menyuap petugas) untuk mendapatkan sebuah pelayanan yang sebenarnya sudah memiliki prosedur standar yang jelas.

D. BENTUK DAN LIMITASI MODEL MONITORING DAN EVALUASI LEMBAGA NON PEMERINTAH

Selain institusi pemerintah, sejumlah kalangan non pemerintah juga secara aktif menyusun dan menerapkan instrumen untuk me-monev pelaksanaan pemerintahan di daerah. Dalam bagian ini secara ringkas akan dibahas tiga model instrumen monitoring dan evaluasi yang dibuat oleh 3 institusi berbeda, yaitu: Jawa Post Institute of Pro Otonomi (JPIP), Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) dan Indonesia Rapid Decentralization Appraisal (IRDA) yang dikembangkan oleh The Asia Foundation.

Ketiganya dipilih menjadi bahan studi karena ketiganya memiliki karakteristik dan fokus yang berbeda-beda. Pertama, Instrumen monev otonomi daerah versi JPIP menarik untuk dipelajari karena instrumen JPIP dikembangkan berdasarkan konsep monev komparatif berbasis masyarakat. Dalam sistem itu digunakan tiga parameter yaitu: layanan publik, perkembangan ekonomi dan manajemen resiko lokal. Setiap parameter dipecah menjadi tiga indikator, dimana masing-masing indikator difokuskan pada beberapa isu strategis.

Kedua, instrumen monev yang dikembangkan oleh KPPOD mempunyai kekhasan tersendiri karena melakukan pemeringkatan rating daya saing daerah untuk iklim investasi dan kehidupan dunia usaha.. Pada tahun 2001, KPPOD menggunakan 7 (tujuh) indikator utama sebagai parameternya; meliputi: keamanan, potensi ekonomi, sumberdaya manusia, budaya daerah, infrastruktur, peraturan daerah serta keuangan daerah. Parameter KPPOD mengalami perubahan pada tahun 2002-2003 dengan memusatkan monitoring dan evaluasi pada lima (5) faktor daya saing dalam investasi: faktor kelembagaan, faktor sosial-politik, perekonomian daerah, ketenaga kerjaan dan produktivitas, infrastruktur fisik.

Sedangkan instrumen yang dikembangkan IRDA-The Asia Foundation menekankan pada respon pemerintah daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah. Pertanyaan penting yang diajukan oleh IRDA adalah bagaimana pemerintah daerah merespon dan menyiapkan segenap perangkat sistem, kelembagaan, atau penentuan personel guna melaksanakan fungsi-fungsi yang dipindahkan pada daerah.

D.1 Instrumen Monev JPIP

JPIP (Jawa Pos Institute of Pro-Otonomi) mengembangkan sistem monev yang didasarkan pada satu konsep dialektik: *development for freedom and freedom for development*. Konsep ini pada intinya melihat kebebasan sebagai cara terbaik untuk menjalankan pembangunan. Lebih jauh lagi, *freedom for development* dimaknai sebagai suatu kebebasan instrumental yang tidak sekedar diperlakukan sebagai tujuan, sehingga yang paling penting adalah melihat sejauh mana kebebasan itu dipergunakan untuk pencapaian tujuan pembangunan. Sedangkan konsep *development for freedom* mengacu pada kebebasan substantif yang lebih luas, yaitu kebebasan dari penindasan, kesewenang-wenangan dan ketidakadilan.

Atas dasar konsep tersebut, JPIP kemudian mengembangkan Sistem Monitoring dan Evaluasi Komparatif berbasis masyarakat. Sistem monev komparatif berbasis masyarakat ini dikembangkan dengan melakukan studi mendalam tentang daerah mana yang terbaik dibandingkan daerah lainnya dalam satu propinsi, dimana inovasi dan *breakthrough* menjadi referensi utamanya. Dengan konsep semacam ini, diharapkan akan tercapai dua hal, yaitu; 1) keterlibatan masyarakat dalam segala proses kebijakan yang terkait dengan pelaksanaan otonomi daerah, dan 2) meningkatnya pertanggungjawaban publik para aparat pelaksana otonomi daerah. Sistem monev ini tidak sekedar memetakan keberhasilan ataupun kegagalan daerah yang dinilai, namun yang terpenting adalah memberikan stimulasi agar kegagalan yang dialami dapat menjadi faktor pendorong ke arah perbaikan.

Sistem monev komparatif berbasis masyarakat dilaksanakan dengan menggunakan tiga parameter, yaitu: layanan publik, perkembangan ekonomi dan manajemen resiko lokal. Instrumen yang dikembangkan JPIP bisa dikatakan sangat detail, karena menentukan secara rigid mulai dari parameter, indikator dan isu-isu

strategis yang di-monev. Sebagai contoh untuk bidang pelayanan publik dikembangkan indikator sebagaimana dalam tabel berikut.

Tabel
Indikator dan Isu Strategis Pelayanan Publik

Indikator	Isu strategis
Kesehatan	<ul style="list-style-type: none"> • Mudah, murah, terjangkau & merata • Ketercukupan SDM & sarana-prasarana • Managemen & Sistem Pendidikan • Komitmen Anggaran Pendidikan
Pendidikan	<ul style="list-style-type: none"> • Mudah, murah, terjangkau & merata • Ketercukupan SDM & sarana-prasarana • Sistem Perlindungan Kesehatan • Komitmen Anggaran Kesehatan
Administrasi	<ul style="list-style-type: none"> • Cepat, Murah, mudah, Efektivitas & Efisiensi • Jaminan Keadilan & Sistem Pelayanan

Parameter dan indikator yang detail juga disusun untuk mengukur tingkat perkembangan ekonomi dan dan manajemen resiko lokal. Aspek-aspek yang dilihat untuk melihat perkembangan ekonomi adalah tingkat pertumbuhan, pemerataan, kesinambungan, dan pemberdayaan. Adapun untuk resiko lokal, parameter yang dikembangkan meliputi; stabilitas, keamanan, demokrasi, dan otonomi.

Untuk teknik pengumpulan data JPIP menggunakan 3 metode, yaitu; analisis dokumen daerah, wawancara mendalam (*indepth interview*), dan survey publik. Analisis dokumen dilakukan dengan mencermati dokumen-dokumen resmi yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah, seperti APBD, Renstra, Kebijakan Umum Anggaran (KUA), Repetada, Perda, sampai dengan penerbitan-penerbitan khusus berupa brosur dan leaflet promosi daerah yang diberikan oleh pemerintah daerah. Untuk wawancara mendalam (*indepth interview*), dilakukan untuk menggali informasi secara lebih komprehensif. Informan kunci dalam hal ini adalah mulai dari bupati/walikota, sekda, kepala dinas, kepala badan, dan kepala kantor. Sedangkan survey publik dilakukan dengan menyebarkan kuesioner kepada masyarakat yang dianggap mengetahui banyak informasi tentang kinerja pemerintah daerah dimana ia tinggal. Hasil akhir dari tiga metodologi yang digunakan inilah yang kemudian diolah di laboratorium JPIP, dan selanjutnya dilakukan verifikasi ulang dan beberapa

pengkajian untuk menentukan daerah-daerah mana saja yang layak masuk sebagai nominator pada masing-masing parameter.

Kegiatan monev yang dilakukan JPIP terbilang populer, dan banyak menjadi referensi dalam melihat perkembangan dan kemajuan daerah. Meskipun demikian ada sejumlah catatan yang diajukan. Berkaitan dengan metode, kegiatan monitoring yang dilakukan sangat tergantung pada ketersediaan data-data sekunder lapangan. Selain itu, khususnya dalam metode interview, bias pandangan subyektif responden sangat mungkin. Catatan selanjutnya terkait dengan persoalan pendekatan komparatif yang dipakai. Meskipun mencoba mencari daerah terbaik diantara yang lain tapi tidak berkorelasi dengan nilai-nilai ideal, sehingga hasil monev tidak bisa digunakan secara general untuk melihat kinerja pemerintahan daerah yang sesungguhnya, karena yang dilihat adalah bagaimana masyarakat merasakan pembangunan yang dijalankan oleh pemerintah daerah masing-masing.

D.2 Instrumen Monev KPPOD

Semenjak berdiri pada tahun 2001, Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) sudah berhasil tiga kali melakukan monitoring dan evaluasi terhadap pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia. Basis filosofi dari instrumen yang dikembangkan adalah tingkat resiko politik suatu daerah. Secara sederhana resiko politik dimaknai dengan adanya potensi resiko “kehilangan” disaat melakukan investasi yang disebabkan oleh adanya perubahan pada struktur politik dan kebijakan di suatu daerah.

Berangkat dari nalar dasar akan pentingnya pemetaan resiko politik bagi investasi dan daya saing usaha, KPPOD membuat laporan monitoring dan evaluasi pelaksanaan otonomi daerah -yang kemudian dikenal dengan “Pemeringkatan Rating Daya Saing Daerah untuk Iklim Investasi dan Kehidupan Dunia Usaha”. Model monev yang dikembangkan memiliki tujuan-tujuan sebagai berikut³:

1. Sebagai salah satu upaya untuk menelaah daya tarik investasi

³ Pemeringkatan Daya Tarik Investasi Kabupaten/Kota tahun 2001: Studi Kasus 90 Kabupaten/Kota di Indonesia. www.kppod.org.

Kabupaten/Kota.

2. Membuat pemeringkatan daya tarik investasi Kabupaten/Kota.
3. Membantu daerah-daerah dalam melihat daya tariknya terhadap investasi ditinjau dari berbagai aspek.
4. Memberikan rambu-rambu bagi daerah untuk tidak membuat peraturan daerah (pajak dan retribusi) yang semata-mata hanya untuk meningkatkan PAD yang justru akan merugikan perekonomian daerah.
5. Sebagai suatu panduan bagi kalangan dunia usaha atau investor dalam membuat keputusan berinvestasi, dengan mencermati batasan indikator-indikator yang digunakan dalam pemeringkatan ini.

Adapun cakupan studi pemeringkatan daya saing investasi dan pengembangan duania usaha versi KPPOD meliputi daerah-daerah otonom yaitu kabupaten dan kota. Pemilihan daerah kabupaten dan kota sebagai basis daerah penelitian, dengan pertimbangan bahwa dengan diberlakukannya UU No.22 Tahun 1999, (diganti dengan UU No. 32 tahun 2004), daerah Kabupaten/Kota mempunyai peranan strategis dalam pembangunan perekonomian lokal dan dituntut untuk lebih mandiri dalam hal pendanaan kegiatan pemerintahan serta pelayanan kepada masyarakat.⁴

Sistem monev yang dikembangkan KPPOD memanfaatkan, baik data primer maupun data sekunder. Data primer yang digunakan sebagai basis analisa untuk melihat faktor keamanan, kualitas dan akses terhadap infrastruktur, serta budaya daerah, diperoleh dengan mekanisme panel judgement yang melibatkan informan-informan kunci. Data-data tersebut merupakan data kualitatif yang merupakan persepsi tentang keadaan kemandirian daerah, kondisi infrastruktur daerah, serta nilai budaya masyarakat dan birokrasi daerah.

Sedangkan untuk data-data sekunder meliputi, baik data-data kuantitatif maupun kualitatif. Data kuantitatif berupa data statistik daerah digunakan sebagai basis analisa untuk indikator-indikator yang tercakup dalam bidang; potensi Ekonomi, Keuangan Daerah dan SDM. Sedangkan data kualitatif didapat melalui

⁴ Ibid

analisa terhadap peraturan daerah yang dilakukan dengan beberapa parameter/kriteria yang telah ditentukan.

Indikator yang dipakai untuk memahami resiko politik berbeda dari tahun ke tahun. Pada tahun 2001, ada 7 (tujuh) indikator utama sebagai parameternya dan selanjutnya yang terbagi dalam 17 (tujuh belas) sub indikator, yang dirumuskan melalui serangkaian diskusi yang melibatkan para ahli di bidangnya. Ke-tujuh indikator utama tersebut adalah; keamanan, potensi ekonomi, sumber daya manusia, budaya daerah, infrastruktur, peraturan daerah, dan keuangan daerah. Pada tahun-tahun setelahnya, indikator-indikator tersebut mengalami sejumlah perubahan.

Pada tahun 2002 dan 2003 misalnya, KPPOD menggunakan 5 (lima) faktor untuk menilai daya tarik investasi suatu daerah, yang terperinci dalam 14 variabel, dan 42 indikator. Kelima faktor yang digunakan dalam penelitian ini yaitu: kelembagaan, sosial politik, perekonomian daerah, ketenagakerjaan dan produktivitas, dan infrastruktur fisik. Masing-masing faktor selanjutnya diturunkan ke dalam sub-sub indikator yang lebih detil dan operasional. Disain monev yang dikembangkan KPPOD secara ringkas bisa dilihat dari tabel berikut ini;

Tabel
Disain Monev Resiko Politik Versi KPPOD

KATEGORI	FAKTOR	VARIABEL	INDIKATOR
Desain Monev	Kelembagaan	Kepastian Hukum	(a) Penegakan hukum
			(b) Konsistensi peraturan
			(c) Pungli di luar birokrasi
			(d) Hubungan eksekutif-legislatif
		Aparatur	(a) Penggunaan wewenang
			(b) Pelayanan Birokrasi
		Keuangan Daerah	(a) Anggaran pembangunan
			(b) Rasio retribusi-pajak
		Peraturan/kebijakan daerah	Peraturan daerah
	Sosial Politik Budaya	Sosial Politik	(a) Stabilitas politik
			(b) Konflik masyarakat
			(c) Unjuk rasa
			(d) Partisipasi masyarakat
		Keamanan	(a) Gangguan masyarakat
			(b) Gangguan usaha
			(c) Kecepatan aparat

KATEGORI	FAKTOR	VARIABEL	INDIKATOR
		Budaya	(a) Keterbukaan
			(b) Non Diskriminatif
			(c) Adat istiadat
			(d) Etos kerja
	Ekonomi Daerah	Potensi Ekonomi	(a) PDRB Perkapita
			(b) Pertumbuhan
			(c) Indeks pembangunan manusia
		Struktur Ekonomi	(a) Nilai tambah tersier
			(b) Nilai tambah sekunder
			(c) Nilai tambah primer
	Tenaga Kerja & Produktivitas	Biaya Tenaga Kerja	(a) Upah aktual
			(b) UMP
		Ketersediaan Tenaga Kerja	(c) SLTP berpengalaman
			(d) Usia produktif
			(e) Pencari kerja
		Produktivitas Tenaga Kerja	Produktivitas
	Infrastruktur Fisik	Ketersediaan Infrastruktur	(a) Pelabuhan udara
			(b) Pelabuhan laut
			(c) Jalan
			(d) Telepon
			(e) Listrik
		Kualitas Infrastruktur	(a) Kualitas pelabuhan udara
			(b) Kualitas pelabuhan laut
			(c) Kualitas jalan
			(d) Kualitas telepon
	(e) Kualitas listrik		
Metode	Data pembobotan masing-masing faktor, variabel dan indikator dilakukan melalui wawancara (face to face interview) dengan bantuan kuesioner The Analytic Hierarchy Process (AHP).		
Self evaluating	–	<ul style="list-style-type: none">o Pemeringkatan sebagai tujuan, manfaat bias persepsi dunia usaha. Daerah bisa diaudit oleh KPPOD, berpretensi merugikan citra daerah yang berada pada peringkat bawah.o Penentuan daerah-daerah yang dibuat peringkat tidak kuat. Menimbulkan pertanyaan di mana peringkat bagi daerah yang tidak masuk dalam penelitian.o Manfaat bagi daerah secara langsung tidak nampak, kecuali bagi yang menduduki peringkat atas.o Murni persepsi dunia usaha sehingga tidak ada konfirmasi yang lebih jauh dari birokrasi, sehingga hasil pemeringkatan berkemungkinan tidak direspon positif oleh daerah.o Memang hasil perbandingan hasil pemeringkatan tahun 2002 dengan hasil tahun 2003 menunjukkan banyak daerah secara relatif bertahan pada kelompok peringkatnya (kelompok atas, menengah, dan bawah), namun perubahan yang mencolok banyak ditemukan. Sehingga menimbulkan kecurigaan atas kekuatan metode yang digunakan	

Kelemahan utama instrumen monev yang dikembangkan oleh KPPOD bersumber dari desain instrumen itu sendiri, dimana memberi kesan hanya untuk memfasilitasi kepentingan dunia usaha. Daerah yang kebetulan dinilai paling rendah tentu saja akan dirugikan citranya, karena kemungkinan besar tidak akan dilirik oleh kalangan usaha, dan kondisi sebaliknya terjadi bagi kabupaten atau kota yang kebetulan berperingkat baik. Masalah lainnya adalah, pada metode penyampelan, sehingga daerah yang tidak masuk sampel tidak terlacak bagaimana kondisi mereka. Selain itu, monev KPPOD sangat khas mewakili persepsi dunia usaha sehingga tidak merasa perlu ada konfirmasi yang lebih jauh dari birokrasi, dan akibatnya hasil pemeringkatan berkemungkinan tidak direspon positif oleh daerah, terutama mereka yang berperingkat rendah.

D.3 Instrumen Monev IRDA

Indonesia Rapid Decentralization Appraisal (IRDA) adalah kegiatan pemantauan yang dikembangkan oleh The Asia Foundation dan didanai oleh USAID, dan ditujukan untuk mendukung implementasi desentralisasi di Indonesia. IRDA memantau kemajuan pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia dalam selang waktu tahun 2000 – 2004. Lingkup pembahasan IRDA cenderung bertitik berat pada monev pelaksanaan otonomi daerah. Pilihan lingkup studi tersebut membawa implikasi di mana lembaga-lembaga otoritatif di pemerintah pusat beserta segenap tarik-menarik kepentingan dalam formulasi kebijakan di level pemerintah kurang mendapatkan perhatian, meskipun potensi persoalan di level pemerintah pusat juga sangat terbuka.

IRDA menggunakan teknik pengumpulan data informal, yakni wawancara semi-terstruktur dan analisis data sekunder. Kendati secara umum metode yang digunakan bersifat kualitatif, namun pengumpulan informasi dan analisis dilakukan berdasarkan data kualitatif dan kuantitatif. Alat pengumpulan data utama merupakan wawancara dengan informan kunci dan diskusi kelompok. Penggunaan bermacam alat dan metode memungkinkan bagi validasi data dari berbagai sumber. Proses pengembangan analisis dan rekomendasi juga dilakukan secara partisipatif. Oleh karena itu, dengan memaksimalkan penggunaan metode partisipatif, proses IRDA itu

sendiri membantu mengembangkan mekanisme dialog di antara aktor-aktor kunci di tingkat pusat dan daerah.

Disain monev yang dirancang IRDA pada setiap tahapnya berbasis pada progres dari monev yang dilakukan sebelumnya. Selain itu, monev yang dilakukan IRDA memungkinkan terserapnya perubahan konteks sebagai daya dukung penelitian. Misalnya IRDA V memanfaatkan momen pemilu untuk mengetahui implikasinya terhadap pelayanan publik oleh pemerintah daerah.

Seperti dijelaskan, disain monev IRDA mengalami perubahan dari tahun ke tahun. Monev IRDA I dan II bertitik berat pada pelaksanaan otonomi daerah khususnya respon pemerintah daerah terhadap kebijakan tersebut. Aspek yang masuk dalam monev adalah bagaimana daerah mempersiapkan dirinya, yang meliputi persiapan perangkat sistem, kelembagaan, atau penentuan personel guna melaksanakan fungsi-fungsi yang dipindahkan pada daerah. IRDA I dan II cenderung melakukan monev pada level input untuk pelaksanaan otonomi daerah.

Dalam tahapan monev tahun III, IRDA mulai memperhatikan instrumen perkembangan proses otonomi, khususnya proses pengambilan keputusan dan kebijakan di tingkat daerah. Disain instrumen monev mulai bergerak pada output kebijakan dan perkembangannya. Misalnya situasi atau perkembangan dalam sektor kesehatan, pendidikan, investasi, lingkungan, dan pariwisata. Disain monev IRDA III juga memandang semakin pentingnya peran kekuatan masyarakat lokal dalam proses perencanaan, pelaksanaan, maupun penilaian hasil program.

IRDA IV masih menggambarkan desentralisasi secara luas dan masih memusatkan perhatian pada bagaimana pemerintah daerah mengatasi pelimpahan fungsi dan sumber daya dari pemerintah pusat. Instrumen monev semakin memiliki detail dan menunjukkan progres di mana terangkai dalam monev isu pelayanan publik yang disediakan langsung daerah, penyediaan sarana dan prasaranan umum, dan pemeliharaan ketertiban serta keamanan menunjukkan pelaksanaan otonomi daerah memiliki kompleksitas permasalahan yang menuntut untuk diintegrasikan satu sama lain. Generalisasi terhadap hasil empat kali monev selanjutnya dilakukan dalam IRDA V, dilakukan untuk mendukung penyusunan rekomendasi kepada pemerintah di tingkat daerah maupun nasional terkait dengan situasi perkembangan terakhir

otonomi daerah. Secara ringkas, gambaran disain onev yang dikembangkan IRDA I-V bisa dilihat dalam tabel di bawah ini.

Tabel
Disain Monev IRDA

No.	Aspek	Keterangan
1.	Filosofis	<p>mendukung usaha desentralisasi</p> <p>mendukung otonomi daerah yang partisipatif</p>
2.	Metode	<p>1. Tahapan dalam Proses IRDA Agenda Penelitian. Perumusan Materi Wawancara dan Diskusi, Seminar Briefing, Pengumpulan Data, Penulisan Laporan, Seminar Synthesis, Presentasi di Tingkat Nasional, Penulisan Laporan Sinopsis, Presentasi Publik di Tingkat Daerah.</p> <p>2. Penentuan Daerah Daerah ini secara garis besar mewakili berbagai karakteristik berdasarkan Human Development Index (HDI), Gross Regional Domestic Product (GRDP), dan sumber daya sektoral yang dimiliki.</p> <p>3. Penentuan Responden Responden meliputi seluruh lingkup pelaku kebijakan di daerah. Mereka adalah eksekutif daerah (Gubernur, Walikota/Bupati, Sekretaris Daerah, Kepala Departemen dan Dinas, Kepala Desa/Kelurahan), anggota DPRD, anggota masyarakat. Anggota masyarakat mencakup pemimpin-pemimpin agama, penduduk dari komunitas lokal, perwakilan organisasi non-pemerintah, pelaku bisnis, dan akademisi. Meski proses penelitian memungkinkan mitra lokal bebas untuk mengidentifikasi responden, seleksi tetap diarahkan pada kriteria berikut:</p> <ol style="list-style-type: none"> Pengetahuan dan pemahaman responden mengenai otonomi; Pengalaman responden dalam pelaksanaan otonomi daerah; Objektivitas responden dalam memberikan informasi yang tepat dan akurat tentang otonomi; dan Kemauan responden untuk memberikan informasi dan data lainnya jika dimungkinkan.
3.	Topik-topik dan Indikator IRDA	
	IRDA I	<p>IRDA memaparkan status dan arah desentralisasi:</p> <p>1. Tema-tema Umum</p> <ol style="list-style-type: none"> Kesadaran dan apresiasi terhadap pentingnya partisipasi masyarakat dalam pemerintahan daerah. Komitmen pemerintah daerah untuk merealisasikan tuntutan masyarakat atas perbaikan layanan. Pemahaman pemerintah daerah terhadap tekanan inefisiensi administratif yang timbul akibat besarnya jumlah pegawai yang harus diakomodasi.

No.	Aspek	Keterangan
		<ul style="list-style-type: none"> d. Upaya untuk meningkatkan pendapatan asli daerah melalui peningkatan penerimaan pajak dan retribusi. e. Kerja sama dan sinkronisasi informasi antarpemerintah daerah dan antara pemerintah daerah tingkat kabupaten dengan pemerintah Propinsi dalam pemecahan masalah. <p>2. Isu-isu Lintas Sektoral</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Pemahaman penduduk di daerah terhadap prinsip-prinsip yang terkait dengan konsep otonomi b. Partisipasi kaum perempuan di dalam proses pengambilan keputusan. c. Hubungan antara sistem politik yang ada dengan otonomi daerah. d. Proses pengalihan aset. e. Proses pemberian Dana Alokasi Umum/DAU dan pemahaman daerah.
	IRDA II	<p>IRDA II membahas tujuh pokok bahasan.</p> <p>1. Kewenangan Kota dan Kabupaten</p> <p>Isu-isu yang diteliti adalah:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Layanan yang diberikan oleh pemerintah daerah. b. Mana saja yang merupakan bentuk layanan baru dan mana yang merupakan lanjutan dari layanan yang ada sebelum pelimpahan kewenangan. c. Apakah ada standar minimum yang digunakan. d. Apakah ada program-program yang sengaja dirancang bagi kelompok masyarakat rentan seperti kaum perempuan, anak-anak, dan kaum lansia. e. Bagaimana rakyat dilibatkan dalam pemantauan ataupun pemberian jasa layanan publik. <p>2. Struktur Organisasi dan Pengembangan Personil di Daerah</p> <p>Isu-isu yang diteliti adalah:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Bagaimana proses restrukturisasi birokrasi di jajaran pemerintah daerah, yang meliputi pembentukan kantor dinas baru ataupun penggabungan beberapa kantor dinas yang telah ada. b. Apakah struktur yang baru dapat melaksanakan fungsi-fungsi yang semestinya dijalankan. c. Mekanisme pemilihan dan penugasan personil untuk posisi-posisi tertentu. d. Hakikat dan ketersediaan program pengembangan sumber daya manusia. <p>3. Pendapatan dan Belanja</p> <p>Isu-isu yang diteliti adalah:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Sumber-sumber keseluruhan APBD pemerintah daerah. b. Sumber-sumber pendapatan asli daerah. c. Prioritas alokasi dana APBD. d. Apakah ada investasi yang "cukup" di bidang jasa layanan, seperti misalnya bidang kesehatan dan pendidikan. e. Bagaimana proses penyusunan APBD dilakukan oleh pemerintah daerah dan DPRD, termasuk tingkat keterlibatan masyarakat dalam proses tersebut.

No.	Aspek	Keterangan
		<p>f. Sejauhmana APBD yang disahkan mencerminkan prioritas kebutuhan masyarakat.</p> <p>4. Partisipasi, Akuntabilitas, dan Transparansi Isu-isu yang diteliti adalah:</p> <ol style="list-style-type: none"> Sejauhmana masyarakat dilibatkan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, termasuk kegiatan perencanaan, perumusan kebijakan, pelaksanaan, dan pemantauan. Strategi-strategi yang digunakan oleh masyarakat guna mempengaruhi proses pengambilan keputusan pada berbagai tingkat pemerintahan. Bagaimana pemerintah daerah menanggapi aspirasi masyarakatnya. Bagaimana rakyat mengetahui bahwa aspirasi mereka telah diperhatikan. <p>5. DPRD Isu-isu yang diteliti adalah:</p> <ol style="list-style-type: none"> Macam-macam dan sumber pelatihan yang telah dijalani oleh para anggota DPRD. Hubungan antara DPRD dan rakyat pemilihnya. Alasan yang digunakan DPRD dalam menyetujui ataupun menolak "laporan pertanggungjawaban tahunan" yang harus diajukan oleh pihak eksekutif. <p>6. Hubungan Antartingkat Pemerintahan Isu-isu yang diteliti adalah:</p> <ol style="list-style-type: none"> Bagaimana perkembangan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam menetapkan peran masing-masing. Bidang-bidang di mana pemerintah daerah berbagi sumber daya dan biaya dengan pemerintah pusat dalam meningkatkan jasa layanan. Hakikat kerja sama antarpemerintah daerah, termasuk pemerintah propinsi. <p>7. Isu-isu Khusus di Daerah Otonomi Khusus</p> <ol style="list-style-type: none"> Konsep otonomi khusus. Proses perumusan perdasus (Papua) and qanun (Aceh). Kemajuan hingga saat ini dalam hal pelaksanaan berbagai ketentuan yang diatur dalam UU Otonomi Khusus.
	IRDA III	<p>Memusatkan perhatian pada:</p> <ol style="list-style-type: none"> Proses pengambilan keputusan dan kebijakan di tingkat daerah <ol style="list-style-type: none"> Pengambilan Kebijakan (Proses pengambilan kebijakan di daerah, peninjauan kembali kebijakan oleh pemerintah pusat dan peran pemerintah, provinsi dalam proses peninjauan kembali kebijakan) Manajemen sumber daya manusia dan sumber keuangan (sumber daya manusia dan keuangan) Akuntabilitas (Pengawasan oleh DPRD dan mekanisme partisipasi masyarakat). Situasi Otonomi Daerah: Sudut Pandang Sektoral (Kesehatan, Pendidikan, Pekerjaan Umum, Perdagangan dan Industri, Pertanian, Kehutanan, Investasi, Lingkungan, Pariwisata, dan

No.	Aspek	Keterangan
		Transportasi).
	IRDA IV	Memusatkan perhatian pada: 1. Jasa Layanan Umum yang Disesuaikan langsung oleh Pemerintah Daerah a. Layanan Kesehatan Ibu dan Anak b. Pendidikan Dasar Sembilan Tahun c. Perijinan Usaha d. Pencatatan Sipil 2. Prasarana Umum yang Disediakan oleh BUMN/BUMD a. Layanan Ketenagalistrikan b. Layanan Penyediaan Air Bersih c. Layanan Telekomunikasi 3. Keamanan dan Ketertiban Masyarakat 4. Kemajuan Desentralisasi Dipandang dari Prisma Pelayanan Kepada Masyarakat
	IRDA V	Menjaga agar IRDA relevan terhadap isu-isu Nasional dan Lokal 1. Perhatian pada isu-isu nasional: memperdalam proses-proses demokrasi di Indonesia a. Dampak Pemilu terhadap pemerintahan daerah o Dukungan pemerintah daerah terhadap Pemilu legislatif o Dampak Pemilu terhadap pelayanan publik b. Prospek pemilihan kepala daerah secara langsung 2. Perhatian pada isu-isu lokal: membentuk daerah baru, menampung berbagai kepentingan a. Pembentukan daerah baru b. Politik tawar-menawar kepentingan di daerah o Struktur dan cara penyusunan kebijakan daerah o Mekanisme posisi tawar kepentingan lokal o Mekanisme keterlibatan stakeholder dalam penyusunan kebijakan 3. Melembagakan proses-proses demokrasi di Indonesia: sebuah perjalanan yang belum usai

Kelemahan disain money IRDA terletak pada kemungkinan bias aktor yang terlibat dalam proses partisipasi penyusunan instrument, karena bagaimanapun mereka pasti memiliki kepentingan-kepentingan tertentu. Metode partisipasi yang dikembangkan IRDA dengan demikian mengandung kelemahan mendasar karena, baik aktor birokrasi, politik, dan ekonomi di level lokal memiliki derajat oronomi tersendiri yang ditentukan oleh struktur kepentingan yang mereka bawa. Disain money yang dikembangkan berbasis partisipasi dengan demikian mengandung resiko dibajak oleh berbagai kepentingan-kepentingan aktor tersebut.

E. **LESSON LEARNED** MONEV NON PEMERINTAH

Dari pemaparan berbagai model instrumen monev tersebut, sejumlah pelajaran bisa diambil sebagai inspirasi bagi penyusunan instrumen monev ke depan. *Pertama*, desain instrumen monev akan sangat ditentukan oleh arah atau orientasi (visi dan misi) yang ingin dicapai dalam desain monev itu sendiri. Dengan demikian, sebuah aktivitas monev akan tergantung pada interpretasi atas kebijakan otonomi daerah yang dibayangkan oleh institusi yang melakukan monev itu. Interpretasi atas otonomi daerah yang dikembangkan oleh JPIP jelas sangat berbeda dengan yang dirumuskan oleh KPPOD dan IRDA.

Kedua, dari arah-orientasi yang ingin dicapai dalam otonomi daerah, selanjutnya diturunkan ke dalam sejumlah parameter dan indikator. Misalnya, arah monev JPIP yang menekankan pada tiga parameter; layanan publik, perkembangan ekonomi dan manajemen resiko lokal. Setiap parameter dipecah menjadi tiga indikator, dimana masing-masing indikator difokuskan pada beberapa isu strategis. Sedangkan, instrumen monev KPPOD pada tahun 2002-2003 melihat lima (5) faktor daya saing investasi di daerah, yang selanjutnya dirinci menjadi 14 variabel dan 42 indikator. Pergeseran parameter jelas nampak dalam instrumen monev yang dikembangkan oleh IRDA, tergambar dalam tahapan monev I-V yang dirumuskan.

Ketiga, tiga model instrumen yang dipelajari mengembangkan metode yang bervariasi. Misalnya metode yang dikembangkan oleh JPIP adalah sistem monev yang berbasis masyarakat. JPIP menggunakan 3 metode, yaitu dengan analisis dokumen daerah, wawancara mendalam (*indepth interview*), dan survey publik. Metode berbeda dikembangkan KPPOD yang dalam perumusan indikator menggunakan pendekatan AHP (*The Analytic Hierarchy Process*), dengan memanfaatkan forum *panel-judgement*. Adapun cara perhitungan peringkat daya tarik daerah terhadap investasi dilakukan dengan bantuan perangkat lunak yang disebut dengan *Expert Choice*. Sedangkan IRDA dalam menyusun desain monev-nya menempatkan responden di daerah sebagai data sekaligus penilai terhadap berjalannya otonomi daerah sehingga memungkinkan munculnya indikator-indikator atas tema yang diangkat lebih representasi.

Keempat, dari setiap desain moneyv yang dikembangkan, baik oleh JPIP, KPPOD dan IRDA, dilakukan semacam *self evaluating*. Dalam proses evaluasi terhadap moneyv yang ada maka akan diperoleh beberapa hal yang menjadi titik lemah dari instrumen yang telah dibangun, dan selanjutnya digunakan untuk merevisi instrumen yang akan digunakan tahun berikutnya. Berangkat dari temuan-temuan tersebut maka instrumen moneyv yang lebih komprehensif memungkinkan untuk disusun.



BAB III:

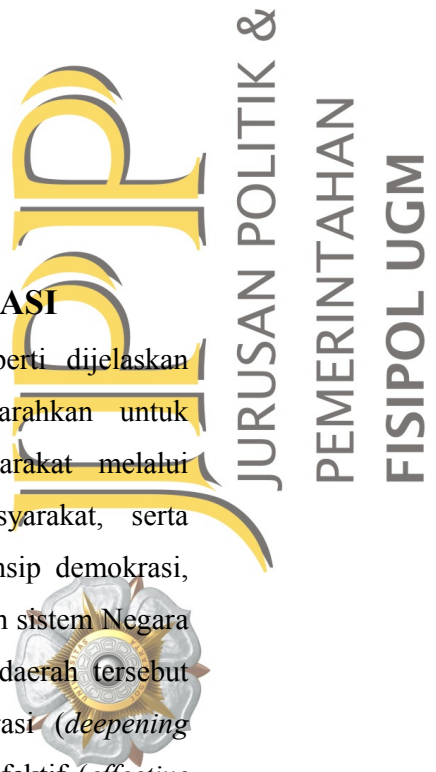
INSTRUMEN DAN METODE MONEV

A. STRUKTUR UMUM MONITORING DAN EVALUASI

Visi dasar penyelenggaraan otonomi daerah, seperti dijelaskan dalam bagian awal UU No. 32 adalah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip-prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimeaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Visi dasar dari kebijakan otonomi daerah tersebut dengan demikian sejalan dengan semangat pendalaman demokrasi (*deepening democracy*) dan semangat untuk mewujudkan pemerintahan yang efektif (*effective governance*) demi pelayanan publik yang lebih baik.

Pendalaman demokrasi (*deepening democracy*) menunjuk pada semangat untuk mewujudkan nilai-nilai demokrasi seperti; partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas sebagai semangat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sedangkan terbangunnya *effective governance* bisa dilacak melalui terselenggaranya fungsi-fungsi pelayanan publik dasar.

Guna melihat atau memperoleh gambaran sejauhmana capaian penyelenggaraan otonomi daerah sejalan dengan semangat pendalaman demokrasi



(deepening democracy) dan mampu mewujudkan pemerintahan yang efektif (effective governance) maka diperlukan satu instrumen terukur untuk mendeteksinya. Instrumen yang digunakan untuk keperluan itu disebut dengan instrumen monitoring dan evaluasi (monev).

Selama ini, dokumen monev untuk mengetahui kinerja pemerintahan, termasuk dalam era desentralisasi dan otonomi daerah sudah banyak dibuat dan bahkan telah dilaksanakan. Namun demikian, berdasarkan pelacakan dan analisa yang dilakukan tim peneliti, semua instrumen monitoring dan evaluasi tersebut semuanya berbasis pada orientasi output.

Model monev yang hanya berbasis pada output berisiko tidak bisa membidik secara cermat bagaimana proses aktual penyelenggaraan pemerintahan berjalan. Selain itu, semua sistem dan instrumen monev yang ada tidak mendefinisikan secara tegas nilai-nilai apa saja yang sebenarnya dijadikan landasan dalam penyusunan instrumen tersebut. Pendefinisian secara tegas nilai-nilai dasar tersebut sangat penting untuk menghindari kesan bahwa kegiatan monitoring dan evaluasi hanya sekedar untuk memenuhi kebutuhan administratif, sehingga tujuan utama instrumen monev sebagai sarana untuk meningkatkan kapasitas kinerja pemerintahan justru terabaikan.

Menyadari akan hal tersebut, struktur umum instrumen monitoring dan evaluasi yang dikembangkan melalui riset ini dimulai dengan penegasan nilai atau prinsip-prinsip dasar yang dipakai, pendefinisian level monitoring dan evaluasi, perumusan indikator dan proxy indikator. Instrumen monev (dalam bentuk *check list* pertanyaan) dikembangkan dari kerangka umum tersebut.

A.1 Nilai dan Prinsip Dasar

Adalah nilai-nilai yang harus diadopsi untuk melakukan *assesment* terhadap kinerja pemerintahan daerah otonom. Nilai-nilai yang dikembangkan dalam studi ini diturunkan dari prinsip-prinsip demokrasi dan governance. Selain nilai normatif tersebut, instrumen monev juga harus peka terhadap sejumlah prinsip metodologis. Secara lengkap uraian nilai-nilai dasar yang dipakai adalah sebagai berikut:



A.1.1 Prinsip dan Nilai Normatif *Good Governance*

a. Partisipatif

Partisipasi merujuk pada keterlibatan aktor-aktor yang lebih luas dalam penyelenggaraan pemerintahan. Berjalannya pemerintahan bukan lagi menjadi monopoli dari aktor-aktor dalam institusi pemerintahan, namun menuntut keterlibatan aktor-aktor non negara atau pemerintahan, termasuk masyarakat. Karena itu melihat keterlibatan kekuatan-kekuatan masyarakat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan menjadi aspek penting yang tidak bisa diabaikan dalam melakukan monitoring dan evaluasi. Di Kota Kupang misalnya, wawancara dengan Assek I menjelaskan pentingnya untuk melihat peran kelompok-kelompok informal seperti Foruk Komunikasi Beragama dan Forum Komunikasi Pemuda.

b. Transparansi

Sejalan dengan prinsip demokrasi dan governance, adalah hak setiap warga negara untuk mengetahui secara transparan bagaimana pemerintahan sesungguhnya dilaksanakan. Sejauh mana pemerintah daerah menjamin hak publik untuk mengetahui informasi berkaitan dengan penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan karenanya juga menjadi nilai dasar yang dikembangkan dalam semua kegiatan monev.

Dalam rangka mendukung transparansi ini, Pemkab Solok misalnya telah menerbitkan Perda tentang Transparansi. Penelitian yang pernah dilakukan oleh Tim S2 Politik Lokal dan Otda UGM yang melacak tentang ruang-ruang partisipasi publik dalam era otonomi daerah juga mengkonfirmasi bahwa banyak daerah telah menerbitkan perda yang mendukung pengelolaan pemerintahan daerah secara partisipatif. Daerah lainnya bahkan merespon tuntutan transparansi ini dengan melakukan publikasi atas dokumen keuangan daerah atau APBD mereka.

c. Akuntabilitas

Nilai selanjutnya yang harus diperhatikan dalam disain monev adalah akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan. Hadirnya akuntabilitas tidak cukup hanya dilihat dari adanya tertib administrasi, namun juga harus dikaitkan dengan bagaimana

pemerintah daerah mampu memenuhi tanggungjawab untuk memenuhi aspirasi rasa keadilan masyarakatnya. Intinya, selain dari sisi administratif, akuntabilitas juga harus dilihat dari sisi *social accountability*-nya.

d. Multiculturalism

Multikulturalisme adalah konteks dan merupakan lingkungan riil dimana institusi pemerintahan daerah di Indonesia dibangun. Penyelenggaraan pemerintahan dengan demikian harus peka terhadap keberadaan multikulturalisme, karena hanya dengan itu berbagai macam konflik yang mungkin muncul sebagai akibat dari keragaman tersebut bisa ditekan seminimal mungkin. Instrumen monitoring dan evaluasi harus juga diarahkan untuk menguji bagaimana daerah-daerah otonom memiliki kemampuan untuk menjaga semangat multikulturalisme tersebut.

Diantara beberapa daerah yang diteliti, Kota Kupang adalah daerah yang memiliki komposisi etnis dan agama yang beragam. Konteks yang khas seperti ini bisa menjadi peluang sekaligus ancaman bagi penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Instrumen monev karenanya perlu juga mengandung elemen yang bisa melacak bangunan *multikulturalisme* di suatu daerah, yang bisa dilihat misalnya dengan melihat keberadaan forum-forum dialog lintas kultur dan agama.

e. Pro-poor policy

Salah satu fungsi pemberdayaan masyarakat yang menjadi tanggungjawab pemerintahan adalah pengentasan kemiskinan. Kebijakan-kebijakan yang dikembangkan di daerah otonom seharusnya mencerminkan keberpihakan pemerintah terhadap kelompok-kelompok marginal tersebut. Hal ini bisa dilihat misalnya dari model pengalokasian APBD dan rencana-rencana pembangunan daerah secara umum. Instrumen monitoring dan evaluasi harus dikembangkan juga untuk bisa melakukan pengecekan terhadap kehadiran kebijakan-kebijakan yang memihak kelompok miskin.

f. Inisiatif dan Inovasi

Untuk mewujudkan pemerintahan yang baik yang mendukung berjalannya fungsi-fungsi pemerintahan, inovasi-inovasi dan inisiatif-inisiatif terobosan, baik

yang dikembangkan oleh individu aktor maupun oleh lembaga menjadi salah satu elemen penting. Kasus-kasus dari berbagai daerah menunjukkan bahwa inisiatif pimpinan misalnya seringkali menjadi *milestone* perubahan penyelenggaraan pemerintahan ke arah yang lebih baik.

Di Kabupaten Solok sebagai contoh, langkah – langkah terobosan sudah diambil sebagai upaya untuk menciptakan pemerintahan yang bersih dan transparan antara lain dengan memberlakukan sistem pelayanan satu atap dan satu atap plus, memangkas mekanisme perizinan proyek, memberlakukan mekanisme insentif dan disinsentif melalui tunjangan daerah, menerapkan pakta integritas serta menetapkan perda transparansi. Inovasi agak berbeda dilakukan di NTT, dimana pemerintah provinsi mengambil inisiatif untuk menyusun berbagai protap pelaksanaan Otda, sebagai upaya untuk menutup lubang peraturan sebagai akibat belum adanya PP tentang Otda.

Instrumen monev oleh karenanya perlu juga memperhatikan kehadiran inisiatif-inisitif tersebut, dan selanjutnya mengevaluasi bagaimana inisitif tersebut, terutama yang berasal dari individu aktor, ditransformasikan menjadi sesuatu yang terlembaga.

A.1.2 Prinsip Metodologis dan Elemen Monev

a. Komprehensif

Pemerintahan sebagai institusi adalah sebuah unit yang komprehensif. Instrumen monitoring dan evaluasi juga harus mampu untuk melakukan penilaian bekerjanya pemerintahan sebagai sebuah unit yang utuh. Artinya baik buruknya penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan merupakan tanggung jawab pemerintahan sebagai satu unit utuh, dan bukan sektor-per sektor. Selama ini berbagai instrumen monev tidak satu model. Ada beragam instrumen monev yang harus diisi oleh Pemda baik sifatnya sektoral maupun lintas sektoral. Akibatnya banyak waktu dan energi yang harus dihabiskan oleh aparat biokrasi di daerah hanya untuk mengisi berbagai *form* monitoring dan evaluasi yang ada.

Instrumen monitoring dan evaluasi otda dengan demikian menuntut adanya kesatuan atau komprehensifitas instrumen, sehingga daerah tidak dibingungkan



dengan berbagai jenis instrumen. Seperti dijelaskan dalam wawancara dengan pejabat di Kota Palangkaraya, bahwa instrumen monev sebaiknya satu model, ringkas, dan satu pelaku. Hal senada juga menjadi masukan yang diberikan oleh pemerintah Kota Solok dan Kota Kupang. Informan di Kota Kupang misalnya mengusulkan agar ke depan pemerintah pusat masuk ke daerah, termasuk untuk keperluan monev, melalui satu pintu, dan tidak langsung ke masing-masing sektor.

a. Sinergis

Mengikuti prinsip komprehensifitas tersebut, instrumen monev harus mengandung elemen yang bisa menilai bagaimana sinergitas antar institusi pemerintahan daerah dibangun. Sinergi antar unit dalam pemerintahan, maupun antara aktor pemerintahan dengan non pemerintahan dengan demikian sangat penting, karena merupakan elemen potensial bagi terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang efektif. Temuan di banyak daerah juga menunjukkan bahwa aspek sinergi dalam penyelenggaraan pemerintahan merupakan unsur penting yang harus diperhatikan.

Salah satu usulan yang muncul untuk mendorong sinergitas adalah pentingnya instrumen monev untuk distandarisasi dan dibakukan. Seperti dijelaskan oleh respon dari Kota Palangkaraya, salah satu problem mendasar dalam sistem monitoring dan evaluasi adalah belum ada standarisasi format pelaporan, terutama terkait dengan Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD). Ini terlihat jelas saat tim peneliti membandingkan antara format LPPD Propinsi Kalteng, LPPD Kota palangkaraya, dan LPPD kabupaten lainnya di Palangkaraya. Masukan dari Kota Kupang juga senada, dimana mereka mengusulkan adanya pembakuan standar monev, sehingga tidak terlalu sering berganti.

b. Fleksibel

Karakter kaku, birokratis, atau terlalu menekankan pada prosedur adalah keluhan-keluhan umum yang dialamatkan pada institusi pemerintahan. Bahkan dalam situasi krisis sekalipun, seringkali prosedur-prosedur normal tersebut dipertahankan. Hal-hal tersebut seringkali menjadi sumber bagi tidak berjalannya fungsi-fungsi pemerintahan secara optimal. Kegiatan monitoring dan evaluasi oleh

karena itu harus juga mengandung unsur yang bisa digunakan untuk menilai unsur fleksibilitas dari prosedur normal prosedur penyelenggaraan pemerintahan.

Fleksibilitas juga bermakna bahwa instrumen monev harus membuka peluang untuk melihat karakter lokal menjadi lingkungan masing-masing pemerintah daerah. Nilai-nilai yang berkembang di level lokal diyakini membawa implikasi signifikan bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Seperti kasus yang terjadi di Kabupaten Solok, nilai-nilai kekeluargaan dan keagamaan terjadi menjadi modal sosial yang kuat untuk mewujudkan pemerintahan yang lebih bersih, meskipun di saat yang bersamaan juga bisa menimbulkan implikasi negatif lahirnya kolusi dan nepotisme.

c. Networking

Dalam era desentralisasi dan otonomi daerah, kemampuan daerah untuk membangun *networking*; baik antar daerah otonom, maupun dengan lembaga-lembaga lainnya merupakan kebutuhan dasar yang dibutuhkan. Kemampuan mengembangkan *networking* dalam banyak hal menjadi kunci penting bagi pengembangan daerah, dan bahkan terselenggaranya fungsi-fungsi pemerintahan tertentu. Instrumen monev yang dikembangkan oleh karenanya juga harus memiliki elemen untuk mengukur bagaimana kemampuan daerah dalam mengembangkan jaringan dengan lembaga-lembaga baik pemerintahan maupun non pemerintahan.

Hal ini terkonfirmasi secara eksplisit terutama dalam kasus Kota Kupang, yang menjelaskan bahwa bagi daerah-daerah yang memiliki sumber daya terbatas, kemampuan untuk membangun *networking* dengan berbagai pihak menjadi salah satu kunci berjalannya fungsi-fungsi pemerintahan. Dalam hal ini, Kota Kupang berhasil mengembangkan jaringan kerjasama dengan salah satu pemerintah lokal di kawasan Australia Utara, khususnya dalam bidang kesehatan. Selain itu, kehadiran asosiasi pemerintah kota ternyata juga menjadi arena bagi daerah untuk saling belajar, sebagai bagian dari upaya untuk meningkatkan kualitas pemerintahan.

d. Keberlanjutan

Adalah keluhan hampir dari semua daerah yang diteliti, bahwa hasil monitoring dan evaluasi selama ini tidak diikuti dengan langkah-langkah tindak

lanjut. Ini tentu saja tidak sejalan dengan idealitas monev sebagai bagian integral dalam alur kebijakan pemerintahan.

Seperti dijelaskan dalam forum FGD yang dilakukan di Kota Palangkaraya, hasil monitoring dan evaluasi yang ada tidak pernah dirasakan oleh Pemerintah Daerah, karena memang tidak ada rencana tindak lanjut pasca monitoring dan evaluasi. Sangat kuat kesannya bahwa berbagai dokumen monitoring dan evaluasi yang ada hanya menjadi tumpukan dokumen di kantor kementerian pendayagunaan aparatur negara.

Keluhan serupa juga muncul di Kota Kupang, dimana kegiatan monev hanya dipandang sebagai rutinitas administratif yang tidak memberikan pengaruh sama sekali bagi rencana perbaikan kinerja pemerintahan daerah.

e. Clarity dan Simplicity

Selama ini, daerah sangat disibukkan dengan berbagai aktifitas pengisian instrumen monitoring dan evaluasi. Kabupaten Solok sebagai contoh, dalam satu tahun bisa mengisi sebanyak 7 buah instrumen, yang seringkali isinya tumpang tindih dengan yang lain. Berdasarkan hasil riset, terdapat sangat kuat bahwa keberadaan berbagai macam instrumen monev pusat di daerah hanya menjadi beban tambahan bagi para aparat pemda. Dampak langsungnya adalah terbengkalainya tugas-tugas rutin dan pelayanan pemerintah. Instrumen monev dengan demikian jauh dari sederhana, bahkan terkesan rumit dan gemuk.

Aspek lain yang juga dikeluhkan daerah adalah kekaburan instrumen monev itu sendiri. Penjelasan dari Aspek I Kota Kupang misalnya, menegaskan bahwa tidak ada kejelasan, baik pada level nilai maupun instrumen dalam skema monev yang selama ini ada. Kesederhanaan dan kejelasan instrumen monev juga bisa dilacak dari ketersediaan sumber data daerah. Instrumen yang dibangun oleh karenanya harus sensitif dengan ketersediaan data yang selama ini memang sudah dipersiapkan oleh pemerintah daerah. Usulan ini mengemuka, baik di Kota Palangkaraya maupun Kota Kupang.

A.2 Level Monitoring dan Evaluasi

Instrumen monitoring dan evaluasi yang dikembangkan melalui riset ini diarahkan untuk bisa melakukan *assesment*, baik terhadap kapasitas potensial maupun kapasitas aktual pemerintah daerah dalam menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan. Kapasitas potensial menunjuk pada sumber-sumber kemampuan pemerintah daerah, baik di level individual (aktor), organisasi, dan sistem. Dari pelacakan di lapangan, instrumen monev yang disusun dengan memperhatikan 3 level tersebut mendapatkan penguatan, sebagaimana disampaikan oleh responden yang berhasil ditemui di Kabupaten Solok, Kota Kupang, dan Kota Palangkaraya. Demikian juga Sedangkan kapasitas aktual menunjuk pada kinerja pemerintahan yang bisa dilihat dari sisi *output* dan *outcome*.

A.2.1 Kapasitas Potensial

Kapasitas potensial yang akan dilihat dalam kerangka monitoring dan evaluasi studi ini mencakup kapasitas aktor, organisasi, dan sistem. Sejumlah daerah yang diteliti menegaskan, bahwa melakukan monitoring terhadap dimensi kapasitas potensial sangat penting dalam instrumen monev, karena berbagai instrumen monev yang ada selama ini hanya menekankan pada aspek capaian, sementara untuk proses dan kapasitas potensi tidak menjadi elemen penting. Hal ini terkonfirmasi, baik di Kota Kupang, Kabupaten Solok, maupun Kota Palangkaraya.

a. Kapasitas aktor

Kapasitas aktor dalam hal ini dilihat dari kemampuan atau kapasitasnya dalam melakukan proses pelebagaan atas inisiatif-inisiatif inovasi yang muncul. Kasus di berbagai daerah, Kabupaten Jembrana misalnya, peran aktor (dalam hal ini Bupati) sangat menentukan dalam mendorong penyelenggaraan fungsi-fungsi pelayanan dasar pemerintahan di kabupaten tersebut. Kapasitas aktor yang akan dinilai meliputi; 1) aktor strategis yang bisa dilihat dengan melihat kapasitas di level kepemimpinan dan 2) aktor pelaksana yang bisa dilihat dengan melacak data agregat tentang kapasitas Sumber Daya Manusia.



b. Kapasitas organisasi

Kapasitas organisasi adalah kemampuan dari lembaga pemerintahan daerah untuk mendorong proses pelebagaan inovasi dan kinerja pemerintahan yang baik. Ini bisa dilihat baik dari struktur organisasi maupun kemampuan koordinasi yang dikembangkan dalam institusi-institusi pemerintahan.

c. Kapasitas sistem

Kapasitas potensial yang dimiliki oleh institusi pemerintahan juga harus dilihat dari kemampuan sistem dalam mendorong pelebagaan inovasi dan perbaikan kinerja. Sistem dalam hal ini menunjuk pada bentuk-bentuk regulasi dan kebijakan yang dibuat untuk menjadikan inovasi dan kegiatan perbaikan kinerja pemerintahan menjadi aktifitas rutin dari lembaga pemerintahan daerah. Untuk kapasitas sistem, karenanya penting juga untuk dilacak bagaimana konsistensi pemerintah pusat dalam menopang implementasi kebijakan otonomi daerah, karena sangat mungkin problem mendasar dalam implementasi otonomi daerah adalah di level pusat.

Seperti dikatakan oleh sejumlah pejabat, baik di Kota Kupang maupun Provinsi NTT, banyak sekali regulasi pusat yang membingungkan daerah karena ada kontradiksi satu dengan yang lainnya, ataupun karena terlalu sering berubah-ubah. Tidak adanya konsistensi regulasi tersebut tentu saja akan menjadi *constrain* nyata dalam implementasi kebijakan tersebut. Hal ini juga terekam dalam penelitian di Kota Palangkaraya, dimana pemerintah daerah tidak mudah menangkap apa sebenarnya visi dan misi Otonomi Daerah sebagai akibat ketidakjelasan Pemerintah dalam merumuskan visi kebijakan tersebut.

A.2.2 Kapasitas Aktual

Penilaian terhadap kinerja pemerintahan bisa dilakukan dengan melihat capaian pemerintah daerah dalam menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan. Penilaian model ini bisa dilakukan dengan melihat output dan outcomes pelaksanaan program pemerintahan. Data-data kinerja dalam bentuk tersebut bisa ditemukan dengan mengakses dokumen-dokumen laporan penyelenggaraan pemerintahan, seperti SAKIP, laporan SPM, dan dokumen-dokumen lainnya. Kapasitas aktual bisa dinilai dengan memanfaatkan model *performance-based evaluation* yang berbasis pada metode *self-assessment*.



A.3 Indikator dan Proxy Indikator

Pengukuran secara akurat terhadap kapasitas aktual dan kapasitas potensial hanya bisa dilakukan dengan menggunakan indikator maupun proxy indikator yang diturunkan dari masing-masing kapasitas yang akan dinilai. Rancangan indikator dan proxy indikator untuk masing-masing level kapasitas bisa dilihat dari tabel berikut ini:

Tabel 1
Indikator & Proxy Indikator

LEVEL	INDIKATOR	PROKSI INDIKATOR
A. Kapasitas Potensial		
a. Kapasitas aktor	Adanya komitmen, kompetensi dan inisiatif inovasi dari aktor strategis yang mendukung nilai-nilai yang menjadi prinsip monev.	Adanya inisiatif dari pimpinan untuk membuat terobosan dalam penyelenggaraan pemerintahan
b. Kapasitas organisasi	Adanya struktur organisasi, manajemen organisasi, pengelolaan sumberdaya aparatur dan keuangan yang mendukung nilai-nilai yang menjadi prinsip monev.	Ada/tidaknya lembaga pengawasan (ombudsman) formal non-state?
c. Kapasitas sistem	Adanya kerangka regulasi daerah dan lingkungan kebijakanyang mendukung mendukung nilai-nilai yang menjadi prinsip monev.	<ul style="list-style-type: none"> • Ada/tdknya perda Partisipasi? • Ada/tdknya Citizen Charter • Ada/tdknya Perda Transparansi • Ada/tdknya SOP • Ada/tdknya Perda SPM • Ada/tdknya LAKIP • Ada/tdknya mekanisme complaint & perlindungan • Ada/tdknya kerjasama intergovernmental, lintas daerah
B. Kapasitas Aktual		

LEVEL	INDIKATOR	PROKSI INDIKATOR
1. Output untuk pelayanan dasar	Adanya kapasitas pemda dalam memberikan pelayanan bidang pendidikan, kesehatan dan pengentasan kemiskinan secara minimal.	<ul style="list-style-type: none"> • Ada/tidaknya SAKIP
2. Outcome untuk pelayanan dasar	Adanya Human Development Index (HDI) dan Human Poverty Index (HPI) yang baik dibidang pelayanan dasar.	<ul style="list-style-type: none"> • Ada/tidaknya SPM • Seberapa luas cakupan SPM?

Indikator dan Proxy indikator dari setiap level akan membatasi dimensi yang di monev. Indikator akan langsung menunjuk pada besaran capaian implementasi otonomi daerah dalam kerangka deepening democracy dan effective governance. Sementara itu proxy indikator lebih pada ‘alat’ yang secara tidak langsung menunjuk pada prestasi implementasi otonomi daerah dari sebuah daerah. Dalam lingkup indikator dan proxy indikator monev akan dilakukan.

B. INSTRUMEN MONITORING DAN EVALUASI

Dari hasil pelacakan di lapangan, secara umum, instrumen-instrumen monitoring dan evaluasi tidak disusun secara komprehensif, sehingga hasilnya tidak bisa memberikan gambaran sebenarnya kondisi pemerintahan daerah. Sebagai contoh, hampir semua instrumen hanya menggambarkan output atau kinerja pemerintahan, dan tidak melihat bagaimana proses pemerintahan itu sendiri berjalan. Selain itu instrumen monev disusun sepenuhnya oleh pemerintah pusat tidak diawali dengan mengkonfirmasikannya ke daerah-daerah sebagai obyek dari monev. Akibatnya, instrumen monev terlalu general, dan tidak bisa membidik kekhasan persoalan daerah. Dalam kasus Kabupaten Solok misalnya, pentingnya nilai-nilai keagamaan dan tradisi yang berkembang menjadi elemen penting yang harus terwadahi dalam instrumen monev. Selain itu, karakter geografis daerah yang berbeda akan memunculkan kekhasan persoalan pemerintahan, seperti yang terlacak

di Kota Palangkaraya dengan identitas hutannya, dan Kupang atau NTT dengan karakter kepulauannya.

Instrumen monev yang ada juga tidak baku. Ini dikarenakan belum adanya basis penyusunan instrumen yang tegas dan standar. Basis untuk perumusan instrumen monev dengan demikian mutlak diperlukan, misalnya mulai dari penentuan level yang akan di-monev, dimensi output dan dimensi outcome-nya. Pembakuan sistem dan instrumen monev sebaiknya juga memperhatikan dimensi komprehensifitas. Seperti dijelaskan di depan, selama ini masing-masing instansi pemerintah pusat melakukan aktifitas monev, dan tentu saja hal tersebut menjadi beban berarti bagi pemerintah daerah. Ringkasnya instrumen monev bersifat parsial, karena masing-masing unit menyusun instrumennya sendiri.

Kualitas sistem dan instrumen monev yang bersifat parsial tersebut diperparah dengan substansi monev yang hanya menekankan pada output atau kinerja pemerintahan, sementara substansi prosesnya tidak tercakup. Dalam semangat demokrasi dan *good governance*, baik buruknya pemerintahan tentu saja tidak bisa diukur hanya dengan melihat output. Dengan kata lain, adalah substansial untuk memasukkan dimensi proses dalam sistem dan instrumen monev. Monev dengan demikian juga menjadi sarana untuk mewujudkan sistem pemerintahan daerah akuntabel dan demokratis.

Berangkat dari berbagai macam kritik terhadap *existing monev*, penyusunan instrumen monev yang dilakukan oleh Program S2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah berusaha untuk memperhatikan aspek-aspek yang menjadi masukan dari daerah, sehingga instrumen yang muncul bisa melacak, mulai dari level sistem (regulasi nasional) sampai dengan memenuhi unsur komprehensifitas yang dalam penelitian lapangan menjadi salah satu masukan paling kuat. Disain monev yang ditawarkan juga mendorong agar kegiatan ini tidak sekedar menjadi rutinitas administratif tahunan, namun benar-benar harus menjadi bagian dari alur manajemen pemerintahan, sehingga pada akhirnya sistem monev bisa kontributif terhadap pengembangan tata pemerintahan daerah yang akuntabel.

Instrumen monev yang diusulkan dalam laporan ini juga mencoba untuk meng-*cover* aspirasi kuat yang muncul, dimana seharusnya monev tidak hanya

melacak kapasitas *outputs* dan *outcomes*, namun juga kapasitas potensial yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Kapasitas potensial seperti sudah dijelaskan di depan, dimaksudkan untuk mengukur tiga level kapasitas; aktor, organisasi, dan sistem. Masing-masing level selanjutnya bisa diukur dengan merumuskan terlebih dahulu indikator, proxy indikator, dan isu strategis di masing-masing level. Selanjutnya, diturunkan dalam pertanyaan-pertanyaan kunci yang akan diajukan dan dijawab oleh pemerintah daerah. Hal yang sama juga berlaku untuk pengukuran kapasitas aktual yang bisa dilihat dari sisi *outputs* dan *outcomes* pelayanan publik dasar.

Instrumen yang dirancang juga sedapat mungkin diupayakan agar bisa diisi dengan hanya memanfaatkan dokumen-dokumen resmi yang diterbitkan oleh pemerintah daerah. Ini sejalan dengan keinginan dari banyak daerah yang diteliti, agar sedapat mungkin basis data yang ada bisa dimanfaatkan dalam proses monitoring dan evaluasi tersebut. Dengan memanfaatkan dokumen-dokumen yang selama ini sudah banyak dikeluarkan oleh pemerintah daerah setiap tahunnya, seperti Daerah dalam Angka, LAKIP, dan sebagainya, maka kegiatan monev tidak menjadi beban yang semakin memperberat daerah. Monev justru harus bisa menjadi perangkum atas berbagai bentuk sistem monitoring dan evaluasi yang sudah dijalankan selama ini. Secara lengkap, instrumen monitoring dan evaluasi yang diusulkan dalam riset ini disajikan dalam tabel-tabel di bawah ini.



B.1 Instrumen Monev Kapasitas Potensial Pemerintah Daerah

B.1.1 Dimensi Kapasitas Aktor Organisasi

a. Isu Strategis Komitmen Kepala Daerah

INDIKATOR	PERTANYAAN KUNCI	SUMBER DATA
a.1 Adanya dokumen tentang komitmen Otda	a.1.1. Apakah ada komitmen Kepda (Kepala Daerah) dalam otonomi?	<ul style="list-style-type: none"> Wawancara dengan SA (Strategic Actors) Cek dokumen Visi dan Misi, Renstra dan dokumen pembangunan lainnya
	a.1.2. Seperti apa komitmen Kepda dalam otonomi?	
	a.1.3. Apakah ada dokumen yang menunjukkan komitmen Kepda dalam otonomi?	
a.2 Adanya tindakan nyata dalam melaksanakan komitmen Otda	a.2.1. Apakah ada implementasi komitmen Kepda terhadap otonomi?	<ul style="list-style-type: none"> Wawancara dengan SA
	a.2.2. Apakah ada mekanisme Kepda memobilisasi sumberdaya dalam mewujudkan komitmen	

INDIKATOR	PERTANYAAN KUNCI	SUMBER DATA
a.3 Adanya konsistensi kebijakan dalam menjalankan otda	otonomi?	<ul style="list-style-type: none"> Wawancara dengan SA Cek dokumen Visi dan Misi, Renstra dan dokumen pembangunan lainnya
	a.2.3. Apakah ada aktor strategis yang terlibat dalam pelaksanaan komitmen?	
	a.3.1. Apakah ada kebijakan Kepda yang tidak konsisten dengan semangat otda? Dalam hal apa?	
	a.3.2. Apakah ada sikap Kepda terhadap kebijakan Pusat atau lama yang tidak sesuai dengan visi otonomi daerah	

b. Isu Strategis Kompetensi Kepala Daerah

INDIKATOR	PERTANYAAN KUNCI	SUMBER DATA
b.1. Kemampuan Kepda dalam Planning, Organizing, Actualing, Controlling (POAC)	b.1.1. Apakah ada cara Kepda melakukan POAC atas sebuah kebijakan?	<ul style="list-style-type: none"> Wawancara dengan SA
	b.1.2. Apakah ada efektivitas Kepda dalam melakukan POAC untuk melaksanakan sebuah kebijakan?	
b.2. Kemampuan Kepda dalam memobilisasi SDM & SDA untuk kepentingan daerah	b.2.1. Apakah ada cara Kepda dalam mengekstraksi SDA untuk kepentingan daerah	<ul style="list-style-type: none"> Wawancara dengan SA
	b.2.2. Apakah ada cara Kepda dalam mendistribusikan Sumberdaya kepada masyarakat secara adil?	
b.3. Kemampuan Kepda dalam merespon <i>feed back</i> dari masyarakat	b.3.1. Apakah ada feed back yang sering disampaikan oleh masyarakat kepada Kepda?	<ul style="list-style-type: none"> Wawancara dengan SA
	b.3.2. Apakah ada cara Kepda merespon feed back?	
b.4. Kemampuan Kepda dalam meminimalisir konflik	b.4.1. Apakah ada konflik internal dan eksternal yang sering muncul di daerah?	<ul style="list-style-type: none"> Wawancara dengan SA
	b.4.2. Apakah ada cara Kepda meminimalisir konflik internal dan eksternal?	
b.5. Kemampuan Networking	b.5.1. Apakah ada daerah terlibat aktif dalam kerjasama-kerjasama antar pemerintah daerah?	Cek di dokumen LPJ KDH, & dokumen-dokumen laporan lainnya (Bappeda)
	b.5.2. Apakah ada upaya untuk mengembangkan kerjasama dengan daerah lain?	Cek di dokumen LPJ KDH, & dokumen-dokumen laporan lainnya (Bappeda) Wawancara dengan SA
	b.5.3. Apakah ada bentuk <i>network</i> (internal maupun external) yang sudah terbangun?	Cek di dokumen LPJ KDH, & dokumen-dokumen laporan lainnya (Bappeda) Wawancara dengan SA
	b.5.4. Apakah ada <i>network</i> yang ada sudah dimanfaatkan secara optimal?	Wawancara dengan SA
	b.5.5. Apakah ada Dalam bidang apa saja <i>network</i>	Cek di dokumen LPJ

INDIKATOR	PERTANYAAN KUNCI	SUMBER DATA
	tersebut dibangun?	KDH, & dokumen-dokumen laporan lainnya (Bappeda) Wawancara dengan SA
	b.5.6. Apakah ada kerjasama yang sudah dirumuskan sebagai kebijakan daerah?	Cek di dokumen LPJ KDH, & dokumen-dokumen laporan lainnya (Bappeda) Wawancara dengan SA (termasuk DPRD)
	b.5.7. Apakah ada upaya membangun network yang juga melibatkan DPRD?	Wawancara dengan SA (termasuk DPRD)
	b.5.8. Apakah ada upaya membangun network yang juga melibatkan aspirasi masyarakat?	Wawancara dengan SA (termasuk DPRD)

c. Isu Strategis Inisiatif Inovasi

INDIKATOR	PERTANYAAN KUNCI	SUMBER DATA
c.1. Adanya inovasi dalam rangka Otda	c.1.1. Apakah ada inisiatif inovasi dari SA?	<ul style="list-style-type: none"> Wawancara dengan SA Cek dokumen Visi dan Misi, Renstra dan dokumen pembangunan lainnya
	c.1.2. Apa saja bentuk inisiatif inovasi yang muncul?	
	c.1.3. Bagaimana inisiatif inovasi dimunculkan?	
	c.1.4. Apakah ada saluran-saluran yang digunakan untuk melahirkan inisiatif	
	c.1.5. Apakah ada mekanisme untuk menyebarluaskan gagasan-gagasan inovasi dari pimpinan?	
c.2. Adanya pelembagaan inovasi	c.2.1. Apakah ada proses untuk melembagakan inisiatif inovasi?	<ul style="list-style-type: none"> Wawancara dengan SA Dokumen Visi dan Misi, Renstra dan dokumen pembangunan lainnya
	c.2.2. Apakah ada bentuk pelembagaan inovasi?	
	c.2.3. Apakah ada cara menjaga keberlangsungan pelembagaan inovasi?	
	c.2.4. Apakah ada pelembagaan inisiatif yang memenuhi kriteria transparansi?	

B.1.2 Dimensi Kapasitas Organisasi

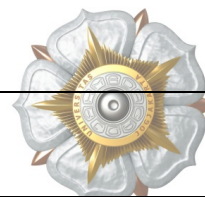
a. Isu Strategis Struktur Organisasi Pemda

INDIKATOR	PERTANYAAN KUNCI	SUMBER DATA
a.1. Struktur organisasi pemda yang efektif	a.1.1. Apakah ada struktur pemda bisa menopang berjalannya fungsi-fungsi pemerintahan daerah?	<ul style="list-style-type: none"> Wawancara dgn Setda Dokumen Visi-Misi, Perda Kelembagaan, Bagian Organisasi Sekda
	a.1.2. Apakah ada struktur pemda yang supportif untuk pencapaian visi-misi organisasi?	
	a.1.3. Apakah ada struktur pemda yang responsif	

	terhadap karakteristik lokal	
a.2. Ada Tupoksi yang visioner	a.2.1. Apakah ada Perda atau keputusan bupati tentang Tupoksi?	<ul style="list-style-type: none"> Wawancara dgn Setda Dokumen Visi-Misi, Perda Kelembagaan, Bagian Organisasi Sekda
	a.2.2. Apakah ada Tupoksi yang dijadikan pegangan dalam menjalankan aktivitas organisasi?	
	a.2.3. Apakah ada tupoksi yang mengantisipasi kondisi krisis dari sebuah keadaan?	

b. Isu Strategis Manajemen Organisasi

INDIKATOR	PERTANYAAN KUNCI	SUMBER DATA
b.1. Ada Planning, Organizing, Actuating, Controlling (POAC) kebijakan	b.1.1. Apakah ada POAC dalam sebuah kebijakan?	<ul style="list-style-type: none"> Wawancara dgn Setda
	b.1.2. Apakah ada yang terlibat POAC dalam sebuah kebijakan?	
	b.1.3. Apakah ada POAC yang diimplementasikan dari sebuah kebijakan?	
b.2. Adanya insentif dan disinsentif	b.2.1. Apakah ada mekanisme 'ganjaran' bagi pegawai yang berprestasi?	<ul style="list-style-type: none"> Wawancara dgn Setda
	b.2.2. Apakah ada kriteria untuk mendapatkan 'ganjaran'?	
	b.2.3. Apakah ada bentuk-bentuk ganjaran yang diberikan?	
	b.2.4. Apakah ada 'hukuman' bagi pegawai yang lalai akan tugasnya?	
	b.2.5. Apakah ada kriteria mendapatkan 'hukuman' bagi pegawai yang lalai akan tugasnya?	
	b.2.6. Apakah ada bentuk-bentuk 'hukuman' bagi pegawai yang lalai akan tugasnya?	
	b.2.7. Apakah ada yang memberikan ganjaran dan hukuman?	
b.3. Adanya sistem informasi daerah	b.3.1. Apakah ada portal informasi daerah yang bisa diakses oleh umum?	<ul style="list-style-type: none"> Wawancara dgn Setda
	b.3.2. Apakah ada yang bertanggungjawab terhadap sistem manajemen informasi?	



c. Isu Strategis Sumberdaya Aparatur

INDIKATOR	PERTANYAAN KUNCI	SUMBER DATA
c.1. Kompetensi aparatur pmda	c.1.1. Apakah ada kesesuaian antara jenis struktur organisasi dengan kualifikasi pegawai?	<ul style="list-style-type: none"> Wawancara dgn Setda
	c.1.2. Apakah ada kompetensi aparatur mendukung program pengembangan otonomi daerah?	
	c.1.3. Apakah ada kompetensi yang tidak mendukung kemampuan daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah?	
c.2. Kecukupan aparatur	c.2.1. Apakah ada kesesuaian antara jumlah pegawai dengan struktur organisasi yang ada?	<ul style="list-style-type: none"> Wawancara, Setda, BKD
	c.2.2. Apakah ada sumber daya yang ada bisa dimanfaatkan secara optimal?	
c.3. Rekrutmen dan jenjang karir	c.3.1. Apakah ada mekanisme rekrutmen dan jenjang karir kepegawaian daerah?	Wawancara, Setda, BKD

INDIKATOR	PERTANYAAN KUNCI	SUMBER DATA
c.4. Pengembangan SDM	c.3.2. Apakah ada mekanisme rekrutmen dan jenjang karir yang berbasis kebutuhan?	Wawancara Setda, BKD
	c.3.3. Apakah ada kriteria yang digunakan untuk rekrutmen dan jenjang karir pegawai?	
	c.4.1. Apakah ada sistem pelatihan atau magang untuk meningkatkan kapasitas kepegawaian daerah?	
	c.4.2. Apakah ada bentuk-bentuk kebijakan untuk meningkatkan kemampuan kepegawaian daerah?	
	c.4.3. Apakah ada stakeholders yang terlibat dalam pengembangan SDM?	

d. Isu Strategis Sumberdaya keuangan

&

INDIKATOR	PERTANYAAN KUNCI	SUMBER DATA
d.1. Kecukupan Keuangan	d.1.1. Apakah ada sumber utama APBD?	Wawancara Setda, Dispenda/Badan keuangan daerah
	d.1.2. Apakah ada strategi menutup kekurangan PAD?	
d.2. Keberlanjutan sumberdaya keuangan	d.2.1. Apakah ada sumber potensial yang belum digarap dalam rangka meningkatkan keuangan daerah?	Wawancara Setda, Dispenda/Badan keuangan daerah
	d.2.2. Apakah ada usaha intensifikasi dan ekstensifikasi dalam rangka meningkatkan kemampuan keuangan daerah?	

B.1.3 Dimensi Kapasitas Sistem

a. Isu Strategis Kerangka Regulasi Daerah

INDIKATOR	PERTANYAAN KUNCI	SUMBER DATA
a.1. Adanya breakown peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi	a.1.1. Apakah ada Perda tentang RPJP dan RJMD?	<ul style="list-style-type: none"> Wawancara dengan Setda Bagian Organisasi dan Setda DPRD Cek Perda
	a.1.2. Apakah ada Perda tentang APBD dan atau perubahan APBD?	
	a.1.3. Apakah ada Perda tentang LPJ/LKPJ tahunan	
	a.1.4. Apakah ada Perda tentang Pajak daerah, retribusi daerah	
	a.1.5. Apakah ada Perda tentang rencana umum tata ruang (RUTR)	
	a.1.6. Apakah ada Perda tentang Hasil Pengelolaan kekayaan yang dipisahkan dan lain-lain PAD	
	a.1.7. Apakah ada Perda tentang belanja kepala daerah dan wakil kepala daerah	
	a.1.8. Apakah ada Perda tentang belanja pimpinan dan anggota DPRD	
	a.1.9. Apakah ada Perda tentang obligasi daerah	

INDIKATOR	PERTANYAAN KUNCI	SUMBER DATA
	a.1.10. Apakah ada Perda tentang BUMD	
	a.1.11. Apakah ada Perda tentang penanaman modal swasta/ publik	
	a.1.12. Apakah ada Perda tentang pedoman RKA-SKPD (anggaran sektoral dan pelaksanaannya)	
	a.1.13. Apakah ada Perda tentang pedoman untuk penyusunan, pelaksanaan, pemantauan, pelaporan, pemeriksaan dan akuntabilitas anggaran	
	a.1.14. Apakah ada Perda tentang pokok-pokok pengelolaan keuangan daerah	
	a.1.15. Apakah ada Perda tentang desa dan KelurahanKawasan Perkotaan Standar Pelayanan Minimum (SPM)	
a.2. Adanya kerangka kebijakan daerah yang mengatur lebih lanjut penyelenggaraan pemerintahan daerah yang efektif	a.2.1. Apakah ada peraturan tentang Standar Operasional Prosedur (SOP) dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah?	<ul style="list-style-type: none"> Wawancara dengan Setda Bagian Organisasi dan Setda DPRD Cek Perda
	a.2.2. Apakah ada peraturan Standar Operasional Prosedur (SOP) dalam pengelolaan keuangan daerah termasuk keuangan desa?	
	<ul style="list-style-type: none"> Apakah ada peraturan tentang mekanisme keluhan dan memberikan perlindungan kepada warganya 	
	a.2.3. Apakah ada terbitan LAKIP secara rutin?	
a.3. Adanya kerangka regulasi daerah yang meningkatkan transparansi dan partisipasi masyarakat	a.3.1. Apakah ada perda partisipasi?	<ul style="list-style-type: none"> Wawancara dengan Setda Bagian Organisasi dan Setda DPRD Cek Perda
	a.3.2. Apakah ada Citizen Charter?	
	a.3.3. Apakah ada Perda Transparansi?	

b. Isu Strategis Lingkungan kebijakan yang mendukung

INDIKATOR	PERTANYAAN KUNCI	SUMBER DATA
b.1. Adanya kebijakan pemerintah nasional yang mendukung otonomi daerah?	b.1.1. Apakah ada kebijakan nasional yang mendukung pelaksanaan otonomi daerah?	<ul style="list-style-type: none"> Wawancara dengan Setda Bagian Organisasi dan Setda DPRD Cek kebijakan nasional, Perda
b.2. Adanya kebijakan pemerintah provinsi yang mendukung otonomi daerah	b.2.1. Apakah ada kebijakan provinsi yang mendukung pelaksanaan otonomi daerah?	<ul style="list-style-type: none"> Cek kebijakan nasional, Perda
b.3. Peran serta masyarakat	b.3.1. Apakah ada berpartisipasi masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan, penganggaran, penetapan kebijakan serta evaluasi terhadap kegiatan yang telah diimplementasikan?	Wawancara Bappeda, DPRD

INDIKATOR	PERTANYAAN KUNCI	SUMBER DATA
b.4. DPRD	b.4.1. Apakah ada kapasitas DPRD dalam menjalankan fungsi legislasi?	<ul style="list-style-type: none"> Wawancara DPRD Cek Dokumen
	b.4.2. Apakah ada kapasitas DPRD dalam menjalankan fungsi anggaran?	
	b.4.3. Apakah ada kapasitas DPRD dalam menjalankan fungsi pengawasan?	

B.2 Instrumen Monev Kapasitas Aktual (Outputs)

B.2.1 Dimensi Kapasitas Output Pelayanan Publik Dasar

B.2.1.1 Sektor Pendidikan

a. Isu Strategis Anggaran yang memadai untuk sektor pendidikan

INDIKATOR	PERTANYAAN KUNCI	SUMBER DATA
a.1. Alokasi belanja publik yang lebih besar dan berpihak	a.1.1. Apakah ada alokasi anggaran sektor pendidikan secara memadai (minimal sebesar 20 %)?	APBD, Daerah dalam Angka
	a.1.2. Apakah ada belanja publik lebih besar dibandingkan belanja aparatur dalam alokasi belanja sektor pendidikan?	APBD, Daerah dalam Angka
	a.1.3. Apakah ada alokasi dana khusus untuk masyarakat miskin, perempuan dan kelompok khusus (difable, dsb) dalam alokasi sektor pendidikan?	APBD, Daerah dalam Angka
a.2. Proses penganggaran yang partisipatif	a.2.1. Apakah ada proses perumusan rancangan anggaran sektor pendidikan yang melibatkan seluruh stakeholders di bidang pendidikan?	LAKIP dan LPPD
	a.2.2. Apakah ada proses monitoring dan evaluasi anggaran sektor pendidikan yang melibatkan seluruh stakeholders dalam bidang pendidikan?	LAKIP dan LPPD

b. Isu Kebijakan strategis dan atau program unggulan untuk pengembangan pendidikan

INDIKATOR	PERTANYAAN KUNCI	SUMBER DATA
b.1. Adanya dokumen kerangka regulasi	b.1.1. Apakah ada kerangka regulasi daerah yang mengatur secara khusus di sektor pendidikan?	
b.2. Adanya kebijakan strategis yang visioner	b.2.1. Apakah ada kebijakan strategis/program unggulan daerah untuk memajukan sektor pendidikan?	RPJPD, Renstra RKPD, Renja SKPD, LAKIP
b.3. Proses implementasi dan monev kebijakan yang partisipatif	b.3.1. Apakah ada koordinasi antar sektor dalam seluruh proses kebijakan strategis (perencanaan, implementasi, monitoring dan evaluasi) dan program unggulan pada sektor pendidikan?	
	b.3.2. Apakah ada keterlibatan stakeholders dalam proses kebijakan strategis (perencanaan, implementasi, monitoring dan evaluasi) dalam sektor pendidikan?	RPJPD, Renstra RKPD, Renja SKPD, LAKIP

INDIKATOR	PERTANYAAN KUNCI	SUMBER DATA
b.4. Adanya kemitraan dalam proses implementasi	b.4.1. Apakah ada keterlibatan pihak non pemerintah dalam proses implementasi kebijakan strategis dan program unggulan?	RPJPD, Renstra RKPD, Renja SKPD, LAKIP

c. Isu strategis Ketersediaan Sumberdaya Manusia dan Sarana Fisik Pendukung

INDIKATOR	PERTANYAAN KUNCI	SUMBER DATA
c.1. Adanya sumberdaya manusia dan sarana fisik pendukung yang memadai	c.3.1. Apakah ada sumberdaya manusia dan sarana pendukung di sektor pendidikan yang memadai?	LAKIP dan LPPD
c.2. Adanya kebijakan untuk meningkatkan kualitas SDM dan sarana fisik pendukung	c.3.1. Apakah ada kebijakan dan program pemerintah untuk meningkatkan kualitas dan kapasitas sumberdaya manusia dan sarana pendukung di sektor pendidikan?	LAKIP dan LPPD
c.3. Adanya kemitraan dalam implementasi kebijakan	c.3.1. Apakah ada kemitraan dengan pihak non pemerintah untuk meningkatkan kualitas dan kapasitas sumberdaya manusia dan sarana pendukung di sektor pendidikan?	LAKIP dan LPPD

d. Isu strategis Standarisasi Pelayanan Pendidikan

INDIKATOR	PERTANYAAN KUNCI	SUMBER DATA
d.1. Adanya rumusan dan dokumen SPM	d.1.1. Apakah ada perumusan standar pelayanan minimum dalam sektor pendidikan?	SPM
d.2. Adanya proses perumusan, implementasi dan movev SPM yang partisipasi	d.2.1. Apakah ada keterlibatan semua institusi pemerintah daerah dan DPRD dalam penyusunan SPM dalam sektor pendidikan?	SPM
	d.2.2. Apakah ada keterlibatan semua stakeholders dalam penyusunan SPM dalam sektor pendidikan?	SPM, LAKIP, LPPD
	d.2.3. Apakah ada proses monitoring dan evaluasi SPM dalam sektor pendidikan melibatkan semua stakeholders, seluruh warga dan sektor privat (aktor <i>governance</i>)?	Wawancara dengan sekda, Bappeda

B.2.1.2 Sektor Kesehatan

a. Isu Strategis Anggaran yang Memadai untuk Sektor Kesehatan

INDIKATOR	PERTANYAAN KUNCI	SUMBER DATA
a.1. Alokasi belanja publik yang lebih besar dan berpihak	a.1.1. Apakah ada alokasi anggaran sektor kesehatan secara memadai (minimal sebesar 20 %)?	APBD, Daerah dalam Angka
	a.1.2. Apakah ada belanja publik lebih besar dibandingkan belanja aparatur dalam alokasi belanja sektor kesehatan?	APBD, Daerah dalam Angka
	a.1.3. Apakah ada alokasi dana khusus untuk masyarakat miskin, perempuan dan kelompok khusus (difable, dsb) dalam alokasi sektor kesehatan?	APBD, Daerah dalam Angka

INDIKATOR	PERTANYAAN KUNCI	SUMBER DATA
a.2. Proses penganggaran yang partisipatif	a.2.1. Apakah ada proses perumusan rancangan anggaran sektor kesehatan melibatkan seluruh stakeholders di bidang kesehatan?	LAKIP dan LPPD
	a.2.2. Apakah ada proses monitoring dan evaluasi anggaran sektor kesehatan melibatkan seluruh stakeholders dalam bidang kesehatan?	LAKIP dan LPPD

b. Isu Strategis Kebijakan strategis dan atau program unggulan untuk pengembangan kesehatan

INDIKATOR	PERTANYAAN KUNCI	SUMBER DATA
b.1. Adanya dokumen kerangka regulasi	b.2.1. Apakah ada kerangka regulasi daerah yang mengatur secara khusus dan komitmen pemerintah pelayanan publik di sektor kesehatan?	<ul style="list-style-type: none"> Wawancara dengan Sekda Cek Perda/Peraturan terkait
b.2. Adanya kebijakan strategis yang visioner	b.2.1. Apakah ada kebijakan strategis/program unggulan daerah untuk memajukan sektor kesehatan?	RPJPD, Renstra RKPD, Renja SKPD, LAKIP
b.3. Proses implementasi dan monev kebijakan yang partisipatif	b.3.1. Apakah ada koordinasi antar sektor dalam seluruh proses kebijakan strategis (perencanaan, implementasi, monitoring dan evaluasi) dan program unggulan pada sektor kesehatan?	<ul style="list-style-type: none"> Wawancara dengan Sekda, Bappeda
	b.3.2. Apakah ada keterlibatan seluruh stakeholders dalam seluruh proses kebijakan strategis (perencanaan, implementasi, monitoring dan evaluasi) dan program unggulan dalam sektor kesehatan?	RPJPD, Renstra RKPD, Renja SKPD, LAKIP
b.4. Adanya kemitraan dalam proses implementasi	b.4.1. Apakah ada kemitraan dengan pihak non pemerintah dalam proses implementasi kebijakan strategis dan program unggulan dibidang kesehatan?	RPJPD, Renstra RKPD, Renja SKPD, LAKIP

c. Isu Strategis Ketersediaan Sumberdaya Manusia dan Sarana Fisik Pendukung

INDIKATOR	PERTANYAAN KUNCI	SUMBER DATA
c.1. Adanya sumberdaya manusia dan sarana fisik pendukung yang memadai	c.3.1. Apakah ada sumberdaya manusia dan sarana pendukung pendukung di sektor kesehatan yang memadai?	LAKIP dan LPPD
c.2. Adanya kebijakan untuk meningkatkan kualitas SDM dan sarana fisik pendukung	c.3.1. Apakah ada kebijakan dan program pemerintah untuk meningkatkan kualitas dan kapasitas sumberdaya manusia dan sarana pendukung di sektor kesehatan?	LAKIP dan LPPD
c.3. Adanya kemitraan dalam implementasi kebijakan	c.3.1. Apakah ada usaha membangun kemitraan dengan pihak non pemerintah untuk meningkatkan kualitas dan kapisitas sumberdaya manusia dan sarana pendukung di sektor kesehatan?	LAKIP dan LPPD

d. Isu Strategis Standarisasi Pelayanan Kesehatan

INDIKATOR	PERTANYAAN KUNCI	SUMBER DATA
d.1. Adanya rumusan dan dokumen SPM	d.1.1. Apakah ada perumusan standar pelayanan minimum dalam sektor kesehatan?	SPM
d.2. Adanya proses perumusan, implementasi dan monev SPM yang partisipasi	d.2.1. Apakah ada keterlibatan semua institusi pemerintah daerah dan DPRD dalam penyusunan SPM di sektor kesehatan?	SPM
	d.2.2. Apakah ada keterlibatan semua stakeholders, seluruh warga dan sektor privat (aktor governance) dalam penyusunan SPM di sektor kesehatan?	SPM, LAKIP, LPPD
	d.2.3. Apakah ada keterlibatan semua stakeholders, seluruh warga dan sektor privat (aktor governance) dalam proses monitoring dan evaluasi SPM di sektor kesehatan melibatkan?	Wawancara dengan sekda, Bappeda

B.2.1.3 Sektor Pengentasan Kemiskinan

a. Isu Strategis Anggaran untuk Pengentasan Kemiskinan

INDIKATOR	PERTANYAAN KUNCI	SUMBER DATA
a.1. Ktersediaan anggaran untuk pengentasan	a.1.1. Apakah ada alokasi anggaran yang memadai untuk pengentasan kemiskinan?	APBD, Daerah dalam Angka
a.2. Proses penganggaran yang partisipatif	a.2.1. Apakah ada keterlibatan seluruh warga dalam proses perumusan rancangan anggaran pendapatan dan belanja program pengentasan kemiskinan?	LAKIP dan LPPD
	a.2.2. Apakah ada keterlibatan seluruh warga dalam proses monitoring dan evaluasi alokasi anggaran belanja program pengentasan kemiskinan?	LAKIP dan LPPD

b. Isu Strategis Kerangka regulasi, kebijakan strategis dan program unggulan pengentasan kemiskinan

INDIKATOR	PERTANYAAN KUNCI	SUMBER DATA
b.1. Adanya kerangka regulasi	b.1.1. Apakah ada kerangka regulasi daerah yang dibuat untuk melakukan pengentasan kemiskinan?	<ul style="list-style-type: none"> Wawancara dengan Sekda, Bagian Organisasi dan DPRD Cek Perda
b.2. Adanya proses kebijakan yang partisipatif	b.2.1. Apakah ada kebijakan strategis daerah untuk pengentasan kemiskinan?	<ul style="list-style-type: none"> Wawancara dengan sekda Cek perda/peraturan terkait
	b.2.2. Apakah ada koordinasi lintas sektor perangkat daerah dan DPRD dalam proses perumusan, implementasi dan evaluasi kebijakan/program pengentasan kemiskinan?	Wawancara dengan sekda, Bappeda
	b.2.3. Apakah ada keterlibatan seluruh warga dalam proses perumusan, implementasi, monitoring dan evaluasi kebijakan strategis dari program	

INDIKATOR	PERTANYAAN KUNCI	SUMBER DATA
	pengentasan kemiskinan?	
b.3. Adanya kemitraan dalam implementasi kebijakan	b.3.1. Apakah ada kemitraan dengan pihak non pemerintah dalam proses implementasi kebijakan strategis dari program pengentasan kemiskinan?	

c. Sumberdaya, sarana fisik pendukung

INDIKATOR	PERTANYAAN KUNCI	SUMBER DATA
c.1. Ketersediaan sumberdaya dan sarana fisik pendukung	c.1.1. Apakah ada sumberdaya dan sarana pendukung pengentasan kemiskinan memadai?	LAKIP dan LPPD
c.2. Kebijakan khusus untuk peningkatan sumberdaya manusia dan sarana fisik	c.2.1. Apakah ada kebijakan dan program khusus untuk meningkatkan kualitas dan kapasitas sumberdaya dan sarana fisik pendukung pengentasan kemiskinan?	LAKIP dan LPPD
c.3. Adanya kemitraan dalam penyediaan sarana fisik dan sumberdaya	c.3.1. Apakah ada usaha membangun kemitraan dengan pihak non pemerintah dalam implementasi kebijakan dan program khusus untuk meningkatkan kualitas dan kapasitas sumberdaya, sarana dan infrastruktur pendukung pengentasan kemiskinan?	LAKIP dan LPPD

B.3 Dimensi Kapasitas *Outcomes*

Khusus instrumen monev untuk dimensi kapasitas outcome adalah merujuk pada outcome proses pembangunan yang disusun oleh UNDP tentang Human Development Index (HDI) dan Human Poverty Index (HPI). Outcome yang akan dilihat masih dalam kerangka pelayanan publik dasar pemerintahan yaitu pendidikan, kesehatan, dan tingkat kesejahteraan. Dalam melakukan monev pada dimensi ini adalah pada data dokumenter dari data yang dipublikasikan UNDP. Dengan kata lain, tidak terkait langsung atau spesifik dengan instrumen yang digunakan untuk *field study*.

C. OPERASIONALISASI INSTRUMEN MONEV

Keberhasilan sebuah instrumen monev sangat ditentukan oleh pilihan metode operasionalisasi yang tepat. Untuk sistem monev yang ditawarkan dalam laporan ini, sejumlah aspek metode operasionalisasi ditawarkan, termasuk didalamnya siapa yang melaksanakan sistem monitoring dan evaluasi tersebut.

Pertama, pelacakan data yang dibutuhkan untuk memenuhi isian instrumen monev dilakukan dengan memanfaatkan Metode wawancara mendalam (in-depth interview) dan *Focus Group Discussion* (FGD) yang khususnya dilakukan dengan sejumlah aktor strategis seperti Bupati/Wali Kota, Sekretaris Daerah (Sekda), Asisten Sekda, dan Bagian Organisasi Daerah di Sekretariat Daerah . Penggalan data juga akan dilakukan kepada Bawasda, Bapedda dan BPKD (Badan Pengelola Keuangan Daerah)serta tidak ketinggalan DPRD.

Kedua, instrumen monev sedapat mungkin bisa diisi dengan memanfaatkan data-data dokumenter yang selama ini banyak diproduksi oleh pemerintah daerah. Beberapa data yang akan dilacak diantaranya dokumen: 1) wajib keperintahan seperti RPJP dan RJMD, Renstra, APBD, LPJ Bupati/Walikota/, Daerah Dalam Angka. 2) Dokumen yang menunjang Pemerintah Daerah menjalankan fungsinya seperti SPM, LAKIP, SKPD dan LPPD. Perda- perda yang terkait dengan pemerintahan secara umum juga akan dilacak seperti perda tentang struktur organisasi pemerintahan, pajak dan retribusi, BUMD, desa dan kelurahan, pokok-pokok keuangan daerah, dan sebagainya.

Ketiga, monitoring dan evaluasi selain dilakukan dengan memanfaatkan data-data dokumenter sebaiknya juga diikuti dengan metode untuk turun langsung, sehingga bisa didapat gambaran lebih riil. Bagi pemerintah pusat, metode turun langsung ke semua kaputan dan kota nampaknya akan menjadi beban sangat berat. Untuk mengatasi hal tersebut, ada baiknya provinsi diaktivasi untuk menjadi bagian penting dalam pelaksanaan kegiatan monev. Salah satu kasus menarik adalah aktifnya Pemprov NTT dalam melakukan monitoring implementasi Otda, khususnya yang dilakukan oleh Biro Hukum dalam mengawal proses penyusunan Perda Kabupaten/Kota. Aspirasi untuk memperkuat provinsi dalam implementasi monev juga diperoleh di Kalimantan Tengah, yang menunjuk pada signifikansi provinsi dalam mengawal bekerjanya sistem monev. Agar bisa berjalan dengan baik, aktifasi peran provinsi juga harus didukung dengan sumber daya yang memadai dari pemerintah pusat.

Keempat, Salah satu persoalan paling utama dalam sistem monev selama ini adalah persoalan akurasi dan validitas data. Untuk itu perlu dipikirkan metode

pendataan yang lebih menjamin akurasi dan validitas data. Untuk itu pemerintahan level bawah aktif input data, aparat pemerintah atas melakukan *cross check* atas data-data tersebut. Demikian juga dengan masing-masing sektor harus aktif meng-input data ke sistem informasi daerah, sehingga nantinya akan ada basis data tunggal. Untuk bisa menjamin sistem tersebut, dibutuhkan payung hukum yang bisa menjamin sistem tersebut bekerja.

Kelima, monev harus memungkinkan adanya mekanisme yang memungkinkan pemda untuk berkomunikasi setiap saat dengan instansi pelaksana monev. Hal ini diungkap secara tegas oleh Bupati Solok terobsesi untuk mengembangkan manajemen pemerintahan berdasar evaluasi diri. Oleh karena itu sebagai bagian dari proses learning, komunikasi dengan instansi pelaksana monev sangat penting.



KERANGKA ANALISIS HASIL MONITORING DAN EVALUASI OTONOMI DAERAH

A. PENGANTAR

Proses monitoring dan evaluasi otonomi daerah sudah dapat dipastikan mengikuti beberapa tahapan kegiatan yang harus dilalui, mulai dari tahap persiapan, pelaksanaan, analisis hasil dan perumusan rekomendasi. Dalam bab III, sudah dipaparkan secara detail mengenai dua tahapan yang sangat penting dalam proses monev otonomi daerah, yakni tahap penyiapan model instrumen yang akan digunakan dan beberapa langkah yang perlu diperhatikan dalam pelaksanaan monev di lapangan.

Bab ini akan memusatkan perhatian pada tahapan berikutnya dari kegiatan monev yakni tahap analisa hasil monev. Dalam melakukan analisis terhadap hasil monev, ada beberapa hal yang ingin dielaborasi lebih jauh; pertama, metodologi skoring yang digunakan dalam monev otonomi daerah. Hal yang kedua menyangkut bagaimana cara menginterpretasikan hasil dari instrumen monev untuk selanjutnya digunakan menilai kebutuhan peningkatan kapasitas (*capacity building*).

B. METODOLOGI SKORING

Penentuan metode skoring merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam konstruksi model dan instrumen monev. Pilihan pendekatan skoring memungkinkan dilakukan pemeringkatan untuk isu strategis dari kapasitas potensial maupun kapasitas aktual di setiap kabupaten/ kota, dan sekaligus untuk mengidentifikasi lebih jauh dimana letak kelebihan dan kelemahan dari pemerintah kabupaten/ kota.

Dalam monev ini, metode skoring yang digunakan sangat sederhana dan mudah untuk digunakan; pertama, instrumen monev yang disusun memberikan alat diagnostik untuk mencari dua bentuk respon dari setiap pertanyaan: “Ya” dalam arti bahwa pemerintah daerah mempunyai kapasitas sesuai dengan item pertanyaan kunci; “Tidak”, artinya pemerintah daerah tidak mempunyai kapasitas dalam pertanyaan yang diberikan.

Kedua, sesuai dengan model monev seperti dipaparkan dalam bab III, bahwa monev ini ingin mengukur dua kapasitas yang dimiliki pemerintah daerah; kapasitas potensial dan kapasitas aktual. Setiap kapasitas diturunkan lagi ke dalam beberapa isu strategis. Dan setiap isu strategis itu memiliki nilai maksimum. Nilai maksimum dari isu strategis adalah total skor yang dapat dicapai dari kemungkinan jawaban Ya di setiap isu strategis. Berikut tabel nilai maksimum dari isu strategis dalam kapasitas potensial dan kapasitas aktual:

B.1 Kapasitas Potensial

Isu strategis	Jumlah Indikator	Total Skor yang dapat dicapai
1. Aktor		
(a) Komitmen Kepala Daerah	3	8
(b) Kompetensi Kepala Daerah	5	16
(c) Inisiatif Inovasi	2	11
2. Organisasi		
(a) Struktur Organisasi Pemda	2	6
(b) Manajemen Organisasi	3	12
(c) Sumberdaya Aparatur	4	11
(d) Sumberdaya Keuangan	2	5
3. Sistem		
(a) Kerangka Regulasi Daerah	3	6
(b) Lingkungan Kebijakan yang mendukung	4	6

B.2 Kapasitas Aktual

Isu strategis	Jumlah Indikator	Total Skor yang dapat dicapai
1. Pendidikan		
(a) Isu Strategis Anggaran yang memadai untuk sektor pendidikan	2	5
(b) Isu Kebijakan strategis dan atau program unggulan untuk pengembangan pendidikan	4	5
(c) Isu strategis Ketersediaan Sumberdaya manusia dan sarana fisik pendukung	3	3
(d) Isu strategis Standarisasi pelayanan pendidikan	2	4
2. Kesehatan		
(a) Isu Strategis Anggaran yang memadai untuk sektor kesehatan	2	5
(b) Isu Kebijakan strategis dan atau program unggulan untuk pengembangan kesehatan	4	5
(c) Isu strategis Ketersediaan Sumberdaya manusia dan sarana fisik pendukung	3	3
(d) Isu strategis Standarisasi pelayanan kesehatan	2	4
3. Pengentasan Kemiskinan		
(a) Isu Strategis Anggaran yang memadai untuk pengentasan kemiskinan	2	3
(b) Isu Kebijakan strategis dan atau program unggulan untuk pengentasan kemiskinan	3	5
(c) Isu strategis Ketersediaan Sumberdaya manusia dan sarana fisik pendukung	3	3

Ketiga, setelah mengetahui nilai maksimum setiap isu strategis, langkah berikutnya adalah menentukan hasil yang tercapai di setiap isu strategis. Total skor yang tercapai merupakan skor yang diperoleh dari hasil penjumlahan jawaban "Ya" dalam setiap isu strategis. Misalnya, dalam isu strategis komitmen kepala daerah terdapat 8 pertanyaan kunci dalam 3 indikator, maka kalau ingin mencari total skor yang tercapai dalam isu strategis itu adalah dengan penjumlahan jawaban "Ya" dari delapan (8) pertanyaan kunci tersebut. Hal yang sama bisa dilakukan dengan isu strategis yang lain.

Keempat, skor hasil yang tercapai ini selanjutnya dibandingkan dengan kemungkinan maksimum (total skor yang dapat dicapai) untuk menentukan nilai dari setiap isu strategis. Nilai strategis ini merupakan gambaran umum nilai dari skor yang diperoleh untuk setiap isu strategis. Nilai dari setiap isu strategis dihitung dalam bentuk persentase berdasarkan skor yang tercapai dibandingkan dengan kemungkinan maksimum jawaban Ya di setiap isu strategis.

B.3 Lembar Matriks skor Kapasitas Potensial

B.3.1 Kapasitas Aktor Startegis

Isu strategis	Indikator	Total Skor yang dapat dicapai (maksimum)	Total skor yang tercapai	Nilai isu strategis (%)
Komitmen Kepala daerah	(a) Adanya dokumen tentang komitmen Otda	3		
	(b) Adanya tindakan nyata dalam melaksanakan komitmen Otda	3		
	(c) Adanya konsistensi kebijakan dalam menjalankan otda	2		
Total		8		
Kompetensi Kepala Daerah	(a) Kemampuan Kepda dalam Planning, Organizing, Actualing, Controlling (POAC)	2		
	(b) Kemampuan Kepda dalam memobilisasi SDM & SDA untuk kepentingan daerah	2		
	(c) Kemampuan Kepda dalam merespon feed back dari masyarakat	2		
	(d) Kemampuan Kepda dalam meminimalisir konflik	2		
	(e) Kemampuan Networking	8		
Total		16		
Inisiatif-Inovasi Kepala daerah	(a) Adanya inovasi dalam rangka Otda	7		
	(b) Adanya pelebagaan inovasi	4		
Total		11		

B.3.2 Kapasitas Organisasi

Isu strategis	Indikator	Total Skor yang dapat dicapai (maksimum)	Total skor yang tercapai	Nilai isu strategis (%)
Struktur Organisasi	(a) Struktur organisasi pemda yang efektif	3		
	(b) Ada Tupoksi yang visioner	3		
Total		6		
Manajemen Organisasi	(a) Ada Planning, Organizing, Actualing, Controlling (POAC) kebijakan	3		
	(b) Adanya insentif dan disinsentif	7		
	(c) Adanya sistem informasi daerah	2		
Total		12		
Sumberdaya Aparatur	(a) Kompetensi aparatur pemda	3		
	(b) Kecukupan aparatur	2		
	(c) Rekrutmen dan jenjang karir	3		

Isu strategis	Indikator	Total Skor yang dapat dicapai (maksimum)	Total skor yang tercapai	Nilai isu strategis (%)
	(d) Pengembangan SDM	3		
Total		11		
Sumberdaya keuangan	(a) Kecukupan Keuangan	3		
	(b) Keberlanjutan sumberdaya keuangan	2		
Total		5		

B.3.3 Kapasitas Sistem

Isu strategis	Indikator	Total Skor yang dapat dicapai (maksimum)	Total skor yang tercapai	Nilai isu strategis (%)
Kerangka Regulasi Daerah	(a) Adanya breakown peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi	1		
	(b) Adanya kerangka kebijakan daerah yang mengatur lebih lanjut penyelenggaraan pemerintahan daerah yang efektif	2		
	(c) Adanya kerangka regulasi daerah yang meningkatkan transparansi dan partisipasi masyarakat	3		
Total		6		
Lingkungan Kebijakan	(a) Adanya kebijakan pemerintah nasional yang mendukung otonomi daerah?	1		
	(b) Adanya kebijakan pemerintah provinsi yang mendukung otonomi daerah	1		
	(c) Peran serta masyarakat	1		
	(d) DPRD	3		
Total		6		

B.4 Lembar Matriks Skor Kapasitas Aktual

B.4.1 Dimensi Pendidikan

Isu strategis	Indikator	Total Skor yang dapat dicapai (maksimum)	Total skor yang tercapai	Nilai isu strategis (%)
Isu Strategis Anggaran yang memadai untuk sektor pendidikan	(a) Alokasi belanja publik yang lebih besar dan berpihak	3		
	(b) Proses penganggaran yang partisipatif	2		
Total		5		
Isu Kebijakan strategis dan atau program unggulan	(a) Adanya dokumen kerangka regulasi	1		
	(b) Adanya kebijakan strategis	1		

Isu strategis	Indikator	Total Skor yang dapat dicapai (maksimum)	Total skor yang tercapai	Nilai isu strategis (%)
untuk pengembangan pendidikan	yang visioner			
	(c) Proses implementasi dan monev kebijakan yang partisipatif	2		
	(d) Adanya kemitraan dalam proses implementasi	1		
Total		5		
Isu strategis Ketersediaan Sumberdaya manusia dan sarana fisik pendukung	(a) Adanya sumberdaya manusia dan sarana fisik pendukung yang memadai	1		
	(b) Adanya kebijakan untuk meningkatkan kualitas SDM dan sarana fisik pendukung	1		
	(c) Adanya kemitraan dalam implemntasi kebijakan	1		
Total		3		
Isu strategis Standarisasi pelayanan pendidikan	(a) Adanya rumusan dan dokumen SPM	1		
	(b) Adanya proses perumusan, implementasi dan monev SPM yang partisipatif	3		
Total		4		

B.4.2 Dimensi Kesehatan

Isu strategis	Indikator	Total Skor yang dapat dicapai (maksimum)	Total skor yang tercapai	Nilai isu strategis (%)
Isu Strategis Anggaran yang memadai untuk kesehatan	(a) Alokasi belanja publik yang lebih besar dan berpihak	3		
	(b) Proses penganggaran yang partisipatif	2		
Total		5		
Isu Kebijakan strategis dan atau program unggulan untuk pengembangan Kesehatan	(a) Adanya dokumen kerangka regulasi	1		
	(b) Adanya kebijakan strategis yang visioner	1		
	(c) Proses implementasi dan monev kebijakan yang partisipatif	2		
	(d) Adanya kemitraan dalam proses implementasi	1		
Total		5		
Isu strategis Ketersediaan Sumberdaya manusia dan sarana fisik pendukung	(a) Adanya sumberdaya manusia dan sarana fisik pendukung yang memadai	1		
	(b) Adanya kebijakan untuk meningkatkan kualitas SDM dan sarana fisik pendukung	1		
	(c) Adanya kemitraan dalam implemntasi kebijakan	1		
Total		3		
Isu strategis	(a) Adanya rumusan dan dokumen	1		

Isu strategis	Indikator	Total Skor yang dapat dicapai (maksimum)	Total skor yang tercapai	Nilai isu strategis (%)
Standarisasi pelayanan Kesehatan	SPM			
	(b) Adanya proses perumusan, implementasi dan monev SPm yang partisipasi	3		
Total		4		

B.4.3 Dimensi Pengentasan Kemiskinan

Isu strategis	Indikator	Total Skor yang dapat dicapai (maksimum)	Total skor yang tercapai	Nilai isu strategis (%)
Isu Strategis Anggaran yang memadai untuk pengentasan kemiskinan	(a) Ketersediaan anggaran untuk pengentasan kemiskinan	1		
	(b) Proses penganggaran yang partisipatif	2		
Total		3		
Isu Kebijakan strategis dan atau program unggulan untuk pengentasan kemiskinan	(a) Adanya kerangka regulasi	1		
	(b) Adanya proses kebijakan yang partisipatif	3		
	(c) Adanya kemitraan dalam proses implementasi	1		
Total		5		
Isu strategis Ketersediaan Sumberdaya manusia dan sarana fisik pendukung	(a) Adanya sumberdaya manusia dan sarana fisik pendukung yang memadai	1		
	(b) Adanya kebijakan untuk meningkatkan kualitas SDM dan sarana fisik pendukung	1		
	(c) Adanya kemitraan dalam implementasi kebijakan	1		
Total		3		

C. INTERPRETASI HASIL MONEV

Tahap selanjutnya setelah memberikan penilaian atas isu-isu strategis adalah tahap interpretasi hasil pengukuran Monev. Dalam interpretasi hasil pengukuran Monev, ada beberapa hal yang perlu menjadi perhatian; Pertama, tujuan dari Monev bukan hanya untuk mengetahui tingkat kapasitas pemerintah daerah yang tergambar dari bobot nilai yang diperoleh dari indikator-indikator terpilih dalam setiap isu strategis, melainkan juga untuk mendapatkan gambaran umum atas kelebihan dan kelemahan di setiap isu strategis.

Kedua, karena tujuan Monev bukan hanya evaluasi melainkan monitoring atas kelamahan maka nilai yang diperoleh dari setiap isu strategis ini kemudian



diletakkan dalam sitem pemeringkatan (grade) kebutuhan dalam melakukan peningkatan kapasitas pemerintah daerah. Sistem pemeringkatan dalam model monev ini memiliki lima tingkatan kebutuhan bagi peningkatan kapasitas pemerintah daerah:

Nilai Isu Strategis	Tingkat Kebutuhan Peningkatan Kapasitas Pemerintah Daerah
85-100 %	Kapasitas berada pada tingkat yang dibutuhkan saat ini sehingga perlu diperkuat
65-84 %	Perbaikan Kapasitas secara moderat diperlukan
35-64 %	Peningkatan kapasitas secara signifikan diperlukan
0-34 %	Peningkatan kapasitas secara sangat signifikan diperlukan

C.1 Lembar Matriks Hasil Pemeringkatan Kapasitas Potensial

Isu Strategis	SKOR	Persentase	Tingkatan
(a) Komitmen Kepala Daerah	/8		
(b) Kompetensi Kepala Daerah	/16		
(c) Inisiatif-Inovasi	/11		
(d) Struktur Organisasi Pemda	/6		
(e) Manajemen Organisasi	/12		
(f) Sumberdaya Aparatur	/11		
(g) Sumberdaya Keuangan	/5		
(h) Kerangka Regulasi Daerah	/6		
(i) Lingkungan Kebijakan yang mendukung	/6		

C.2 Lembar Matriks Hasil Pemeringkatan Kapasitas Aktual

Isu Strategis	SKOR	Persentase	Tingkatan
(a) Isu Strategis Anggaran yang memadai untuk sektor pendidikan	/5		
(b) Isu Kebijakan strategis dan atau program unggulan untuk pengembangan pendidikan	/5		
(c) Isu strategis Ketersediaan Sumberdaya manusia dan sarana fisik pendukung	/3		
(d) Isu strategis Standarisasi pelayanan pendidikan	/4		
(e) Isu Strategis Anggaran yang memadai untuk sektor kesehatan	/5		
(f) Isu Kebijakan strategis dan atau program unggulan untuk pengembangan kesehatan	/5		

Isu Strategis	SKOR	Persentase	Tingkatan
(g) Isu strategis Ketersediaan Sumberdaya manusia dan sarana fisik pendukung	/3		
(h) Isu strategis Standarisasi pelayanan kesehatan	/4		
(i) Isu Strategis Anggaran yang memadai untuk pengentasan kemiskinan	/3		
(j) Isu Kebijakan strategis dan atau program unggulan untuk pengentasan kemiskinan	/5		
(k) Isu strategis Ketersediaan Sumberdaya manusia dan sarana fisik pendukung	/3		

D. IMPLIKASI HASIL MONEV PADA PENINGKATAN KAPASITAS

Kerangka penilaian hasil monev seharusnya bisa membantu Pemerintah pusat dalam mengidentifikasi agenda peningkatan kapasitas pemerintah daerah.

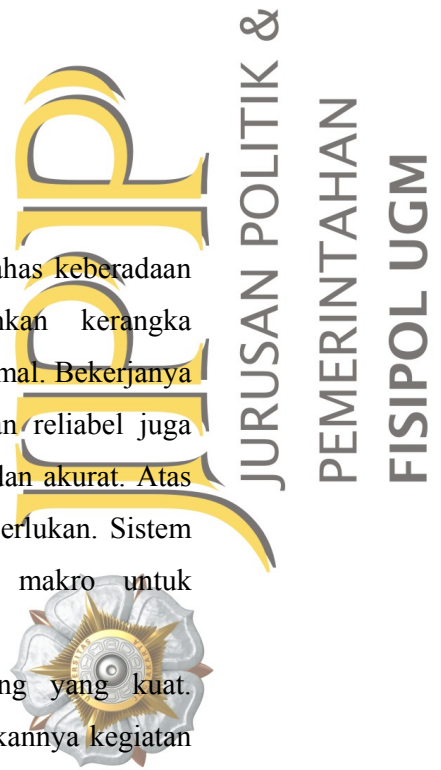
Tingkat Kebutuhan Penguatan Kapasitas	Aktor Strategis	Organisasi	Sistem	Pendidikan	Kesehatan	Pengentasan Kemiskinan
(a) Peningkatan kapasitas secara sangat signifikan						
(b) Peningkatan kapasitas secara signifikan						
(c) Perbaikan kapasitas secara moderat						
(d) Penguatan Kapasitas						

BAB V: PENUTUP

Dalam bagian penutup ini secara khusus akan dibahas keberadaan aspek *supporting system* yang memungkinkan kerangka monitoring dan evaluasi bisa berjalan dengan optimal. Bekerjanya sistem monev, selain ditentukan oleh instrumen yang *feasible* dan reliabel juga sangat ditentukan oleh terpenuhinya data, dan informasi yang tepat dan akurat. Atas dasar kebutuhan tersebut *supporting system* yang mapan sangat diperlukan. Sistem yang dimaksud meliputi aspek kelembagaan dan kebijakan makro untuk mengkerangkai bekerjanya sistem monev dengan baik.

Selama ini, skema monev tidak mendapat daya dukung yang kuat. Mekanisme insentif dan disinsentif sebagai konsekuensi dari dilakukannya kegiatan monitoring dan evaluasi selama ini belum terbangun secara layak. Promosi dan mutasi pegawai sebagai contoh tidak didasarkan pada obyektivitas hasil monitoring, namun lebih ditentukan oleh struktur politik yang berkembang dalam birokrasi dan pemerintahan daerah secara luas. Pentingnya mekanisme insentif dan disinsentif ini terungkap di semua daerah yang menjadi lokasi penelitian.

Kegiatan monev juga dihadapkan pada persoalan tidak adanya sumber data tunggal di daerah. Data-data pemerintahan tersebar di banyak instansi, dan bahkan persoalan yang sama seringkali memiliki profil data yang berbeda. Tidak adanya



basis data tunggal ini memberikan kesulitan tersendiri ketika instrumen monev akan diaplikasikan, terutama jika membutuhkan konfirmasi dari data-data dokumenter. Guna menopang bekerjanya sistem monev, maka perlu dikembangkan *supporting system* yang kondusif. Pada level basis data, daerah harus didorong untuk memiliki pusat data dan informasi daerah yang tunggal. Dalam hal ini, institusi Pusat Data Elektronik (PDE) harus didorong menjadi lembaga yang memiliki kapasitas layak untuk menjadi *center* data daerah.

Muara dari berbagai persoalan yang ada dalam sistem monev tersebut adalah tidak adanya kerangka kebijakan nasional yang secara komprehensif mengaturnya. Akibatnya, baik prinsip, arah dan tujuan, metode, dan instrumen monev menjadi kabur. Untuk bisa memapankan hal-hal tersebut, kebijakan makro yang bisa mengkerangkai bekerjanya sistem monev mendesak untuk dirumuskan. Kerangka kebijakan tersebut harus mengatur secara tegas tentang *supporting system* yang dibutuhkan bagi berlangsungnya sistem monitoring dan evaluasi pemerintahan daerah. Payung kebijakan tersebut juga harus memastikan agar sistem monev benar-benar menjadi bagian integral dalam alur manajemen, sehingga hasil kegiatan tersebut menjadi basis bagi penentuan kebijakan selanjutnya.

Hal lain yang perlu digarisbawahi dalam bagian penutup adalah perlunya dibuka wacana untuk memperluas cakupan monitoring dan evaluasi berkaitan dengan disain kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah. Sejauh ini, boleh dikatakan bahwa semua instrumen yang ada dimaksudkan untuk me-monev implementasi otonomi daerah, atau lebih jelasnya me-monev pemerintah daerah otonom. Konfirmasi data yang diperoleh di lapangan menegaskan bahwa problema implementasi otda bukan hanya terletak di daerah, namun seringkali bersumber dari disain kebijakan desentralisasi itu sendiri. Sebagai contoh, daerah-daerah otonom banyak mengeluhkan perubahan-perubahan regulasi yang sangat sering dan cepat, sehingga daerah menemui kendala dalam proses adaptasi. Selain sering berubah, sejumlah regulasi yang dikeluarkan instansi pusat seringkali mengandung kontradiksi. Sinkronisasi regulasi dengan demikian menjadi elemen kunci yang harus dipertimbangkan. Selain merancang disain monev untuk otonomi daerah, oleh karena itu perlu mulai dipikirkan untuk mendiskusikan pentingnya monitoring dan evaluasi kebijakan desentralisasi.

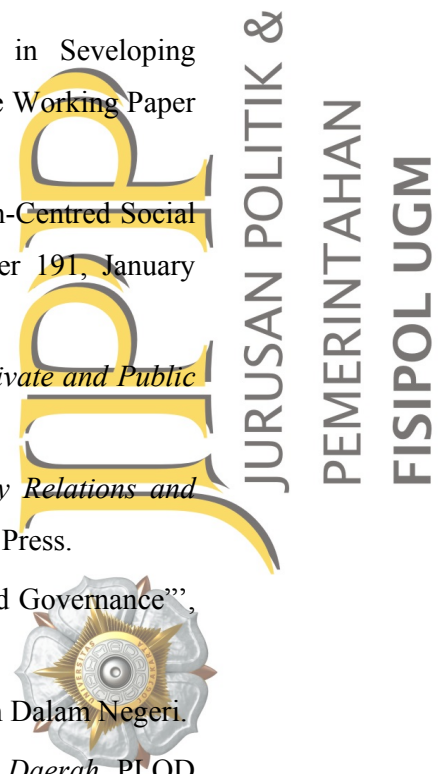
Dengan terbangunnya supporting system yang baik (meliputi kerangka hukum, pembangunan sistem informasi data, dan mekanisme insentif dan disinsentif yang bisa mendukung bekerjanya sistem tersebut), dan perluasan cakupan area monev yang menyentuh aspek kebijakan desentralisasi, besar harapan model monitoring dan evaluasi yang jauh lebih komprehensif. Monev nantinya juga tidak sekedar menjadi rutinitas dan formalitas pemerintahan, namun benar-benar menjadi basis perbaikan kinerja pemerintahan dan pengembangan kapasitas pemerintahan daerah. Implementasi kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi dengan demikian diharapkan bisa semakin mapan dan menemukan arah yang diharapkan, yaitu terbangunnya tata pemerintahan yang baik sejalan dengan prinsip-prinsip good governance dan demokrasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Bappenas- BPS-UNDP, (2004), *Ekonomi dari Demokrasi: Membiayai Pembangunan Manusia Indonesia*, Laporan Pembangunan Manusia.
- Bob Mulally (2002), *Challenging Oppression*, Oxford University Press.
- Bob Pease (2002), *Rethinking Empowerment: A Postmodern Reappraisal for Emancipatory Practice*
- Campbell, B., (1999), *Boys Will Be Boys: Social Insecurity and Crime*, in Veil, J., Wheelock, J., Hill, M., (eds) (1999). *Insecure Times: Living with Insecurity in Contemporary Society*. Roughledge.
- Cheema, G.S. & Rondinelli, D.A., (1983), *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*, Sage.
- Cornelis Lay (1997) *Kapita Selekta Pemerintahan*, Badan Diklat Departemen Dalam Negeri
- Cornwall, A. and Gaventa, J., (2001), *From Users and Choosers to Makers and Shapers: Repositioning Participation in Social Policy*, IDS Working Paper 127, Juli 2001, Institute of Development Studies, England.
- Faguet, Jean-Paul,. (1997). *Decentralization and Local Government Performance*, Technical Consultation on Decentralization, FAO, Rome, 16-18 December.



- Fung and Wright (2003), *Deepening Democracy, Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*, The Real Utopias Project, Verso, UK.
- Fung, Archon and Olin Wright (2003) *Deepening Democracy, Institutional Innovation in Empowered Participatory Governance*, Verso, UK
- Giddens, A., (2001) *Runaway World: Bagaimana Globalisasi Merombak Kehidupan Kita* (terj), Gramedia Pustaka.
- Hadiz, Vedi., (2005), *Dinamika Kekuasaan: Ekonomi Politik Indonesia Pasca-Soeharto*, LP3ES, Jakarta.
- Jütting, Johannes et al. (2004), *Decentralisation and Poverty in Developing Countries: Exploring the Impact*, OECD Development Centre Working Paper 236, Paris.
- Kabeer, Naila., (2004), Re-visioning “the social”: Towards a Citizen-Centred Social Policy for the Poor in Poor Countries, IDS Working Paper 191, January 2004, Institute of Development Studies, England.
- Marris, Peter., (1996) *The Politics of Uncertainty: Attachment in Private and Public Life*, Roughledge.
- Migdal, J (1988) *Strong Societies and Weak States: States Society Relations and State, Capabilities in The Third World*, Princeton University Press.
- Moore, M., (2001), ‘Political Underdevelopment: What Causes “Bad Governance”’, *Public Management Review*, Vol 3 No 3: 1–34.
- Pratikno (1997), *Fungsi Dasar Pemerintah*, Badan Diklat Departemen Dalam Negeri.
- Pratikno, dkk (2004), *Mengelola Dinamika Politik dan Sumberdaya Daerah*, PLOD Universitas Gadjah Mada, Departemen Dalam Negeri.
- Rondinelli, D. A., McCullough, S. and Johnson, R. W. (1987) “Decentralization of Public Services in Developing Countries: A Framework for Policy Analysis and Implementation.” Working Paper in Decentralization in Developing Country Series. Research Triangle Institute: Research Triangle Park, N. C.
- S.R Osmani (2003), *Participatory Governance, People’s Empowerment and Poverty Reduction*, SEPED Conference Paper Series.



- Santoso, Purwo, Dr. (2002)“ Proses Pengambilan Kebijakan” Disampaikan dalam Training *Analisis Kebijakan* yang diselenggarakan atas kerja sama USC Satunama – Forum LSM DIY di Pusdiklat USC Satunama, 20-24 Mei 2002.
- Santoso, Purwo, Dr. (2001) Model – model partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan kebijakan publik. Disampaikan dalam Seminar *Transparansi dan Partisipasi dalam Pengambilan Kebijakan Publik*, diselenggarakan oleh Forum LSM DIY di Hotel Radisson Yogyakarta tanggal 17 Maret 2001.
- Steiner, S. (2005). Decentralisation and Poverty Reduction: A Conceptual Framework for the Economic Impact. German Overseas Institute (DÜI) Research Unit: Transformation in the Process of Globalization. Hamburg.
- Tim Peneliti Program S2 Politik Lokal Dan Otonomi Daerah, (2005) “ Keterlibatan Publik Dalam Desentralisasi Tata Pemerintahan, Studi Tentang Problem, Dinamika Dan Prospek Civil Society Organization di Indonesia”, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.
- William Zartman,(ed) (1997), *Governance as conflict management, politics and violence in West Africa*, Brookings Institution Press, Washington
- Zartman, William,(ed), *Governance as conflict management, politics and violence in West Africa*, Brookings Institution Press, Washington, 1997.

