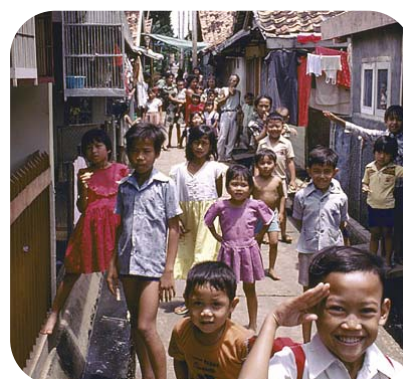


# Mengoptimalkan Kontribusi Desentralisasi Bagi Pembangunan: Metodologi Kerangka Kerja Pengukuran Kinerja Pemerintah Daerah (LGPM)

Desember 2008



**Decentralization Support Facility**

Indonesia Stock Exchange Building Tower I 17th Suite 1701  
Jl. Jend. Sudirman Kav. 52-53  
Jakarta 12190  
Tel: +62 21 5299-3199  
Fax: +62 21 5299-3299  
Email: [info@dsfindonesia.org](mailto:info@dsfindonesia.org)

Printed in December 2008.

The findings, interpretations, and conclusions expressed herein do not necessarily reflect the views of DSF or the governments they represent. DSF does not guarantee the accuracy of the data included in this work. The boundaries, colors, denominations, and other information shown on any map in this work do not imply any judgment on the part of DSF concerning the legal status of any territory or the endorsement or acceptance of such boundaries.

Mengoptimalkan Kontribusi Desentralisasi  
Bagi Pembangunan:  
**Metodologi Kerangka Kerja  
Pengukuran Kinerja Pemerintah  
Daerah (LGPM)**

## Ucapan Terima Kasih

Makalah tentang metodologi LGPM disusun oleh sebuah tim inti dari Bank Dunia yang diketuai oleh Jessica Ludwig, Aurelien Kruse dan Adrianus Hendrawan, bersama dengan Ahya Ihsan, David Elmaleh, Sukmawah Yuningsih, Edmund Malesky, Günther Schulze, dan Peter Rooney. Tim ini juga beranggotakan I Dewa Wisana, Ni Wayan Suriastini, Harryanto dan M. Natsir Kadir dari Universitas Hassanuddin, dan Suhanda dari Universitas Andalas.

Makalah ini merupakan hasil dari prakarsa yang lebih luas yang dilakukan melalui kolaborasi dengan Pemerintah Indonesia dan Bank Dunia, DSF, USAID-LGSP, GTZ, TAF, dan KPPOD. DSF memberikan dukungan keuangan untuk prakarsa ini.

Tim mendapatkan masukan yang sangat berharga dari Pemerintah Indonesia: Prof. Mardiasmo, Heru Subiyantoro, dan alm. Kadjatmiko dari Departemen Keuangan, Max Pohan, Bambang Widyanto, Himawan Hariyoga, Arifin Rudyanto, dan Agus Prabowo dan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), serta Eko Subowo, Saut Situmorang, Ramses Hutagalung, dan Bonar Sihite dari Departemen Dalam Negeri. Tim mengucapkan terima kasih kepada walikota Blitar dan Tangerang serta bupati Biak-Numfor dan Solok atas dukungan yang mereka berikan selama kunjungan lapangan.

Tim memberikan apresiasi terhadap masukan-masukan berharga dari pihak-pihak lain di Bank Dunia, yang terdiri atas Blane Lewis, Emmanuel Skoufias, Soekarno Wirokartono, Bambang Suharnoko, Enrique Blanco Armas, Ahmad Zaki Fahmi, Francisco Javier Arze del Granado, Cut Dian Agustina, Bastian Zaini, Elif Yavuz, Claudia Rokx, Puti Marzuki, Pandu Harimurti, Vicente Pacqueo, Menno Pradhan, Andy Ragatz, dan Rajiv Sondhi.

Apresiasi khusus juga diberikan kepada Peter Milne yang telah menyunting dan menyempurnakan versi final dari makalah ini, dan kepada Arsianti yang merancang tata letak dan memfasilitasi produksi makalah ini.

Wolfgang Fengler melakukan supervisi dan koordinasi atas keseluruhan prakarsa, bersama dengan Susan Wong dan Gregorius DV Pattinasarany.

## Kata Pengantar

Dimulainya era desentralisasi di Indonesia pada tahun 2001 mengalihkan berbagai macam kewenangan dan tanggung jawab kepada pemerintah daerah. Secara keseluruhan, saat ini kewenangan dan tanggung jawab tersebut menandakan bahwa 40 persen dari belanja publik di Indonesia dilakukan oleh Pemda. Sebagai implikasinya, saat ini, peran pemerintah daerah dalam penyediaan layanan publik dan pencapaian tujuan-tujuan pembangunan nasional menjadi semakin besar. Namun demikian, bagaimana kita mengukur kemajuan yang dicapai pemerintah daerah setelah desentralisasi berjalan selama delapan tahun? Tanpa adanya sistem pemantauan, evaluasi dan pengukuran kinerja yang sistematis, pertanyaan yang krusial ini tidak dapat dijawab secara akurat dan akibatnya implikasi-implikasi kebijakan yang lebih luas yang ditimbulkan oleh desentralisasi akan tetap tidak jelas.

Agar desentralisasi di Indonesia dapat berhasil dan mendapat dukungan penuh dari masyarakat, yang diharapkan menjadi penerima manfaatnya, sebuah metode yang kredibel untuk mengevaluasi kinerja pemerintah daerah sangat diperlukan. Sebagai akibatnya, para *stakeholder* saat ini menyadari arti penting dari pengukuran kinerja pemerintah daerah (LGPM). Di bawah naungan program multi-donor *Decentralization Support Facility* (DSF), Tim Keuangan Publik dan Pembangunan Daerah dari Bank Dunia dan divisi program ekonomi *The Asia Foundation* (TAF) bekerja sama untuk mengembangkan alat untuk mengukur empat dimensi inti dari kinerja pemerintah daerah. Bank Dunia mengambil fokus pada tiga pilar, yaitu pengelolaan keuangan publik, kinerja fiskal, dan penyediaan layanan, sedangkan TAF mengambil fokus pada pilar iklim investasi. Laporan ini menjelaskan metode-metode yang dikembangkan untuk mengukur aspek-aspek kinerja pemerintah daerah tersebut dan memberikan saran tentang cara penerapannya.

Kami berharap metode LGPM yang disajikan dalam laporan ini dapat berguna bagi pemerintah daerah di seluruh Indonesia, kemungkinan dengan kerja sama dengan penyedia layanan dan pemangku kepentingan lain yang berkepentingan, untuk menentukan seberapa baik prestasi yang dicapai pemerintah tingkat provinsi, kabupaten dan kota dalam pelaksanaan aspek-aspek tersebut. Tujuan utama dari prakarsa ini adalah untuk membantu pemerintah daerah dalam meningkatkan kualitas layanan yang mereka berikan kepada masyarakat.

## Daftar Istilah

APBD	Anggaran Penerimaan dan Belanja Daerah
Bappeda	Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
Bawasda	Badan Pengawas Daerah
BKD	Badan Kepegawaian Daerah
BPKD	Badan Pengelola Keuangan Daerah
CPS	<i>Country Partnership Strategy</i>
DAK	Dana Alokasi Khusus
DAU	Dana Alokasi Umum
Dispenda	Dinas Pendapatan Daerah
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DSF	<i>Decentralization Support Facility</i>
Gol	Pemerintah Indonesia
GRDP	Produk Domestik Regional Bruto (PDRB)
HDI	<i>Human Development Index</i> (Indeks Pembangunan Manusia)
Kabupaten	Kabupaten
Kota	Kota
KKD	Kantor Kas Daerah
KPPOD	Komite Pemantau Pelaksanaan Otonomi Daerah ( <i>Regional Investment Attractiveness Business Perception Report</i> )
LGPM	Laporan Persepsi Usaha dan Daya Tarik Investasi Daerah
Pemda	Pemerintah Daerah (mengacu kepada pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota)
LGPM	<i>Local Government Performance Measurement</i> (Pengukuran Kinerja Pemerintah Daerah)
MDG	<i>Millennium Development Goal</i> (Tujuan Pembangunan Milenium)
Depkeu	Departemen Keuangan
Depdagri	Departemen Dalam Negeri
PAD	Pendapatan Asli Daerah
PEFA	<i>Public Expenditure and Financial Accountability</i>
Perda	Peraturan Daerah
PFM	<i>Public Financial Management</i> (Pengelolaan Keuangan Publik)
Puskesmas	Pusat Kesehatan Masyarakat
RPJMD	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah
RSUD	Rumah Sakit Umum Daerah
Sekda	Sekretaris Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota
Setda	Sekretariat Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota
SIKD	Sistem Informasi Keuangan Daerah
SiLPA	Sisa Lebih Penggunaan Anggaran
SKPD	Satuan Kerja Pemerintah Daerah
SP2D	Surat Perintah Pencairan Dana
SPM	Surat Perintah Membayar
TAF	<i>The Asia Foundation</i>
UPTD	Unit Pelaksana Teknis Daerah

# Daftar Isi

<b>Ucapan Terima Kasih</b>	<b>ii</b>
<b>Kata Pengantar</b>	<b>iii</b>
<b>Daftar Istilah</b>	<b>iv</b>
<b>Daftar Isi</b>	<b>v</b>
<b>Bab 1 Ikhtisar</b>	<b>1</b>
<b>Bab 2 Mengapa pengawasan kinerja pemerintah daerah perlu dilakukan dan siapa yang diuntungkan</b>	<b>3</b>
A) Mencegah 'kegagalan desentralisasi' dengan mengatasi terhambatnya arus informasi	4
B) Pengguna dan penggunaan: menyatukan kepentingan dari berbagai perspektif	5
<b>Bab 3 Kerangka kerja: struktur dan penentuan skor</b>	<b>7</b>
A) Empat bidang intervensi: mencerminkan tanggung jawab baru Pemda atas pembangunan	8
Pengelolaan Keuangan Publik (PFM)	8
Kinerja Fiskal	9
Penyediaan Layanan Publik	9
Iklim Investasi	9
B) Bidang-bidang fungsional dalam pilar-pilar	9
C) Indikator	10
<b>Bab 4 Pilihan dan tantangan metodologi</b>	<b>11</b>
A) Hambatan-hambatan dan pilihan-pilihan awal: Mendefinisikan dan menangkap kinerja	12
B) 'Penentuan nilai' indikator	14
C) Penjumlahan skor untuk setiap dan semua pilar kinerja Pemda	15
D) Menetapkan kelompok kinerja	16
E) Menilai relevansi	16
<b>Bab 5 Kegiatan uji coba</b>	<b>17</b>
<b>Lampiran</b>	<b>21</b>
Lampiran 1: Daftar usulan indikator	22
Lampiran 2: Pemetaan kelompok kinerja: sebuah ilustrasi	31
Lampiran 3: Indikator-indikator hibrida	32

## Gambar

Gambar 1.	Arsitektur keseluruhan	8
Gambar 2.	Komposisi menurut pilar dan bidang strategis	10
Gambar 3.	Beberapa pilihan & tahapan dalam mengukur kinerja pemerintahan daerah	13
Gambar 4.	Indeks kinerja pemerintah daerah	19

## Rekomendasi

Rekomendasi 1:	Mengukur hasil atau proses	13
Rekomendasi 2:	Penentuan skor untuk indikator	15
Rekomendasi 3:	Masalah penentuan bobot	15
Rekomendasi 4:	Masalah pengelompokan kinerja	16

## Tabel

Lampiran Tabel 2.	Daftar simulasi indikator-indikator penyediaan layanan	31
-------------------	--	----

# **Ikhtisar**

Selama delapan tahun terakhir, Indonesia mengalami transformasi dari salah satu negara paling tersentralisasi menjadi salah satu yang paling terdesentralisasi di dunia. Sejak tahun 2001, pemerintah daerah (Pemda) menjadi aktor utama dalam penyediaan layanan publik, sehingga Pemda harus mengembangkan kemampuannya secara dramatis. Karena kinerja Pemerintah Daerah akan sangat menentukan keberhasilan desentralisasi, pengukuran dan pemantauan kinerja menjadi sangat penting. Mengingat hal ini, berbagai instansi Pemerintah Indonesia dan organisasi pembangunan telah melakukan sejumlah prakarsa pemantauan di tingkat daerah.<sup>1</sup> Sebagai contoh, KPPOD dan The Asia Foundation (TAF) memfokuskan perhatian pada iklim investasi di tingkat kabupaten/kota di Indonesia,<sup>2</sup> dan Bank Dunia bekerja sama dengan Departemen Dalam Negeri mengembangkan alat untuk memeringkatkan prestasi dalam bidang pengelolaan keuangan publik (PFM).<sup>3</sup>

Prakarsa pengukuran kinerja pemerintah daerah (LGPM) merupakan kelanjutan dari prakarsa-prakarsa sebelumnya dengan sejumlah perbedaan. Tujuan dari prakarsa ini adalah untuk mengukur kinerja Pemda dari empat dimensi utama, yaitu: (i) pengelolaan keuangan publik; (ii) kinerja fiskal; (iii) penyediaan layanan; dan (iv) iklim investasi.<sup>4</sup> Prakarsa ini tersusun atas lebih dari seratus indikator, yang memberikan gambaran singkat tentang kinerja secara keseluruhan. Keempat dimensi dan seluruh indikator di dalamnya memberikan pemahaman tentang domain-domain khusus yang menjadi pendorong bagi kinerja secara keseluruhan. Informasi kinerja ini akan menunjukkan bidang-bidang yang perlu diteliti lebih lanjut, yang sebaiknya dilakukan secara bersamaan dengan instrumen survei lain yang lebih terarah.

Alat pengukuran LGPM dikembangkan berdasarkan berbagai macam data anggaran tingkat kabupaten/kota dan beberapa survei yang telah ada atau yang dikumpulkan untuk keperluan tersebut. Masih ada banyak pilihan yang harus ditentukan, namun

Tujuan utama dari alat pengukuran ini adalah untuk memberikan suatu alat yang sederhana dan transparan untuk mengukur kinerja Pemda dalam beberapa dimensi. Alat ini diperuntukkan bagi para pembuat kebijakan di tingkat pusat maupun daerah, mitra-mitra pembangunan, serta masyarakat. Jika diterapkan untuk banyak Pemda, hasil dari alat ini juga akan memberikan serangkaian informasi praktik kinerja terbaik yang dapat dijadikan acuan. Selain itu, alat ini juga dapat mengukur kinerja Pemda terhadap target-target tertentu dapat dicapai dalam jangka waktu yang relatif singkat dan sesuai dengan situasi Indonesia.

Desentralisasi akan berpengaruh besar dalam pencapaian hasil-hasil pembangunan di Indonesia dan Pemda berada di titik inti dari strategi desentralisasi. Mengukur kinerja Pemda dan memastikan keberhasilan Pemda dalam menjalankan tugas-tugas barunya sangat penting baik bagi Pemerintah Indonesia, maupun bagi para mitra pembangunan yang terlibat, seperti *Decentralization Support Facility* (DSF) dan Bank Dunia melalui *Country Partnership Strategy* (CPS) 2009-12. Makalah ini menjabarkan latar belakang dari kerangka kerja LGPM dan menyajikan fitur-fitur utamanya. Selain itu, makalah ini juga memaparkan masalah-masalah dan pilihan-pilihan yang terkait dengan metodologi yang akan dihadapi dalam pengembangan indeks kinerja Pemerintah Daerah di tingkat nasional. Pada bagian akhir, makalah ini menyajikan rekomendasi dari uji coba perangkat pengukuran ini di beberapa kabupaten/kota.

- 
- 1 Lihat WB Strengthening Public Services in Decentralizing Indonesia: Approaches for measuring Performance of Local Governments, (2005) hal. 38 tentang survei yang komprehensif atas prakarsa-prakarsa yang ada, antara lain: proyek LGSP dan proyek pemantauan "Financial Trend & Fiscal Indicators" yang diselenggarakan oleh USAID, "Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah" yang diselenggarakan oleh Depdagri.
  - 2 KPPOD. Laporan tentang Persepsi Usaha dan Daya Tarik Investasi Daerah Regional (tahunan).
  - 3 Bank Dunia Local Government Financial Management – A Measurement Framework (2005). Survei telah dilaksanakan di 21 pemerintah kabupaten/kota di Gorontalo, Nias dan Aceh.
  - 4 Dibawah pimpinan TAF/KPPOD.

# **Mengapa pengawasan kinerja pemerintah daerah perlu dilakukan dan siapa yang diuntungkan**

Prakarsa LGPM berakar kuat pada konteks transformasi Indonesia menuju pemerintahan yang terdesentralisasi. Sejak tahun 2001 dan pada awal diberlakukannya desentralisasi di Indonesia, Pemerintah Daerah mempunyai tanggung jawab dan pendapatan yang jauh lebih besar dibanding sebelumnya. Kabupaten dan kota telah menerima kewenangan besar dalam bidang-bidang utama pembangunan, seperti layanan kesehatan dan pendidikan, serta pembangunan prasarana. Sebagai implikasi dari kewenangan baru ini, pengeluaran Pemerintah Daerah saat ini mengambil porsi yang besarnya hampir 40 persen dari seluruh belanja publik di Indonesia.

Upaya Indonesia untuk menerapkan desentralisasi pada awalnya dirancang untuk mempertahankan kesatuan dan stabilitas nasional pada saat krisis. Akan tetapi, desentralisasi saat ini telah menjadi bagian penting dalam pemerintahan nasional. Tantangan yang dihadapi saat ini adalah untuk memastikan bahwa desentralisasi dapat mewujudkan potensi-potensinya dalam memajukan pembangunan. Hal ini sama sekali tidak mudah. Mengingat cepat dan luasnya proses desentralisasi, tidak mengherankan apabila Pemerintah Daerah belum mampu menggunakan kewenangan-kewenangan barunya dengan baik dan efisien. Di sisi lain, perwujudan potensi desentralisasi merupakan hal yang mendesak. Apabila desentralisasi gagal untuk menciptakan hasil-hasil pembangunan yang positif, risiko serius yang akan terjadi adalah reaksi yang keras dan merugikan ketika sistem tersebut masih tetap ada meskipun penggunaan politis jangka pendeknya telah selesai (Shah dan Thompson, 2004).

Tujuan dari alat LGPM adalah untuk menentukan secara tepat seberapa efektif Pemerintah Daerah dalam melaksanakan tugas-tugasnya dan mengidentifikasi bidang-bidang di mana Pemerintah Daerah belum mencapai kemajuan. Bagian berikut ini secara singkat menjabarkan pentingnya informasi kinerja yang akurat dalam memastikan agar manfaat desentralisasi dapat tercapai sepenuhnya dan dalam mengidentifikasi kelompok-kelompok dan lembaga-lembaga yang akan merasakan manfaat dari alat LGPM yang diusulkan.

## A) Mencegah ‘kegagalan desentralisasi’ dengan mengatasi terhambatnya arus informasi

Teori desentralisasi pada awalnya dirumuskan di negara-negara maju, di mana keunggulan yang diharapkan didasarkan pada serangkaian asumsi, termasuk ketersediaan informasi yang lengkap. Apabila asumsi-asumsi tersebut tidak terpenuhi, khususnya dalam konteks negara berkembang, desentralisasi dapat terancam kelanjutannya dan mengarah pada kegagalan.

Dengan desentralisasi, kemajuan pembangunan yang efisien dapat dicapai melalui *persaingan antar kabupaten/kota*. Persaingan ini berperan (i) “sebagai pengawasan atas kekuasaan politik, sama halnya seperti persaingan pasar yang berfungsi sebagai pengawasan atas kekuasaan korporat” (Breton, yang akan disebutkan di bawah), dan (ii) dalam memberikan gambaran yang jelas kepada masyarakat tentang efektivitas Pemerintah Daerah mereka dalam menyediakan barang dan layanan publik, dan mengumpulkan PAD.

Akan tetapi, persaingan tidak akan berjalan apabila tidak ada informasi yang dapat diandalkan dan transparan. Pemda hanya akan berupaya untuk bekerja seoptimal mungkin jika mereka khawatir masyarakat akan meminta pertanggung-jawaban mereka melalui Pilkada yang kompetitif atau jika orang-orang dan perusahaan-perusahaan akan memilih untuk pindah ke kabupaten-kabupaten yang dikelola secara lebih baik. Namun demikian, dorongan untuk mencapai kinerja optimal tersebut akan hilang jika tidak ada acuan perbandingan. Oleh karena itu, upaya untuk membuat *dan* bersama-sama menggunakan tolok ukur kinerja merupakan hal yang teramat penting.

## B) Pengguna dan penggunaan: menyatukan kepentingan dari berbagai perspektif

Suatu sistem pemantauan kinerja Pemda yang komprehensif dan handal akan menguntungkan bagi rakyat Indonesia. Setiap rakyat yang memiliki hak pilih dan kelompok advokasi dapat menggunakan informasi tersebut untuk meminta pertanggungjawaban Pemda mereka— berdasarkan hal-hal yang wajar dalam jangka pendek dalam konteks Indonesia dan bukan berdasarkan praktik-praktik terbaik dari dunia internasional yang mungkin kurang realistis.

Selain itu, banyak Pemda yang tidak mengetahui praktik-praktik kinerja terbaik dalam setiap bidang kebijakan dan/atau langkah-langkah praktis untuk menerapkannya. Dengan alat LGPM ini, suatu Pemda akan dapat membandingkan kinerja mereka dengan Pemda-Pemda lainnya, khususnya dengan daerah dengan karakteristik geografis dan sosio-ekonomi yang serupa. Alat yang dirancang dengan baik juga dapat memberikan pedoman yang jelas dan menunjukkan langkah-langkah praktis yang dapat digunakan oleh Pemda untuk meningkatkan kinerjanya dalam jangka waktu singkat.

Pengguna potensial lainnya antara lain adalah pemerintah pusat, lembaga-lembaga pembangunan dan mitra-mitra pembangunan, serta investor dalam negeri dan asing. Sektor swasta akan mendapatkan informasi yang lebih jelas mengenai karakteristik pemerintahan di suatu kabupaten/kota sebelum melakukan investasi baru atau melakukan ekspansi bisnis. Pengusaha lokal akan dapat menggunakan informasi kinerja ini untuk melobi pemerintah di daerahnya. Mitra-mitra pembangunan akan dapat menggunakan informasi kinerja ini untuk penentuan sasaran geografis dan sektoral untuk kegiatan mereka. Dalam jangka panjang, apabila suatu indeks yang komprehensif dapat dibuat dan dilakukan berulang kali secara periodik, para peneliti akan dapat mengaitkan pencapaian pembangunan dengan perubahan-perubahan pada kinerja pemerintah, sehingga mitra pembangunan dapat memfokuskan kegiatan mereka pada intervensi yang paling efisien.

Perlu disadari bahwa tidak ada alat pengukuran kinerja yang sempurna. Yang harus diingat adalah bahwa metodologi-metodologi yang dipilih harus selaras dengan tujuan dan sasaran alat LGPM. Bagian selanjutnya akan menjabarkan karakteristik umum dari alat tersebut dan memahami kemungkinan pilihan metodologi lainnya.



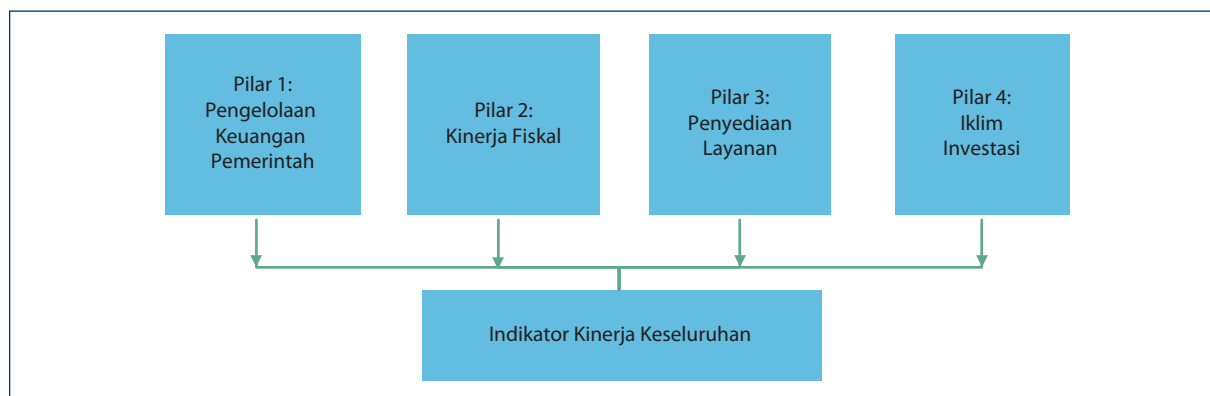
# Kerangka kerja: struktur dan penentuan skor

Alat LGPM memiliki struktur yang sederhana. Setiap indikator kinerja dikelompokkan ke dalam bidang-bidang fungsional dalam empat pilar tematis besar. Pada akhirnya, indikator kinerja secara keseluruhan merupakan rangkuman dari keempat pilar tersebut. Bagian selanjutnya menyajikan setiap tingkat secara berurutan: empat pilar, bidang-bidang fungsional dalam pilar-pilar tersebut, dan indikator masing-masing. Pilihan-pilihan metodologi dan tantangan-tantangan disajikan di Bagian IV.

## A) Empat bidang intervensi: mencerminkan tanggung jawab baru Pemda atas pembangunan

Seperti sudah disinggung di bagian terdahulu, desentralisasi berpengaruh besar terhadap peran Pemda dalam hal: (i) transfer dana dari pusat meningkatkan secara signifikan sumberdaya keuangan; (ii) kewenangan fiskalnya diperluas secara signifikan; (iii) tanggung jawab yang mencakup penyediaan layanan sosial dan infrastruktur daerah; dan (iv) kewenangan untuk membuat kebijakan ekonomi daerah. Untuk mengetahui 'kinerja' keseluruhan, alat LGPM akan mengukur kinerja Pemda dalam keempat pilar tersebut. Keempat pilar ini terkait dengan tanggung jawab baru Pemda dan masing-masing pilar merupakan komponen yang fundamental dari yang pada umumnya dikenal sebagai 'tata pemerintahan yang baik'. Sebagai implikasinya alat tersebut merangkum empat 'pilar' tematis menjadi satu indeks kinerja secara keseluruhan yang mencakup kinerja Pemda dalam (i) pengelolaan keuangan publik, (ii) kinerja fiskal, (iii) penyediaan layanan publik, dan (iv) iklim investasi.

Gambar 1. Arsitektur keseluruhan



### Pengelolaan Keuangan Publik (PFM)

Desentralisasi secara mendadak memberikan Pemda kendali atas sumber daya keuangan yang sangat besar. Akan tetapi, sebagian besar kabupaten/ kota belum memiliki kapasitas untuk mengelola sumber daya tersebut secara transparan dan efisien. Hal tersebut membuat PFM menjadi bidang yang sangat perlu dikembangkan. Bank Dunia telah mengembangkan suatu alat survei kapasitas PFM, yang telah digunakan di sekitar 60 Pemda. Namun demikian, survei PFM ini sangat komprehensif dan membutuhkan upaya dan sumber daya yang besar untuk melaksanakannya. Karena itu, untuk keperluan LGPM, alat survei PFM ini telah disederhanakan dengan memilih serangkaian indikator-indikator kunci. Pengujian awal mengindikasikan bahwa hasil yang diperoleh dari indikator-indikator kunci tersebut berkorelasi erat dengan hasil dari survei yang lengkap. Hal ini menunjukkan bahwa indikator-indikator kunci tersebut dapat merepresentasikan kinerja di pilar PFM.<sup>5</sup>

5 Koefisien korelasi ranking antara hasil survei penuh dan hasil sub-bagian indikator adalah 0,9.

## Kinerja Fiskal

Saat ini, sekitar 80 persen penerimaan Pemda berasal dari dana perimbangan<sup>6</sup>. Akan tetapi, peran pendapatan asli daerah (PAD) untuk kebijakan daerah saat ini dan khususnya yang akan datang tidak boleh dianggap remeh. Sampai saat ini, banyak Pemda belum memberikan perhatian yang memadai untuk memperkuat kapasitasnya dalam menghasilkan PAD *secara efisien*. Misalnya, sebagian Pemda memungut sejumlah pajak yang sangat rendah nilainya dan tidak dapat mengeksplorasi instrumen pajak yang lebih efisien yang sesuai dengan kewenangan mereka. Pada sisi belanja, PER 2007<sup>7</sup> yang dipublikasikan oleh Bank Dunia telah menunjukkan adanya kaitan yang hilang dalam rantai pendapatan-belanja-hasil. Meskipun belanja Pemda telah meningkat, alokasi dan efektivitas penggunaan dana seringkali belum optimal. Pilar kinerja fiskal ini berupaya untuk mendapatkan informasi mengenai kinerja Pemda dalam administrasi fiskal, menghasilkan pendapatan, dan membelanjakan sumber daya tersebut.

## Penyediaan Layanan Publik

Saat ini, Pemda mengemban sebagian besar tanggung jawab dalam tiga sektor utama layanan publik, yaitu : pendidikan, kesehatan dan prasarana daerah. Dalam pilar ini, alat LGPM akan menelusuri pencapaian ketiga sektor tersebut, dengan meminta pertanggungjawaban Pemda untuk memenuhi sejumlah tolok ukur kinerja.

## Iklm Investasi

Banyak Pemda yang belum menyadari potensi kontribusi mereka dalam peningkatan iklim usaha di daerahnya. Hal ini tampak pada usaha-usaha lokal yang berupaya untuk meningkatkan skala operasinya. Karena investasi mendorong pertumbuhan ekonomi daerah dan potensi sumber pendapatan, pilar ini merupakan dimensi yang fundamental dari intervensi Pemda.<sup>8</sup>

## B) Bidang-bidang fungsional dalam pilar-pilar

Masing-masing pilar dibagi kembali menjadi sejumlah bidang fungsional yang sesuai dengan setiap dimensi dari kemampuan Pemda untuk mempengaruhi hasil (Gambar 2).

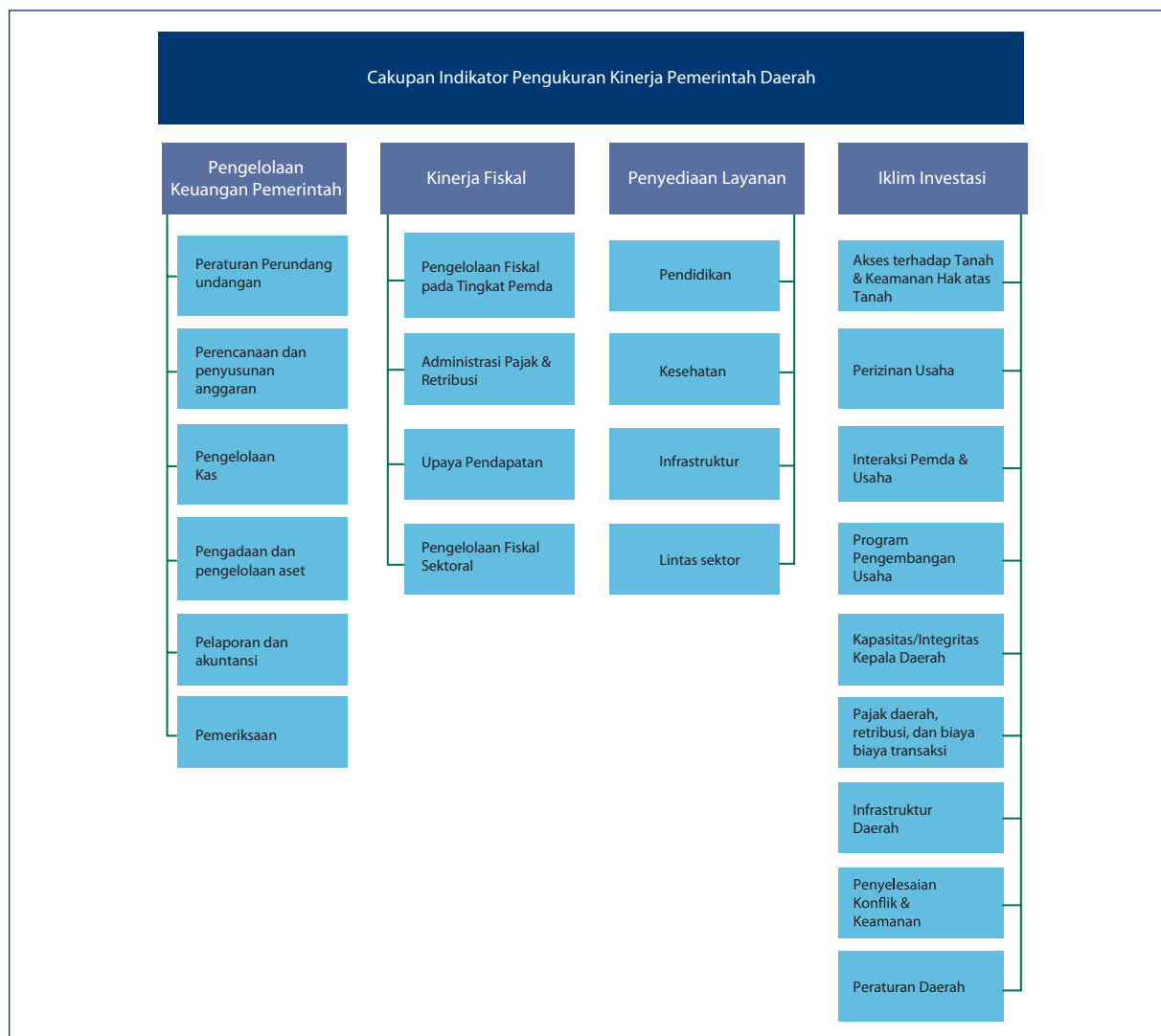
Dalam pilar penyediaan layanan publik, masing-masing sub-bidang (pendidikan, kesehatan, prasarana, dan lintas sektoral) dibagi lagi ke dalam tiga dimensi fungsional, yaitu (i) perencanaan dan pengawasan, (ii) pelaksanaan, dan (iii) program yang pro-masyarakat miskin.

6 McCulloch, Neil dan Bambang Suharnoko Sjahrir. 2008. "Endowments, Location, or Luck: Evaluating the Determinants of Subnational Growth in Decentralized Indonesia." Bank Dunia DSWG Country Study Working Paper. Forthcoming.

7 *Spending for development: Making the Most of Indonesia's New Opportunities, Indonesia Public Expenditure Review 2007*, Bank Dunia, 2007.

8 Komponen iklim investasi dari alat LGPM diambil dari hasil karya TAF/KPPOD, yang menggunakan istilah "Economic Governance Index". KPPOD dan The Asia Foundation. 2008. "Local Economic Governance in Indonesia: A Survey of Businesses in 243 Regencies/ Cities in Indonesia, 2007" <http://www.kppod.org/> (diakses pada tanggal 26 Agustus 2008).

Gambar 2. Komposisi menurut pilar dan bidang strategis



## C) Indikator

Setiap indikator merupakan satuan dasar dalam pengembangan suatu alat pengukuran kinerja. Definisi, metode penilaian, dan formula penghitungan dari setiap indikator pada akhirnya akan menentukan makna, bentuk, dan cakupan dari suatu indeks secara keseluruhan. Skenario yang paling sederhana terdiri dari penerapan pendekatan kartu skor biner dalam menyusun dan menentukan nilai untuk setiap indikator agar indikator-indikator tersebut memperoleh bobot yang setara. Berdasarkan pendekatan ini, setiap pertanyaan memiliki suatu standar penilaian. Kinerja berada di atas standar mendapatkan skor 1, sedangkan kinerja di bawah standar mendapatkan skor 0. Dengan demikian, kinerja suatu pilar sama dengan jumlah indikator dalam pilar tersebut yang memenuhi standar kinerja. Indeks kinerja keseluruhan sendiri adalah jumlah dari kinerja keempat pilar tersebut. Akan tetapi, pendekatan kartu skor biner tidak dapat menginformasikan peningkatan bertahap. Oleh sebab itu, bagian selanjutnya akan mengkaji sejumlah pilihan metodologi yang lebih sensitif.

# Pilihan dan tantangan metodologi

Susunan dan fitur-fitur utama dari suatu indikator pengukuran kinerja secara keseluruhan ditentukan oleh perlunya untuk: (i) sedapat mungkin ‘menangkap’ konsep kinerja yang sulit dipahami; (ii) menemukan tujuan dan metode yang dapat dilakukan untuk menilai masing-masing indikator individual; dan (iii) menjumlahkan skor untuk setiap pilar dan semua pilar.

## A) Hambatan-hambatan dan pilihan-pilihan awal: Mendefinisikan dan menangkap kinerja

Kinerja dapat dipahami sebagai suatu pencapaian hasil dan/atau sebagai suatu penilaian terhadap proses. Kinerja dari suatu Pemda tercermin baik dalam kualitas proses yang dilaksanakannya untuk mencapai tujuan-tujuan pembangunan, *maupun* dalam keberhasilan proses-proses ini pada saat diwujudkan dalam bentuk hasil. Filosofi dari kerangka kerja LGPM bermaksud mencerminkan kedua dimensi tersebut. Walaupun kemungkinan besar penduduk lebih peduli terhadap hasil, Pemda-Pemda yang bekerja keras dalam mencapai hasil dengan sumber daya yang mereka miliki perlu diapresiasi, meskipun upaya mereka belum tercermin dalam hasil-hasil yang nyata.

### a. Hasil:

Memetakan *tingkatan* hasil (seperti angka partisipasi sekolah, rata-rata waktu tunggu di klinik) berguna untuk menentukan sasaran intervensi secara geografis dan mengamati tren perubahan selama era desentralisasi. Akan tetapi, pendekatan ini tidak memperhitungkan perbedaan letak geografis Pemda, memberikan pemahaman yang sempit tentang bagaimana hasil-hasil ini diperoleh, dan tidak memberikan pedoman kebijakan apa pun kepada Pemda. Karena peningkatan pada hasil pada umumnya membutuhkan waktu cukup lama, semata-mata memfokuskan pada hasil akan merugikan kabupaten-kabupaten yang lebih tertinggal tanpa memandang kualitas Pemda. Hal tersebut juga berisiko menghasilkan suatu gambaran statis dari tahun ke tahun, yang akan memperlemah semangat dan memberikan sedikit sekali rangsangan bagi Pemda untuk memperbaiki diri. Demikian pula, variabel perkembangan (yang dipahami sebagai peningkatan dalam tingkatan hasil, seperti ‘Seberapa besar peningkatan angka vaksinasi dalam dua tahun terakhir?’), kurang adil bagi kabupaten/kota yang sudah memiliki hasil-hasil yang baik, karena peningkatan-peningkatan pada hasil akan lebih mudah dicapai dari titik awal yang rendah.

### b. Proses:

Resiko dari pengukuran kinerja dengan mengandalkan variabel proses (‘Sudahkah undang-undang X dan undang-undang Z disahkan?’, ‘Apakah ada sistem pemantauan?’) adalah belum terujinya korelasi antara proses dan hasil. Ukuran kinerja yang diperoleh mungkin berbeda jauh dengan kenyataan di lapangan. Idealnya, pengukuran kinerja bertujuan untuk mengukur hasil yang dihasilkan dari proses-proses pemerintahan daerah. Analisis regresi dapat digunakan untuk mengendalikan karakteristik unik suatu daerah yang mempengaruhi hasil dan untuk mengukur secara tepat bagaimana ‘proses-proses’ (kebijakan-kebijakan) yang beragam memberikan kontribusi bagi pencapaian hasil.<sup>9</sup> Akan tetapi, kondisi ideal ini didasarkan pada asumsi bahwa suatu variabel standar ‘kinerja’ dapat diidentifikasi dan digunakan sebagai suatu variabel tidak bebas. Pada LGPM, sangat sulit untuk mengidentifikasi variabel tersebut karena alat LGPM mendefinisikan kinerja sebagai suatu gabungan dari berbagai bidang yang berbeda. Demikian pula, di tingkat pilar terdapat juga hambatan-hambatan praktis yang cukup besar. Selain itu, penggunaan teknik-teknik ekonometri yang rumit justru bertentangan dengan persyaratan keterbukaan dan kesederhanaan, yang sangat penting apabila ingin agar masyarakat awam dapat memahami dan mempercayai hasil-hasil tersebut.

---

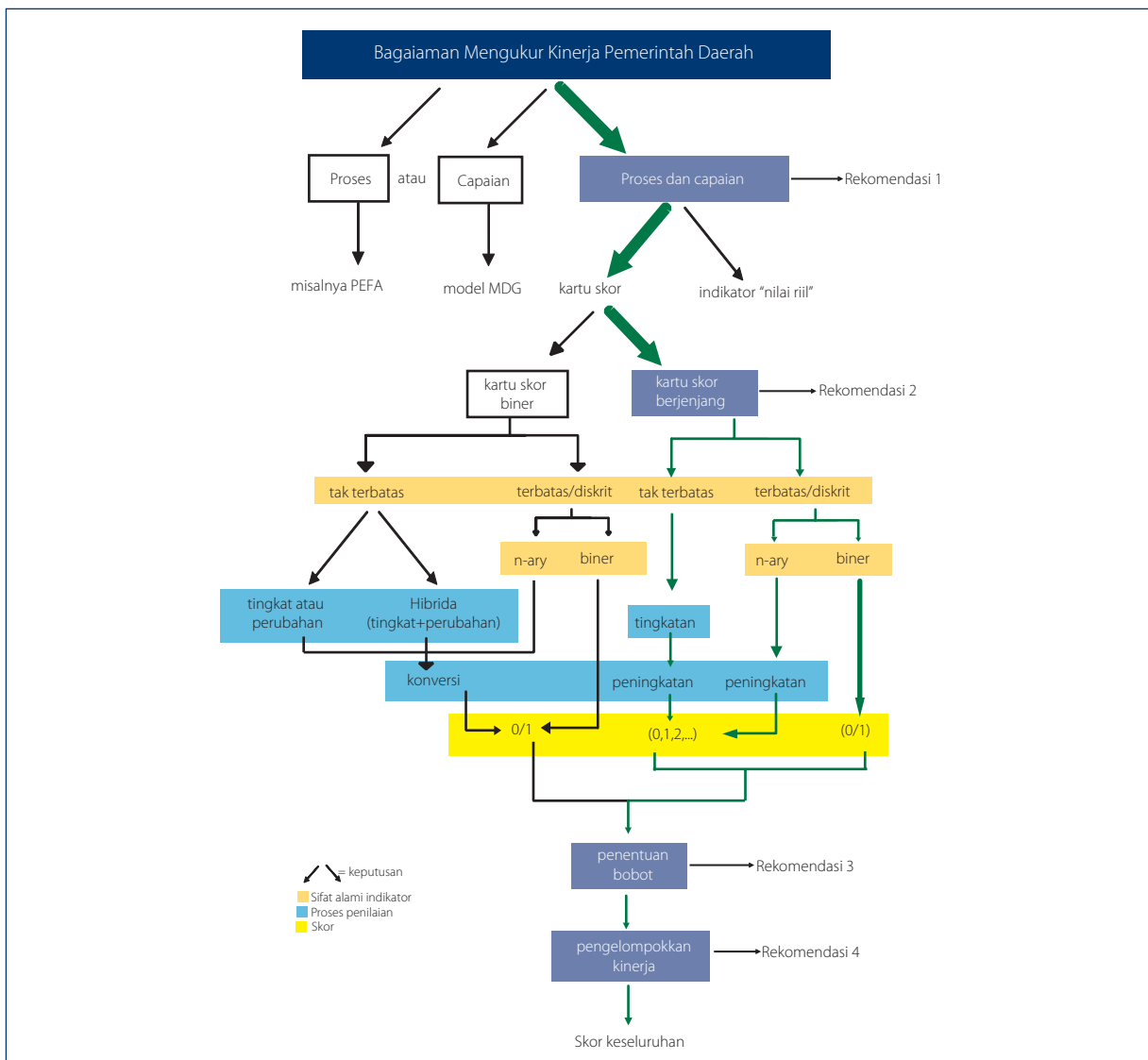
9 Malesky, Edmund. 2007. “The Vietnam Provincial Competitiveness Index: Measuring Economic Governance for Private Sector Development (Indeks Daya Saing Provinsi Vietnam: Mengukur Pemerintahan Ekonomi untuk Pembangunan Sektor Swasta).” Laporan Akhir, Makalah Kebijakan Prakarsa Daya Saing Vietnam No. 12. Prakarsa USAID untuk Daya Saing Vietnam: Hanoi, Vietnam.

**Rekomendasi 1: Mengukur hasil atau proses**

Karena, secara teknis, hampir tidak mungkin untuk menjelaskan bagaimana proses-proses diwujudkan dalam bentuk hasil dan karena masyarakat lebih mementingkan hasil, pilihan yang direkomendasikan adalah penggunaan gabungan antara indikator hasil dan indikator proses. Tindakan tersebut memungkinkan Pemda untuk memperoleh penghargaan atas inisiatif mereka yang baik (yaitu proses-proses) dan upaya mereka untuk meningkatkan kinerja melalui proses-proses yang lebih baik, serta atas hasil-hasil yang mereka capai.

Gambar 3 menggambarkan pilihan-pilihan yang ada, pilihan-pilihan yang diambil, dan berbagai rekomendasi yang ditawarkan dalam merancang metode pengukuran kinerja ini.

**Gambar 3. Beberapa pilihan & tahapan dalam mengukur kinerja pemerintahan daerah**



*Catatan:* PEFA singkatan dari Public Expenditure & Financial Accountability ( Akuntabilitas Keuangan dan Belanja Publik). PEFA merupakan suatu kemitraan antara Bank Dunia, Komisi Eropa, DFID, Sekretariat Negara Swis bidang perekonomian, Departemen Luar Negeri Perancis, Departemen Luar Negeri Norwegia, dan IMF. PEFA bertujuan untuk mendukung pendekatan yang serasi dan terpadu atas kajian dan reformasi di bidang belanja publik, akuntabilitas pengadaan dan keuangan.

## B) 'Penentuan nilai' indikator

'Penentuan nilai' indikator dipengaruhi oleh tiga faktor, yaitu: memilih pendekatan penilaian secara keseluruhan; mengukur capaian atau perubahan; dan menetapkan ambang batas.

Dalam mengukur proses dan hasil, pilihan yang paling umum untuk pendekatan penentuan penilaian keseluruhan berkisar antara menampilkan nilai-nilai riil dari indikator-indikator tersebut atau menggunakan kartu skor. Kerugian penggunaan indikator nilai riil adalah beragamnya jenis data yang menyulitkan penghitungan skor keseluruhan. Oleh sebab itu, dipilah pendekatan kartu skor.

Pendekatan kartu skor dapat digolongkan lebih lanjut menjadi kartu skor biner dan kartu skor berjenjang. Pada kartu skor biner, nilai indikator adalah '0' atau '1'; sedangkan pada kartu skor berjenjang, nilai indikator dapat dinyatakan dalam lebih dari dua macam nilai. Masing-masing memiliki kelebihan dan kekurangannya. Kartu skor biner mudah dipahami dan diterapkan, tetapi cenderung menyederhanakan kenyataan dan menampilkan informasi yang kurang terperinci. Kartu skor berjenjang lebih rumit. Walaupun proses penentuan nilai untuk indikator-indikator biner tidak diperlukan, proses penentuan nilai bagi indikator-indikator non-biner memerlukan konversi. Pada kartu skor biner, indikator-indikator non-biner perlu diubah menjadi skor-skor biner, sedangkan pada kartu skor berjenjang, indikator berkelanjutan perlu diubah menjadi skor-skor diskrit. Konversi itu sendiri harus dilakukan dengan menetapkan tolok ukur atau ambang batas kinerja.

Dalam hal pendekatan kartu skor biner, indikator berkelanjutan dan indikator "n-ary" perlu diubah menjadi skor-skor biner. Hal ini dapat dilakukan dengan mengukur tingkatan dan/ atau perubahan. Sedangkan untuk pendekatan penentuan nilai keseluruhan (biner atau berjenjang), mengukur capaian atau perubahan juga memiliki kelebihan dan kekurangan bagi Pemda. Untuk capaian, Pemda dengan kinerja yang tinggi akan selalu mendapat imbalan, tetapi tidak memiliki insentif yang memadai untuk meningkatkan kinerjanya. Sementara itu, Pemda yang menunjukkan peningkatan yang signifikan tetapi masih berada di bawah ambang batas tentunya akan dikecewakan, karena peningkatan tersebut tidak akan dipertimbangkan. Di sisi lain, mengukur perubahan saja tidaklah adil bagi Pemda yang berprestasi tetapi tidak menunjukkan peningkatan yang signifikan. Alternatif lain adalah untuk menggabungkan tingkatan dan perubahan dalam satu indikator hibrida.<sup>10</sup> Sebagai contoh, indikator tersebut dapat berupa pertanyaan: "Apakah angka melek huruf melampaui X% atau sudahkah angka tersebut naik sedikitnya sebesar Y% dalam satu tahun terakhir?" Hal ini akan memberikan kesempatan bagi Pemda yang berkomitmen terhadap reformasi untuk menerima imbalan tanpa memandang titik awal mula mereka, namun tidak merugikan Pemda-Pemda yang berprestasi tetapi margin peningkatannya masih rendah. Setelah mempertimbangkan alternatif-alternatif tersebut, pilihan yang diambil adalah penggunaan tingkatan, bukan perubahan, sebagai tolok ukur. Alasan utama untuk pilihan tersebut adalah bahwa, idealnya, pengukuran kinerja dilakukan secara periodik, sehingga memungkinkan dilakukannya analisis baik atas kinerja keseluruhan yang terbaik, maupun atas perubahan terbaik di antara periode tersebut.

Penggunaan pendekatan kartu skor biner maupun kartu skor berjenjang, sangat membutuhkan penentuan ambang batas — atau titik perubahan yang memungkinkan konversi data berkelanjutan menjadi nilai diskrit. Dua pilihan penting harus diambil, yaitu: (i) menentukan ambang batas terhadap tingkatan yang telah ditetapkan sebelumnya, atau terhadap kinerja keseluruhan Pemda; dan (ii) menerapkan standar-standar dengan kerangka waktu yang tetap atau disesuaikan setiap tahun. Mengingat bahwa tujuan dari alat LGPM adalah untuk mengukur kinerja Pemda terhadap standar-standar yang memungkinkan untuk dilaksanakan, model dari alat tersebut harus disesuaikan dengan menggunakan kriteria yang khusus disusun untuk Indonesia. Tujuannya adalah untuk memastikan bahwa ambang batas cukup tinggi sehingga dapat mencerminkan kinerja, tetapi tetap relevan dari waktu ke waktu, dan tetap mencakup sasaran-sasaran yang dapat dicapai dan memberikan insentif bagi kabupaten-kabupaten tertinggal. Hasilnya, Pemda-Pemda akan terdorong untuk meningkatkan kinerjanya berdasarkan capaian nyata dari oleh kabupaten-kabupaten lain dalam lingkungan sosial politik yang serupa.

---

10 Lihat Annex 3 untuk diskusi lebih lanjut tentang penggunaan tingkat hibrida di kartu skor.

**Rekomendasi 2: Penentuan skor untuk indikator**

Pendekatan kartu skor berjenjang lebih diminati daripada alternatif-alternatif lain. Sebagai salah satu pemangku kepentingan utama, Pemda-Pemda seharusnya menganggap pendekatan kartu skor berjenjang sebagai suatu pendekatan yang mudah dipahami sekaligus memberikan insentif untuk terus-menerus meningkatkan kualitas Pemda. Walaupun dalam taraf tertentu pendekatan ini memang menyederhanakan kenyataan, berbagai kemungkinan nilai indikator masih mencerminkan informasi penting tentang kinerja Pemda. Resiko pendekatan kartu skor biner adalah apabila suatu ambang batas tertentu telah tercapai, pemimpin daerah cenderung kurang terdorong untuk meningkatkan kinerjanya karena merasa telah mencapai titik tertinggi. Demikian pula, penduduk kabupaten/kota tersebut kurang memiliki kesadaran untuk meningkatkan kinerja kabupaten mereka dibandingkan dengan kabupaten/kota lainnya. Di sisi lain, upaya untuk mengatasi kurangnya insentif ini hanya dengan cara memilih skor indikator yang lebih tinggi mengakibatkan adanya terlalu banyak skor nol dan kurangnya variasi peringkat.

Memilih pendekatan kartu skor berjenjang berarti bahwa yang akan diukur adalah tingkatan, dan bukan perubahan. Walaupun skor untuk indikator-indikator diskrit dapat langsung ditentukan, indikator-indikator berkelanjutan perlu dinilai berdasarkan ambang batas tertentu. Ambang batas yang tepat hanya dapat ditentukan setelah distribusi data tersedia. Misalnya, tingkatan ambang batas dapat ditentukan berdasarkan persentil, sebagai contoh: tingkatan (i) di atas persentil ke-90; (ii) antara persentil ke-75 dan persentil ke-90; (iii) antara persentil ke-50 dan persentil ke-75; (iv) antara persentil ke-25 dan persentil ke-50; dan (v) di bawah persentil ke-25. Skor sebenarnya, dan bukan peringkat persentil, akan menjadi tingkat ambang batas tersebut. Nilai-nilai tersebut harus tetap disimpan, sehingga suatu kabupaten/ kota dapat memantau peningkatan.

**C) Penjumlahan skor untuk setiap dan semua pilar kinerja Pemda**

Karena saat ini belum ada indikator yang jelas untuk kinerja Pemda secara keseluruhan, tanpa bantuan dari analisis regresi, penentuan bobot untuk setiap indikator dalam suatu pilar dan untuk setiap pilar itu sendiri menjadi hampir mustahil. Oleh sebab itu, sejalan dengan kebutuhan akan kejelasan dan keterbukaan, metode agregasi yang paling sederhana adalah dengan menetapkan bobot yang setara untuk setiap indikator dari masing-masing pilar. Akan tetapi, hal tersebut mempengaruhi pengertian dari indeks keseluruhan, Indeks ini harus dipahami bukan sebagai alat penentuan peringkat yang akurat berdasarkan skor yang tepat dan sepenuhnya obyektif, melainkan sebagai suatu alat diagnostik cepat yang memberikan sekilas gambaran tentang kinerja keseluruhan dari masing-masing kabupaten, serta memberikan informasi tentang bidang-bidang atau sektor-sektor yang mendorong kinerja keseluruhan tersebut.

Sebagai alternatif, setiap *stakeholder* memiliki kebebasan untuk menentukan pembobotan dari pilar dan indikator dan menghitung indeks baru yang lebih mencerminkan prioritas-prioritas individual mereka. Sebagai contoh, suatu provinsi yang mengalokasikan anggaran yang lebih besar untuk menyediakan layanan publik dapat memberikan bobot yang lebih besar untuk pilar penyediaan layanan publik bagi seluruh Pemda di bawah yurisdiksinya.

**Rekomendasi 3: Masalah penentuan bobot**

Kerangka kerja ini menyarankan penentuan bobot yang setara untuk semua indikator dan pilar. Akan tetapi, para pemangku kepentingan juga didorong untuk menentukan bobot pilar dan indikator menurut kebutuhannya masing-masing. Yang perlu diperhatikan adalah untuk memastikan agar tidak ada penentuan bobot secara implisit berdasarkan jumlah indikator di setiap pilar atau sub-pilar. Selain itu, perbandingan antar Pemda, membutuhkan penerapan teknik penentuan bobot yang sama bagi semua Pemda yang dibandingkan.

## D) Menetapkan kelompok kinerja

Apabila data terkonsentrasi, peningkatan kecil dalam indeks keseluruhan suatu Pemda dapat berimbas pada kenaikan peringkat yang berarti. Sebaliknya, pengelompokan data ke dalam kategori-kategori kinerja secara luas dapat memberikan gambaran jelas tentang kabupaten/kota dengan kinerja sangat baik, rata-rata, atau kurang baik. Untuk gambaran lebih jelas, peta Pemda Indonesia yang didasarkan pada kelompok-kelompok kinerja dapat dilihat di Lampiran 2.

Terdapat beberapa pilihan untuk mengidentifikasi kelompok-kelompok kinerja tersebut. Data yang terkumpul akan membantu penilaian kelebihan mereka masing-masing. Pilihan yang paling jelas dalam menentukan kelompok kinerja adalah identifikasi 'lonjakan-lonjakan' atau titik perubahan dalam nilai-nilai yang diamati.

### Rekomendasi 4: Masalah pengelompokan kinerja

Titik perubahan harus dipilih sedemikian rupa sehingga pemilihan kelompok-kelompok kinerja yang bebas dari kesalahan pengambilan sample dan pengukuran. Hal ini akan mencegah perubahan dalam kelompok-kelompok kinerja sebagai akibat dari perubahan-perubahan kecil dalam desain indikator dan pilar, seperti penurunan indikator atau revisi tingkatan ambang batas.

## E) Menilai relevansi

Alat LGPM didasarkan pada model yang menggunakan serangkaian indikator dalam jumlah terbatas sebagai perwakilan dari spektrum variabel yang lebih luas. Dengan demikian, nilai keseluruhan bukan merupakan cerminan yang persis sama dengan kenyataan, terutama dalam hal penilaian untuk sejumlah faktor, sebagaimana yang terdapat pada LGPM. Sedikitnya ada dua metode yang dapat digunakan untuk mendukung relevansi alat tersebut:

- *Membandingkan skor masing-masing pilar dengan hasil dari survei yang lebih terperinci.* Sebagai contoh, dilakukan perbandingan antara hasil dari pilar PFM dengan skor yang diperoleh dari hasil penilaian PFM secara komprehensif.<sup>11</sup> Suatu analisis menunjukkan bahwa korelasi peringkat antara keduanya mendekati angka 0,9, yang mengindikasikan kongruensi yang tinggi. Perbandingan tersebut dapat diperluas untuk mencakup pilar Iklim Investasi apabila telah tersedia hasil dari uji coba yang dilakukan oleh KPPOD. Akan tetapi, saat ini belum ada survei serupa untuk komponen survei seperti Kinerja Keuangan atau Penyediaan Layanan.
- *Membandingkan keseluruhan indikator dengan hasil survei serupa.* Sebagai contoh, indikator keseluruhan yang sesuai dengan hasil survei persepsi tentang pemerintah daerah akan menunjukkan apakah hasil LGPM 'selaras' dengan opini masyarakat.

---

11 Penilaian PFM secara keseluruhan meliputi 156 indikator, sedangkan pilar PFM LGPM terdiri dari 25 indikator.

# Kegiatan uji coba

Tim LGPM mengembangkan daftar indikator sementara (lihat Lampiran 1) untuk diujicobakan di sejumlah kabupaten/kota. Alat LGPM diujicobakan di tiga lokasi pada bulan September sampai dengan November 2007 dengan tujuan-tujuan sebagai berikut:

1. Untuk memeriksa relevansi antara indikator dalam pilar PFM, kinerja keuangan, dan penyediaan layanan, dengan kondisi di Pemda.
2. Untuk menguji rancangan kuesioner/ instrumen survei.
3. Untuk memperoleh masukan untuk pelaksanaan survei dan untuk mengidentifikasi kemungkinan permasalahan.

Untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut, lokasi dipilih berdasarkan faktor-faktor berikut ini:

1. Persepsi mengenai tingkat kinerja.
2. Letak geografis.
3. Kemudahan akses.

Berdasarkan faktor-faktor tersebut, Kota Tangerang, Kabupaten Solok, dan Kabupaten Biak-Numfor dipilih sebagai lokasi uji coba.

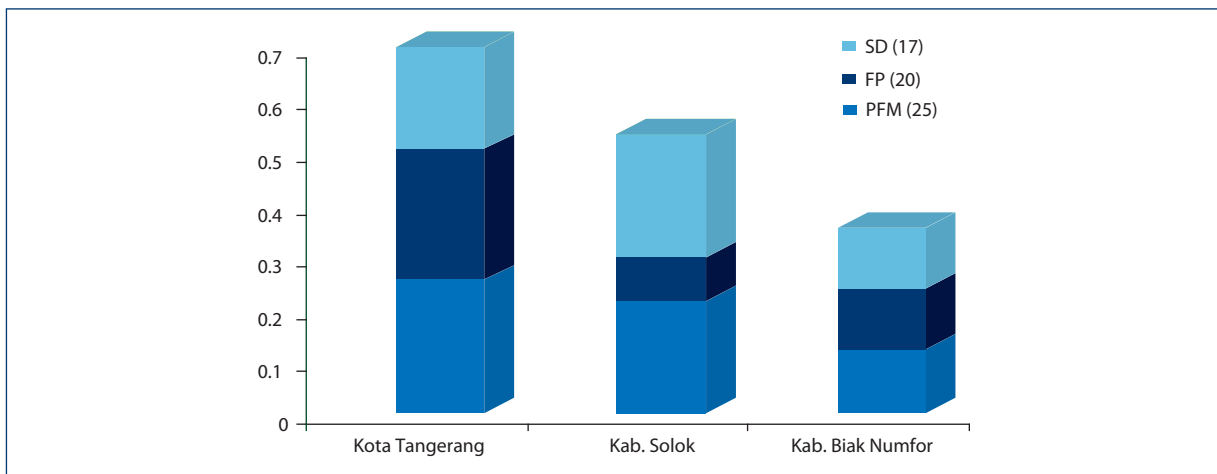
Kabupaten/ Kota	Kabupaten Solok	Kabupaten Biak-Numfor	Kota Tangerang
Provinsi	Sumatra Barat	Papua	Banten
Populasi	347.288	105.015	1.481.591
Luas wilayah (km <sup>2</sup> )	3.738,00	3,554,62	186,97
Indeks Pembangunan Manusia (HDI)	68,28	66,93	73,86
PDRB per kapita (Rp.)	7.023.231	7.743.959	20.262.451

Sebelum uji coba dilakukan, tim LGPM mengembangkan instrumen survei yang akan menjadi pedoman bagi para petugas survei lapangan selama pelaksanaan survei. Instrumen tersebut memuat serangkaian kuesioner dan daftar data sekunder yang harus dikumpulkan.

Berdasarkan pengalaman dari survei-survei lainnya, beberapa indikator harus disisihkan setelah uji coba. Oleh sebab itu, uji coba dilakukan terhadap semua indikator yang dianggap relevan.

Di setiap uji coba, simulasi pelaksanaan survei dilakukan dengan cara mengumpulkan data langsung dari Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) dan mewawancarai para pejabat terkait. Setelah memperoleh izin resmi, uji coba diawali dengan kunjungan ke Kepala Daerah. Dengan berpedoman pada instrumen survei sementara, tim uji coba mengunjungi SKPD-SKPD terkait yang meliputi wawancara dengan para pejabat terkait dan pengumpulan data sekunder. Rata-rata, semua kegiatan di lokasi uji coba dapat diselesaikan dalam empat hari atau kurang. Setelah menyelesaikan uji coba di satu lokasi, semua temuan dan bahan dikaji ulang untuk menyempurnakan kuesioner survei dan rencana pelaksanaan.

Hasil uji coba menunjukkan bahwa sebagian besar indikator cukup relevan dalam mengukur kinerja Pemda. Berdasarkan instrumen survei yang telah diisi, kita dapat mengukur semua indikator kualitatif serta kuantitatif dengan ambang batas yang telah ditetapkan. Beberapa indikator disisihkan karena tidak didukung dengan bukti-bukti yang meyakinkan atau dianggap tidak cukup relevan. Penyisihan yang paling signifikan adalah indikator yang berkaitan dengan pengadaan barang dalam pilar PFM. Tidak adanya unit pengadaan barang terpadu di Pemda menyebabkan pengukuran indikator-indikator ini hampir mustahil untuk dilakukan. Pada praktiknya, komisi pengadaan dibentuk secara sementara (*ad hoc*) dan dibubarkan segera setelah suatu kontrak ditandatangani. Oleh sebab itu, pemeriksaan dokumen-dokumen pengadaan hanya akan mengungkap sebagian kecil informasi tentang bagaimana pengadaan dilakukan.

**Gambar 4. Indeks Kinerja Pemerintah Daerah**

Kinerja Pemda peserta uji coba yang berbeda-beda menunjukkan bahwa indikator-indikator tersebut sensitif dalam mengukur kinerja mereka. Secara keseluruhan, data uji coba berhasil mengukur 25, 20, dan 17 indikator masing-masing untuk pilar PFM, pilar Kinerja Keuangan (FP), dan pilar Penyediaan Layanan Publik (SD). Pencapaian di setiap pilar dijumlah untuk mendapatkan indeks kinerja Pemda sebagaimana digambarkan di atas.

Selain temuan-temuan substantif tersebut, uji coba juga mengungkap banyak temuan operasional yang penting, seperti:

1. Izin resmi dari kepala daerah harus diperoleh agar semua pejabat dapat bekerja sama sepenuhnya;
2. Tahap-tahap awal dari survei di lapangan sebaiknya ditujukan untuk memeriksa ketersediaan data dan untuk memperoleh data-data penting;
3. Untuk memastikan efektivitas dan efisiensi pengumpulan data di suatu Pemda, tim perlu mengidentifikasi dan mengatur janji temu dengan para pejabat terkait sebelum kerja lapangan dilaksanakan; dan
4. Harus dikembangkan suatu strategi untuk mengatasi kondisi-kondisi yang kurang menguntungkan, seperti pemadaman listrik dan jaringan jalan yang buruk.

Setelah uji coba selesai, tim LGPM membahas strategi pelaksanaan survei dan menarik kesimpulan-kesimpulan sebagai berikut:

1. Di setiap kabupaten/kota, surat resmi yang ditujukan kepada bupati/walikota harus diserahkan selambat-lambatnya empat minggu sebelum survei di lapangan dilaksanakan;
2. Satu minggu setelah pengiriman surat, Pemda terkait perlu dihubungi untuk memastikan bahwa surat tersebut telah diterima dan ditindaklanjuti. Pemda tersebut perlu diminta untuk mengirimkan salinan dari surat persetujuan dari bupati/ walikota yang akan dibawa oleh para petugas pencacah selama kerja lapangan;
3. Tim tidak dapat memulai kerja lapangan di suatu kabupaten tertentu tanpa memperoleh surat persetujuan dari bupati/ walikota terkait;
4. Setelah memperoleh surat persetujuan tersebut, tim harus mengirimkan lembar data kepada SKPD dan meminta SKPD untuk mempersiapkan dokumen-dokumen untuk keperluan pemeriksaan silang;
5. Kegiatan pertama dari survei di lapangan di suatu kabupaten/kota adalah mengadakan kunjungan kepada bupati/ walikota atau sekretaris daerah (Sekda). Tim survei sangat disarankan untuk meminta agar bupati/ walikota terkait mengatur pertemuan dengan semua kepala SKPD yang disurvei untuk mendapatkan akses dan penerimaan yang lebih baik.



# Lampiran

## Lampiran 1: Daftar usulan indikator

Indikator	Sumber	Note
<b>Pillar 1: Pengelolaan Keuangan Publik</b>		
<b>I. Kerangka Perundang-undangan Daerah</b>		
1. Perda tentang pengelolaan keuangan daerah telah disahkan	Setda-Bagian Hukum	Perda ini sesuai dengan PP 58/ 2005
2. Diterapkan struktur organisasi pengelola keuangan yang terpadu (berbentuk BPKD)	Setda-Bagian Hukum dan Keuangan	Dispenda, Bag. Keuangan, dan kantor kas daerah dilebur menjadi BPKD
3. Perda mengenai transparansi dan/ atau partisipasi telah disahkan	Setda-Bagian Hukum	Terdapat Perda yang mengharuskan Pemda untuk membuka semua informasi keuangan kepada publik
4. Sistem insentif dan sanksi untuk PNS telah ditetapkan dengan peraturan kepala daerah	Setda-Bagian Personalia	
5. Masyarakat dapat menghadiri sidang-sidang DPRD mengenai anggaran	Sekretariat DPRD	
<b>II. Perencanaan dan Penganggaran</b>		
6. Program dan kegiatan dalam RPJMD merupakan dokumen yang dapat diukur secara kuantitatif	Bappeda	
7. APBD mencakup indikator hasil yang dapat diukur	Bappeda	
8. Prioritas dan plafon anggaran ditetapkan sebelum dimulainya proses penganggaran di SKPD	Bappeda	
9. Perbedaan antara anggaran dan realisasi APBD tidak melebihi 5 % dalam tahun anggaran terakhir	APBD/ Setda-Bagian Keuangan	Dimaksudkan untuk mengetahui pengeluaran yang tidak efisien
10. Rancangan APBD dikirimkan ke DPRD paling lambat pada minggu pertama bulan November sebelum tahun anggaran dimulai	Setda-Bagian Keuangan dan sekretariat DPRD	
<b>III. Manajemen Kas</b>		
11. Surat Perintah Pengeluaran Dana (SP2D) dikeluarkan tidak lebih dari dua hari setelah Surat Perintah Membayar (SPM) diterima	Setda-Bagian Keuangan	
12. Semua penerimaan kas disetorkan tidak lebih dari 24 jam setelah diterima	Setda-Bagian Keuangan	
13. Tidak ada Perda mengenai pajak dan retribusi daerah yang dibatalkan oleh DepKeu atau pemerintah provinsi	Setda-Bagian Hukum dan Ditjen PK	
14. Pemda telah menganalisis potensi pendapatan pajak untuk menentukan target pendapatan	Setda-Bagian Keuangan	
15. Rekonsolidasi rekening bank dengan buku bank dilaksanakan setiap bulan	Setda-Bagian Keuangan	
<b>IV. Pengadaan dan Pengelolaan Barang</b>		
16. Paling sedikit satu anggota komite pengadaan memiliki sertifikat pengadaan.	Setda- Bagian Perlengkapan dan Pembangunan, BKD, Dinas PU	

17. Undangan untuk pengadaan diumumkan dalam surat kabar, situs pengadaan nasional atau papan pengumuman.	Setda- Bagian Perlengkapan dan Pembangunan, BKD, Dinas PU	Pengadaan dengan nilai di atas Rp 100 juta harus diumumkan di koran, antara Rp 50-100 juta di papan pengumuman, kurang dari itu bisa dengan penunjukan langsung
18. Penjelasan pengadaan dilaksanakan secara terbuka dan dihadiri oleh semua peserta yang dibuktikan melalui daftar hadir	Setda- Bagian Perlengkapan dan Pembangunan, BKD, Dinas PU	Hanya untuk pengadaan dengan nilai di atas Rp 50 juta
19. Penilaian barang milik daerah dilakukan berdasarkan <i>cost principle</i> atau relevan dengan Standar Akuntansi Pemerintah	Setda- Bagian Perlengkapan	
20. Perda mengenai pengelolaan barang daerah telah disahkan	Setda-Bagian Hukum	Perda ini sesuai dengan PP 8/ 2006
21. Peraturan kepala daerah mengenai standar satuan harga telah disahkan	Setda-Bagian Hukum	
22. Pengguna barang melaksanakan inventarisasi sekali dalam setahun	Setda- Bagian Perlengkapan	
<b>V. Pelaporan dan Akuntansi</b>		
23. Kepala Bagian di BPKD atau unit-unit keuangan daerah memiliki latar belakang pendidikan di bidang akuntansi atau pengelolaan keuangan	BPKD atau Setda-Bagian Keuangan, Dispenda, KKD, dan BKD	
24. Jurnal, buku besar, jurnal pembantu dan neraca telah ada	BKD Setda- Bagian Keuangan	
25. Laporan realisasi anggaran semester I telah diperiksa dan ditindaklanjuti oleh kepala daerah	Setda-Bagian Keuangan dan DPRD	
26. Laporan keuangan tahunan paling lambat dikirimkan ke BPK pada akhir bulan April setelah berakhirnya tahun anggaran	Setda- Bagian Keuangan & Bawasda	
27. Belanja lain-lain dikodekan dan dicatat dalam laporan keuangan	Bappeda	
<b>VI. Audit</b>		
28. Lebih dari 50% dari staff Bawasda memiliki kualifikasi sebagai auditor fungsional (auditor terampil, ahli, atau kepala)	Bawasda dan BKD	Terdapat suatu ujian sertifikasi audit untuk menjadi auditor fungsional
29. Bawasda menggunakan buku panduan program dan prosedur pengawasan intern	Bawasda (manual audit)	Terdapat manual yang menjelaskan daftar obyek pemeriksaan dan yang menjelaskan prosedur audit. Kedua manual bisa saja disatukan.
30. Bawasda memeriksa semua kegiatan Pemda termasuk semua kegiatan komersial	Bawasda(laporan audit)	Setiap SKPD dan BUMD harus diaudit setiap tahun
31. Laporan pengawasan internal tersedia bagi auditor eksternal	Bawasda	Laporan audit internal untuk setiap SKPD harus dikirimkan ke Gubernur, dengan tembusan ke BPKP, BPK, dan Bawasprov
32. Laporan keuangan yang sudah diaudit oleh pihak eksternal diumumkan di media masa, papan pengumuman resmi dan situs web	Setda- Bagian Keuangan	Sebagai bagian dari laporan realisasi anggaran, yang dikirimkan ke DPRD

<b>Pillar 2: Kinerja Fiskal</b>		
<b>I. Pengelolaan Fiskal</b>		
33. Proporsi pengeluaran untuk administrasi inti di bawah X% <sup>12</sup>	Setda-Bagian Keuangan / Dispenda	Administrasi inti mencakup Kepala Daerah, DPRD, dan Setda
34. Proporsi surplus yang dialokasikan untuk aset keuangan di bawah X% <sup>12</sup>	Setda-Bagian Keuangan/ APBD	Surplus/ SiLPA berasal dari tahun anggaran sebelumnya
35. DAK digunakan sesuai dengan ketentuan dan pengeluarannya dicatat dalam satu dokumen tersendiri	Setda-Bagian Keuangan/ APBD	
36. Proporsi belanja modal lebih dari X% <sup>12</sup>	Setda-Bagian Keuangan/ APBD	Rasio belanja modal terhadap total belanja
37. Angka penyerapan belanja langsung semester I 2007 lebih dari 30%	Setda-Bagian Keuangan	Angka ini terdapat di laporan realisasi anggaran semester I
<b>II. Administrasi Pajak dan Retribusi</b>		
38. Terdapat suatu sarana pengaduan bagi wajib pajak dan retribusi daerah	Dispenda/ BPKD	
39. Jenis dan tarif pajak dan retribusi daerah dimuat dalam situs web atau papan pengumuman publik	Dispenda/ BPKD	
40. Pembayaran dapat dilakukan melalui transfer bank di samping tunai	Dispenda/ BPKD	Tidak termasuk retribusi daerah
41. Semua pajak dan retribusi daerah tidak ada yang melanggar PP 65 dan 66 2001, dan ditetapkan sebagai Peraturan Daerah	Dispenda dan Setda-Bagian Hukum	
42. Tidak ada pajak dan retribusi daerah yang melanggar batas atas tariff yang diatur dalam PP 65 dan 66 tahun 2001	Dispenda dan Setda-Bagian Hukum	
43. Tidak ada pajak atau retribusi dengan kontribusi kurang dari 5% terhadap total pendapatan pajak dan retribusi daerah	Dispenda/ APBD	Meliputi pajak dan retribusi. Dimaksudkan untuk melihat efisiensi pengumpulan PAD
44. Tidak ada subsidi regresif	Setda-Bagian Keuangan/ Dispenda	
45. Tidak ada tarif yang dikenakan terhadap perdagangan antar kab/kota	Setda-Bagian Keuangan / Dispenda	
<b>III. Upaya Pengumpulan Pendapatan</b>		
46. Penalti dikenakan pada keterlambatan pelunasan pajak dan retribusi daerah dan terdapat suatu daftar penunggak pajak	Dispenda	
47. BPKD/ Dispenda menetapkan target PAD berdasarkan analisis atas potensi pertumbuhan	Dispenda	
48. PAD tumbuh secara riil setidaknya 5% pada 2 dari 3 tahun terakhir	APBD/ Dispenda	
<b>IV. Pengelolaan Fiskal Sektoral</b>		
49. Pendapatan pajak dan retribusi daerah dicatat sebagai pendapatan SKPD pengumpul	APBD/ Dispenda	

12 Nilai X hanya dapat ditentukan setelah pengumpulan data

50. RSUD dan Puskesmas diperlakukan sebagai SKPD/ UPTD	Dinas Kesehatan dan APBD	Memisahkan keduanya dari Dinas Kesehatan akan meningkatkan akuntabilitas
51. Pendapatan RSUD dan Puskesmas dicatat secara rinci	Dinas Kesehatan dan RSUD	
52. Retribusi yang terkait dengan transportasi dijabarkan secara rinci	Dinas Perhubungan or Dispenda	
53. Proporsi belanja langsung sektor pendidikan lebih besar dari X% <sup>13</sup>	Setda-Bagian Keuangan/ APBD	
54. Proporsi belanja langsung sektor pendidikan lebih besar dari X% <sup>13</sup>	Setda-Bagian Keuangan/ APBD	
55. Proporsi APBD untuk pembangunan infrastruktur lebih besar dari X% <sup>13</sup>	Setda-Bagian Keuangan/ APBD	Jalan, jembatan, irigasi, terminal, dan pelabuhan
56. Proporsi APBD untuk pemeliharaan infrastruktur lebih besar dari X% <sup>13</sup>	Setda-Bagian Keuangan/ APBD	
<b>Pillar 3: Layanan Publik</b>		
<b>I. Pendidikan</b>		
<b>1.a. Perencanaan dan Pengawasan</b>		
57. Terdapat sistem pengawasan pendidikan yang berfungsi dengan baik	Dinas Pendidikan	Bertujuan untuk melihat apakah Dinas membandingkan data/capaian dari tahun ke tahun
58. Terdapat suatu mekanisme penggunaan hasil pengawasan untuk perencanaan program dan hasil pengawasan mempengaruhi program pendidikan kabupaten/ kota	Dinas Pendidikan	
59. Opini guru dipertimbangkan dalam penyusunan program pendidikan	Dinas dan Dewan Pendidikan	
<b>1.b. Implementasi</b>		
60. Angka Partisipasi Sekolah Dasar murni	Dinas Pendidikan / Susenas	Jumlah anak 7-12 tahun di SD dibanding jumlah anak 7-12 tahun
61. Angka Partisipasi SLTP murni	Dinas Pendidikan / Susenas	Jumlah anak 13-15 tahun di SLTP dibanding jumlah anak 13-15 tahun
62. Angka melek huruf untuk penduduk usia 15-24 tahun	Dinas Pendidikan / Susenas	
63. Angka lulus SLTP bagi penduduk usia 16-18 tahun	Dinas Pendidikan / Susenas	Jumlah anak 16-18 tahun yang sudah menyelesaikan SLTP
<b>1.c. Program pro kemiskinan</b>		
64. Terdapat program pengentasan anak putus sekolah yang tercantum dalam anggaran tahunan dinas.	Dinas Pendidikan	Tidak termasuk program yang disalurkan melalui sekolah karena tidak mencapai target penerima
65. Terdapat program bantuan keuangan bagi anak-anak kurang mampu	Dinas Pendidikan	
66. Terdapat program khusus bagi sekolah tertinggal yang tercantum dalam anggaran tahunan dinas.	Dinas pendidikan	

13 Nilai X hanya dapat ditentukan setelah pengumpulan data

<b>II. Kesehatan</b>		
<b>2.a. Perencanaan dan Pengawasan</b>		
67. Terdapat sistem monitoring kesehatan yang berfungsi dengan baik	Dinas Kesehatan	Mengingat luasnya program kesehatan, cakupan imunisasi dan layanan ibu hamil dipilih sebagai <i>proxy</i>
68. Kepala-kepala Puskesmas dan dinas kesehatan bertemu setiap bulan	Dinas Kesehatan	
69. Unit perencanaan pada dinas kesehatan sudah menerima pelatihan tentang sistem <i>District Health Account</i> (DHA)	Dinas Kesehatan	
70. Unit perencanaan pada dinas kesehatan membuat laporan berdasarkan sistem <i>District Health Account</i> (DHA)	Dinas Kesehatan	
71. Terdapat registrasi formal bagi layanan kesehatan swasta yang diterapkan secara konsisten	Dinas Kesehatan	
<b>2.b. Implementasi</b>		
72. Cakupan imunisasi bagi bayi berusia 13-24 bulan	Dinas Kesehatan/ Susenas	
73. Rasio kelahiran yang dibantu oleh tenaga medis profesional	Susenas	
74. Proporsi masyarakat yang menggunakan sarana kesehatan tradisional	Susenas/ Dinas Kesehatan	
75. Rasio dokter atas jumlah penduduk di atas X	Dinas Kesehatan / Podes 2005	
<b>2.c. Program pro kemiskinan</b>		
76. Proporsi pengeluaran rumah tangga ketika menggunakan layanan kesehatan di bawah X%	APBD, Dana Dekonsentrasi, dan Susenas	
77. Standar Pelayanan Minimum diterapkan di level kabupaten/kota.	Dinas Kesehatan	
78. Proporsi pengeluaran kesehatan bagi fasilitas kesehatan primer di atas X%	Dinas Kesehatan/ APBD	Untuk menghitung pengeluaran pro kaum miskin
<b>III. Infrastruktur</b>		
<b>3.a. Perencanaan dan Pengawasan</b>		
79. Terdapat Rencana Umum Tata Ruang	Dinas Tata Ruang / PU	
80. Terdapat Rencana Detil Tata Ruang		
81. Terdapat Rencana Tata Ruang Hijau		
<b>3.b. Implementasi</b>		
82. Rasio jalan kabupaten/ kota dalam kondisi baik	Dinas PU	
83a. Rasio luas ruang terbuka hijau terhadap luas kota	Dinas PU/ Tata Ruang	
83b. Rasio luas sawah yang dialiri irigasi	Dinas PU/ Pertanian	

<b>3.c. Program pro kemiskinan</b>		
84. Proporsi rumah tangga dengan akses ke air bersih di atas X%	Dinas PU / Susenas	
85. Proporsi rumah tangga dengan akses ke sanitasi yang layak di atas X%		Berdasarkan definisi MDG
86. Proporsi rumah tangga dengan akses ke listrik di atas X%		Berdasarkan definisi MDG
<b>IV. Lintas Sektoral</b>		
87. Terdapat program pengentasan pengangguran yang dianggarkan dalam APBD	Bappeda	
88. Terdapat kontrak pelayanan publik ( <i>citizen charter</i> ) antara pemerintah dan rakyat	Bappeda	
<b>Pilar 4: Iklim Investasi <sup>14</sup></b>		
<b>I. Akses terhadap Lahan Usaha dan Jaminan atas Hak atas Tanah</b>		
89. Waktu yang dibutuhkan untuk pengurusan status tanah	Badan usaha	
90. Persepsi tentang kemudahan perolehan lahan	Badan usaha	
91. Frekuensi pengurusan di daerah tersebut	Badan usaha	
92. Persepsi tentang keseluruhan permasalahan lahan usaha	Badan usaha	
<b>II. Perizinan Usaha</b>		
93. Perizinan perusahaan yang memiliki Tanda Daftar Perusahaan (TDP)	Badan usaha	
94. Persepsi kemudahan untuk memperoleh TDP dan rata-rata waktu perolehan TDP	Badan usaha	
95. Biaya untuk TDP dan sejauh mana biaya tersebut mengganggu badan usaha	Badan usaha	
96. Persepsi bahwa pelayanan izin usaha adalah bebas KKN, efisien, dan bebas Pungli	Badan usaha	
97. Persentase badan usaha yang mengatakan bahwa telah terdapat suatu mekanisme penyampaian keluhan	Badan usaha	
<b>III. Interaksi antara Pemda dan Pelaku Usaha</b>		
98. Persentase pelaku usaha yang mengatakan bahwa telah terdapat sebuah Forum Komunikasi antara sektor swasta dan Pemda	Badan usaha	
99. Sejauh mana pelaku usaha sepakat bahwa para pejabat Pemda memberikan solusi praktis untuk masalah mereka yang sesuai dengan harapan dan menindaklanjuti tindakan-tindakan yang telah disetujui oleh kepala daerah	Badan usaha	

14 KPPOD dan Asia Foundation (2008). Data untuk semua indikator diperoleh dari Survey Ekonomi Pemerintah Daerah (LEG) yang dilakukan pada tahun 2007.

100. Sejauh mana pelaku usaha sepakat bahwa Pemda memahami kebutuhan masyarakat usaha; berkonsultasi tentang perubahan kebijakan; menyelenggarakan rapat untuk membahas masalah-masalah yang dihadapi oleh usaha; dan menyediakan sarana untuk mendukung perkembangan usaha setempat	Badan usaha	
101. Penilaian oleh pelaku usaha tentang apakah Pemda memperoleh pendapatan dari sektor usaha atau lebih tertarik untuk memajukan investasi di daerahnya	Badan usaha	
102. Penilaian oleh pelaku usaha tentang apakah Pemda memperlakukan semua badan usaha secara setara atau bias terhadap badan usaha kecil yang merupakan minoritas	Badan usaha	
103. Sejauh mana pelaku usaha sepakat bahwa, dalam praktiknya, kebijakan-kebijakan Pemda tidak menaikkan biaya mereka	Badan usaha	
104. Sejauh mana pelaku usaha sepakat bahwa, dalam praktiknya, kebijakan-kebijakan Pemda tidak meningkatkan tingkat ketidakpastian yang dihadapi oleh mereka	Badan usaha	
105. Penilaian secara keseluruhan oleh pelaku usaha tentang sejauh mana masalah-masalah yang terkait dengan interaksi antara Pemda dan masyarakat usaha menghambat kegiatan usaha mereka.	Badan usaha	
<b>IV. Program Pengembangan Usaha</b>		
106. Rata-rata pelaku usaha yang mengatakan bahwa terdapat enam jenis program pengembangan usaha (pelatihan manajemen usaha; pelatihan angkatan kerja; promosi perdagangan; menghubungkan badan usaha kecil dan besar; pelatihan aplikasi kredit untuk UKM; dan program penyesuaian usaha)	Badan usaha	
107. Rata-rata pelaku usaha mengatakan bahwa mereka ikut serta dalam ke-enam jenis program pengembangan usaha tersebut	Badan usaha	
108. Rata-rata tingkat kepuasan terhadap keenam program tersebut	Badan usaha	
109. Penilaian secara keseluruhan terhadap dampak dari keenam program tersebut	Badan usaha	
<b>V. Kapasitas dan Integritas Walikota/Bupati</b>		
110. Sejauh mana pelaku usaha sepakat bahwa kepala daerah memiliki pemahaman yang baik tentang masalah-masalah yang dihadapi oleh dunia usaha	Badan usaha	
111. Sejauh mana pelaku usaha sepakat bahwa pengangkatan para birokrat yang menangani masalah-masalah usaha di Pemda didasari oleh pengalaman mereka dan sesuai dengan bagian di mana mereka bekerja	Badan usaha	

112. Se jauh mana pelaku usaha sepakat bahwa kepala daerah mengambil tindakan tegas terhadap setiap kasus korupsi yang dilakukan oleh pejabat Pemda	Badan usaha	
113. Se jauh mana pelaku usaha sepakat bahwa kepala daerah melakukan tindak korupsi untuk kepentingan mereka sendiri	Badan usaha	
114. Se jauh mana pelaku usaha sepakat bahwa kepala daerah adalah pemimpin yang kuat	Badan usaha	
115. Penilaian secara keseluruhan tentang se jauh mana masalah-masalah terkait dengan kemampuan dan integritas pemimpin daerah menghambat kegiatan usaha mereka	Badan usaha	
<b>VI. Pajak Daerah, Retribusi Daerah, dan Biaya Transaksi Lain</b>		
116. Se jauh mana pelaku usaha mengatakan bahwa mereka terhambat oleh retribusi	Badan usaha	
117. Persentase pelaku usaha yang mengatakan bahwa terdapat retribusi resmi untuk pengangkutan barang melewati perbatasan kabupaten dan buku catatan tentang retribusi untuk penyaluran barang melewati perbatasan kabupaten dari setiap karyawan badan usaha	Badan usaha	
118. Persentase pelaku usaha yang mengatakan bahwa mereka harus membayar donasi atau sumbangan kepada Pemda tahun lalu dan se jauh mana pembayaran tersebut mengganggu badan usaha mereka	Badan usaha	
119. Penilaian secara keseluruhan oleh pelaku usaha tentang seberapa jauh masalah-masalah yang terkait dengan perizinan menghambat kegiatan usaha mereka	Badan usaha	
120. Rasio pelaku usaha yang mengatakan bahwa mereka harus melakukan pembayaran tambahan kepada polisi	Badan usaha	
121. Penilaian secara keseluruhan oleh pelaku usaha tentang se jauh mana masalah-masalah yang terkait dengan biaya transaksi tersebut menghambat kegiatan usaha mereka	Badan usaha	
<b>VII. Prasarana Daerah</b>		
122. Persepsi kualitas rata-rata dari lima jenis prasarana (jalan kabupaten, penerangan jalan, perusahaan daerah air minum (PDAM), listrik, telepon)	Badan usaha	
123. Rata-rata waktu (dalam hari) untuk memperbaiki jenis-jenis prasarana tersebut	Badan usaha	
124. Persentase pelaku usaha yang memiliki generator	Badan usaha	
125. Jumlah waktu dalam seminggu di mana terjadi pemadaman listrik	Badan usaha	

126. Penilaian secara keseluruhan tentang sebesar apa hambatan yang ditimbulkan oleh masalah-masalah terkait dengan prasarana yang disediakan oleh Pemda	Badan usaha	
<b>VIII. Keamanan dan Penyelesaian Konflik</b>		
127. Persentase pelaku usaha yang mengatakan bahwa mereka telah mengalami pencurian di tahun lalu	Badan usaha	
128. Sejauh mana pelaku usaha sepakat bahwa kepolisian menangani kasus-kasus secara tepat waktu, menguntungkan badan usaha, dan mengurangi kerugian waktu dan uang badan usaha tersebut	Badan usaha	
129. Sejauh mana pelaku usaha sepakat bahwa kepolisian menangani kasus-kasus demonstrasi pekerja dengan tepat waktu, dan mengurangi kerugian waktu dan uang badan usaha tersebut	Badan usaha	
130. Penilaian secara keseluruhan oleh pelaku usaha tentang sejauh mana masalah-masalah yang terkait dengan keamanan dan penyelesaian konflik menghambat kegiatan usaha mereka	Badan usaha	
<b>IX. Peraturan Daerah</b>		
131. Sub-indeks untuk Kualitas Peraturan Daerah disusun di sekitar tiga kategori potensi masalah berikut ini: legalitas, substansi, dan prinsip, masing-masing dengan serangkaian variabel pendukungnya. Rincian metode tersedia di KPPOD dan the Asia Foundation (2008).		

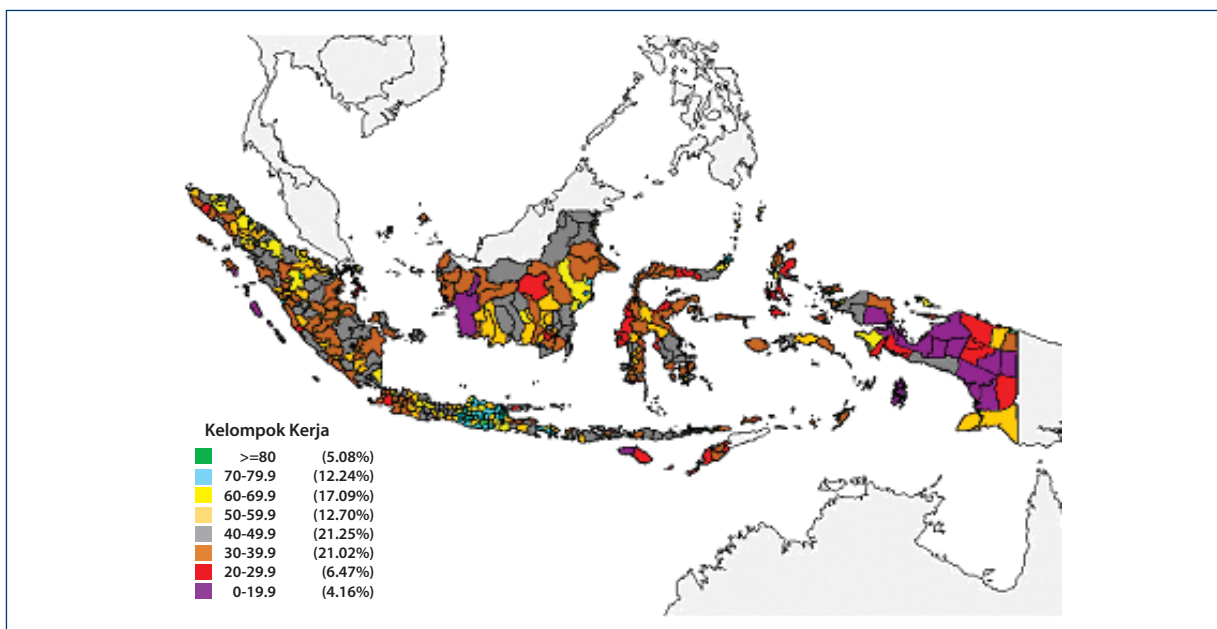
## Lampiran 2: Pemetaan kelompok kinerja: sebuah ilustrasi

Untuk mengilustrasikan pengukuran kinerja Pemda, tim mensimulasikan metodologi penyusunan indeks "Melakukan Usaha" terhadap indikator-indikator kuantitatif dari bidang penyediaan layanan publik, seperti tercantum di Tabel Lampiran 2, dengan menggunakan data Susenas. Indeks setiap kabupaten merupakan rata-rata sederhana dari peringkat persentil kabupaten di masing-masing ke-10 indikator.

Lampiran Tabel 2. Daftar simulasi indikator-indikator penyediaan layanan

Indikator	Penjelasan
Angka partisipasi sekolah murni untuk SD	Persentase anak-anak yang berusia 7-12 tahun yang saat ini berada di bangku SD
Angka partisipasi sekolah murni untuk SLTP	Persentase anak-anak yang berusia 13-15 tahun yang saat ini berada di bangku SLTP
Angka kelulusan SLTP untuk penduduk berusia 16-18 tahun	Persentase remaja yang berusia 16-18 tahun yang telah menyelesaikan SLTP
Angka melek huruf untuk penduduk berusia 15-24 tahun	Persentase penduduk yang berusia 15-24 tahun yang dapat membaca dan menulis huruf Latin
Cakupan imunisasi	Persentase bayi yang berusia 12-23 bulan yang telah mendapatkan semua imunisasi yang dijadwalkan
Kelahiran anak yang dibantu dengan tenaga profesional terlatih	Persentase kelahiran yang dibantu oleh tenaga profesional terlatih
Penggunaan perawatan kesehatan tradisional	Persentase penduduk yang sakit yang pergi ke sarana kesehatan tradisional
Akses terhadap air bersih	Persentase rumah tangga yang memiliki akses terhadap air bersih
Akses terhadap sanitasi yang layak	Persentase rumah tangga yang memiliki akses terhadap sanitasi yang layak
Jangkauan listrik	Persentase rumah tangga yang dialiri listrik

Peta geografi berdasarkan kinerja relatif dari semua Pemda berdasarkan indikator-indikator penyediaan layanan terpilih



## Lampiran 3: Indikator-indikator hibrida

Di satu sisi, fokus pada capaian (*level*) memberikan keuntungan kepada daerah dengan karakteristik yang lebih baik pada saat dimulainya desentralisasi. Sayangnya, dimasukkannya angka perubahan (*change*) berarti bahwa jangka waktu perbandingan harus selalu diperbarui secara berkelanjutan. Hal tersebut akan merusak keterbandingan dari tahun ke tahun. Sehubungan dengan itu, penggunaan capaian dirasakan lebih sesuai dengan pilihan pendekatan penilaian. Meskipun ambang batas untuk indikator-indikator capaian dapat diidentifikasi dengan mudah dan dapat dipilih sehingga dapat bertahan seiring dengan berjalannya waktu, ambang batas untuk nilai perubahan perlu diperbarui secara terus-menerus seiring dengan meningkatnya nilai rata-rata indikator capaian di seluruh sampel. Sebagai contoh, ketika angka melek huruf secara umum rendah (<50%) di seluruh kabupaten, peningkatan sebesar 10 persen per tahun dapat dianggap sebagai tolok ukur yang realistis. Namun, 15 tahun dari sekarang, ketika angka rata-rata melek huruf lebih tinggi (mungkin sekitar 80 persen), perbaikan sebesar 10 persen akan lebih sulit tercapai. Karena itu, ambang batas harus diubah, yang berarti indeks secara keseluruhan tidak dapat dibandingkan secara wajar dari tahun ke tahun. Akibatnya, para kepala daerah akan tidak puas terhadap hal ini.

Selain itu, menggabungkan tingkat perubahan bersama dengan capaian dapat menciptakan situasi yang aneh di mana peringkat keseluruhan sebuah kabupaten/kota pada pilar tertentu terus menurun dari tahun ke tahun, sementara capaian keseluruhannya meningkat. Hal tersebut mungkin terjadi apabila suatu Pemda memperbaiki tingkat capaian secara keseluruhan, namun peningkatan ini lebih kecil dari rata-rata peningkatan dari seluruh kabupaten/ kota. Dalam hal ini, Pemda tersebut akan mengalami penurunan peringkat keseluruhan.

Merupakan hal yang wajar jika kita berasumsi bahwa delapan tahun sejak dimulainya desentralisasi merupakan waktu yang sesuai untuk meminta akuntabilitas Pemda dalam capaian di sebagian besar indikator-indikator tersebut. Setelah delapan tahun, suatu capaian seharusnya merupakan perkiraan yang wajar atas upaya tahunan dalam mencapai tujuan reformasi. Walaupun demikian, apabila setelah pengumpulan dan analisis data terlihat dengan jelas akan keadaan-keadaan awal memiliki dampak yang signifikan terhadap kinerja Pemda pada keempat pilar tersebut, laporan akhir dapat membagi kabupaten kota berdasarkan karakteristik unik yang dimiliki dan memberikan peringkat kepada Pemda berdasarkan kinerjanya untuk capaian tertentu pada keadaan awal.



