

INOVASI SEBAGAI REFERENSI

TIGA TAHUN OTONOMI DAERAH & OTONOMI AWARD



Sebuah prosiding
pemaparan
hasil temuan
monitoring
pelaksanaan
otonomi daerah
di Jawa Timur.

80598
AW



PERDANA
LEADERSHIP
FOUNDATION
YAYASAN
KEPIMPINAN
PERDANA

Sanksi Pelanggaran Pasal 44:

**Undang-undang nomor 7 tahun 1987 tentang
Perubahan atas Undang-undang nomor 6 tahun 1982
Tentang Hak Cipta**

- 1. Barangsiapa dengan sengaja dan tanpa hak mengumumkan atau memperbanyak suatu ciptaan atau memberi izin untuk itu, dipidana dengan pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan / atau denda paling banyak Rp. 100.000.000,- (seratus juta rupiah).**
- 2. Barangsiapa dengan sengaja menyerahkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil langgaran Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan / atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah).**

320.80598

WAW

TUN DR. MAHATHIR BIN MOHAMAD

INOVASI SEBAGAI REFERENSI

TIGA TAHUN OTONOMI DAERAH & OTONOMI AWARD

Penulis :

Wawan Sobari
Moch. Yunus
Redhi Setiadi
Dadan Supardjo

Editor :

Fahmi Wibawa
Moch. Yunus

PUSTAKA PERDANA



1013572



PERDANA
LEADERSHIP
FOUNDATION
YAYASAN
KEPIMPINAN
PERDANA

INOVASI SEBAGAI REFERENSI

Tiga Tahun Otonomi Daerah dan Otonomi Award

Penulis:

WAWAN SOBARI
MOCH. YUNUS
REDHI SETIADI
DADAN SUPARDJO

Editor:

FAHMI WIBAWA
MOCH. YUNUS

Desain Sampul:

WAHYU KOKANG

Tata Letak:

DONDON KRISMANDONO

INOVASI SEBAGAI REFERENSI
Tiga Tahun Otonomi Daerah dan Otonomi Award
xxiii, 175 hlm; 15,5 x 23 cm

ISBN
979-5665-06-3

Cetakan pertama: September 2004

Diterbitkan oleh:

Jawa Pos Institute of Pro-Otonomi
Graha Pena Building Floor 8
Jln. A. Yani 88 Surabaya - Indonesia
Telp. & Faks. : +62-31-8202038
Website: www.jpip.or.id
E-mail: otonomi@jpip.or.id

Dicetak oleh: Nailil Printika Yogyakarta Telp. 0274-580439

Dilarang keras mengutip, menjiplak, atau memfotokopi, sebagian atau seluruh isi buku ini serta memperjualbelikannya tanpa ijin tertulis dari JPPI.

© Hak Cipta Dilindungi oleh Undang-Undang

ESENSI MONITORING & EVALUASI

SECARA umum monitoring dan evaluasi pelaksanaan suatu kegiatan ditujukan sebagai masukan penyempurnaan kegiatan dimaksud yang sedang berlangsung. Informasi yang berasal dari kegiatan monitoring dan evaluasi akan merupakan masukan yang sangat berguna untuk para pengambil kebijakan karena tanpa informasi yang obyektif mereka akan sulit mengambil tindakan-tindakan yang bijaksana. Informasi tersebut juga sangat berguna untuk para decision maker agar mereka dapat menyempurnakan pola untuk kegiatan-kegiatan atau kebijakan [*policy*] berikutnya.

Sebagian besar monitoring dan evaluasi terhadap kebijakan bersifat sentralistis, hanya memandang hambatan terhadap kebijakan, serta memandangnya dari sudut pemerintah [Soedjatmoko, 1984]. Sebagian besar pelaporan tidak dilakukan oleh pemanfaat yang benar-benar merasakan hasil kebijakan yang digulirkan, sehingga tidak diketahui partisipasi mereka dalam berefleksi atau mengevaluasi diri. Kenyataan ini menunjukkan kebutuhan terhadap metodologi monitoring evaluasi kebijakan berbeda dengan evaluasi program yang bersifat *top down* dan manajerial [Greene, 1994].

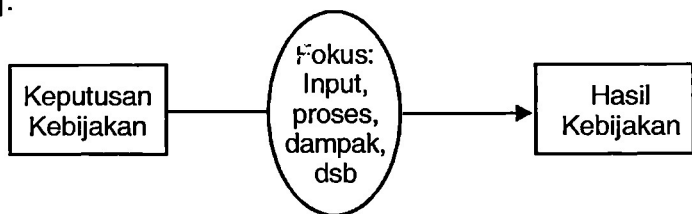
Oleh sebab itu diperlukan pula metodologi monitoring dan evaluasi yang memandang pemanfaat suatu kebijakan turut diberi tempat, dengan tujuan memperoleh pelajaran untuk menempatkan kebijakan ke dalam dinamika masyarakat serta hidup dari kekuatan masyarakat sendiri [Soedjatmoko, 1984]. Dengan demikian evaluasi berguna untuk mencari pola proses sosial dan hasil [*outcome*], memahami persoalan di sekitar kelebihan dan kelemahan kebijakan, merumuskan dan memperbaiki metodologi evaluasi kebijakan, juga memberi landasan dan alternatif pemecahan masalah bagi tindakan selanjutnya oleh para pengambil kebijakan [Miller, 1991].

Monitoring dan evaluasi yang baik akan membawa setidaknya-tidaknya tiga jenis manfaat yaitu: i) sebagai masukan untuk mengantisipasi masalah yang bersifat “umum” yang dapat terjadi di banyak ataupun semua lokasi; ii) sebagai input untuk mengantisipasi masalah yang bersifat “spesifik” yang dapat terjadi di lokasi-lokasi tertentu [misalnya wilayah atau lokasi yang mempunyai sifat geografis atau sosiobudaya yang “khusus” seperti daerah pergunungan atau desa nelayan]; iii) sebagai alat untuk mengetahui efektivitas/dampak kebijakan dalam jangka pendek maupun jangka panjang supaya “*economie-benefit*” dan “*social benefit*” dapat dihitung guna memberi

justifikasi untuk perluasan [atau penghentian] suatu kebijakan.

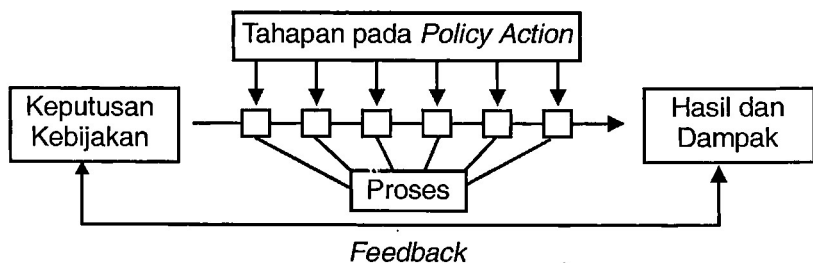
Pelaksanaan monitoring dan evaluasi adalah termasuk dalam analisis kebijakan yang pada akhirnya akan berguna bagi *policy maker* atau pemerintah dalam perencanaan, pembentukan serta penerapan suatu kebijakan publik. Berknaan dengan hal tersebut, pelaksana monitoring dan evaluasi seyogyanya adalah suatu lembaga independen yang terlepas dari kepentingan politis pihak penguasa, maupun kepentingan politis pihak tertentu lainnya. Sehingga, dengan demikian, lembaga yang melakukan monitoring dan evaluasi sebaiknya adalah lembaga atau institusi yang netral, berwawasan akademik serta terlepas dari kepentingan atau tujuan politik tertentu.

Pendekatan monitoring dan evaluasi yang utama adalah melihat bagaimana *policy input* dikembangkan di dalam suatu kebijakan. Dalam hal ini, input dan proses merupakan komponen yang penting selain hasil. Dalam pendekatan ini fokus dilakukan terutama terhadap bagian di antara keputusan kebijakan dan hasil kebijakan [lihat gambar berikut].



Hal-hal yang ditemukan dalam fokus tersebut adalah yang menentukan keberhasilan atau kegagalan suatu implementasi kebijakan.

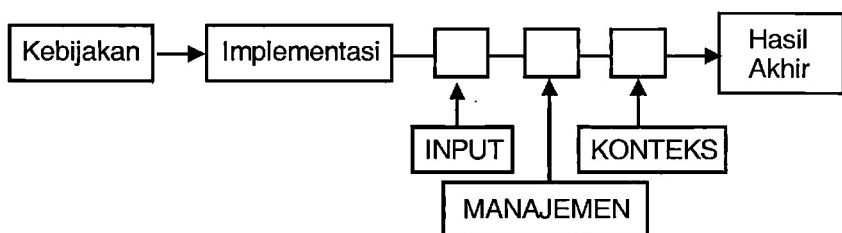
Secara umum, suatu kegiatan monitoring dan evaluasi pada hakekatnya adalah suatu upaya pemahaman bagaimana suatu keputusan kebijakan bisa sampai pada sejumlah *outcomes*. [lihat gambar berikut]:



Tidak dapat dipungkiri, dalam suatu kegiatan monitoring dan evaluasi, proses yang berisikan tahapan-tahapan penting suatu kegiatan seringkali dilupakan. Suatu upaya monitoring dan evaluasi yang berkesinambungan seyogyanya gayut dengan tahapan-tahapan yang terjadi dalam proses implementasi suatu kebijakan. Artinya, pihak

pemantau harus memahami kebijakan secara keseluruhan, baik dari tingkat kebijakan hingga kepada hasil yang diharapkan. Selanjutnya, ia harus mampu menemukenali tindakan-tindakan mana dalam implementasi yang dilakukan secara seharusnya, atau tindakan mana yang mengalami diskresi serta alasan-alasan yang mendasari diskresi tersebut. Seringkali, suatu implementasi kebijakan [regulasi], demi mencapai hasil yang diinginkan, dalam proses perjalanannya, memerlukan tindakan diskresi yang manakala dilihat dari kacamata prosedural adalah salah.

Hal lain yang harus diperhatikan adalah variabel-variabel yang menentukan efektifitas kebijakan yaitu lokasi, yang biasa disebut dengan istilah konteks. Konteks seringkali diabaikan dalam kegiatan monitoring dan evaluasi. Perlakuan terhadap sasaran monitoring dan evaluasi yang menganggap seolah-olah sasaran sebagai sesuatu yang “steril” adalah naif. [lihat gambar berikut]



Catatan:

Konteks bisa merupakan: kondisi geografis, kondisi sosial ekonomi, kebudayaan lokal, mobilitas masyarakat, potensi lokal dan sebagainya.

Monitoring & Evaluasi dalam Bingkai Otonomi Daerah

Otonomi Daerah yang diwujudkan melalui kerangka desentralisasi, merupakan suatu kebijakan strategis untuk mengembangkan konsensus dalam hubungan pusat-daerah di negara-negara yang telah menjadi negara demokratis. Desentralisasi biasanya merupakan suatu keputusan kebijakan nasional yang didukung oleh perangkat hukum dan kemudian diterapkan pada sistem politik untuk memperkuat pemerintah daerah.

Tujuan kebijakan desentralisasi di Indonesia adalah untuk menciptakan suatu sistem pembagian kekuasaan antar daerah yang mapan di mana pemerintah pusat dapat meningkatkan kapasitas, memperoleh dukungan masyarakat, dan mengawasi pembagian sumber daya dengan adil. Tujuan yang mendasarinya ialah untuk mendorong agar pemerintah daerah lebih bertanggung jawab dalam mengelola dan memberikan pelayanan kepada masyarakat di daerah.

Desentralisasi baru diselenggarakan di Indonesia empat tahun yang lalu. Kapasitas pemerintah untuk mengelola desentralisasi dan kemampuan untuk membuat kebijakan strategis yang baik adalah kunci bagi penerapan pembaruan. Desentralisasi di semua negara dilakukan dengan dilandasi oleh pengalaman historis dari berbagai pemerintah membawa perbedaan yang tampak nyata pada pengelolaan kewenangan, dan pada cepat-lambatnya langkah pembaruan yang diambil.

Desentralisasi pada dasarnya merupakan solusi kelembagaan atas sistem-sistem yang secara politik atau ekonomi tidak dapat berfungsi baik karena otoritas politik yang terlalu terpusat. Prinsip yang mendukung desentralisasi dikenal sebagai 'kesatuan dalam kebinekaan' dan, bagi sistem yang mengalami pembaruan demokratis, segi baik dari prinsip ini adalah pengakuan akan adanya kebutuhan untuk menentukan nasib sendiri secara lokal.

Kesatuan dalam kebinekaan berarti pemerintah mengakui bahwa persatuan nasional menuntut mereka agar mereorganisasi lembaga-lembaga hukum, politik, administrasi dan keuangan nasional untuk membuat lembaga-lembaga ini lebih mudah dijangkau oleh berbagai masyarakat daerah yang berbeda yang secara bersama membentuk keseluruhan warga negara.

Kalau mengamati jenis-jenis desentralisasi di Negara bangsa di dunia, dapat digolongkan menjadi dua macam jenis: kesatuan atau federal. Pada negara-negara kesatuan, wewenang kedaulatan negara dipegang oleh satu pemerintah nasional. Indonesia menganut sistem negara kesatuan.

Dalam negara-negara federal kedaulatan biasanya dibagi antara pemerintah pusat/nasional dan negara bagian atau provinsi. Konstitusi negara federal dapat digolongkan dalam beberapa jenis: sistem di mana pemerintah daerah atau negara bagian telah ada sebelum adanya pemerintah nasional [Kanada, Amerika Serikat, Australia, Swiss] atau sistem di mana pemerintah-pemerintah daerah setuju untuk mengikat perjanjian pembagian kekuasaan dengan pemerintah pusat yang kuat. India dan Nigeria, dan mungkin Malaysia masuk dalam kategori ini. [Jerman mungkin dapat dianggap masuk kategori ini juga, walaupun dalam kasus Jerman federalisme moderen baru diperkenalkan setelah PD 2 untuk membatasi ekspansi kekuasaan pemerintah pusat di masa mendatang].

Walau bagaimanapun, sistem pemerintahan yang paling lazim adalah sistem negara kesatuan. Sistem kesatuan adalah sistem di mana kedaulatan konstitusional berada sepenuhnya di tangan pemerintah nasional/pusat. Banyak sistem negara kesatuan yang memiliki berbagai masyarakat yang sangat berbeda satu dengan lainnya di tingkat daerah:

contohnya di Afrika Selatan, Italia dan tentu saja Indonesia. Dalam sistem negara kesatuan, pemerintah mengambil desentralisasi sebagai mekanisme untuk melimpahkan kewenangan kepada pemerintah daerah. Desentralisasi kemudian menjadi suatu alat untuk mempertahankan stabilitas nasional.

Desentralisasi di Indonesia dipicu oleh krisis keuangan dan ekonomi pada pertengahan tahun 1997 dan, yang pada akhirnya terjadi transformasi lembaga-lembaga negara menuju demokrasi. Dalam alam demokrasi pemerintah harus menciptakan lembaga-lembaga administratif dan politik yang lebih responsif dan mudah dijangkau masyarakat. Lembaga-lembaga ini, termasuk di antaranya sistem administrasi publik, harus mengembangkan kemampuan untuk mendorong akuntabilitas, keterbukaan, keterwakilan/representasi dan pengelolaan yang baik.

Keselarasan dalam hal kebijakan dapat digambarkan sebagai menemukan keseimbangan antara perbedaan-perbedaan daerah, dan antara bagaimana warga daerah dapat memanfaatkan sumber-sumber daya negara. Terkadang keseimbangan ini dapat tercapai hanya dengan berkompromi, dan dengan memberikan akses yang lebih besar kepada pemerintah daerah. Stabilitas juga dapat tercapai jika pemerintah pusat mengakui kebutuhan keterwakilan [representasi] khusus bagi warga/suku asli setempat yang khas, seperti dilakukan di propinsi Papua.

Tantangan bagi seluruh pemerintah daerah dan pemerintah kota di Indonesia ialah bagaimana berkontribusi bagi stabilitas nasional dengan mengembangkan kemampuan menyusun kebijakan, memerintah dengan bertanggung jawab, meyakinkan bahwa mereka mendapat dukungan dan bantuan dari masyarakat mereka, dan bahwa jika mereka mewakili kepentingan masyarakat daerah mereka, kepentingan-kepentingan tersebut selaras dengan kepentingan nasional yang lebih luas.

Desentralisasi memberi kelompok-kelompok yang berbeda ini mekanisme yang potensial untuk mencapai keseimbangan antara budaya-budaya kedaerahan dan identitas nasional mereka. Suatu sistem administrasi nasional terpadu yang berdasarkan manajemen yang teratur, pemantauan dan koordinasi hubungan pusat-daerah, akan sangat berguna untuk membantu tercapainya kesatuan nasional.

Otonomi daerah bukan sekedar gerakan desentralisasi yang membagi-bagi apa yang dulu di pusat agar ter-daerah-isasi, melainkan sebuah gerakan yang menjadi bagian dari upaya besar pembaruan menuju tata pemerintahan baru yang lebih baik [governance reform].

Namun dalam pelaksanaannya di lapangan, banyak masalah bermunculan. Alih-alih untuk mengurangi korupsi yang muncul karena sentralisasi, misalnya, otonomi justru membuatnya tersebar semakin

luas, mengikuti alir kewenangan yang makin bercabang karena desentralisasi itu sendiri. Begitu juga halnya dengan praktek kolusi, nepotisme dan berbagai “penyakit” yang lazimnya mengikuti. Daftar deprivasi otonomi ini bakal bertambah panjang jika kita tambahkan ke dalam kriteria pemerintahan yang baik ini kemampuan untuk meningkatkan kehidupan ekonomi, layanan publik dan sebagainya.

Dalam konteks itulah monitoring dan evaluasi otonomi daerah sangat strategis karena berupaya untuk mengetahui, menggambarkan dan mengevaluasi proses pelaksanaan otonomi daerah secara menyeluruh. Secara lebih spesifik manfaat monitoring terutama dalam [i] mengetahui tingkat efektivitas dan efisiensi pelaksanaan otonomi daerah secara menyeluruh, [ii] mengetahui dan mengukur antara pelaksanaan di lapangan dengan standar yang ditetapkan [iii] mengkaji kesesuaian tindakan aktor yang terlibat sesuai fungsinya di semua matra, [iv], mengetahui gambaran indikasi adanya perubahan sosial ekonomi masyarakat, [v] memperoleh rekomendasi kebijakan, dan pada akhirnya menciptakan sistem monitoring yang ‘kredibel’ untuk dilakukan secara mandiri oleh stakeholder lainnya secara mandiri.

Otonomi daerah harus dipantau, diawasi dan dievaluasi, bahkan dinilai; atas dasar pemahaman bahwa akar semua ini tidak melekat dalam konsekuensi tak terhindarkan otonomi sebagai agenda, melainkan dalam absennya skema pengawasan, monitoring dan evaluasi sistemik yang mampu bekerja sendiri. Sebagai bagian dari agenda pembaruan menuju tata pemerintahan yang baik [*governance reform*], otonomi daerah memang tidak dibekali dengan seperangkat sistem pengawasan, monitoring dan evaluasi yang *sophisticated*—yang karenanya mampu bekerja sendiri. Tapi sebaliknya, keberadaan skema pengawasan, monitoring dan evaluasi sistemik secara nasional itu hingga tahun keempat ini masih dalam taraf formulasi. Dengan demikian inisiatif monitoring, evaluasi dan peneringkatan capaian otonomi, tidak saja untuk memastikan bahwa implementasi otonomi akan membawa kemajuan bagi daerah, melainkan juga untuk memastikan bahwa masyarakat akan senantiasa terlibat dalam pemanfaatan, pengupayaan, penilaian dan pendefinisian kemajuan yang hendak dicapai.

Jawa Pos Institute of Pro-Otonomi [JPIP] telah berupaya mengembangkan serangkaian inisiatif guna mendapatkan formula monitoring otonomi ideal. Melalui serangkaian diskusi dengan berbagai pihak akhirnya diputuskan bahwa “kemajuan” merupakan suatu hal yang strategis. Namun ini bukan kemajuan dalam definisinya yang linier dan menyesatkan, melainkan kemajuan substantif yang membebaskan manusia dari keterkungkungan keterbatasan di segala segi. Sebagai *pilot project*, JPIP melakukan peneringkatan dan

kompetisi kemajuan otonomi di 38 kabupaten/kota se-Jawa Timur yang dilakukan selama tiga tahun—dalam bahasa penyederhanaan yang paling memadai—adalah proyek awal dari sebuah upaya besar pengembangan skema monitoring dan evaluasi penyelenggaraan kompetitif dan partisipatif terhadap penyelenggaraan otonomi daerah di negeri ini.

Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia [Partnership] merupakan suatu wahana kerjasama antara pemerintah, masyarakat sipil dan dunia usaha Indonesia bersama dengan masyarakat internasional menjadi fasilitator untuk mendukung semua pihak dalam pembaruan tata pemerintahan di Indonesia. Prioritas program kerja Kemitraan meliputi bidang desentralisasi dan otonomi daerah, pembaruan pelayanan publik dan birokrasi, pembaruan hukum/peradilan, PEMILU dan anti-KKN.

Penerbitan buku *Inovasi sebagai Referensi* ini merupakan bentuk kongkrit dukungan Kemitraan kepada JPIP yang telah berinisiatif dan berupaya keras membangun sekaligus melaksanakan monitoring dan evaluasi pelaksanaan Otonomi daerah. Sebagai prosiding dari pemaparan hasil temuan monitoring pelaksanaan otonomi daerah di Jawa Timur, buku ini sangat strategis untuk mengamati dinamika pelaksanaan otonomi daerah. Selain sangat berguna untuk multi stakeholder di masing-masing daerah yang dijadikan lokasi monitoring untuk meningkatkan kinerjanya, buku ini juga bermanfaat bagi pihak-pihak yang berkeinginan melakukan hal yang sama. Dan yang tidak kalah penting, buku bisa menjadi referensi untuk kegiatan serupa di daerah lain.

Meskipun dengan penuh kesungguhan kami telah berusaha menampilkan buku ini sebaik mungkin, namun tetap saja kami menyadari sajiannya sangat terbatas. Oleh karena itu komentar, kritikan dan saran sangat diharapkan guna menjadikan buku ini lebih baik lagi. Semoga paparan yang disajikan bermanfaat bagi *stakeholder* yang *concern* dengan dinamika pelaksanaan otonomi daerah, serta dapat menjadi input bagi tim Pokja revisi UU 22 dan 25 tahun 1999 yang sekarang sedang bekerja keras menyelesaikan UU tersebut.

Jakarta, 11 Juli 2004

Fahmi Wibawa

H. S. Dillon
Direktur Eksekutif

KEMITRAAN BAGI PEMBARUAN TATA PEMERINTAHAN DI INDONESIA

OTONOMI DAERAH menerobos Indonesia tatkala krisis seakan tidak akan berkesudahan. Dua undang-undang yang dijadikan landasan otonomi daerah, lahir pada tahun-tahun yang cukup sulit bagi bangsa. Dalam krisis ekonomi yang tiada ujungnya ini, daya dukung terhadap model sentralistik-otoriter semakin melemah. Selain itu, desakan dari bawah melalui gerakan rakyat yang menginginkan pola pemerintahan baru yang bersih dan berbasis pada masyarakat sipil semakin menguat.

Dalam hakekat pelaksanaan otonomi daerah, Pemerintah Daerah ditugaskan menggantikan peran Pemerintah Pusat dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Ternyata selama empat tahun berjalan, banyak kebijakan di daerah yang justru jauh dari harapan masyarakatnya.

Kecenderungan elite lokal untuk memanipulasi kebijakan desentralisasi demi memperkuat posisi mereka dengan “mengorbankan” kelompok marjinal sebenarnya juga terjadi di banyak negara. Griffin (1997) melalui risetnya di beberapa negara telah menyuarakan kekhawatirannya mengenai kecenderungan ini:

...it is conceivable, even likely in many countries, that power at the local level is more concentrated, more elitist and applied more ruthlessly against the poor than at the centre...greater decentralization does not necessarily imply greater democracy let alone ‘power to the people’ – it all depends on the circumstances under which decentralization occurs.¹

Permasalahan ini dapat dijawab dengan membangun *local governance reform* sebagai kerangka dasar otonomi daerah. *Local Governance Reform* bertumpu pada prinsip mekanisme kerja pemerintahan yang baik, seperti transparansi, akuntabilitas dan

¹ Griffin dalam Turner, M., dan Hulme, D., “Governance, Administration and Development”, Macmillan Press, Ltd., London, 1997, halaman 172.

partisipasi, juga mengandung unsur perspektif keberpihakan kepada kelompok marginal, termasuk perempuan. Mengoptimalkan *local governance reform* pada akhirnya akan memberikan landasan menuju masyarakat adil dan makmur.

Dalam konteks itulah kegiatan monitoring dan evaluasi implementasi otonomi daerah dan dinamika operasionalnya menjadi sangat penting untuk terus kita cermati. Pemantauan, atau *monitoring* memiliki berbagai pemahaman dengan kategori-kategorinya. *Monitoring* adalah suatu kegiatan yang melihat konsekuensi kebijakan tertentu, bagaimana dan seberapa jauh hasil yang diharapkan memang terwujud. Dengan kata lain kegiatan ini lebih berada pada dimensi proses dari *policy action* ke *policy outcomes* (dari penerapan ke hasil/dampak). Artinya, kegiatan ini menghasilkan sejumlah pemahaman dan penjelasan berkenaan dengan proses penerapan program yang dipantau.

Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia yang merupakan suatu wahana kerjasama antara pemerintah, masyarakat sipil dan dunia usaha Indonesia bersama dengan masyarakat internasional menjadi fasilitator untuk mendukung multistakeholder dalam pembaruan tata pemerintahan di Indonesia. Prioritas program kerja Kemitraan adalah pemberantasan KKN, dan meliputi bidang desentralisasi dan otonomi daerah, pembaruan pelayanan publik dan birokrasi, pembaruan hukum/peradilan, serta dukungan kegiatan untuk menciptakan PEMILU yang adil, bersih dan transparan.

Dari Workshop hasil monitoring otonomi daerah yang dilakukan oleh JPIP bekerjasama dengan Kemitraan, pada tanggal 28 April 2004 di Surabaya, diketahui bahwa monitoring yang dilakukan memiliki kerangka berpikir teoretis-filosofis yang menjadi acuan pencapaian tujuan pelaksanaan otonomi daerah.

Kemajuan dipahami bukan dalam tafsir linier, yang memandang pencapaian pembangunan sekedar memakai kaca mata pertumbuhan. Kemajuan dalam otonomi daerah adalah kemajuan yang berkebebasan. Kemajuan merupakan perluasan kebebasan manusia, dari belenggu yang menghalangi terciptanya kebebasan substantif dan prosedural.

Workshop juga menyimpulkan bahwa kebebasan dari kemiskinan, kebodohan, atau rasa takut, misalnya, adalah kebebasan substantif. Sementara kebebasan untuk berusaha, memperoleh informasi, dan mendapatkan perlindungan hukum adalah contoh kebebasan prosedural. Artinya otonomi dipahami bukan desentralisasi kewenangan administratif belaka. Tetapi secara substantif dalam konteks pembangunan secara keseluruhan. Otonomi yang substantif, adalah otonomi yang berorientasi pada kemajuan dan pencapaian kebebasan.

Konsep dasar itu merupakan pengembangan pemikiran lebih lanjut dari pemenang nobel ekonomi 1998, Amartya Sen. Dalam karya *Development as Freedom*, Amartya Sen membangun konsep baru pembangunan, yang merupakan pertautan erat antara kebebasan dan kemajuan.

Mengadopsi pemikiran humanis Sen, konsep otonomi daerah adalah bagian besar dari upaya pembangunan. Kerangkanya merupakan kombinasi kebutuhan untuk bebas dan kebutuhan untuk maju. Otonomi bukan sekedar membuat daerah, bebas menjalankan kewenangan yang tadinya dipegang pusat. Lebih dari itu justru dengan otonomi kita harus mampu menjamin kebebasan masyarakat dari kemiskinan, kebodohan, rasa takut, bebas mengakses informasi, berekspresi, dan bebas dari diskriminasi hukum.

Internalisasi prinsip dan praktek *governance reform* dalam kehidupan bernegara di Indonesia memerlukan waktu panjang, namun dengan asa yang terus dipupuk dan komitmen yang teguh, kiranya *Indonesian Renaissance* bukan hanya menjadi wacana tetapi terwujudnya dalam kehidupan ketatanegaraan.

Pada bagian akhir perkenankan kami menegaskan bahwa dukungan terhadap program monitoring dan evaluasi pelaksanaan otonomi daerah merupakan bagian dari tugas utama kami dalam menjernihkan dan menyentuh hati nurani serta menjalin kemitraan dengan segenap elemen bangsa yang betul-betul cinta dan dicintai oleh rakyat. Sehingga bersama-sama membangun kembali bangsa menuju *Indonesian Renaissance*. Sudah jelas bahwa masa depan kita sebagai bangsa dapat kita tentukan sendiri, tanpa menggantungkan diri kepada orang lain.

Kami sadar sepenuhnya bahwa permasalahan yang dihadapi di lapangan adalah lebih rumit dan berkaitan dengan berbagai isu dan sektor. Namun kami tetap berharap bahwa buku ini dapat berguna sebagai bahan untuk mencoba memahami perilaku masyarakat penerima manfaat dalam mensikapi otonomi daerah. Akhirnya kami berharap buku "*Inovasi Sebagai Referensi*" ini dapat bermanfaat bagi semua pihak dan dapat menjadi input yang berharga bagi semua kalangan yang terlibat dalam pelaksanaan otonomi daerah baik dari perencanaan, pelaksanaan, pembinaan maupun pemeliharannya.



Arief Affandi

Direktur Eksekutif

JAWA POS INSTITUTE OF PRO-OTONOMI

KETIKA diperkenalkan pertama kali oleh Jawa Pos Institute of Pro-Otonomi 17 Agustus 2001, Otonomi Award sengaja didesain sebagai kompetisi kabupaten dan kota se-propinsi – bukan nasional. Otonomi Award tidak saja mengakui keberagaman modalitas, karakteristik dan tingkat perkembangan yang tajam antara kabupaten dan kota dalam propinsi yang berbeda, melainkan juga agar mendorong sinergi pemerintah propinsi-kabupaten/kota-media yang lebih erat dalam mengupayakanb kemajuan daerah melalui otonomi.

Berbeda dengan sistem rating atau pemeringkatan yang memberikan penghargaan tidak langsung, monitoring model Otonomi Award memang berusaha mengintrodusir perubahan melalui penganugerahan penghargaan yang lebih langsung atas beberapa capaian positif melalui sistem awarding atau penganugerahan predikat. Diharapkan dari eksisnya sistem anugerah publik yang kredibel dan berkelanjutan akan muncul efek kompetisi positif ke arah kemajuan.

Otonomi Award adalah bagian dari rekayasa sosial yang mengintrodusir, mengawal dan mengarahkan perubahan melalui agenda setting wacana. Bedanya dengan proyek rekayasa sosial lain, dalam Otonomi Award, agen perubahannya adalah publik, mekanisme perubahannya adalah kompetisi, dan sifat rekayasanya adalah alamiah-sukarela.

Melalui Otonomi Award suatu kondisi ideal mula-mula diperkenalkan sebagai aturan main. Barang siapa yang mencatat prestasi kemajuan sesuai aturan main diberikan penghargaan. Kredibilitas pemberi penghargaan yang terjaga memberikan nilai tambah bagi penerimanya. Nilai tambah penghargaan bagi penerimanya mendorong lebih banyak peserta untuk meningkatkan kemajuan kearahnya.

Lebih banyak peserta yang berupaya meningkatkan kemajuan berarti lebih banyak pihak yang menyesuaikan diri bergerak ke arah



lebih ideal yang dipersyaratkan. Jika secara bertahap kualitas aturan main ditingkatkan sementara agenda setting dimodifikasi, guna memberi penekanan lebih pada agenda-agenda luhur yang lebih strategis, maka perubahan secara bertahap kearah yang diharap niscayakan terjadi.

Dalam konteks demikian, Otonomi Award sesungguhnya adalah “referensi kemajuan baru”. Artinya, aturan main dan agenda setting wacana jalannya otonomi ideal.

Melalui Otonomi Award, sebuah arah baru kebijakan diusung, dikawal dan diarahkan oleh publik. Karenanya, menjadi keharusan yang tidak dapat ditolak, bahwa dalam setiap acuan dan referensinya, Otonomi Award dituntut senantiasa bergerak dalam koridor bagi sebesar-besarnya kemaslahatan publik.

Referensi kemajuan baru seperti apa yang diusung Otonomi Award? Tentu saja berbeda dengan tafsir umum kemajuan yang linier. Kemajuan dalam Otonomi Award adalah kemajuan yang berkebebasan. Artinya, progresivitas haruslah merupakan perluasan kebebasan manusia dari belenggu ketidakbebasan substantif [seperti kemiskinan, kebodohan, atau rasa takut] maupun ketidakbebasan prosedural [misal perlindungan hukum].

Isi dan inti dari tiap-tiap kemajuan, dengan demikian adalah kebebasan. Tiap-tiap kemajuan, haruslah mencakup secara sekaligus langkah maju dalam dua jenis kebebasan itu. Suatu jenis kemajuan yang membawa kebebasan di satu pihak namun tidak bagi jenis kebebasan yang lain tidak bisa dikategorikan sebagai kemajuan.

Kata kunci dalam mengusung referensi kemajuan baru dalam Otonomi Award adalah inovasi. Ia merupakan ukuran paling nyata keberhasilan Otonomi Daerah dalam menumbuhkan-kembangkan kemajuan berkebebasan dan kebebasan berkemajuan.

Otonomi daerah hadir dalam tingkat kesiapan, basis modalitas, kualitas tantangan dan pilihan prioritas yang beragam pada masing-masing daerah. Dalam konteks ini, inovasi menemukan arti pentingnya kembali.

Menilai kemajuan otonomi dalam ukuran inovasi berarti menilai seberapa jauh kebebasan yang dimiliki daerah mampu mendorong munculnya program, kebijakan serta gagasan lokal yang cerdas, khas dan genuine dalam mensiasati setiap bentuk keterbatasan atau mengoptimalkan setiap bentuk keunggulan yang daerah miliki.

Kami menyadari bahwa munculnya inovasi daerah untuk memintas kemajuan melalui Otonomi Daerah bukanlah hal mudah. Historis, kita tidak memiliki presedennya. Karena itulah, kami di Jawa Pos Institute of Pro-Otonomi dengan motto “Tiada Kemajuan Tanpa Kompetisi” berusaha mendorong daerah untuk berlomba-lomba

melakukan inovasi berkemajuan untuk mendorong perluasan kebebasan substantif maupun prosedural bagi rakyat di daerahnya.

Buku "*Inovasi Sebagai Referensi*" ini merupakan rekaman jejak-jejak inovasi daerah yang dirangkum pada monitoring otonomi daerah tahun ketiga di Jawa Timur. Kami sadar sepenuhnya bahwa perjuangan agar pembangunan berorientasi pada kesejahteraan rakyatnya masih banyak yang perlu dibenahi.

Kami berharap melalui buku "*Inovasi Sebagai Referensi*" ini memberi spirit dan mengingatkan kembali pada semua pihak terhadap makna pembangunan dalam bingkai otonomi daerah. Kemajuan Berkebebasan, Kebebasan Berkemajuan.





DAFTAR ISI

PENGANTAR EDITOR

Esensi Monitoring & Evaluasi ♦ v

oleh *Fahmi Wibawa*

SAMBUTAN

Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia ♦ xii

oleh *H. S. Dillon*

SAMBUTAN

Jawa Pos Institute of Pro-Otonomi ♦ xv

oleh Arief Affandi

DAFTAR ISI

 ♦ xix

PENDAHULUAN

Tak Sekedar Kebutuhan untuk Bebas,

Motif Dasar Otonomi adalah Kebutuhan untuk Maju ♦ 1

TEMUAN MONITORING OTONOMI TAHUN KETIGA

 ♦ 5

Bagian 1: Pemaparan Temuan Monitoring 3 Tahun Otonomi di Jatim ♦ 5

Bagian 2: Pembahasan Panelis ♦ 11

Tanya Jawab ♦ 15

Penutup ♦ 19

MAKALAH SEMINAR

 ♦ 21

Makalah I: Temuan Monitoring Otoda Tahun Ketiga di Jatim ♦ 21

Parameter Kinerja Politik ♦ 21

A. Kesiambungan Politik ♦ 21

B. Partisipasi Publik ♦ 25

C. Akuntabilitas ♦ 31

Parameter Pengembangan Ekonomi ♦ 38

A. Pertumbuhan Ekonomi ♦ 38

B. Pemerataan Ekonomi ♦ 46

C. Pemberdayaan Ekonomi Lokal ♦ 49

D. Pemberdayaan Ekonomi Lemah ♦ 53

Parameter Layanan Publik ♦ 56

A. Kesehatan ♦ 56

B. Pelayanan Pendidikan ♦ 66

C. Pelayanan Administrasi Dasar ♦ 71

Makalah II: Temuan Monitoring DPRD ♦ 82

Pengantar I: Otonomi Lumba-lumba ♦ 82

Pengantar II: Otonomi Award untuk DPRD ♦ 84

HASIL TEMUAN ♦ 101

A. Kinerja Fungsional ♦ 102

1. Kinerja Representasi ♦ 102
2. Kinerja Legislasi ♦ 104
3. Kinerja Kontrol ♦ 109
4. Kinerja Penganggaran ♦ 113
5. Kesimpulan ♦ 118

B. Kinerja Alokasi Sumber Daya [Distributif] ♦ 119

1. Isu Kebijakan Pro-Pendidikan ♦ 119
2. Isu Kebijakan Pro-Kesehatan ♦ 122
3. Isu Kebijakan Pro-Orang Miskin ♦ 127
4. Isu Kebijakan Pro-Pemerataan Ekonomi ♦ 130
5. Isu Kebijakan Pro-Lingkungan Hidup ♦ 134
6. Kesimpulan ♦ 139

REKOMENDASI ♦ 142

1. Rekomendasi Kinerja Fungsional ♦ 142
2. Rekomendasi Kinerja Distributif ♦ 143

PENYAMPAIAN VISI DAN MISI CALON PRESIDEN/WAKIL PRESIDEN ♦ 145

Moderator: Arief Affandi ♦ 145

Materi Penyampaian ♦ 145

Pertanyaan Forum ♦ 147

Jawaban Yusuf Kalla ♦ 149

Penutup ♦ 150

MALAM ANUGERAH OTONOMI AWARD 2004 ♦ 151

Daftar Peraih Otonomi Award 2004 ♦ 154

Otonomi Award Kategori DPRD ♦ 157

METODOLOGI PEMBERIAN AWARD ♦ 161

Tak Ada Kemajuan Tanpa Kompetisi ♦ 161

Simonev Comparative ♦ 161

Bagaimana Informasi Kemajuan Diperoleh ♦ 162

Mengukur Kemajuan ♦ 163

PENUTUP ♦ 166

LAMPIRAN

Parameter Indikator Kemajuan Otonomi ♦ 168

INDEKS

TAK SEKEDAR KEBUTUHAN UNTUK BEBAS, MOTIF DASAR OTONOMI ADALAH KEBUTUHAN UNTUK MAJU

GERAKAN kebangkitan otonomi di Indonesia, lebih sebagai respon atas kegagalan skematik model pembangunan sebelumnya yang sentralistik dan otoritarian.

Meski pikiran-pikiran federalisme ditolak banyak pihak, ide-ide otonomi diadopsi sebagai salah satu agenda penting reformasi.

Otonomi daerah di Indonesia, sepanjang sejarahnya, berada dalam tarik-ulur dua perspektif. Pertama, otonomi sebagai *administrative decentralisation* yaitu konsepsi yang melihat otonomi sebagai *the transfer of authority from central to local government*. Ini berarti bahwa otonomi dipahami lebih sebagai pelimpahan wewenang — ketimbang penyerahan kekuasaan. Tujuannya, sebatas penciptaan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan.

Kedua, otonomi sebagai *political decentralisation* ini melangkah lebih jauh. Tak sekedar memahami otonomi sebagai pelimpahan wewenang melainkan penyerahan kekuasaan — *the devolution of power from central to local government*.

Ketika pemerintah Orde Baru memberlakukan UU No. 5 tahun 1974, yang tengah terjadi sebenarnya ialah formalisasi pikiran-pikiran otonomi sebagai desentralisasi administratif. Oleh karenanya tidak heran jika dalam implementasinya undang-undang tersebut tidak banyak membawa perubahan berarti selain dari upaya pemerintah pusat untuk lebih mendelegasikan tugas — dan bukan kewenangan — kepada daerah. Konsepsi otonomi yang terbatas ini dalam perkembangannya menimbulkan banyak kritikan di kemudian hari.

Akan tetapi, periode terpenting dari derasnya tekanan ini tentu saja masa pasang reformasi tempo hari. Memanfaatkan momentum *euphoria* demokratisasi, sebuah tarikan ke arah aplikasi konsepsi otonomi sebagai desentralisasi politik berkembang semakin kuat.

Gerakan kebangkitan otonomi di Indonesia, lebih sebagai respon atas kegagalan skematik model pembangunan sebelumnya yang sentralistik dan otoritarian.

Meski pikiran-pikiran federalisme ditolak banyak pihak, ide-ide otonomi diadopsi sebagai salah satu agenda penting reformasi.

Dengan demikian, lebih dari sekedar gerakan desentralisasi kekuasaan. Gerakan kebangkitan otonomi Indonesia menemukan akarnya justru dalam kebutuhan-kebutuhan pemintasan kemajuan dalam kemajemukan. Sebuah genealogi kebangkitan baru yakni membawa persoalan otonomi ke arah yang lebih dekat dengan persoalan-persoalan progresivitas pembangunan.

Desentralisasi Tanpa Preseden

Berbeda dengan gerakan desentralisasi umumnya di dunia. Di Indonesia, tidak ditemukan preseden dan tradisi federalis yang mengakar, berkembang melembaga [*well-embedded*]. Tak sekedar dari itu, ironi besar desentralisasi di Indonesia ialah kendati terbesar dalam kualitas dan ragam kewenangan yang didaerahkan, persiapan yang dilakukan untuknya termasuk yang paling tergesa-gesa.

Berbeda dengan desentralisasi bertahap yang dilakukan di beberapa negara, desentralisasi Indonesia berlangsung masif dan radikal mengikuti ritme tuntutan perubahannya yang melaju cepat. Ditambah ketiadaan referensi historis bagi keberhasilan maupun penerapannya di masa lalu, upayanya kini lebih nampak sebagai usaha uji coba.

Dalam kondisi yang sarat perubahan masif, miskin preseden, bernuansa *trial and error*, dan tidak ditopang oleh perangkat operasional yang *sophisticated*, kemunculan praktek-praktek menyimpang di lapangan tentu saja bukan menjadi hal istimewa.

Karena itulah, dengan latar belakang yang sedemikian kompleks ini apabila muncul inisiatif cerdas, inovasi kreatif dan kearifan lokal menjadi amat bermakna. Ibarat oasis di tengah padang pasir.

Makna Baru Progresivitas

Berbeda dengan konsepsi progresivitas pembangunan konservatif pada umumnya, progresivitas sebagai etos dasar kebangkitan otonomi dewasa ini adalah progresivitas sebuah kemajemukan dalam upayanya memperluas kebebasan melalui cara-cara yang memberi kebebasan pula.

Dalam bahasa konseptual Amartya Sen, progresivitas yang seperti ini sesungguhnya progresivitas dari apa yang disebutnya sebagai pembangunan berpembebasan.



Diseminasi good practices otonomi melalui pameran 2003

Sen dalam karya *magnum opus* yang menghantarkannya meraih penghargaan nobel ekonomi 1998, *Development as Freedom*, mengemukakan bahwa progresivitas pembangunan berpembebasan adalah progresivitas pembangunan yang tidak saja menempatkan perluasan kebebasan sebagai tujuannya melainkan juga menempatkan perluasan kebebasan [baca:pembebasan] sebagai cara bagaimana tujuan itu dicapai. [Sen, 1998: 2].

Konsepsi *freedom for development*. Otonomi adalah kebebasan instrumental dan bukan tujuan dari pembangunan sejati. Otonomi tidak cukup dinilai dalam batas-batas seberapa jauh ia mampu menyediakan kebebasan melainkan lebih pada bagaimana kebebasan itu bermanfaat bagi pencapaian tujuan pembangunan sejati.

Konsepsi *development for freedom*. Pembangunan didefinisikan dalam tujuan-tujuan perluasan kebebasan. Kebebasan substantif didefinisikan sebagai hal yang luas yang mencakup tidak saja kebebasan dari kemiskinan, kelaparan, kebodohan, dan keterbelakangan tetapi juga kebebasan dari penindasan, ketidakadilan dan kesewenang-wenangan. Kebebasan berkemajuan, kemajuan berkebebasan.

Inovasi Sebagai Referensi

Ukuran paling nyata keberhasilan otonomi daerah dalam kerangka kemajuan berkebebasan dan kebebasan berkemajuan adalah inovasi.

Meski diselenggarakan secara serentak, otonomi daerah tidak beroperasi dalam kondisi awal, beban penyelenggaraan dan kemampuan memproduksi hasil yang sama bagi pemerintahan daerahnya.

Beberapa daerah, misalnya, dianugerahi kombinasi alamiah menguntungkan Namun beberapa daerah selain berada dalam tingkat kesiapan yang rendah, misalnya, beberapa daerah harus dihadapkan pada tingkat ketersediaan modalitas yang juga minim sementara tantangan dan permasalahan yang dihadapi bagi secara otonom demikian rumit.

Menilai kemajuan otonomi dalam ukuran inovasi berarti menilai seberapa jauh kebebasan yang dimiliki daerah mampu mendorong munculnya program, kebijakan serta gagasan lokal yang cerdas, khas dan genuine dalam mensiasati setiap bentuk keterbatasan atau mengoptimalkan setiap bentuk keunggulan daerah yang dimiliki.

Dalam konteks ini, inovasi menemukan arti penting. Inovasi bukan saja nama lain dari kearifan dan kejeniusan lokal yang terlembaga. Dalam tiap inovasi, terpendam senantiasa kreativitas. Jika terobosan mencerminkan kemajuan, kreativitas mencerminkan

kebebasan.

Inovasi tidak sekedar inisiatif, inovasi adalah sebuah terobosan. Jika inisiatif menggambarkan suatu prakarsa awal yang jeli, terobosan menggambarkan paduan kreativitas dan kecerdasan untuk keluar dari kebuntuan. Entah itu kebuntuan karena keterbatasan sarana atau kebuntuan karena kecenderungan mengupayakan segala sesuatu secara biasa-biasa saja.

Pada gilirannya, betapa pun bagus sebuah inovasi, ia tidak akan berguna jika tidak bermakna strategis, berpotensi produktif serta memberi efek sinambung.

Inovasi dikatakan strategis manakala ia tampil sebagai jawaban atas kebutuhan daerah yang paling krusial.

Inovasi dikatakan produktif manakala mampu beroperasi di lapangan sebaik yang diharapkan.

Inovasi dikatakan berkelanjutan manakala tersusun secara skematik, bukan hasil respon reaksioner, dan bervisi jauh ke depan.

Innovation	Good		Good	
	Idea	Practices	Short-Term Effect	Long-Term Effect
Creative	✓	-	✓	-
Strategic	✓	-	✓	✓
Productive	✓	✓	✓	-
Sustainable	✓	✓	✓	✓

Kombinasi kualitas strategis, strategis, produktif dan keberlanjutan suatu inovasi di tingkat gagasan maupun praktek, dalam efek jangka panjang maupun pendek, selanjutnya, merupakan penentu derajat dan kualitasnya sebagai sebuah kemajuan.



TEMUAN MONITORING OTONOMI TAHUN KETIGA

Bagian 1

Pemaparan Temuan Monitoring 3 tahun Otonomi di Jawa Timur

SESI pertama dari rangkaian acara Otonomi Award 2004 adalah Seminar Pemaparan Temuan Monitoring Tiga Tahun Otonomi Daerah di Jatim. Bertempat di Hotel Shangrilla Surabaya, seminar ini dihadiri oleh 120 peserta dari berbagai kalangan seperti: pemerintah daerah, legislatif daerah, perguruan tinggi, LSM, perwakilan lembaga donor serta masyarakat umum.

Seminar yang memakan waktu 2,5 jam ini dimoderatori oleh Drs. Haryadi, M.Si. Mewakili JPIP adalah para penelitiannya yaitu *Moch. Yunus, Wawan Sobari, Dadan Supardjo*. Pembahas pada forum ini adalah: Ibu *Erna Witoelar* (Ketua Pembina Yayasan Inovasi Pemerintahan Daerah & Ketua Bersama Patnership for Governance Reform) dan Bapak *Sodjuangan Situmorang* (Staf ahli bidang politik dan hukum Departemen Dalam Negeri).

Berikut adalah penulisan kembali apa yang dipresentasikan oleh Tim JPIP, ulasan dari para pembahas, serta sesi tanya jawab.

Presentasi Tim JPIP

Topik I :

Monitoring 3 tahun Otonomi Daerah di Jawa Timur

Penyaji : Moch. Yunus

Sebelum memaparkan hasil temuan, kami sampaikan terlebih dulu perspektif JPIP dalam melihat konsepsi pembangunan. Kami awali dengan cerita bencana kelaparan di Bangladesh. Korban jiwa yang terenggut cukup besar. Uniknya, hal ini justru terjadi disaat angka pertumbuhan pertanian menunjukkan angka peningkatan dibanding tahun-tahun sebelumnya. Potret kelaparan Bangladesh yang dipotret oleh *Amartya Sen*—peraih nobel ekonomi



Pemaparan temuan 3 tahun otonomi daerah di jawa timur

1988- memunculkan pertanyaan besar: Apakah pembangunan itu identik dengan pertumbuhan, capaian teknologi, dsb yang selama kita anut? Bagaimana dengan persoalan akses [daya jangkau] orang untuk memenuhi kebutuhannya?

Karena itulah, JPIP dalam melakukan penilaian kemajuan otonomi daerah meskipun tetap mengusung makna progresivitas [kemajuan] tetapi tidak dalam kerangka linier. Konsep baru yang diketengahkan adalah sebuah konvergensi canggih kebutuhan akan kebebasan dan kemajuan. Mengadopsi pemikiran Sen, konsep otonomi daerah sebagai pembangunan berbasis otonomi berusaha memahami otonomi daerah dalam kerangka kompromi komprehensif kebutuhan untuk bebas dan kebutuhan untuk maju.

Konsepsi freedom for development. Otonomi adalah kebebasan instrumental dan bukan tujuan dari pembangunan sejati. Otonomi tidak cukup dinilai dalam batas-batas seberapa jauh ia mampu menyediakan kebebasan melainkan lebih pada bagaimana kebebasan itu bermanfaat bagi pencapaian tujuan pembangunan sejati.

Konsepsi development for freedom. Pembangunan didefinisikan dalam tujuan-tujuan perluasan kebebasan. Kebebasan substantif didefinisikan sebagai hal yang luas yang mencakup tidak saja kebebasan dari kemiskinan, kelaparan, kebodohan, dan keterbelakangan tetapi juga kebebasan dari penindasan, ketidakadilan dan kesewenang-wenangan.

Pendek kata, penilaian kemajuan dalam konteks otonomi adalah cara memahami dan menilai daerah dalam seberapa jauh ia mampu berperan sebagai short-cut atau jalan pintas bagi bertumbuh-kembangnya kemajuan berkebebasan dan kebebasan berkemajuan.

Sistem Monitoring dan Evaluasi [*Simonev*] yang dikembangkan JPIP mencakup spektrum luas isu-isu pembangunan pada umumnya. Otonomi daerah kami sadari di berbagai wilayah dan periode pantauan boleh jadi berbeda-beda penekanan. Kendati demikian, secara garis besar, isu-isu umumnya bergerak dalam spektrum yang sama. Layaknya platform umum lembaga, spektrum isu-isu ini menetapkan garis batas bidang isu pantauan, melukiskan gambaran kemajuan ideal, serta memberi petunjuk umum bagi pengembangan parameternya.

Terdapat 27 [dua puluh tujuh] isu strategis yang tergabung dalam sebelas indikator dan 3 [tiga] parameter umum pemantauan. 3 parameter ialah: **perbaikan layanan publik, pengembangan kehidupan ekonomi, dan manajemen resiko-resiko lokal.** Berkaitan dengan Otonomi Award, isu-isunya disesuaikan secara kontekstual.

Tabel 1:
Parameter, Indikator & Isu Strategis
Monitoring Otonomi Daerah di Jawa Timur

Pelayanan Publik		Pengembangan Kehidupan Ekonomi		Manajemen Resiko Lokal	
Indikator	Isu Strategis	Indikator	Isu Strategis	Indikator	Isu Strategis
Kesehatan	Mudah, murah, terjangkau	Pertumbuhan	Pertumbuhan pendapatan, investasi & kesempatan kerja	Kesinambungan politik	Minimalisir resiko instabilitas, kemandulan politik, transisi nirlem-baga & inkonsistensi kebijakan lokal.
Pendidikan	Mudah, murah, terjangkau	Pemerataan	Distribusi pendapatan, pemerataan akses modal	Partisipasi	Pelibatan publik pada kebijakan strategis dan kebijakan umum.
Administrasi	Murah, cepat dan mudah	Pemberdayaan Ekonomi Lokal	Penguatan lembaga ekonomi lokal, perhatian khusus kelompok ekonomi lokal & berpenghasilan rendah	Akuntabilitas	Transparansi, integritas & akseptabilitas pejabat publik.

Karena itulah, sebagai bagian dari mewacanakan kemajuan otonomi berdasarkan framework yang telah JPIP buat – penekanan monitoring dalam 3 tahun otonomi daerah di Jawa Timur didasarkan pada 3 parameter, indikator serta isu strategis sebagaimana tabel diatas. Berikut uraian temuan monitoring otonomi daerah selama 3 tahun di Jawa Timur secara garis besar [selengkapnya lihat makalah].

Topik II : DPRD di Tahun Awal Monitoring

Penyaji : Wawan Sobari

Tahun ini, kami tidak hanya memonitoring dalam pemerintah daerah dalam perspektif eksekutif tetapi juga monitoring terhadap kinerja legislatif [DPRD]. Alasannya, peran DPRD semenjak otonomi daerah diberlakukan mempunyai posisi yang signifikan. Hanya saja, untuk tahap awal monitoring ini penilaian kinerja DPRD dibatasi pada

inisiatif-inisiatif secara institusional dari DPRD yang memberi kontribusi bagi kemajuan daerah.

Sebuah inisiatif tidak akan berkontribusi bagi kemajuan daerah bila tidak bermakna. Terdapat 4 makna yang mempunyai nilai bagi inisiatif DPRD yaitu *acceptability* [diterima masyarakat], *consistence* [konsisten], *Conflict risk* [minimal resiko konflik], dan *sustainable* [berprospek dan berlanjut].

Terdapat 4 [empat] parameter dalam mengukur kinerja DPRD yaitu: Fungsional [*functional performance*], perubahan [*agent of change*], kebijakan distributif [*distributive performance*] dan membangun kepercayaan [*trust building performance*]. Selengkapnya sebagai berikut:

Tabel 2:
Parameter & Indikator
Monitoring DPRD di Jawa Timur

Fungsional	Perubahan	Alokasi Sumber Daya	Membangun Kepercayaan
Indikator	Indikator	Indikator	Indikator
Representasi	Demokratisasi sistem politik daerah	Pro-pendidikan	Citra pemberantasan KKN
Legislasi	Pendewasaan perilaku politik masyarakat	Pro-kesehatan	Kemampuan penyelesaian masalah
Kontrol	Pengelolaan konflik secara damai	Pro-orang miskin	Diskriminasi
Penganggaran	Ruang partisipasi publik	Pro-pemerataan ekonomi	Motif keuntungan politik
	Pembangunan transparansi pemerintahan	Pro-lingkungan hidup	Intervensi positif DPRD atas eksekutif

Di tahun awal monitoring DPRD – dari 4 parameter kinerja DPRD-, JPPI hanya memantau 2 parameter saja yaitu Parameter Fungsional & Parameter Alokasi Sumber Daya.

Setelah melakukan monitoring selama setahun sejak 1 Januari 2003 hingga 31 Desember 2003 kami memperoleh temuan-temuan yaitu:

A. Inisiatif pada Kinerja Fungsional

Sebagai institusi yang berdampingan dengan eksekutif, DPRD memiliki fungsi-fungsi dalam pemerintahan. Karena itu, untuk mengetahui kinerja fungsional ini bisa diukur pada dampak fungsi-fungsi yang dijalankan DPRD meliputi 4 indikator yaitu: representasi, legislasi, kontrol & penganggaran.

Fungsi representasi, DPRD masih menggunakan mekanisme fungsional yang terpaku pada pola lama dan cenderung menunggu bola. Seperti diketahui, terdapat 3 pola yang biasa digunakan DPRD yaitu: pasif [masyarakat yang datang], reaktif [bergerak baru setelah kasus], serta aktif. Uniknya, representasi aktif seringkali mengatasnamakan fraksi yang bukan bagian dari alat kelengkapan DPRD. Fraksi lebih sebagai identitas partai/kelompok partai. Ini memunculkan kekhawatiran bahwa representasi lewat fraksi bisa dianggap mewakili konstituen partai atau kelompok partainya saja.

Fungsi legislasi, dari 38 kabupaten/kota di Jawa Timur hanya 3 daerah yang mampu menghasilkan Peraturan Daerah [Perda] inisiatif yaitu Pengelolaan Dana Cadangan Daerah [DPRD Kota Pasuruan], Peran serta masyarakat [DPRD Kab. Sumenep] dan Penanganan Prostitusi [Kab. Jember]. Selain itu, terdapat DPRD yang berinisiatif mengkaji aturan pelaksanaan UU 22/99 – yang belum dikeluarkan pemerintah- demi mencapai kesamaan visi & pemahaman implementasi otonomi daerah.

DPRD Kota Pasuruan

Penggunaan dana cadangan daerah secara jelas diatur dalam perda no.3/2001. perda inisiatif DPRD kota pasuruan ini mengatur bahwa penggunaan dana cadangan hanya untuk keadaan memaksa dan yang tidak dapat dibebankan pada APBD. Hasilnya, cukup efektif. salah satu buktinya, penggunaan dana cadangan untuk pembebasan tanah warga akibat pembangunan jalan tembus lingkaran selatan. perda juga mengatur, penggunaan dana cadangan harus mendapat persetujuan DPRD dan dilaporkan tiap 3 bulan sekali. Hingga tutup buku tahun 2003, dana cadangan daerah masih menyisakan Rp. 31 milyar.

DPRD Kab. Sumenep

Peraturan daerah yang dihasilkan selama ini masih didominasi pengaturan administrasi dan penataan kelembagaan. Belum menyentuh pada kebutuhan substansial masyarakat. contohnya: hak partisipasi. DPRD sumenep memberi payung hukum partisipasi masyarakat Melalui Perda No 4/2003. dengan perda ini, Setiap Rancangan Peraturan Daerah wajib disosialisasikan terlebih dahulu. Perda juga

menjamin bahwa masyarakat berhak dilibatkan dalam proses perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan kebijakan, serta penyampaian usul peningkatan pelayanan. peran serta masyarakat telah melekat sebagai hak di Sumenep.

DPRD Kab. Jember

Penanganan prostitusi biasanya tidak jelas. Asal ditangkap, dilepas, ditangkap lagi dan terus berulang. DPRD kab. Jember berinisiatif mengeluarkan Perda 12/2001 tentang penangan pekerja seks. Melalui Perda ini, dimandatkan pendirian Lokalisasi rehabilitasi prostitusi bertempat di desa Puger Kulon. Disamping bimbingan dan motivasi, rehabilitasi juga mencakup layanan kesehatan, pelatihan keterampilan, penyaluran ke dunia kerja dan bantuan modal usaha. Perda juga memandatkan pembentukan kelompok kerja dari kalangan pemerintah dan masyarakat untuk melakukan perencanaan dan pengorganisasian.

Fungsi Kontrol, dalam melakukan fungsi pengawasan DPRD bertumpu pada hasil bukan pada proses. Ditambah lagi, pengawasan tersebut tidak dilengkapi dengan indikator yang jelas. Meskipun demikian, dalam kaitan pengawasan penggunaan anggaran daerah ada daerah yang menerapkan manajemen yang mulai terukur dan obyektif.

DPRD Kab. Kediri

Untuk mencegah kebocoran dan patokan target tidak berbeda jauh dengan potensi ekonomi riil, DPRD kabupaten kediri menggunakan alat ukur yang argumentatif dan obyektif. caranya, merangkul lembaga konsultan untuk membuat rumus penghitungan yang jelas. Variabel PDRB, angka inflasi, eskalator harga, dan data-data lain dikombinasikan dengan rumus penghitungan yang bisa dioperasionalkan. kini DPRD kabupaten kediri mempunyai rumus tersendiri. “yang penting argumentatif , tidak asal patok target”.

Fungsi Penganggaran, untuk alokasi anggaran, DPRD memberikan prioritas yang cukup besar pada upaya untuk mencari sumber-sumber PAD selain pajak dan retribusi. Sedangkan dalam hal proses penganggaran, pada tahap awal perencanaan melalui Rakorbang desa hingga tingkat kab/kota masyarakat dilibatkan. Tetapi ketika rapat-akhir yang mempertemukan Panitia Anggaran DPRD dan Tim Anggaran eksekutif, masyarakat tidak dilibatkan sekali dalam proses tersebut.

B. Inisiatif Kinerja Alokasi Sumber Daya

Indikator ini digunakan untuk mengukur preferensi kebijakan yang dibuat DPRD dalam alokasi sumberdaya. DPRD mempunyai otoritas untuk membuat kebijakan distributif untuk masyarakat. Hal ini bisa dilihat dari produk-produk kebijakan atau reaksi DPRD, terhadap kebijakan eksekutif atas distribusi sumberdaya.

Setelah melakukan monitoring sepanjang tahun 2003, JPPI menemukan bahwa fungsi ini belum begitu berjalan sebagaimana kinerja fungsional yang sudah mulai berjalan. Alasannya, kinerja distributif dijalankan DPRD dengan cara yang pasif menunggu, mengevaluasi dan hanya menyetujui proposal program. Meskipun demikian, sebenarnya masih ada beberapa DPRD yang memiliki inisiatif untuk terlibat lebih jauh dalam upaya mempengaruhi kebijakan yang diambil. Contoh: dalam kebijakan pendidikan, hampir semua DPRD di Jatim mengukui untuk mendukung alokasi anggaran untuk pendidikan. Begitupun pada alokasi anggaran untuk kesehatan.

Bagian 2

Pembahasan Panelis

Pembahas I:

Sodjuangan Situmorang [Staf ahli bidang politik dan hukum Departemen Dalam Negeri]

Pemerintah pusat menyadari bahwa diperlukan ratusan dan ribuan peraturan pelaksana agar implementasi otonomi daerah berjalan optimal. Sebagai sebuah proses, melalui Depdagri kami telah berusaha keras untuk melengkapi pelaksanaan otonomi dengan sejumlah Peraturan Pemerintah. Meskipun masih dirasakan kurang, tetapi spirit antusiasme dan perubahan dari Depdagri amat besar untuk mendorong kemajuan otonomi daerah.

Inisiatif dari semua pihak untuk mendorong kemajuan otonomi daerah tentu saja perlu diapresiasi. Apa yang dilakukan oleh Jawa Pos Institute of Pro-Otonomi melalui serangkaian parameter dan indikator bagaimana mengukur sebuah kemajuan dalam otonomi tentu disambut gembira oleh kami. Dan tidak hanya JPPI saja, lembaga lainpun banyak melakukan sebagaimana baru-baru ini oleh Komite Pemantau Pelaksanaan Otonomi Daerah [KPPOD] melalui KPPOD award.

Yang perlu menjadi catatan, mungkin terletak pada transparansi dan akuntabilitas bentuk penilaiannya. Parameter dan indikator perlu diketahui oleh publik. Apa-apa yang menjadi titik tekan penilaian.

Inovasi Sebagai Referensi merupakan bagian dari advokasi sekaligus media diseminasi bahwa otonomi daerah sangat dibutuhkan bangsa Indonesia. Betapa tidak, dengan semangat otonomi kreatifitas-kreatifitas Daerah dalam mengelola tata pemerintahan dan memberikan pelayanan publik tidak lagi tergantung kepada Pusat. Kreatifitas-kreatifitas itulah yang kami sebut sebagai inovasi. Inovasi tidaklah terlahir begitu saja. Ia lahir sebagai upaya menyasiasi kelemahan, realistis memanfaatkan potensi yang ada, serta tidak membebani masyarakat. Ibarat sebuah kontinum panjang membentang, tiga tahun pelaksanaan bukanlah waktu yang cukup untuk menjatuhkan palu putusan bahwa otonomi daerah hanya membuahkan "raja-raja kecil" dan serangkaian kesemrawutan di daerah. Media massa kadang terlalu bias dalam memberitakan otonomi daerah. *Over-exploitative* dalam memaparkan tabiat buruk daerah, dan dangkal-dangkal saja dalam mengapresiasi inovasi Daerah. Hal ini sangat bisa dimaklumi, karena bagi media massa *bad news is good news*. Tetapi, yang tidak bisa dimaklumi jika Pusat menjadikan *bad news* tersebut sebagai referensi utama untuk menilai otonomi. Memang diakui, tidak semua daerah mampu dan mempunyai semangat untuk melakukan inovasi (*positively-creative*). Tapi setidaknya di beberapa tempat semangat itu telah membawa kemajuan bagi daerah dan masyarakatnya. Dan, niat tulus buku ini adalah menampilkan semangat yang membawa kemajuan tersebut. Jaman sentralisasi tempo hari menyadarkan kita bahwa Jakarta tidak bisa melakukan semuanya, dari Sabang sampai Merauke, dari Timor sampai Talaud. Jakarta tidak saja terlalu terlalu besar untuk mengurus masalah kecil, tetapi juga terlalu kecil untuk mengurus masalah besar. Karenanya, otonomi daerah harus jalan terus.

Jawa Pos Institute of Pro-Otonomi (JPIP) adalah lembaga independen nirlaba yang secara intensif melakukan monitoring dan evaluasi pelaksanaan otonomi daerah. Lembaga ini didirikan oleh *Jawa Pos Group* pada tanggal 1 April 2001, tiga bulan setelah otonomi daerah resmi diberlakukan. Sebagai lembaga yang *concern* pada kemajuan pelaksanaan otonomi daerah, JPIP selalu mendorong pemerintah kabupaten dan kota untuk berinovasi pada pengembangan ekonomi, pelayanan publik, dan minimalisasi risiko politik lokal. Tiga parameter inilah yang secara konsisten digunakan untuk menilai kemajuan pelaksanaan otonomi di 38 kabupaten/kota di Jawa Timur. Setiap tahun, kepada kabupaten dan kota yang memiliki kinerja terbaik pada tiga parameter tersebut diberikan apresiasi tertinggi berupa *Otonomi Award*. Dan, mulai tahun 2003 JPIP juga melakukan monitoring dan evaluasi atas kinerja DPRD kabupaten/kota di Jawa Timur.

ISBN 979356506-3