

I. Kerangka Konseptual

A. Pendahuluan

Partnership Governance Index mendefinisikan governance sebagai proses pembuatan peraturan dan implementasi melalui interaksi antara negara, masyarakat sipil, masyarakat ekonomi berbasis prinsip saat ini.

B. Arena

Partnership Governance Index mengukur empat arena penting yang terlibat dalam pembuatan dan pelaksanaan kebijakan atau yang sering kita sebut dengan tata pemerintahan. Keempat arena itu adalah pemerintah, birokrasi, masyarakat sipil, dan masyarakat ekonomi. Masing-masing arena didefinisikan untuk memberikan kerangka pikir yang sama, kemudian masing-masing diidentifikasi peran yang dimainkannya dalam tata-kelola pemerintahan. Berikut ini adalah penjelasan masing-masing arena tersebut;

(1) Pemerintah (*Government*), adalah lembaga pembuat kebijakan (*policy-making body*) pada level provinsi. Pemerintah dalam hal ini dimaksudkan menunjuk pada gubernur dan DPRD Provinsi. Arena ini melakukan fungsi pembuatan regulasi, koordinasi pembangunan, dan pengalokasian anggaran.

(2) Birokrasi (*Bureaucracy*), adalah lembaga pelaksana kebijakan (*executing body*) dan sekaligus merupakan jembatan antara pemerintah dan publik. Dalam hal ini birokrasi mencakup dinas-dinas dan badan lain setingkat yang berada di level provinsi. Arena ini melakukan fungsi pelayanan publik, peningkatan penerimaan keuangan daerah, dan pengaturan ekonomi daerah.

(3) Masyarakat Sipil (*Civil Society*), adalah individu atau kelompok masyarakat yang aktif berpartisipasi dalam proses *governance*. Arena ini melakukan fungsi advokasi kebijakan publik.

(4) Masyarakat Ekonomi (*Economic Society*), adalah individu atau kelompok masyarakat yang menjalankan usaha yang berorientasi profit dan terlibat dalam penyediaan barang dan jasa dalam menunjang pelaksanaan kebijakan. Arena ini melakukan fungsi partisipasi pelaku ekonomi di dalam tender dan pelaksanaan proyek-proyek pemerintah.

C. Prinsip

Dari sekian banyak prinsip untuk menilai tata kelola pemerintahan, Partnership memilih 6 prinsip yang dianggap paling sesuai untuk konteks sosial politik Indonesia. Prinsip-prinsip tersebut adalah:

(1) Partisipasi: tingkat keterlibatan para pemangku kepentingan dalam proses pembuatan keputusan.

(2) Keadilan: kondisi dimana kebijakan dan program yang diambil dalam tata-kelola pemerintahan diberlakukan secara adil (tanpa diskriminasi) kepada siapapun tanpa memperhatikan status, ras, agama, dan jenis kelamin.

(3) Akuntabilitas: kondisi di mana pelaku tata kelola pemerintahan bertanggung jawab atas tindakan-tindakannya dan responsif terhadap permintaan publik.

(4) Transparansi: kondisi di mana keputusan yang diambil oleh pelaku tata kelola pemerintahan jelas dan terbuka bagi masyarakat untuk menyaksikan, mempelajari, dan mengevaluasi.

(5) Efisiensi: kondisi dimana kebijakan dan program yang diambil telah menggunakan sumberdaya---manusia, keuangan, dan waktu--- secara optimal

(6) Efektivitas: kondisi di mana tujuan dari kebijakan dan program (output) tercapai sesuai dengan yang diharapkan.

D. Matriks

Apabila dilihat secara keseluruhan maka gambaran empat arena tata-kelola pemerintahan yang dinilai dengan menggunakan 6 prinsip tata kelola pemerintahan ini menjadi matriks yang terlihat seperti gambar dibawah ini.

Gambar 1: Matriks Tata Kelola Pemerintahan

	Partisipasi	Keadilan	Akuntabilitas	Transparansi	Efisiensi	Efektivitas
Pemerintah: - Pembuat Kerangka Kebijakan - Alokasi anggaran - Koordinasi Pembangunan (Koordinasi vertikal dan horizontal)						
Birokrasi: - Pendapatan Daerah (Revenue Collection) - Pelayanan publik - Pembuat Kebijakan Kegiatan Ekonomi Ekonomi						
Masyarakat Sipil: - Advokasi						
Masyarakat Ekonomi - Tender dan implementasi proyek Pemerintah						

II. Metodologi

Partnership Governance Indeks ini mengukur 4 arena dalam tata pemerintahan provinsi di Indonesia yaitu Pemerintah, Birokrasi, Masyarakat Sipil dan Masyarakat Ekonomi. Keempat arena ini dinilai berdasarkan enam prinsip tata pemerintahan yang baik yaitu Partisipasi, Keadilan, Akuntabilitas, Transparansi, Efisiensi dan Efektivitas.

A. Indikator

Untuk memberi nilai pada sebuah prinsip dalam arena tertentu diperlukan indikator. Indikator-indikator ini diturunkan dari fungsi arenanya yaitu pemerintah, birokrasi, masyarakat sipil, dan masyarakat ekonomi. Partnership memilih indikator yang paling penting, paling sensitif, dan memiliki sifat pembeda

(*discriminating power*) antara satu provinsi dan provinsi lain. Terkadang indikator yang dipilih untuk mengukur suatu prinsip hanya satu saja, yang merupakan proksi bagi indikator lain yang tidak perlu diukur.

Secara keseluruhan, pengukuran ini menggunakan 75 indikator. Ini terbagi ke dalam 33 indikator untuk Pemerintah, 20 indikator untuk Birokrasi, 9 indikator untuk Masyarakat Ekonomi, dan 13 indikator untuk Masyarakat Sipil. Distribusi indikator menurut Area dan Fungsi disajikan pada tabel berikut.

Tabel 1. Jumlah Indikator di Setiap Arena dan Fungsi

Arena	Fungsi	Jumlah Indikator
Pemerintah	Pembuat Kerangka Kebijakan	9
	Alokasi anggaran	14
	Koordinasi pembangunan	10
Birokrasi	Pendapatan Daerah (Revenue collection)	6
	Pelayanan publik	8
	Pembuat Kebijakan Kegiatan Ekonomi (Regulating economy)	6
Masyarakat Ekonomi	Tender dan implementasi proyek pemerintah	9
Masyarakat Sipil	Advokasi	13
Total		75

Untuk memudahkan pengidentifikasian maka setiap indikator diberi kode tertentu. Misalnya kami menyingkat setiap arena dan prinsip seperti yang tercantum di bawah ini.

- Arena: G=government, B=bureaucracy, E=economic society, dan C=civil society
- Prinsip: P=participation, F=fairness, A=accountability, T=transparency, I=efficiency, dan E=effectiveness

Contoh:

- (a) **G1T1** merupakan indikator pertama di arena **Pemerintah (Government)** fungsi **pertama** (kerangka kebijakan) di prinsip **transparansi**
- (b) **B2F1** merupakan indikator **pertama** di arena **Birokrasi** fungsi **kedua** (pelayanan publik) untuk prinsip **keadilan (Fairness)**

Daftar Indikator beserta kode yang digunakan selengkapnya disajikan pada **Lampiran 1.**

B. Menentukan Bobot Arena, Prinsip & Indikator

Kita ketahui bahwa berbagai arena, prinsip dan indikator yang digunakan dalam Partnership Governance Index (PGI) mempunyai tingkat kontribusi yang berbeda-beda terhadap terciptanya tata kelola pemerintahan yang baik. Oleh karena itu, salah satu tahap sangat penting sebelum arena, prinsip dan indikator ini dapat dibunakan dalam mengukur kinerja tata kelola pemerintahan provinsi adalah menentukan bobot masing-masing arena, prinsip dan indikator tersebut. Dalam hal ini metode pembobotan yang digunakan dalam PGI adalah AHP (*Analytical Hierarchy Procedures*).

AHP dipilih untuk mendapatkan bobot tiap indikator. Metode ini sepenuhnya mempercayakan pembobotan indikator pada pendapat/opini para ahli. Yang dimaksud ahli adalah orang-orang yang dinilai mempunyai pengetahuan/pengalaman memadai terkait indikator-indikator tersebut. Dengan demikian para ahli tersebut dapat akademisi, unsur pemerintah, pegiat lembaga swadaya masyarakat, pelaku usaha, dan lain-lain.

Langkah awal metode AHP adalah menentukan hirarki arena, prinsip, dan indikator tersebut. Selanjutnya disusun kuesioner AHP berdasarkan *pair-ways comparison* antar satu indikator dengan indikator lainnya, antar prinsip dengan prinsip lainnya dan antar arena dengan arena lainnya.

Kuesioner AHP tersebut digunakan oleh peneliti untuk mendapatkan pendapat para ahli. Dalam penelitian pendapat para ahli didapatkan melalui wawancara langsung ke para ahli tersebut secara individual, bukan melalui suatu forum bersama seperti FGD (*focus group discussion*). Berdasarkan pengetahuan dan pengalamannya, para ahli diminta untuk menetapkan prioritas arena, prinsip, serta indikator yang diyakini paling menentukan dalam peningkatan kinerja tata kelola pemerintahan daerah yang baik.

Kemitraan menentukan para ahli sebagai nara sumber/responden penelitian ini yang berasal dari kota Jakarta, kota Yogyakarta, dan kota Makassar. Pemilihan para ahli dari daerah daerah tersebut berdasarkan pertimbangan bahwa para ahli tersebut sebagian besar diantaranya telah terlibat pada tahap penyusunan indikator indikator penelitian.

B.1. Penyusunan Model AHP (Analytical Hierarchy Procedure)

B.1.1. Aksioma-Aksioma AHP

Ada empat buah aksioma yang harus diperhatikan dalam pemakaian model AHP. Pelanggaran dari setiap aksioma berakibat tidak validnya model yang dipakai. Keempat aksioma tersebut adalah:

Aksioma 1: *Reciprocal Comparison*, artinya si pengambil keputusan harus bisa membuat perbandingan dan menyatakan preferensinya. Preferensi tersebut harus memenuhi syarat resiprokal, yaitu jika A lebih disukai dari B dengan skala X , maka B lebih disukai dari A dengan skala $1/X$.

Aksioma 2: *Homogeneity*, artinya preferensi seseorang harus dapat dinyatakan dalam skala terbatas atau dengan kata lain elemen-elemannya dapat dibandingkan satu sama lain. Kalau aksioma ini tidak dipenuhi maka elemen-elemen yang dibandingkan tersebut tidak *homogenous* dan harus dibentuk suatu "*cluster*" (kelompok elemen-elemen) yang baru.

Aksioma 3: *Independence*, artinya preferensi dinyatakan dengan mengasumsikan bahwa kriteria tidak dipengaruhi oleh alternatif-

alternatif yang ada melainkan oleh obyektif secara keseluruhan. Ini menunjukkan bahwa pola ketergantungan atau pengaruh dalam model AHP adalah searah ke atas. Artinya perbandingan antara elemen-elemen dalam satu level dipengaruhi atau tergantung oleh elemen-elemen dalam level di atasnya.

Aksioma 4: *Expectations*, artinya untuk tujuan pengambilan keputusan, struktur hirarki diasumsikan lengkap. Apabila asumsi ini tidak dipenuhi maka pengambil keputusan tidak memakai seluruh kriteria dan atau obyektif yang tersedia atau diperlukan, sehingga keputusan yang diambil dianggap tidak lengkap.

B.1.2. Pembuatan Hirarki

Kerangka kerja pendekatan AHP adalah menguraikan tujuan atau sasaran yang hendak dicapai ke dalam elemen-elemen pembentuknya secara sistematis dengan cara menyusun suatu hirarki fungsional. Secara garis besar, aplikasi dari model AHP dilakukan dalam dua tahap yaitu: Penyusunan hirarki dan Evaluasi Hirarki. Penyusunan hirarki yang lazim disebut dekomposisi mencakup tiga proses yang berurutan dan saling berhubungan, yaitu identifikasi level dan elemen, definisi konsep dan formulasi pertanyaan. Proses penyusunan hirarki secara praktis adalah sebagai berikut: Pertama adalah mengidentifikasi tujuan keseluruhan pembuatan hirarki atau lazim disebut goal.

Dalam studi ini tujuan keseluruhan yang hendak dicapai adalah *Partnership Governance Index* (PGI). Setelah ditentukan tujuan, maka langkah selanjutnya adalah menentukan kriteria-kriteria yang diperlukan atau yang sesuai dengan tujuan keseluruhan tersebut. Dalam studi ini kriteria terdiri dari syarat-syarat atau keadaan yang dapat menunjang tercapainya tujuan keseluruhan. Dalam studi ini telah diidentifikasi sejumlah kriteria yang berpengaruh terhadap PGI yang kemudian disebut sebagai Arena. Arena ini masih bersifat sangat umum dan terdiri dari beberapa sub kriteria. Sub kriteria ini merupakan penjabaran lebih detail dari kriteria-kriteria yang masih sangat umum. Dalam studi ini sub kreteria

disebut sebagai indikator. Sub kriteria-sub kriteria yang teridentifikasi ternyata sangat luas, sehingga perlu dikelompokkan dalam kelompok sub kriteria dengan memperhatikan atribut yang dimiliki oleh sub kriteria. Sehingga pada level di atas sub kriteria ini ditambahkan alternatif yang menggambarkan kelompok kriteria tersebut. Dalam studi ini sub kriteria-sub kriteria yang ada dikelompokkan berdasarkan Prinsip yang terdapat di setiap Arena . Dalam hal ini indikator merupakan elemen terkecil yang berpengaruh terhadap tujuan yang hendak dicapai.

Dengan pendekatan AHP, elemen-elemen pembentuk PGI tersebut disusun secara berurutan dari level paling atas hingga paling bawah (terkecil) dalam suatu bentuk hirarki fungsional. Level paling atas adalah tujuan yang hendak dicapai dalam studi ini yakni PGI. Level dibawahnya terdiri dari 4 (empat) Arena, dan level ke-3 dibawah setiap Arena masing-masing terdapat 6 (enam) Fungsi untuk setiap Arena. Selanjutnya pada level paling bawah (ke-4) terdapat 83 Indikator yang tersebar dibawah setiap Fungsi dan Arena. Hirarki yang tersusun ini adalah yang dijadikan pedoman dalam mengukur Indeks Tata Kelola Pemerintahan yang Baik. Untuk lebih jelasnya lihat *Hirarki Partnership Governance Index*.

B.2. Bobot Arena, Prinsip dan Indikator

Setelah hirarki fungsional PGI terbentuk, langkah selanjutnya adalah menentukan bobot pengaruh setiap elemen terhadap hirarki di atasnya (setiap elemen pada suatu level terhadap level hirarkii yang lebih tinggi). Pertama kali yang dilakukan adalah dengan membobot pengaruh setiap Arena terhadap Tujuan Keseluruhan, setelah itu membobot pengaruh setiap Prinsip terhadap Arena, dan terakhir adalah membobot setiap Indikator terhadap Fungsi. Pada studi PGI, pembobotan setiap elemen (Arena, Prinsip dan Indikator) dilakukan oleh 22 pelaku usaha di daerah.

Dalam pendekatan AHP ini dikenal dua jenis bobot setiap elemen, yakni bobot lokal dan bobot global.

1. **Bobot lokal** adalah bobot pengaruh setiap elemen dalam satu level terhadap level di atasnya. Yaitu bobot pengaruh Arena (level ke-2) terhadap sasaran yang hendak dicapai (level ke-1), bobot Prinsip (level ke-3) terhadap Arena (level ke-2), dan bobot indikator (level ke-4) terhadap Prinsip (level ke-3).
2. **Bobot global** adalah bobot pengaruh setiap Indikator atau Prinsip terhadap tujuan (PGI). Untuk Arena tidak dikenal bobot lokal dan bobot global, karena Arena berada pada level ke-2 sehingga bobot lokal Arena sama dengan bobot globalnya. Bobot global Prinsip diperoleh dari hasil perkalian antara bobot lokal suatu Prinsip dengan bobot Arenanya, sementara bobot lokal Indikator diperoleh dari hasil perkalian setiap bobot lokal Indikator dengan bobot lokal Prinsip dan dikalikan dengan bobot Arena. Artinya bahwa dengan diketahui bobot lokal setiap elemen hirarki akan dapat dihitung bobot global dari masing-masing elemen. (*lihat hasil pembobotan Arena, Fungsi, indikator Indeks Good Governance*). Rumus untuk mendapatkan Bobot Global Prinsip dan Bobot Global Indikator adalah sebagai berikut:

$$\text{Bobot Global Prinsip} = \text{Bobot Lokal Prinsip} \times \text{Bobot Arena}$$

Contoh 1: Bobot Global Prinsip Partisipasi pada Arena Pemerintah

$$\begin{aligned} &= \text{Bobot Lokal Prinsip Partisipasi} \times \text{Bobot Arena Pemerintah} \\ &= 0,096 \times 0,334 \\ &= 0,032 \end{aligned}$$

$$\text{Bobot Global Indikator} =$$

$$\text{Bobot Lokal Indikator} \times \text{Bobot Lokal Prinsip} \times \text{Bobot Arena}$$

Contoh 2: Bobot Global Indikator Kualitas Publik Hearing Pembahasan RAPBD pada Prinsip Partisipasi di Arena Pemerintah

$$\begin{aligned} &= \text{Bobot Lokal Indikator Kualitas Publik Hearing} \times \text{Bobot Lokal Prinsip} \\ &\text{Partisipasi} \times \text{Bobot Arena Pemerintah} \\ &= 0,304 \times 0,096 \times 0,334 \\ &= 0,010 \end{aligned}$$

B.3. Intensitas Indikator PGI

Sumber data yang digunakan sebagai indikator PGI berasal dari beberapa jenis data, yakni berasal dari data primer yang merupakan opini responden yang dalam penelitian ini adalah *well informed person* (WIP), dan indikator data sekunder baik yang berasal dari studi dokumen maupun data-data kuantitatif statistik daerah. Untuk keperluan penghitungan indeks, setiap indikator harus memiliki intensitas yang dinyatakan dalam atribut tertentu. Terdapat banyak cara untuk membuat intensitas indikator. Yang paling umum adalah dengan mengelompokkan indikator-indikator tersebut kedalam kelompok berdasarkan skala tertentu. Dalam studi ini, setiap indikator dibuat dalam intensitas dengan skala yang berbeda-beda dengan *range* tertentu dan dikelompokkan dengan memberikan atribut tertentu misalnya: 0 s/d 4.

Intensitas indikator data primer, diperoleh dari WIP atas pertanyaan mengenai indikator-indikator yang digunakan.

Contoh 3: indikator persepsi masyarakat terhadap korupsi. Bisa dikelompokkan menjadi:

- 0 = korupsi sangat tinggi
- 1 = korupsi tinggi
- 2 = korupsi sedang
- 3 = korupsi rendah
- 4 = korupsi sangat rendah

Untuk intensitas indikator-indikator data sekunder, diperoleh dengan mengolah setiap data sekunder dan mengelompokkannya ke dalam skala tertentu. Misalnya dikelompokkan dari sangat rendah hingga sangat tinggi. (0 = sangat rendah dan 3 = sangat tinggi).

Contoh 4: indikator Besar anggaran penjaminan kredit UMKM dikelompokkan menjadi tiga intensitas yakni:

0 = buruk (di bawah rata-rata nasional = buruk)

1 = sedang (sama dengan rata-rata nasional)

2 = baik (atas rata-rata nasional)

Contoh 5: Indikator Kesenjangan distribusi anggaran pendidikan untuk setiap siswa antar kabupaten/kota dalam satu Provinsi. Pengelompokannya bisa dengan Angka; *benchmark = sample mean*. Dan selanjutnya dikelompokkan dengan formula tertentu kedalam beberapa kategori, misalnya: Kesenjangan sangat rendah (3), hingga kesenjangan sangat tinggi (0).

Bobot Intensitas Indikator

Dalam pendekatan AHP diyakini bahwa pengaruh setiap elemen terhadap tujuan keseluruhan hirarki tidak selalu sama dan bahkan hampir selalu berbeda. Hal tersebut juga berlaku untuk level yang paling rendah dalam sebuah hirarki yakni intensitas indikator. Di atas sudah dijelaskan, bahwa dalam studi ini setiap indikator dibuat dalam intensitas dengan skala yang berbeda-beda dengan *range* tertentu dan dikelompokkan dengan memberikan atribut nilai tertentu misalnya: 0 s/d 4. Dengan pendekatan AHP ini seharusnya setiap nilai intensitas indikator juga diberi bobot. Sebagai contoh untuk indikator persepsi masyarakat terhadap korupsi, yang dikelompokkan ke dalam intensitas 0 = korupsi sangat tinggi; 1 = korupsi tinggi; 2 = korupsi sedang; 3 = korupsi rendah; dan 4 = korupsi sangat rendah. Setiap kelompok intensitas ini diberi bobot dengan cara membandingkan besar kecilnya pengaruh antar setiap intensitas terhadap indikatornya. Misalnya: seberapa lebih pentingnya antara persepsi korupsi yang sangat tinggi dibandingkan dengan persepsi korupsi tinggi, dengan persepsi sedang, rendah, dan seterusnya. Perbandingan ini dilakukan dengan memberikan skor dengan skala 1 s/d 9, seperti pada proses pembobotan Arena, Prinsip, dan Indikator. Untuk pembobotan intensitas indikator ini dapat dilakukan dengan tiga alternatif:

1. Dilakukan oleh para ahli (*expert*) sekaligus pada proses pembobotan hirarki secara keseluruhan. Dalam studi ini, alternatif pertama ini tidak dilakukan dengan pertimbangan hirarki yang digunakan memuat elemen-elemen yang sangat besar. Dengan demikian matriks perbandingan yang harus diisi sangat banyak. Secara psikologis hal ini akan membuat kelelahan dan kejenuhan para ahli yang akan memberikan pembobotan. Jika dipaksakan maka akan mempengaruhi akurasi dan konsistensi jawaban dari para *expert*.
2. Pembobotan intensitas indikator dilakukan sendiri oleh tim peneliti. Tim peneliti yang memberikan bobot untuk intensitas masing-masing indikator (level hirarki paling bawah). Para ahli (22 orang) melakukan pembobotan untuk hirarki pada level I (Arena) hingga level III (Indikator), selanjutnya tim peneliti yang akan membuat perbandingan untuk level paling bawah yakni perbandingan antar intensitas setiap indikator. Hal ini sangat tergantung dari kesepakatan diantara tim peneliti, apakah mereka akan memberikan bobot yang berbeda-beda untuk setiap intensitas indikator, atau bobotnya akan dibuat sama untuk setiap intensitas indikator.
3. Tidak dilakukan pembobotan untuk setiap intensitas indikator. Cara ini mengasumsikan bahwa intensitas indikator memiliki bobot yang sama. Yang membedakan mereka adalah besar kecilnya nilai indikator yang dimiliki oleh setiap daerah.

B.4. Skor Indikator, Prinsip, Arena dan Skor Total (PGI)

Setelah kita memperoleh intensitas setiap indikator dan menentukan atribut untuk masing-masing indikator, selanjutnya kita dapat menghitung skor setiap indikator dan, prinsip, arena, serta skor total (PGI).

Setelah diperoleh intensitas setiap indikator dengan skala tertentu, langkah selanjutnya adalah menghitung skor setiap indikator. Pada penjelasan bobot indikator, prinsip dan bobot arena, dijelaskan bahwa ada dua jenis bobot, yakni bobot lokal dan bobot global. Untuk menghitung skor indikator, prinsip, arena dan

skor total juga dapat dilakukan dengan dua pendekatan, yakni dengan bobot global atau dengan bobot lokal.

1) Perhitungan Skor Indikator

Penghitungan skor dengan pendekatan bobot global pertama-tama dilakukan dengan menghitung skor indikator dengan formula sebagai berikut:

$$\text{Skor Indikator} = \text{Intensitas Indikator} \times \text{Bobot Global Indikator}$$

atau

$$\text{Skor Indikator} = \text{Intensitas Indikator} \times \text{Bobot Lokal Indikator} \times \text{Bobot Lokal Prinsip} \times \text{Bobot Arena}$$

Contoh 6: Skor Indikator Kualitas Public Hearing Pembahasan RAPBD Provinsi A

Indikator Kualitas Public Hearing Pembahasan RAPBD dikelompokkan dalam 3 intensitas, dengan atribut 0 sampai dengan 2, sebagai berikut:

0 = Buruk

1 = Sedang

2 = Bagus

- Indikator Kualitas *Public Hearing* Pembahasan RAPBD merupakan bagian dari Prinsip Partisipasi dalam Arena Pemerintahan.
- Bobot Arena Pemerintahan = 0,334 (bobot Arena ini terhadap PGI)
- Bobot Lokal Prinsip Partisipasi = 0,096 (bobot Prinsip ini terhadap Arena Pemerintahan)
- Bobot Lokal Indikator *Public Hearing* Pembahasan RAPBD = 0.304 (bobot indikator ini terhadap Prinsip Partisipasi), sedangkan bobot Globalnya = 0.010

- Jika diketahui suatu Provinsi A untuk indikator ini termasuk dalam kategori bagus (nilai 2), maka skor Indikator Kualitas *Public Hearing* Pembahasan RAPBD untuk Provinsi A adalah:

a. Skor Indikator dengan Pendekatan Bobot Global:

Skor Indikator Kualitas *Public Hearing* Pembahasan RAPBD untuk Provinsi A:

$$= 2 \times 0,010$$

$$= 0,020$$

Penghitungan skor dengan menggunakan pendekatan bobot lokal, akan diperoleh Skor Prinsip, Arena, dan Skor Total. Dengan pendekatan ini, besarnya skor Indikator, Prinsip, dan skor Arena tidak mencerminkan bobot pengaruhnya terhadap PGI secara keseluruhan. Penghitungan skor dengan pendekatan bobot lokal adalah sebagai berikut:

b. Skor Indikator dengan Pendekatan Bobot Lokal:

$$I_i = X_i \times BI_i \quad \dots\dots\dots (1)$$

Dimana:

- I_i : Skor Indikator i ;
- X_i : Intensitas Indikator i ; dan
- BI_i : Bobot Lokal Indikator i.

Skor yang diperoleh dengan rumus (1) tersebut di atas, merupakan skor lokal indikator dalam suatu Prinsip.

Contoh 7: Skor Indikator Kualitas *Public Hearing* Pembahasan RAPBD Provinsi A (seperti pada contoh 6)

Skor Indikator Kualitas *Public Hearing* Pembahasan RAPBD untuk Provinsi A:

$$= 2 \times (0,304 \times 0,096 \times 0,334)$$

$$= 2 \times 0,010$$

$$= 0,020$$

2) Skor Prinsip, Skor Arena, Skor Total (PGI)

Skor Prinsip diperoleh dari penjumlahan skor seluruh indikator yang tergabung dalam Prinsip yang bersangkutan. Skor Arena diperoleh dari penjumlahan skor Prinsip yang tergabung dalam Arena yang bersangkutan. Dan Skor Total adalah hasil penjumlahan seluruh skor empat Arena, atau jumlah dari seluruh indikator PGI (83 indikator). Dengan metode ini, skala skor masing-masing Indikator, Prinsip, atau Arena berbeda-beda tergantung dari besar bobot globalnya. Artinya adalah skala Indikator Kualitas *Public Hearing* Pembahasan RAPBD berbeda dengan skala skor Indikator Pertumbuhan Ekonomi, dan skala skor Prinsip Partisipasi berbeda dengan skala skor Prinsip Keadilan, serta skala skor Arena Pemerintah juga berbeda dengan skala skor Arena Masyarakat Ekonomi dan seterusnya. Dengan demikian besarnya skor setiap Indikator, Prinsip, dan Arena mencerminkan besar pengaruhnya terhadap PGI secara keseluruhan (skor total).

a. Skor Prinsip:

Skor Prinsip merupakan hasil penjumlahan seluruh skor indikator dalam Prinsip yang bersangkutan.

$$\text{Atau: } P = \sum_{i=1}^n (X_i \times BI_i) \dots\dots\dots (2)$$

Dimana **P**: Skor Prinsip; **X_i**: Intensitas Indikator i ; dan **BI_i** : Bobot Lokal Indikator i.

Contoh 8: Skor Prinsip Efisiensi pada Arena Pemerintah

Prinsip Keamanan terdiri dari 3 Indikator yakni:

- (1) Waktu Penerbitan Peraturan Gubernur mengenai Implementasi Perda;
- (2) Rata-rata Waktu Penyelesaian Perda di DPRD dalam 1 Tahun Terakhir;
- dan
- (3) Rasio Anggaran Aparatur terhadap Belanja Publik.

Jika dari hasil perhitungan skor masing-masing indikator telah diketahui, masing-masing besarnya adalah sebagai berikut:

Waktu Penerbitan Peraturan Gubernur mengenai Implementasi Perda			Rata-rata Waktu Penyelesaian Perda di DPRD dalam 1 Tahun Terakhir			Rasio Anggaran Aparatur terhadap Belanja Publik		
I_1	BI_1	$X_1 = I_1 \times BI_1$	I_2	BI_2	$X_2 = I_2 \times BI_2$	I_3	BI_3	$X_3 = I_3 \times BI_3$
2	0,194	0,388	3	0,219	0,657	0,50	0,587	0,294

Prinsip Efficiency
$P = \sum_{i=1}^n (X_i \times BI_i)$
1,334

b. Skor Arena:

Untuk mendapatkan skor Arena terlebih dahulu skor setiap Prinsip yang ada dalam Arena yang bersangkutan harus dikalikan dengan bobot lokal masing-masing Prinsip (bobot Prinsip terhadap Arena) dengan rumus sebagai berikut:

$$P_i = \left[\sum_{i=1}^n (X_i \times BI_i) \right] \times BP_i \quad \dots\dots\dots (3)$$

Contoh 9: Skor Prinsip Efisiensi pada Arena Pemerintah seperti pada contoh 8 di atas adalah 1,334. Bobot lokal Prinsip Efisiensi terhadap Arena Pemerintah adalah 0,124, Dengan menggunakan rumus (3) diperoleh skor sebesar: $1,334 \times 0,124 = 0,17$

Masing-masing skor Prinsip dikalikan dengan bobotnya masing-masing dengan rumus (3). Skor suatu Arena merupakan hasil penjumlahan dari seluruh Prinsip dengan dalam Arena yang bersangkutan yang terlebih dahulu dihitung ulang dengan rumus (3) di atas. Atau dapat dirumuskan sebagai berikut:

$$A = \sum_{i=1}^n P_i \quad \dots\dots\dots (4)$$

Dimana **A**: Skor Arena **P_i**: Skor Prinsip i

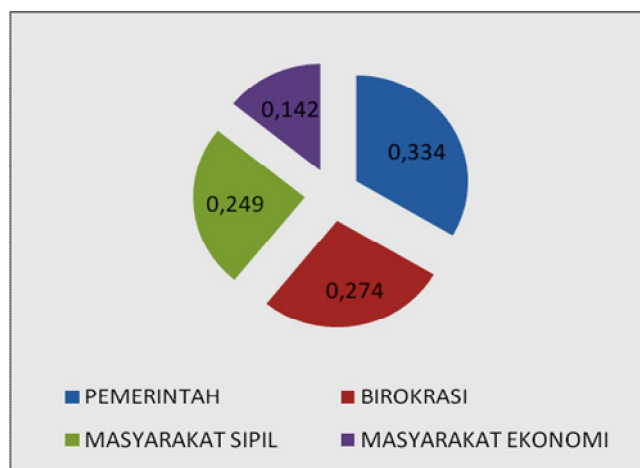
c. Skor Total:

Rumus (3) dan (4) digunakan juga untuk menghitung Skor Total PGI. Hanya saja skor Prinsip diganti dengan skor Arena. Artinya, skor Total adalah hasil penjumlahan skor 4 (empat) Arena (rumus 4) yang telah dikalikan dengan bobot masing-masing Arena. Perhitungan Skor dengan Pendekatan Bobot Lokal maupun dengan Pendekatan Global akan menghasilkan skor Total yang sama. Hasil yang berbeda hanya pada skor Indikator, Skor Prinsip dan Skor Arena, sementara Skor Total tetap memiliki hasil yang sama.

B.5. Hasil Pembobotan Arena, Prinsip dan Indikator

Berikut adalah *pie chart* hasil pembobotan di atas terhadap 4 arena penentu kinerja tata kelola pemerintahan.

Gambar 2. Bobot Arena



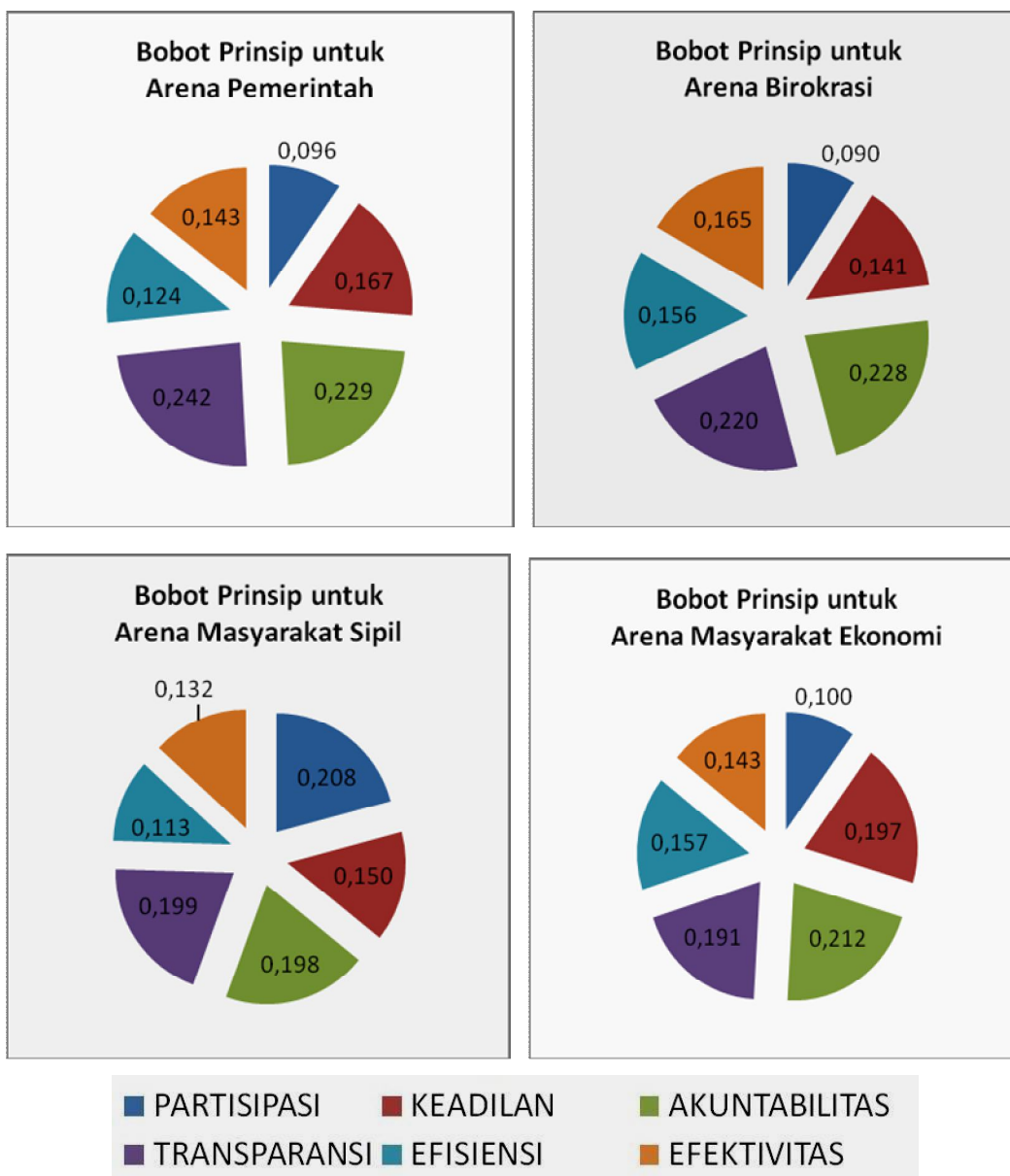
Dari gambar tersebut terlihat bahwa konsepsi tentang peran Pemerintahan (*government*) -- versi penelitian ini -- yang tercermin dari bobot (pembulatan) indikator indikatornya yang dinilai lebih penting dibandingkan tiga bidang/arena lainnya yaitu birokrasi (*bureaucracy*), masyarakat sipil (*civil society*) dan masyarakat ekonomi (*economic society*). Kelompok indikator seperti: kerangka kebijakan, alokasi anggaran, dan koordinasi pembangunan dalam arena pemerintahan (33%) dinilai lebih penting daripada kelompok indikator: pemungutan untuk pendapatan daerah, pelayanan dasar publik (kesehatan, pendidikan), dan kemudahan pelayanan investasi dalam arena birokrasi (28%).

Demikian pula terhadap kelompok indikator: tender dan implementasi proyek pemerintah dalam arena masyarakat ekonomi (14%), dan terhadap kelompok indikator upaya upaya masyarakat sipil dalam memperjuangkan kepentingan masyarakat dalam arena masyarakat sipil (25%).

Hasil pembobotan tersebut di atas dengan jelas memperlihatkan bahwa dalam batasan penelitian ini, peran pemerintah (pemerintah dan birokrasi) sebagai aktor pembangunan masih amat kuat (61%) dibandingkan peran masyarakat warga (masyarakat sipil dan masyarakat ekonomi). Namun demikian, bagaimanapun bobot peran masyarakat warga (total 39%) dalam batas tertentu cukup menunjukkan perannya yang cukup berarti sebagai pengimbang dominasi pemerintah. Dalam konteks otonomi daerah, peran yang memadai dari masyarakat warga menjadi salah satu ukuran penting keberhasilan otonomi yang semestinya menggeser peran utama pemerintah sebagai aktor menjadi peran fasilitator.

Sementara itu 4 kelompok gambar di bawah menunjukkan bobot 6 prinsip (partisipasi, keadilan, akuntabilitas, transparansi, efisiensi, dan efektivitas) untuk tiap arena (pemerintah, birokrasi, masyarakat sipil, dan masyarakat ekonomi). Bobot untuk tiap prinsip antar satu arena dengan arena lainnya jelas berbeda satu sama lain. Namun demikian secara singkat bisa dikatakan bahwa peran prinsip transparansi dan akuntabilitas di semua arena dinilai lebih penting dibandingkan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik lainnya. Untuk membahas lebih lanjut tentang peran tiap tiap prinsip dan indikatornya akan menarik apabila disertai data tiap tiap indikator dari masing masing daerah.

Gambar 3. Bobot Masing-Masing Prinsip Untuk Tiap Arena



C. Jenis dan Sumber Data

Dalam membuat indeks ini sejumlah data dikumpulkan untuk menjawab indikator-indikator yang telah dipilih. Data-data tersebut dikumpulkan dari dua macam sumber, yaitu data obyektif dan data yang berasal dari *well-informed person* (WIP). Data obyektif lebih diprioritaskan daripada data yang dihimpun dari orang tertentu yang dianggap memiliki informasi mengenai indikator yang diukur (*well-informed person*). Data obyektif merupakan data yang diperoleh dari

dokumen yang sudah dipublikasikan atau berupa pengamatan langsung dari obyek yang diukur. Data jenis ini dianggap memiliki nilai obyektivitas yang lebih tinggi daripada data dari WIP karena umumnya berupa angka kuantitatif yang diperoleh dengan metoda yang jelas dan dapat ditelusuri.

(a) Data Obyektif

Data obyektif yang dimaksud di sini adalah data statistik maupun dokumen resmi lain yang menunjukkan kondisi suatu keadaan atau bukti diadakannya suatu aktifitas. Data obyektif ini bersumber dari empat arena yang diteliti. Data di arena Pemerintah umumnya diperoleh dari dua sumber: sekretariat provinsi dan sekretariat DPRD provinsi. Pada umumnya, Bagian Humas Provinsi menjadi *focal point* untuk pencarian dan penggalan data di kedua sekretariat.

Sementara di arena Birokrasi, umumnya data-data yang diperlukan digali dari dinas-dinas (Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan, Dinas Sosial, Dan Dinas Pendapatan), badan daerah lain (Bappeda dan BKPM), dan lembaga pemerintah lainnya (BPS, BPK, dan BPKP). Untuk melengkapi data di kedua arena ini, informasi yang terdapat di website resmi pemerintah juga dijadikan rujukan.

Dokumen yang dikumpulkan dari arena pemerintah dan birokrasi di antaranya adalah:

- 1) APBD tahun terbaru dan dokumen terkait (RPJPM, RKPD, Prolegda, KUA, Nota Keuangan, PPAS)
- 2) Pelaksanaan rapat-rapat koordinasi
- 3) Kunjungan kerja Komisi-komisi DPRD ke kabupaten/kota dalam rangka berkoordinasi
- 4) Laporan audit BPK
- 5) Statistik daerah (jumlah penduduk, jumlah orang miskin, jumlah pengangguran, PDRB, gini rasio, indeks kemahalan, statistik kesehatan, statistik pendidikan, dan statistik perekonomian lainnya).

Sementara itu, hampir semua data yang dikumpulkan dari arena masyarakat sipil dan masyarakat ekonomi berupa data hasil wawancara, kecuali menyangkut laporan keuangan dan kegiatan organisasi masyarakat sipil.

(b) Well-Informed Person (WIP)

Well-informed person (WIP) merupakan orang yang berinteraksi langsung dalam proses tata kelola pemerintahan. Sumber data ini digali dengan cara wawancara menggunakan pedoman wawancara yang telah disiapkan. WIP dapat dikelompokkan menjadi dua. Kelompok pertama adalah mereka yang menjadi pelaku langsung dari indikator yang diukur. Di dalam kelompok ini termasuk pemerintah, birokrasi, masyarakat ekonomi, dan masyarakat sipil.

Kelompok kedua adalah mereka yang bukan pelaku langsung tetapi memiliki interaksi ataupun kepedulian terhadap kualitas tata kelola pemerintahan yang baik. Termasuk di dalam kelompok ini adalah pengamat atau akademisi dan wartawan. Kelompok kedua dipandang perlu untuk dimintai pendapatnya karena dianggap pihak yang independen dan kritis terhadap pelaksanaan tata kelola pemerintahan yang baik.

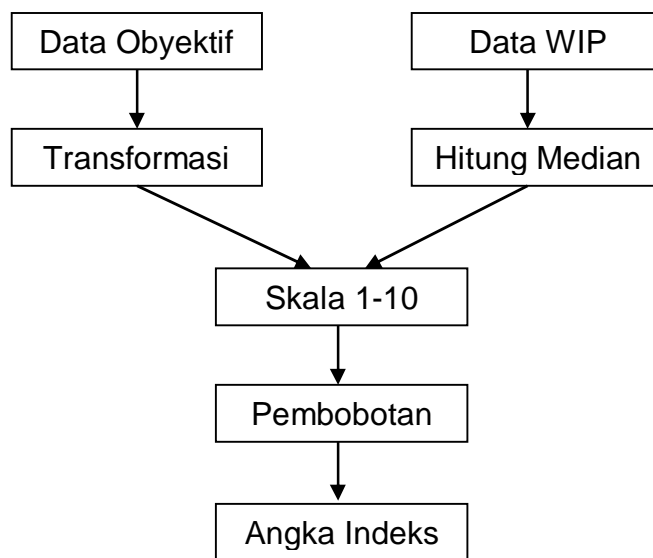
Agar data dan informasi yang dikumpulkan berasal dari orang yang tepat maka informan yang dipilih harus sesuai dengan syarat atau kriteria tertentu. Syarat ini umumnya terkait dengan tingkat pemahaman ataupun keterlibatan informan mengenai indikator indeks.

D. Menghitung Angka Indeks (Pengolahan Data dan Penentuan Angka Indeks)

Dari data yang sudah dikumpulkan, baik data obyektif maupun data yang bersumber dari wawancara dengan WIP, perlu diolah untuk mendapatkan angka indeks. Data obyektif akan melewati proses transformasi menjadi angka yang lebih sederhana, sementara data WIP akan dihitung nilai tengahnya

menggunakan ukuran median. Hasil transformasi dan penyederhanaan ini kemudian dikonversi ke dalam angka skala 1 hingga 10. Angka yang sudah baku ini belum bisa diagregasi menjadi angka indeks karena setiap indikator, prinsip dan arena memiliki bobot tersendiri. Karenanya, untuk mendapatkan angka indeks akhir data-data baku dalam skala 1-10 tersebut harus dibobot. Diagram alir proses perubahan data mentah menjadi angka indeks ditampilkan pada Gambar 4 berikut.

Gambar 4. Diagram Alir Konversi Data Mentah Menjadi Angka Indeks



Untuk data obyektif, perubahan data mentah menjadi angka skala indeks melawati tahap transformasi. Ada beberapa jenis transformasi yang dilakukan, yaitu konversi langsung, transformasi kebalikan, transformasi negatif, dan transformasi geser. Namun sebelum menjelaskan dan memberi contoh masing-masing jenis transformasi di atas, terlebih dahulu diuraikan mengenai median.

D.1. Median

Median merupakan nilai yang membelah serangkaian data menjadi dua bagian di mana separuh data nilainya lebih kecil dan separuhnya lagi nilainya lebih besar. Ukuran median digunakan untuk menghitung nilai tengah data yang diperoleh dari wawancara dengan WIP. Median lebih tepat digunakan di sini dan

bukan rata-rata (*mean*) karena data yang diperoleh dari WIP memiliki skala ordinal.

Contoh:

Indikator : Tingkat penggunaan fungsi-fungsi kontrol DPRD terhadap Gubernur
(G3A1)

Provinsi : NTB

Data : Akademisi : 3 3 3 3 2
Aktivis CSO : 2 1 3 2 1
Wartawan : 2 3 2
Birokrat : 3
DPRD : 4 3 3 3 2

Hasil : 3 (= median)

D.2. Konversi Langsung

Konversi langsung mengubah data mentah menjadi angka lebih sederhana tanpa penghitungan yang rumit. Konversi langsung dilakukan misalnya dengan dikali 100 atau dibagi 10. Pada beberapa kasus, konversi langsung ini mengubah data mentah menjadi angka skor 1-10.

Contoh 1:

Indikator : Persentase kelahiran yang dibantu medis (dokter dan bidan) terhadap total angka kelahiran (B2F1)

Provinsi : Kepulauan Riau

Data : 89,2%

Hasil : 8,92 (=89,2% x 100)

Contoh 2:

Indikator : Human Development Index (B2E2)

Provinsi : NAD

Data : 69,4

Hasil : 6,94 (=69,4/10)

D.3. Transformasi Kebalikan

Transformasi kebalikan mengubah data menjadi angka sebaliknya dengan cara mengurangi angka tersebut dari angka 1. Transformasi ini dilakukan karena data tersebut menunjukkan makna yang berlawanan, artinya semakin besar angkanya semakin buruk kenyataannya sehingga angkanya perlu dibalik. Data yang mendapat perlakuan seperti ini adalah data yang berupa rasio atau data lain yang nilainya lebih kecil dari 1.

Rumus:

Hasil = 1 – data

Contoh 1:

Indikator : Tingkat kesenjangan pendapatan (G2E4)
(*catatan: indikator ini diukur dengan gini ratio*)

Provinsi : DKI Jakarta

Data : 0,336

Hasil : 0,664 (=1 – 0,336)

Contoh 2:

Indikator : Rasio anggaran aparatur di belanja publik (G2I1)

Provinsi : DI Yogyakarta

Data : 0,147

Hasil : 0,853 (=1 – 0,147)

D.4. Transformasi Negatif

Transformasi negatif mirip dengan transformasi kebalikan. Keduanya mengubah data yang tadinya semakin besar nilainya semakin buruk maknanya menjadi data yang semakin besar nilainya semakin baik maknanya. Bedanya, di dalam transformasi negatif data dikalikan dengan minus satu (-1) .

Rumus:

Hasil = -1 x data

Contoh:

Indikator : Rata-rata waktu penyelesaian Perda di DPRD dalam 1 tahun terakhir
(G1I2)

Provinsi : Jawa Timur

Data : 166

Hasil : -166 (= -1 x 166)

D.5. Transformasi Geser

Transformasi geser digunakan jika ditemukan data yang nilainya negatif sehingga melalui transformasi ini data yang nilainya negatif akan menjadi positif. Data yang diubah bisa berupa data mentah (asli) atau data hasil transformasi sebelumnya, misalnya hasil transformasi negatif (lihat point 4 di atas). Transformasi geser menghasilkan nilai positif dari suatu angka negatif dengan cara menggeser semua data sejauh dua kali angka paling kecil.

Rumus:

Hasil = data – 2 x data paling kecil

Contoh:

Indikator : Pertumbuhan investasi (B3E1)

Provinsi : Bali

Data : -24% (data paling kecil)

Hasil : 24 (= -24 – 2 x (-24))

D.6. Transformasi Skala 10

Selain transformasi tersebut, indeks ini juga menggunakan transformasi skala 10 yang dimaksudkan untuk mengubah sebuah angka, baik data asli maupun data hasil transformasi, ke skala 1 - 10. Rumus yang digunakan adalah:

Rumus:

$$\text{Hasil} = 10 - (\text{batas atas} - \text{data yang akan dikonversi}) / \text{jarak}$$

di mana:

batas atas = rata-rata + 3 x simpangan baku (standard deviation)

jarak = (batas atas – batas bawah) / 9

batas bawah = angka terendah

Transformasi ini mensyaratkan adanya nilai batas atas suatu indikator, yaitu nilai tertinggi atau nilai ideal yang akan dicapai. Namun pada umumnya nilai batas atas untuk indikator-indikator yang digunakan dalam menyusun indeks ini tidak tersedia secara normatif sehingga perlu dirumuskan nilai batas atas. Untuk itu, digunakan nilai 3 x simpangan baku, sebuah nilai yang secara statistik mencakup lebih dari 95% dari keseluruhan observasi.

Contoh 1:

Indikator : Jumlah Perda inisiatif pertahun (G1E1)

Provinsi : Bengkulu

Data :

Data yang akan dikonversi	: 2 (data asli)
Rata-rata	: 1,09
Simpangan baku	: 1,07
Batas atas	: 4,30 (= 1,09 + 3 x 1,07)
Data minimum (batas bawah)	: 0
Jarak	: 0,48 (= (4,30 – 0) / 9)
Data maksimum	= 4

Hasil : 5,18 (= 10 – (4,30 – 2) / 0,48)

Contoh 2:

Indikator : Rasio anggaran aparatur di belanja publik (G2I1)

Provinsi : DI Yogyakarta

Data :

Data yang akan dikonversi	: 0,853 (data hasil transformasi butir 3.4.3)
Rata-rata	: 0,64
Simpangan baku	: 0,17
Batas atas	: 1,16 (= 0,64 + 3 x 0,17)
Data minimum (batas bawah)	: 0,17
Jarak	: 0,11 (= (1,16 – 0,17) / 9)
Data maksimum	= 0,98

Hasil : 7,19 (= 10 – (1,16 – 0,853) / 0,11)

Perlu diberi catatan di sini bahwa transformasi data pada indikator-indikator tertentu hanya dengan satu jenis transformasi, sementara pada indikator yang lain menggunakan lebih dari satu jenis transformasi.