

# LAPORAN

Local Budget Index 2017

Hasil Penelitian di 70 Kabupaten/Kota



# LAPORAN

Local Budget Index 2017

Hasil Penelitian di 70 Kabupaten/Kota



**Judul Buku:**

Laporan *Local Budget Index* 2017 Hasil Penelitian di 70 Kabupaten/ Kota

**Penerbit dan Hak Cipta:**

Sekretariat Nasional Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (Seknas FITRA) & The Ford Foundation (FF).

**Penulis:**

Misbah Hasan dan Yenti Nurhidayat

***Final Reader:***

Yenny Sucipto dan Apung Widadi

**Verifikator & Kontributor Penulisan:**

Biyah Mushannif, Badiul Hadi, Gurnadi Ridwan,  
Gulfino Che Guevarrato, Agus Salim, & Roi Rohidin.

**Sampul & Tata Ruang:**

Gurnadi Ridwan

**Tata Bahasa:**

Betta Anugrah Setiani

## UCAPAN TERIMA KASIH

Berkat kerja keras dan dukungan banyak pihak, akhirnya Laporan Indeks Tata Kelola Anggaran Daerah atau *Local Budget Indeks* (LBI) 2017 ini berhasil dirampungkan. LBI ini merupakan hasil studi Sekretariat Nasional Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (Seknas FITRA) yang didukung oleh The Ford Foundation (FF). Laporan ini disusun oleh Tim Seknas FITRA yang dikoordinir oleh Misbahul Hasan dan kontribusi berbagai pihak, yakni Simpul Jaringan (Sijar) FITRA, PATTIRO, kawan-kawan Indef, dan Jaringan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) di daerah. Terima kasih yang tak terhingga kami sampaikan kepada Biyah Mushannif, Gurnadi Ridwan, Badiul Hadi, Gulfino, Agus Salim, dan Roi Rohidin selaku verifikator dan kontributor penulisan.

Laporan LBI yang disajikan ini merupakan hasil kerja lapangan para peneliti di 70 daerah yang tersebar di 18 provinsi seluruh Indonesia, yaitu: Sulaiman (Kota Banda Aceh-Pattiro Aceh), Iwan Doa Sampena (Kab. Aceh Besar-Pattiro Aceh), Nahnuddin (Kab. Pidie Jaya-GERAK Aceh), Fernan (Kota Sabang-GERAK Aceh), Rurita Ningrum (Kab. Batubara-FITRA), Diba Suraya (Kab. Serdang Bedagai-FITRA Sumut), Esta Rianto (Kota Tebing Tinggi-FITRA Sumut), Mustafa (Kab. Bengkalis-FITRA Riau), Triono Hadi (Kab. Indragiri Hulu-FITRA Riau), Tarmidzi (Kota Pekanbaru-FITRA Riau), Yusril Arafat (Kab. Banyuasin), Gita Rolis (Kab. OKI), Bahtiar (Kota Palembang), Mu'awanah (Kab. Cilacap-FITRA Jateng), Fuad Khabib (Kab. Banyumas-FORMASI Kebumen), Muhtar Safiil Anam (Kab. Kebumen-FORMASI Kebumen), Mayadina Musyfiroh (Kab. Jepara-FITRA Jateng), Ida Nor Layla (Kota Semarang-FITRA Jateng), Nailly Surayya (Kab. Kendal-FITRA Jateng), Dwi Yunita Prismawati (Kab. Semarang-Pattiro Semarang), Diyah Ayu Wecaningsih (Kota Surakarta-Pattiro Surakarta), Fhani Fhanika (Kab. Boyolali-Pattiro Kendal), Setiawan Dwi Heryanto (Kab. Pekalongan-Pattiro Pekalongan), Rosihan Widi Nugroho (Kab. Wonogiri-Pattiro Surakarta), Tenti Kurniawati (Kab. Bantul-IDEA Jogja), Vintrin Haryanti (Kab. Kulon Progo-IDEA Jogja), Achmad An'am Tamrin (Kab. Sleman-IDEA Jogja), Ika Ningtyas Unggraini (Kab. Banyuwangi-FITRA Jatim), Fatihul Faizun (Kab. Sidoarjo-FITRA Jatim), Moh. Fendik Setyawan (Kab. Blitar-Pattiro Malang), Azis Wanto Darsono (Kab. Malang-Pattiro Malang), A. Wahid Saeful Huda (Kab. Bojonegoro-Bojonegoro Institute), Dahkelan (Kota Surabaya-FITRA Jatim), Sihabudin (Kab. Jembrana-FITRA Jatim), Lailatus Zahro (Kab. Buleleng-FITRA Jatim), Made Tisnawati (Kab. Badung-LMN Bali), Ervyn Kaffah (Kab. Lombok Barat-FITRA NTB), Ramli (Kab. Lombok Tengah-FITRA NTB), Hairul Anwar (Kab. Lombok Timur-FITRA NTB), Ekoningsih Lema (Kota Kupang-Jormas P3 NTT), Conny H. Tiluata (Kab. Kupang (Jormas P3 NTT), Bonefasius Moke (Kab. Timor Tengah Selatan (Jormas P3 NTT), Nur Nazmi (Kab. Bima-SOLUD NTB), Sukrin (Kab. Dompu-SOLUD NTB), Ramlan Nugraha (Kab. Bandung-Pattiro Bandung), Asep Tingkin (Kab. Sumedang-Pattiro Bandung), Abu Bakar Abdul Hasan (Kab. Sukabumi (FITRA Sukabumi), Ajat Zalnika (Kota Sukabumi-FITRA Sukabumi), Nandang Suherman (Kota Tasikmalaya-P3ML), Haerudin Inas (Kab. Subang), Raissa Fitriana (Kab. Garut-KPI Garut), Puji Siti Milatul Kamilah (Kab. Ciamis-PMII Ciamis), Roni Mai Sandi (Kota Samarinda-Pokja 30), Dewi Nor Hayati (Kab. Kutai Kartanegara (Pokja 30), Muhammad Misbahuddin (Kota Pontianak-FAKTA Kalbar), Didik Suprpta (Kab. Mempawah-FAKTA Kalbar), Justus (Kota Ambon-TIFA Ambon), Siti Hasmah (Kab. Halmahera Tengah), Sulasiyem (Kab. Luwu Utara-YASMIB Sulawesi), Syamsiati (Kab. Mamuju-YASMIB Sulawesi), Muhammad Rahmat (Kab. Polman-YASMIB-Sulawesi), Zulfikar Amri (Kota Makassar-YASMIB Sulawesi), Martina Majid (Kab. Bone-LPP Bone), Suriyani Podungge (Kab. Gorontalo-LP2G), Harianto (Kab. Maros-PINUS Makassar), Fatra Hala (Kota Gorontalo-WIRE-G), Musaddaq (Kab. Sinjai-KOPEL Indonesia), Maspa Hasra (Kota palu-KPPA Sulteng), dan Wildanayanti (Kota Parepare-YLP2EM Parepare)

Kepada seluruh yang terlibat, Seknas FITRA mengucapkan terima kasih yang sedalam-dalamnya. Laporan LBI 2017 ini didedikasikan untuk perbaikan pengelolaan anggaran daerah yang lebih transparan, partisipatif, akuntabel, responsif gender, dan inklusif.

## DAFTAR SINGKATAN

APBD	: Anggaran Pendapatan Belanja Daerah
APBN	: Anggaran Pendapatan Belanja Negara
BPKAD	: Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
KDRT	: Kekerasan Dalam Rumah Tangga
KIP/KID	: Komisi Informasi Pusat dan Daerah
KKN	: Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme
KPK	: Komisi Pemberantas Korupsi
KUA-PPAS	: Kebijakan Umum APBD-Prioritas Plafon Anggaran Sementara
<i>LBI</i>	: <i>Local Budget Index</i>
LKPJ	: Laporan Keterangan Pertanggungjawaban
LPPD	: Laporan Atas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah
LSM	: Lembaga Swadaya Masyarakat
OMS	: Organisasi Masyarakat Sipil
P2TP2A	: Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak
PBJ	: Pengadaan Barang Jasa
Perda	: Peraturan Daerah
PGRI	: Persatuan Guru Republik Indonesia
PPID	: Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi
PPA	: Perlindungan Perempuan dan Anak
PPRG	: Perencanaan dan Penganggaran yang Responsif Gender
PU	: Pekerjaan Umum
PUG	: Pengarusutamaan Gender
RAD	: Rencana Aksi Daerah
RAPBD	: Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
RKT	: Rencana Kerja Tahunan
RPJMN	: Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional
RPSW	: Rumah Perlindungan Sosial Wanita
RPTC	: Rumah Perlindungan Trauma Center
RSUD	: Rumah Sakit Umum Daerah
SKPD	: Satuan Kerja Perangkat Daerah
SLIP	: Standar Layanan Informasi Publik
TKPKD	: Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah
UPPA	: Unit Pelayanan Perempuan dan Anak
UU KIP	: Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik
WTP	: Wajar Tanpa Pengecualian
WDP	: Wajar dengan Pengecualian

## DAFTAR ISI

Sampul .....	i
Ucapan Terima Kasih .....	iii
Daftar Singkatan.....	iv
Daftar Isi.....	v
Daftar Tabel .....	vii
Daftar Grafik.....	viii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang.....	1
B. Metodologi.....	2
1. Definisi Operasional .....	2
2. Teknik Pengumpulan Data .....	3
3. Instrumen LBI dan Pembobotan Nilai .....	4
4. Reliabilitas dan Validasi .....	4
5. Kategorisasi Indeks.....	5
C. Lokasi LBI 2016 dan Jaringan Peneliti .....	5
<b>BAB II INDEKS TRANSPARANSI &amp; KOMPONEN PEMBENTUKNYA</b>	
2.1 Ketersediaan & Akses Dokumen Anggaran.....	7
2.1.1 Ketersediaan & Akses Berdasarkan Dokumen.....	7
2.1.2 Ketersediaan & Akses Informasi Berdasarkan Wilayah.....	13
2.2 Keterbukaan Proses Perencanaan Pembangunan .....	16
2.3 Kelembagaan Pelayanan Informasi .....	17
2.3.1 Keberadaan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) .....	17
2.3.2 Keberadaan Standar Layanan Informasi Publik (SLIP) .....	17
2.3.3 Keberadaan Petugas Khusus Pelayanan Permintaan Informasi .....	18
2.3.4 Keberadaan Ruang/Meja Khusus PPID .....	18
2.4 Indeks Transparansi.....	17
<b>BAB III INDEKS PARTISIPASI DAN KOMPONEN PEMBENTUKNYA</b>	
3.1 Keterlibatan <i>Stakeholder</i> dalam Forum SKPD .....	22
3.2 Keterlibatan <i>Stakeholder</i> dalam Musrenbang Kabupaten/Kota .....	26
3.3 Partisipasi Masyarakat dalam Pembahasan dan Penetapan APBD .....	29
3.4 Partisipasi Masyarakat dalam Evaluasi Pelaksanaan APBD.....	30
3.5 Indeks Partisipasi .....	31
<b>BAB IV INDEKS AKUNTABILITAS &amp; KOMPONEN PEMBENTUKNYA</b>	
4.1 Ketepatan Waktu Penetapan Dokumen Anggaran .....	35
4.2 Hasil Audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) .....	41
4.2.1 Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) .....	42

4.2.2	Wajar Dengan Pengecualian (WDP) .....	42
4.2.3	Tidak Memberikan Pendapat .....	43
4.3	Proses Akuntabilitas Pengadaan Barang dan Jasa .....	43
4.4	Sarana Penyampaian Penanganan Keluhan Masyarakat .....	47
4.5	Indeks Akuntabilitas .....	48
<b>BAB V INDEKS KESETARAAN GENDER DAN KOMPONEN PEMBENTUKNYA</b>		
5.1	Kebijakan Pengarusutamaan Gender (PUG) .....	52
5.2	Kelembagaan PUG .....	52
5.3	Profil Gender .....	53
5.4	Rencana Kerja Tahunan (RKT) Pokja PUG dan Rencana Aksi Daerah (RAD) .....	54
5.5	Penggunaan Analisis Gender (GAP/GBS/Alat Analisis Lain) .....	55
5.6	Kelembagaan Pelayanan KDRT dan PPA .....	57
5.7	Penanggulangan Kemiskinan Daerah .....	57
5.8	Kebijakan Penanganan Disabilitas .....	58
5.9	Fasilitas Khusus Disabilitas .....	59
5.10	Indeks Kesetaraan Gender .....	60
<b>BAB VI INDEKS TATA KELOLA ANGGARAN DAERAH (<i>LOCAL BUDGET INDEX</i>)</b>		
	Indeks Tata Kelola Anggaran Daerah ( <i>Local Budget Index</i> ) .....	63
<b>BAB VII REKOMENDASI</b>		
	Bagi Pemerintah Daerah (Kabupaten/Kota) .....	67
	Bagi Organisasi Masyarakat Sipil .....	67

**DAFTAR TABEL**

Tabel 1.1 Lokasi LBI 2016 dan mitra peneliti daerah di 70 Kab./Kota .....	6
Tabel 2.1. Keberadaan PPID di 70 Kabupaten/Kota .....	17
Tabel 2.2. Keberadaan Standar Layanan Informasi Publik (SLIP) .....	18
Tabel 2.3. Keberadaan Petugas Khusus Pelayanan Permintaan Informasi .....	18
Tabel 2.4. Keberadaan Ruang/Meja Khusus PPID .....	19
Tabel 4.1. Daerah dengan Akuntabilitas Penyerahan dan Penetapan Dokumen APBD .....	36

## DAFTAR GRAFIK

Grafik 2.1. Hasil Uji Akses Dokumen Transparansi .....	8
Grafik 2.2. Hasil Uji Akses Dokumen Perencanaan.....	9
Grafik 2.3. Hasil Uji Akses Dokumen Pembahasan .....	10
Grafik 2.4. Hasil Uji Akses Dokumen Pelaksanaan.....	10
Grafik 2.5. Hasil Uji Akses Dokumen Pertanggungjawaban.....	11
Grafik 2.6. Hasil Uji Akses Dokumen Pendukung.....	12
Grafik 2.7 Hasil Uji Akses Dokumen Musrenbang 2016 .....	13
Grafik 2.8. Perolehan Dokumen Wilayah Sumatera .....	13
Grafik 2.9. Perolehan Dokumen Wilayah Jawa.....	14
Grafik 2.10. Perolehan Dokumen Wilayah Bali dan Nusa Tenggara.....	15
Grafik 2.11. Perolehan Dokumen Wilayah Sulawesi, Kalimantan, dan Maluku .....	16
Grafik 2.12. Keterbukaan Proses Perencanaan Pembangunan .....	17
Grafik 2.13. Indeks Transparansi .....	20
Grafik 2.14 Indeks Transparansi 70 kab/kota .....	21
Grafik 3.1. Keterlibatan <i>Stakeholder</i> dalam Forum SKPD Pendidikan.....	23
Grafik 3.2. Keterlibatan <i>Stakeholder</i> dalam Forum SKPD Kesehatan .....	23
Grafik 3.3. Keterlibatan <i>Stakeholder</i> dalam Forum SKPD Dinas Sosial.....	24
Grafik 3.4. Keterlibatan <i>Stakeholder</i> dalam Forum SKPD Pemberdayaan Perempuan & Perindungan Anak .....	25
Grafik 3.5. Keterlibatan <i>Stakeholder</i> dalam Forum SKPD Pekerjaan Umum.....	25
Grafik 3.6. Keterlibatan <i>Stakeholder</i> dalam Forum SKPD Tenaga Kerja.....	26
Grafik 3.7. Keterlibatan <i>Stakeholder</i> dalam Musrenbang Kabupaten/Kota.....	27
Grafik 3.8. Musrenbang Khusus bagi Kelompok Perempuan dan Penyandang Disabilitas.....	28
Grafik 3.9. Regulasi Daerah tentang Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan .....	28
Grafik 3.10. Konsultasi Publik dalam Penyusunan KAU-PPAS .....	29
Grafik3.11. Keterlibatan <i>Stakeholder</i> Konsultasi Publik dalam Penyusunan KAU-PPAS .....	29
Grafik 3.12. Keterlibatan <i>Stakeholder</i> dalam Sosialisasi Penyusunan RAPBD.....	30
Grafik 3.13 Dengar Pendapat DPRD Pembahasan LKPJ.....	31
Grafik 3.14 Indeks Partisipasi.....	32
Grafik 3.15 Indeks Partisipasi 70 kab/kota .....	33
Grafik 4.1. Akuntabilitas Penyerahan dan Penetapan Dokumen APBD .....	35
Grafik 4.2. Penyerahan Dokumen RAPBD kepada DPRD.....	40
Grafik 4.3. Waktu Penetapan APBD oleh DPR .....	41
Grafik 4.4. Opini BPK.....	41
Grafik 4.5. Keberadaan ULP .....	44
Grafik 4.6. Pengadaan Barang/Jasa secara Elektronik/Keberadaan <i>e-Procurement</i> .....	45
Grafik 4.7. Pengumuman <i>Black List</i> Kontraktor.....	46
Grafik 4.8. Standar Harga Satuan Barang dan Jasa.....	47

Grafik 4.9. Sarana Penyampaian Keluhan Masyarakat .....	48
Grafik 4.10. Indeks Akuntabilitas .....	49
Grafik 4.11 Indeks Akuntabilitas 70 kab/ kota .....	50
Grafik 5.1. Regulasi Kebijakan PUG.....	52
Grafik 5.2. Keberadaan dan Pokja PUG dan <i>Focal Point Gender</i> .....	53
Grafik 5.3. Keberadaan dan Penggunaan Profil Gender .....	54
Grafik 5.4. Keberadaan dan Implementasi RKT dan RAD PUG .....	55
Grafik 5.5. Penggunaan Alat Analisis Gender (GAP/GBS) .....	55
Grafik 5.6. Regulasi Penanganan KDRT dan PPA .....	56
Grafik 5.7. Regulasi Penanganan KDRT dan PPA .....	57
Grafik 5.8. Keberadaan TKPKD dan SPKD .....	58
Grafik 5.9. Kebijakan Penanganan Penyandang Disabilitas.....	59
Grafik 5.10 Wahana & Infrastruktur Khusus bagi Penyandang Disabilitas.....	59
Grafik 5.11. Indeks Kesetaraan Gender .....	61
Grafik 5.12 Indeks Kesetaraan Gender70 kab/kota.....	62
Grafik 6.1. <i>Local Budget Index</i> 2016 (Proporsi 25:25:25:25) .....	64
Grafik 6.2. <i>Local Budget Index</i> (LBI) 2016 (Proporsi 20:20:20:40) .....	65
Grafik 6.3. <i>Local Budget Index</i> (LBI) 2016 (Proporsi 25:25:20:30) .....	66

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Prinsip transparansi, partisipasi, akuntabilitas, dan kesetaraan gender merupakan prinsip mendasar dalam tata kelola pemerintahan yang baik. Keempat prinsip tersebut secara eksplisit telah diamanatkan dalam peraturan perundang-undangan, khususnya terkait proses perencanaan dan penganggaran daerah. Prinsip transparansi misalnya, diatur melalui UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP). Prinsip partisipasi dan akuntabilitas diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Sedangkan prinsip kesetaraan gender diatur melalui Permendagri No. 67 Tahun 2011 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender (PUG) di Daerah dan Permendagri tentang Pedoman Penyusunan APBD setiap tahun.<sup>1</sup>

Dalam rangka mengukur penerapan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik tersebut, Seknas FITRA bekerja sama dengan individu dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) di daerah untuk menggagas, mengembangkan, dan mengimplementasikan instrumen penelitian yang diberi nama Indeks Tata Kelola Anggaran Daerah atau sering disebut *Local Budget Index (LBI)*. Pada LBI 2016 ini, lokasi studi meliputi 70 kabupaten/kota yang tersebar di 18 provinsi seluruh Indonesia.

Penelitian ini bertujuan untuk mengukur sejauh mana praktik-praktik tata kelola pemerintahan dalam siklus perencanaan dan penganggaran daerah dijalankan dengan baik berdasarkan empat indikator, yakni transparansi, partisipasi, akuntabilitas, dan kesetaraan gender. Studi ini juga dimaksudkan untuk memberi umpan balik kepada pemerintah, pemerintah daerah serta Komisi Informasi Pusat dan Daerah (KIP/KID) untuk meningkatkan kinerjanya dalam pengelolaan dan pengawasan keuangan daerah. Melalui studi ini pula, diharapkan pemerintah daerah mendapatkan inspirasi atas prakarsa-prakarsa inovatif yang dilakukan oleh daerah lain.

Ada empat tahapan dalam siklus perencanaan dan penganggaran daerah yang dinilai dalam penelitian ini, yaitu: 1) Tahap Perencanaan, di mana pemerintah daerah melakukan serangkaian kegiatan untuk merencanakan program kegiatan hingga penyusunan rancangan anggaran; 2) Tahap Pembahasan dan Penetapan, di mana pemerintah daerah membahas dan menetapkan rancangan anggaran yang telah disusun pada tahap sebelumnya; 3) Tahap Pelaksanaan, di mana pemerintah daerah melaksanakan program dan kegiatan sesuai dengan anggaran yang telah ditetapkan; dan 4) Tahap Pertanggungjawaban, yakni pada saat

---

<sup>1</sup> Pemerintah Daerah wajib mengintegrasikan isu kesetaraan gender dalam penyusunan program dan kegiatan di APBD. Ketentuan ini diatur dalam Permendagri No. 27 Tahun 2013 tentang Pedoman Penyusunan APBD 2014, terutama pada Lampiran Permendagri Point 40; Permendagri 37 Tahun 2014 tentang Pedoman Penyusunan APBD 2015, pada Lampiran Permendagri Point 26; dan Permendagri No. 52 Tahun 2015 tentang Pedoman Penyusunan APBD 2016, pada Lampiran Permendagri Point 34.

pemerintah daerah mempertanggungjawabkan pelaksanaan program kegiatan dan anggaran yang telah dilaksanakannya.

## B. Metodologi

### 1. Definisi Operasional

Studi ini dilakukan melalui penilaian atas dokumen perencanaan dan dokumen anggaran daerah yang didasarkan pada kepatuhan atas peraturan perundangan dan prakarsa-prakarsa daerah dalam kerangka keberpihakan terhadap pelayanan publik bagi masyarakat miskin, perempuan, dan masyarakat terpinggir lainnya. Adapun empat prinsip tata kelola pemerintahan yang baik yang digunakan sebagai indikator dasar analisis penelitian LBI ini, yakni transparansi, partisipasi, akuntabilitas dan kesetaraan gender, memiliki pengertian operasional sebagai berikut:

- **Transparansi** dioperasionalkan sebagai upaya pemerintah dalam menyediakan dan membuka akses informasi kepada publik pada setiap tahapan pengelolaan anggaran secara sistematis. Ada tiga indikator yang digunakan untuk melihat transparansi pengelolaan anggaran, yaitu ketersediaan dan akses dokumen anggaran, keterbukaan proses pengelolaan anggaran, dan pelembagaan pelayanan informasi sebagaimana diamanatkan UU No. 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (KIP).
- **Partisipasi** dioperasionalkan sebagai tingkat keterlibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan pada setiap tahapan pengelolaan anggaran. Partisipasi diukur berdasarkan ketersediaan media partisipasi, tingkat partisipasi masyarakat (laki-laki, perempuan, dan kelompok masyarakat marginal), ketersediaan jaminan regulasi yang menjamin pelibatan masyarakat, dan otoritas pengambilan kebijakan anggaran.
- **Akuntabilitas** dirumuskan sebagai upaya pemerintah daerah untuk mempertanggungjawabkan anggaran yang telah dikelola kepada legislatif dan publik secara umum. Indikator ini meliputi wahana yang digunakan untuk pertanggungjawaban, ketepatan waktu dalam penyelesaian dokumen anggaran, pelembagaan pengadaan barang dan jasa, serta penilaian BPK atas hasil audit keuangan daerah.
- **Kesetaraan Gender** dirumuskan sebagai upaya pemerintah untuk memenuhi berbagai prasyarat perencanaan dan penganggaran yang responsif gender. Prasyarat tersebut meliputi, 1) Ketersediaan regulasi di tingkat daerah yang responsif gender, misalnya kebijakan PUG, kebijakan penanganan kekerasan terhadap perempuan dan anak, dan kebijakan tentang penanganan penyandang disabilitas; 2) Ketersediaan dan kinerja kelembagaan PUG dan penanggulangan kemiskinan; 3) Ketersediaan data pilah gender atau profil gender yang digunakan dalam menyusun perencanaan dan anggaran daerah; dan 4) Penggunaan instrument dan alat (*tools*) analisis gender.

## 2. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data yang dilakukan untuk mengisi instrumen LBI melalui dua cara, yaitu uji akses dokumen (pengumpulan data sekunder) dan wawancara. Uji akses dokumen pengelolaan anggaran mengacu pada ketentuan yang diatur dalam UU No. 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (KIP). Ada tiga prinsip dasar yang menjadi acuan uji akses dokumen pengelolaan anggaran, yaitu: 1) Setiap warga negara berhak memperoleh informasi. Dengan demikian, permintaan informasi tidak dapat dihalangi oleh perbedaan domisili pemohon informasi dan badan public; 2) Informasi perencanaan dan penganggaran adalah informasi yang wajib disediakan dan diumumkan secara berkala oleh badan publik. Termasuk salinan dokumen yang memuat informasi perencanaan dan informasi anggaran; 3) Badan publik wajib menyediakan informasi yang diminta oleh pemohon informasi dalam jangka waktu yang sudah ditentukan oleh Undang-Undang.

Uji akses dilakukan secara individual atau kelembagaan. Untuk memitigasi bias penelitian karena faktor non teknis, misalnya peneliti yang sudah dikenal oleh pemerintah daerah sehingga memudahkan uji akses, empat lembaga OMS yang terlibat dalam penelitian ini merekomendasikan peneliti yang relatif junior. Seknas FITRA pun menyarankan para peneliti menggunakan lembaga yang belum dikenal, meski praktik di lapangan agak sulit mengatasnamakan penelitian ini dengan lembaga yang belum dikenal karena legalitas penelitian dipertanyakan saat uji akses.<sup>2</sup>

Langkah yang dilakukan dalam uji akses ini adalah dengan mencari informasi yang akan diuji di media publikasi yang dikelola oleh pemerintah daerah, seperti situs website dan media lainnya. Jika informasi tidak ditemukan, peneliti mengirimkan surat permintaan informasi dan diajukan ke instansi pemerintah daerah atau Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) sesuai dengan satuan kerja yang menguasai informasi. Terdapat 34 jenis dokumen yang diuji akses dalam LBI 2016.

Teknik pengumpulan data berikutnya adalah dengan wawancara. Wawancara dilakukan kepada pejabat di instansi pemerintah yang menguasai informasi terkait. Informan kunci LBI 2016 adalah Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID), Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah (Bappeda), Bagian Perencanaan Program pada SKPD (Satuan Kerja Perangkat Daerah) Pendidikan, Kesehatan, PU, Sosial, Tenaga Kerja, dan yang membidangi pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD), Sekretariat DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah), dan pejabat-pejabat lain yang terkait.

Untuk menghindari subjektivitas, informasi yang diperoleh dari aparaturnya pemerintah daerah harus dikonfirmasi ke pemangku kepentingan yang lain. Dalam hal ini, informasi

---

<sup>2</sup> Legalitas penelitian yang dimaksud adalah Surat ijin Penelitian dari Kesbangpol Pusat dan Surat Tugas dari Lembaga Peneliti. Bahkan pada saat uji akses dilaksanakan hingga surat keberatan dilayangkan kepada PPID atau SKPD terkait, beberapa daerah pun menanyakan surat ijin penelitian dari Kesbangpol Provinsi maupun Kabupaten/Kota.

yang diperoleh dari aparaturnya pemerintah daerah hanya menjadi informasi awal yang harus dikonfirmasi ke pemangku kepentingan lain yang berasal dari unsur masyarakat.

### 3. Instrumen LBI dan Pembobotan Nilai

Instrumen LBI terdiri dari 95 pertanyaan. Setiap pertanyaan merepresentasikan aspek-aspek tata kelola pemerintahan daerah yang baik, yaitu transparansi (40 pertanyaan), partisipasi (16 pertanyaan), akuntabilitas (14 pertanyaan), dan kesetaraan gender (25 pertanyaan). Pilihan-pilihan jawaban pada setiap pertanyaan memiliki skor yang berbeda-beda dengan nilai terendah "1" dan tertinggi "6". Setiap pertanyaan memiliki bobot yang sama. Hal ini membuat nilai indeks setiap daerah secara otomatis berada pada interval "1" hingga "6". Angka "6" merupakan alternatif jawaban terbanyak yang disediakan oleh instrument LBI ini. Dengan demikian memudahkan pembaca untuk melihat perbandingan skor antara daerah penelitian yang satu dengan daerah lainnya.

Indeks setiap aspek dirumuskan sebagai berikut:

$$\text{Indeks Aspek} : \sum \text{Indikator X} / \text{Nilai Maksimum (X)}$$

Selanjutnya, setelah penghitungan indeks per aspek, dilakukan penghitungan indeks komposit LBI. Masing-masing aspek dilakukan pembobotan dengan nilai bobot masing-masing aspek sebesar, (1) Aspek Transparansi (bobot 25); (2) Aspek Partisipasi (bobot 25); (3) Aspek Akuntabilitas (bobot 20); dan (4) Aspek Kesetaraan Gender (bobot 30).

$$\begin{aligned} \text{Indeks LBI} = & (0,25 \times \text{Indeks Transparansi}) + (0,25 \times \text{Indeks Partisipasi}) \\ & + (0,20 \times \text{Indeks Akuntabilitas}) + (0,30 \times \text{Indeks Kesetaraan Gender}). \end{aligned}$$

Pemberian bobot terbesar pada aspek Indeks Kesetaraan Gender dimaksudkan agar LBI 2016 yang disusun lebih responsif gender.

### 4. Reliabilitas dan Validasi

Dukungan atas reliabilitas instrumen penelitian ini didapatkan dari penggunaan alat verifikasi yang dimaksudkan untuk meminimalkan kesalahan pengukuran (*measurement error*) dalam penelitian. Secara teknis, verifikator menilai jawaban peneliti sesuai dengan bukti yang ditunjukkan dan apakah bukti tersebut mencukupi untuk memilih sebuah jawaban. Bila tidak mencukupi, maka peneliti perlu mencari alat verifikasi tambahan untuk mendukung klaim jawabannya. Verifikasi ulang jawaban sekaligus dapat diparalelkan dengan reliabilitas antar penilai (*inter-rater reliability*).

## 5. Kategorisasi Indeks

Pada LBI 2016 ini, peneliti akan menyajikan 10 daerah dengan indeks tata kelola pemerintahan daerah tertinggi dan 10 daerah dengan indeks tata kelola pemerintahan daerah yang rendah, untuk masing-masing aspek tata kelola, yakni transparansi, partisipasi, akuntabilitas, dan kesetaraan gender. Daerah-daerah yang tidak masuk dalam dua kategori tersebut berarti pada posisi indeks sedang. Selain itu, LBI ini juga menyajikan seluruh nilai indeks pada masing-masing daerah.

### C. Lokasi LBI 2016 dan Jaringan Peneliti

LBI 2016 dilaksanakan di 70 kabupaten/kota yang tersebar di 18 provinsi di Indonesia. Sebagian besar daerah merupakan basis kerja Simpul Jaringan (Sijar) FITRA dan sebagian daerah lain merupakan jaringan Pattiro. Selain itu, Seknas FITRA juga bekerja sama dengan LSM lokal yang bukan jaringan FITRA dan Pattiro. Berikut adalah lokasi LBI 2016 dan mitra peneliti daerah:

Tabel 1.1 Lokasi LBI 2016 dan mitra peneliti daerah di 70 kab/kota

No.	Lokasi Penelitian	Lembaga Peneliti Daerah	No.	Lokasi Penelitian	Lembaga Peneliti Daerah
1	Kota Banda Aceh	Pattiro Aceh	36	Kab. Buleleng	FITRA Jatim
2	Kab. Aceh Besar	Pattiro Aceh	37	Kab. Badung	LMN Bali
3	Kab. Pidie Jaya	GERAK Aceh	38	Kab. Lombok Barat	FITRA NTB
4	Kota Sabang	GERAK Aceh	39	Kab. Lombok Tengah	FITRA NTB
5	Kab. Batubara	FITRA Sumut	40	Kab. Lombok Timur	FITRA NTB
6	Kab. Serdang Bedagai	FITRA Sumut	41	Kota Kupang	Jormas P3 NTT
7	Kota Tebing Tinggi	FITRA Sumut	42	Kab. Kupang	Jormas P3 NTT
8	Kab. Bengkalis	FITRA Riau	43	Kab. Timor Tengah Selatan	Jormas P3 NTT
9	Kab. Indragiri Hulu	FITRA Riau	44	Kab. Bima	SOLUD NTB
10	Kota Pekanbaru	FITRA Riau	45	Kab. Dompu	SOLUD NTB
11	Kab. Banyu Asin	FITRA Sumsel	46	Kab. Bandung	Pattiro Bandung
12	Kab. OKI	FITRA Sumsel	47	Kab. Sumedang	Pattiro Bandung
13	Kota Palembang	FITRA Sumsel	48	Kab. Sukabumi	FITRA Sukabumi
14	Kab. Cilacap	FITRA Cilacap	49	Kota Sukabumi	FITRA Sukabumi
15	Kab. Banyumas	FORMASI Kebumen	50	Kota Tasikmalaya	P3ML

16	Kab. Kebumen	FORMASI Kebumen	51	Kab. Subang	-
17	Kab. Jepara	FITRA Jateng	52	Kab. Garut	KPI Garut
18	Kota Semarang	FITRA Jateng	53	Kab. Ciamis	PMII
19	Kab. Kendal	FITRA Jateng	54	Kota Samarinda	POKJA 30
20	Kab. Semarang	Pattiro Semarang	55	Kab. Kutai Kartanegara	POKJA 30
21	Kota Surakarta	Pattiro Surakarta	56	Kota Pontianak	FAKTA Kalbar
22	Kab. Boyolali	Pattiro Kendal	57	Kab. Mempawah	FAKTA Kalbar
23	Kab. Pekalongan	Pattiro Pekalongan	58	Kota Ambon	TIFA Ambon
24	Kab. Wonogiri	Pattiro Surakarta	59	Kab. Halmahera Tengah	-
25	Kab. Bantul	IDEA Jogja	60	Kab. Luwu Utara	YASMIB Sulawesi
26	Kab. Kulon Progo	IDEA Jogja	61	Kab. Mamuju	YASMIB Sulawesi
27	Kab. Sleman	IDEA Jogja	62	Kab. Polman	YASMIB Sulawesi
28	Kab. Gunung Kidul	IDEA Jogja	63	Kota Makassar	YASMIB Sulawesi
29	Kab. Banyuwangi	FITRA Jatim	64	Kab. Bone	LPP Bone
30	Kab. Sidoarjo	FITRA Jatim	65	Kab. Gorontalo	LP2G
31	Kab. Blitar	Pattiro Malang	66	Kab. Maros	PINUS Maros
32	Kab. Malang	Pattiro Malang	67	Kota Gorontalo	WIRE-G
33	Kab. Bojonegoro	Bojonegoro Institute	68	Kab. Sinjai	KOPEL Indonesia
34	Kota Surabaya	FITRA Jatim	69	Kota Palu	KPPA Sulteng
35	Kab. Jembrana	FITRA Jatim	70	Kota Pare-pare	YLP2EM Pare- Pare

## BAB II

### INDEKS TRANSPARANSI & KOMPONEN PEMBENTUKNYA

Transparansi merupakan salah-satu aspek penting dalam menciptakan pemerintahan yang baik (*good governance*). Transparansi akan berpengaruh pada aspek lain seperti partisipasi dan akuntabilitas. Pemerintahan yang transparan akan menjamin publik mengakses atau mendapatkan informasi yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan. Keterbukaan informasi memungkinkan publik ikut berpartisipasi dan mengawasi kebijakan, sehingga mencegah terjadinya KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme). Konstitusi Indonesia telah menjamin hak setiap warga negara untuk dapat memperoleh informasi sebagaimana diatur dalam pasal 28f Undang-Undang Dasar 1945:

*“Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.”*

Kewajiban pemerintah menyediakan informasi juga diatur dalam UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (KIP), pasal 23 UUD Tahun 1945 tentang Transparansi Pengelolaan Anggaran Daerah, pasal 3 ayat (1) UU 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, pasal 5 UU No. 10 Tahun 2004 tentang Penyusunan Peraturan Perundang-undangan, dan pasal 4 PP 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Oleh sebab itu, memberikan akses informasi kepada publik merupakan kewajiban pemerintah yang diamanatkan sesuai dengan konstitusi.

BAB II penelitian ini membahas tentang Indeks Transparansi yang diukur berdasarkan tiga komponen pembentuknya, yaitu: (1) ketersediaan dan akses dokumen anggaran, (2) keterbukaan proses pengelolaan anggaran, dan (3) kelembagaan pelayanan informasi.

Indikator ketersediaan dan akses dokumen anggaran diperoleh dengan melakukan uji akses dokumen, sedangkan indikator keterbukaan proses pengelolaan anggaran dan kelembagaan pelayanan informasi diperoleh dengan melihat mekanisme pelibatan warga dan kinerja Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID).

#### 2.1. Ketersediaan & Akses Dokumen Anggaran

##### 2.1.1. Ketersediaan & Akses Berdasarkan Dokumen

***Dari total permintaan atas 2.380 dokumen perencanaan dan anggaran daerah yang diajukan ke 70 Pemerintah Daerah, diperoleh 2.238 hasil uji akses dokumen.*** Sejumlah 142 dokumen lainnya tidak dinilai karena tidak ada kejelasan progress pengumpulan data dari peneliti lapangan. Hasil uji akses yang dimaksud dalam studi ini dikelompokkan menjadi lima kategori, A) Dokumen tersedia dan dipublikasikan<sup>1</sup>, B) Dokumen tersedia dapat diperoleh

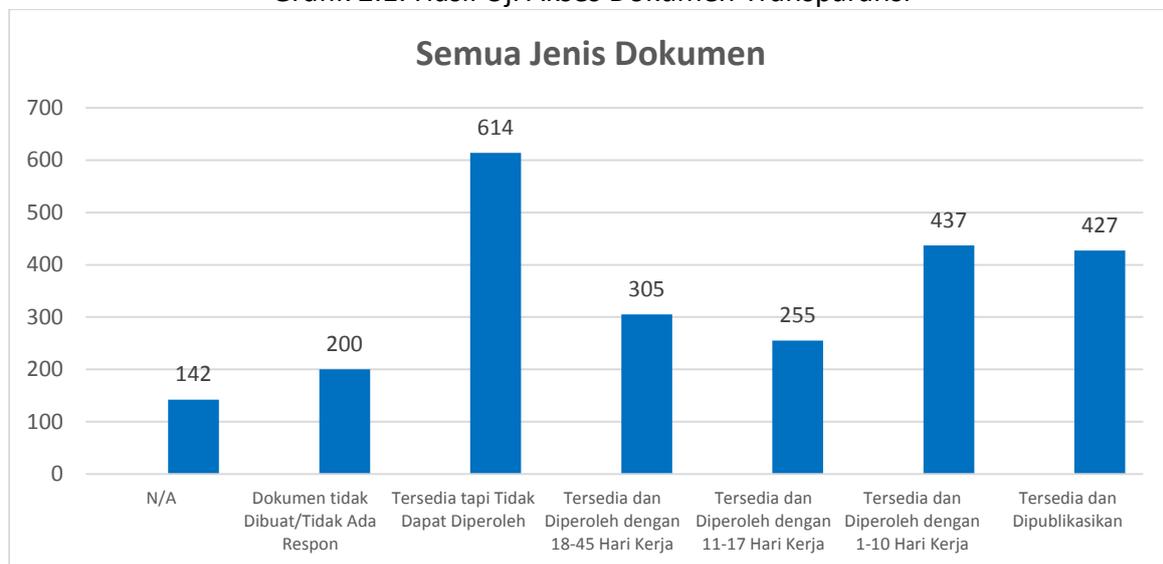
---

<sup>1</sup> Kategori ini menunjukkan bahwa dokumen perencanaan dan anggaran dapat diperoleh publik tanpa mengajukan permintaan formal karena telah dipublikasikan melalui website dan dapat diunduh secara keseluruhan.

dengan permintaan<sup>2</sup>, C) Dokumen tersedia tapi tidak dapat diakses<sup>3</sup>, D) tidak ada tanggapan<sup>4</sup>, E) N/A<sup>5</sup>.

**Pemerintah Daerah semakin terbuka, sebagian besar dokumen perencanaan dan anggaran daerah mulai dapat diakses oleh publik, meski harus dengan permintaan.** Dokumen yang dapat diperoleh mencapai 64% dan sisanya, sekitar 36% tidak dapat diperoleh. Sebanyak 427 (19%) dokumen tersedia dan dipublikasikan melalui website resmi pemerintah daerah; sebanyak 997 (45%) dokumen tersedia dan diperoleh dengan permintaan, dengan rincian sbb, 437 (20%) dokumen diperoleh kurang dari 10 hari, 255 (11%) dokumen diperoleh antara 11-17 hari, dan 305 (14%) dokumen diperoleh antara 18-45 hari kerja; sebanyak 614 (27%) dokumen tersedia tetapi tidak dapat diakses, dan 200 (9%) dokumen tidak dapat diakses karena tidak ada tanggapan dari PPID/SKPD terkait.

Grafik 2.1. Hasil Uji Akses Dokumen Transparansi



Sumber : Data primer, 2016, diolah Seknas FITRA

### **Dokumen yang paling banyak diakses adalah dokumen perencanaan pembangunan daerah.**

Dokumen perencanaan yang dimaksud adalah RKPD dan Renja dari enam SKPD di tiap daerah. Dari 462 dokumen perencanaan pembangunan yang diuji akses, sebanyak 312 (68%) dokumen dapat diperoleh, sedang yang tidak dapat diperoleh sebanyak 152 (32%). 93 dokumen disediakan langsung di website pemerintah daerah dan 219 diperoleh melalui permintaan dengan berbagai variasi hari kerja. Yang cukup mengherankan, SKPD masih banyak yang merahasiakan dokumen Rencana Kerja (Renja)-nya. Lihat Grafik 2.2. di bawah ini.

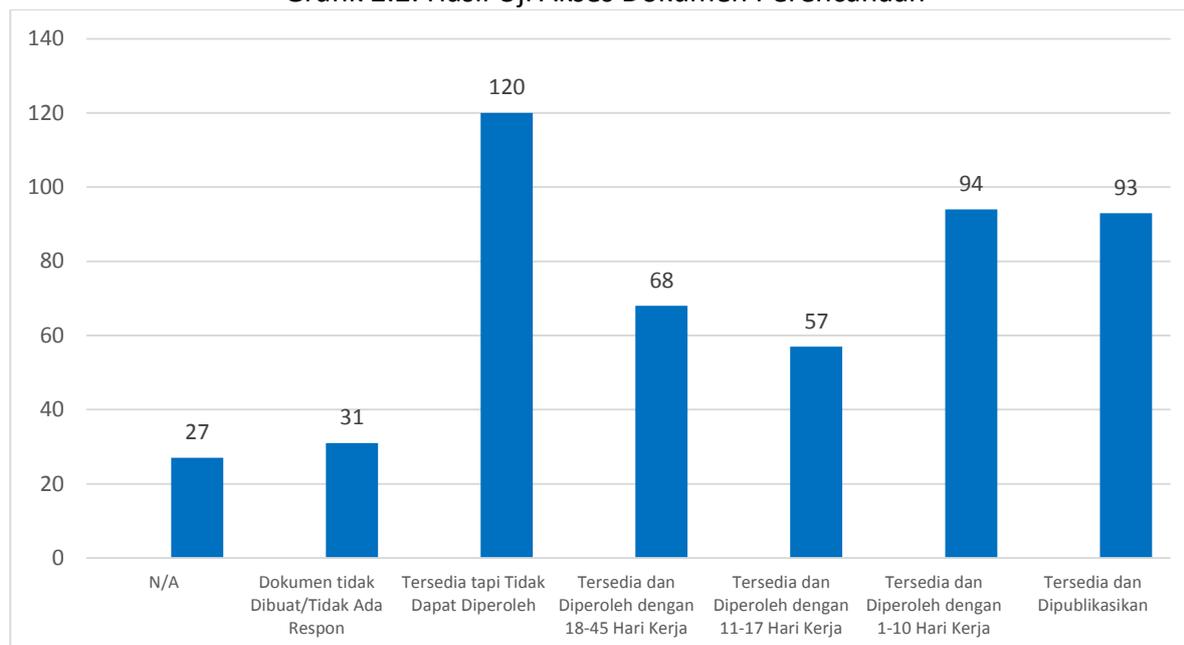
<sup>2</sup> Kategori ini menunjukkan bahwa dokumen anggaran dapat diperoleh dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan ke badan publik (PPID/SKPD terkait) yang menguasai dokumen anggaran sesuai dengan ketentuan waktu yang diatur dalam UU No. 14 Tahun 2008. Hasil uji akses ini dikelompokkan berdasarkan waktu perolehannya, yaitu : a) diperoleh antara 1-10 hari kerja, b) diperoleh antara 11-17 hari kerja, dan c) diperoleh antara 18-45 hari kerja.

<sup>3</sup> Kategori ini menunjukkan bahwa dokumen anggaran yang diminta tidak dapat diperoleh karena adanya tanggapan penolakan.

<sup>4</sup> Kategori ini menunjukkan bahwa permintaan dokumen yang diajukan tidak mendapatkan tanggapan dari badan publik (PPID/SKPD terkait). Dan tidak ada kejelasan apakah dokumen anggaran dapat diperoleh atau tidak.

<sup>5</sup> Tidak ada progress dari assessor lapangan/alat verifikasi tidak valid.

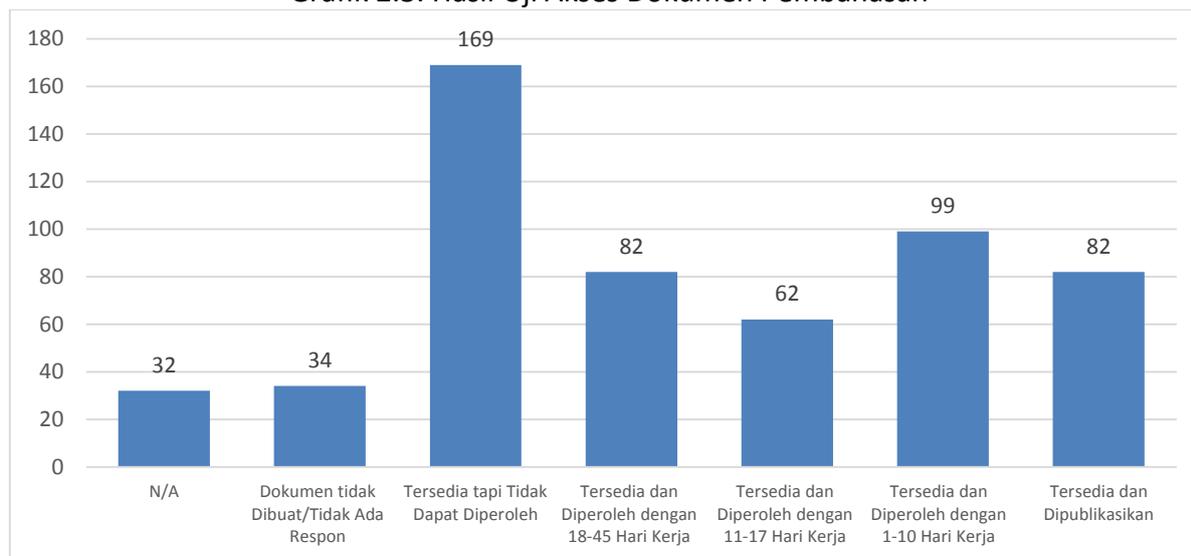
Grafik 2.2. Hasil Uji Akses Dokumen Perencanaan



Sumber : Data primer, 2016, diolah Seknas FITRA

**Dokumen Pembahasan Anggaran juga masih mudah diakses oleh publik, meski tidak semudah dokumen perencanaan.** Dari Total 528 dokumen yang masuk kategori dokumen pembahasan anggaran, yakni KUA-PPAS, RKA 6 SKPD, dan RAPBD, sekitar 325 (62%) dokumen tersedia dan dapat diperoleh melalui website pemerintah daerah maupun permintaan ke PPID/SKPD terkait. Sedangkan sisanya, sekitar 203 (38%) dokumen tidak dapat di akses. Rincian jumlah dokumen yang dapat diperoleh adalah 82 (16%) dokumen diperoleh melalui website resmi pemerintah, 99 (19%) dokumen diperoleh melalui permintaan selama 1-10 hari kerja, 62 (12%) dokumen diperoleh selama 11-17 hari kerja, dan 82 (19%) dokumen diperoleh melalui permintaan selama 18-45 hari kerja. Lihat Grafik 2.3. Hasil Uji Akses Dokumen Pembahasan.

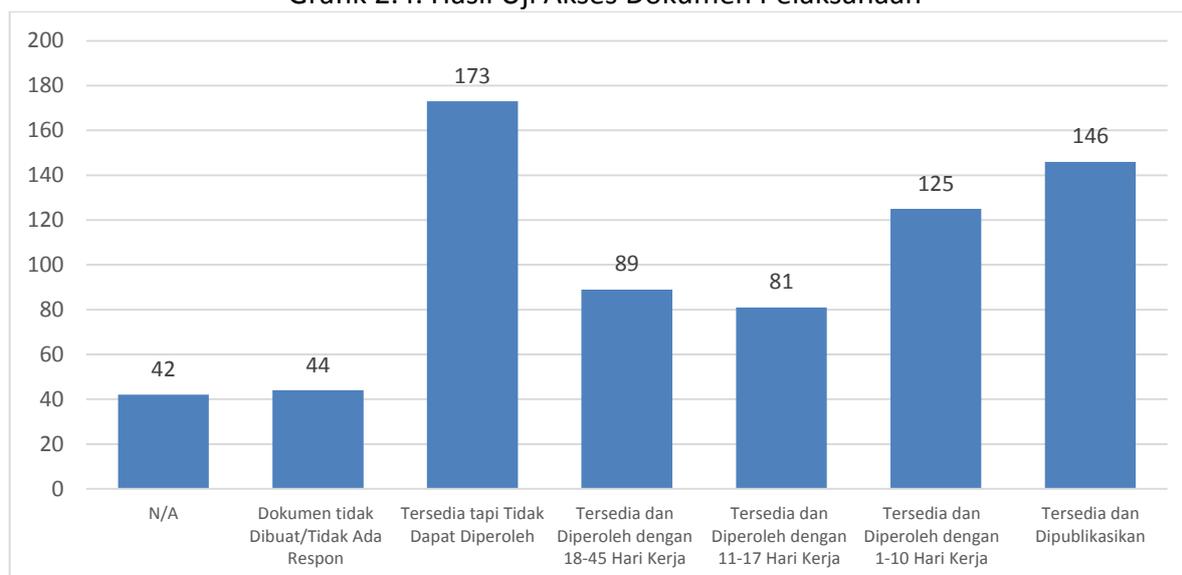
Grafik 2.3. Hasil Uji Akses Dokumen Pembahasan



Sumber : Data primer, 2016, diolah Seknas FITRA

**Akses terhadap dokumen pelaksanaan anggaran masih relatif terbatas.** Dari total 700 dokumen pelaksanaan anggaran yang terdiri dari APBD Murni dan Penjabaran, APBD Perubahan dan Penjabaran, serta DPA 6 SKPD, terdapat 217 (33%) dokumen tidak dapat diperoleh, baik melalui website resmi pemerintah daerah maupun surat permintaan dokumen. Jumlah ini setara dengan 21 daerah yang tidak memberikan dokumen pelaksanaan anggaran. Sedangkan dokumen pelaksanaan anggaran yang dapat diperoleh sebanyak 441 (67%) dokumen. Dari jumlah tersebut, sebanyak 146 (22%) dokumen diperoleh karena dipublikasikan melalui website resmi pemerintah daerah dan 295 (45%) diperoleh dengan mengajukan permintaan dokumen. Sedangkan, ada 42 dokumen yang tidak berhasil diuji akses disebabkan kesalahan teknis peneliti daerah. Lihat Grafik 2.4. di bawah ini.

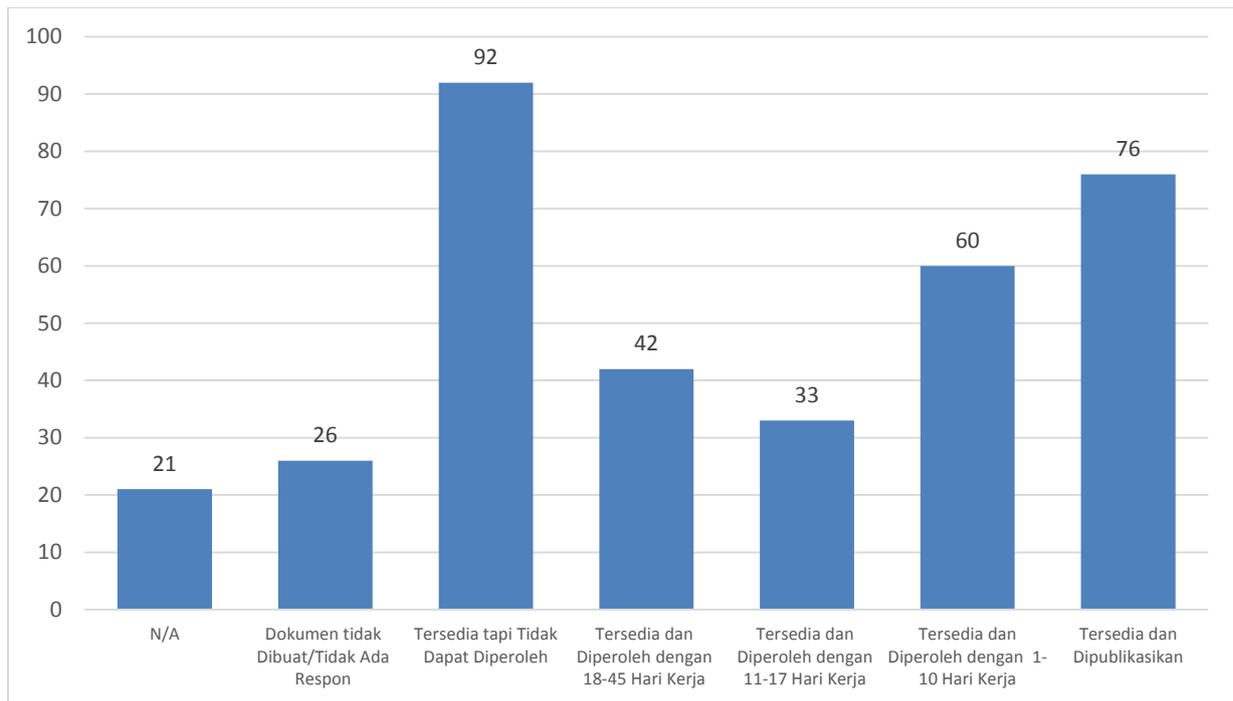
Grafik 2.4. Hasil Uji Akses Dokumen Pelaksanaan



Sumber : Data primer, 2016, diolah Seknas FITRA

**Dokumen pertanggungjawaban anggaran juga masih relatif sulit diakses.** Dari 350 dokumen yang diuji akses, terdapat 329 dokumen yang berhasil dinilai. Dari jumlah tersebut, 211 (64%) dapat diakses melalui website resmi pemerintah daerah dan surat permohonan kepada PPID/SKPD terkait. Sedangkan dokumen yang tidak dapat diperoleh berjumlah 118 (36%) dokumen. Dokumen pertanggungjawaban anggaran terdiri dari Laporan APBD Semester I dan APBD Realisasi berupa ILPPD, LPPD, dan LKPJ. Ada sekitar 76 (23%) dokumen yang dipublikasikan melalui website, 60 (18%) dokumen yang diperoleh melalui permintaan selama kurang dari 10 hari kerja, 33 (10%) yang diperoleh selama 11 hingga 17 hari kerja, dan 42 (13%) dokumen yang diberikan selama 17-45 hari kerja. Lihat grafik 2.5 di bawah ini.

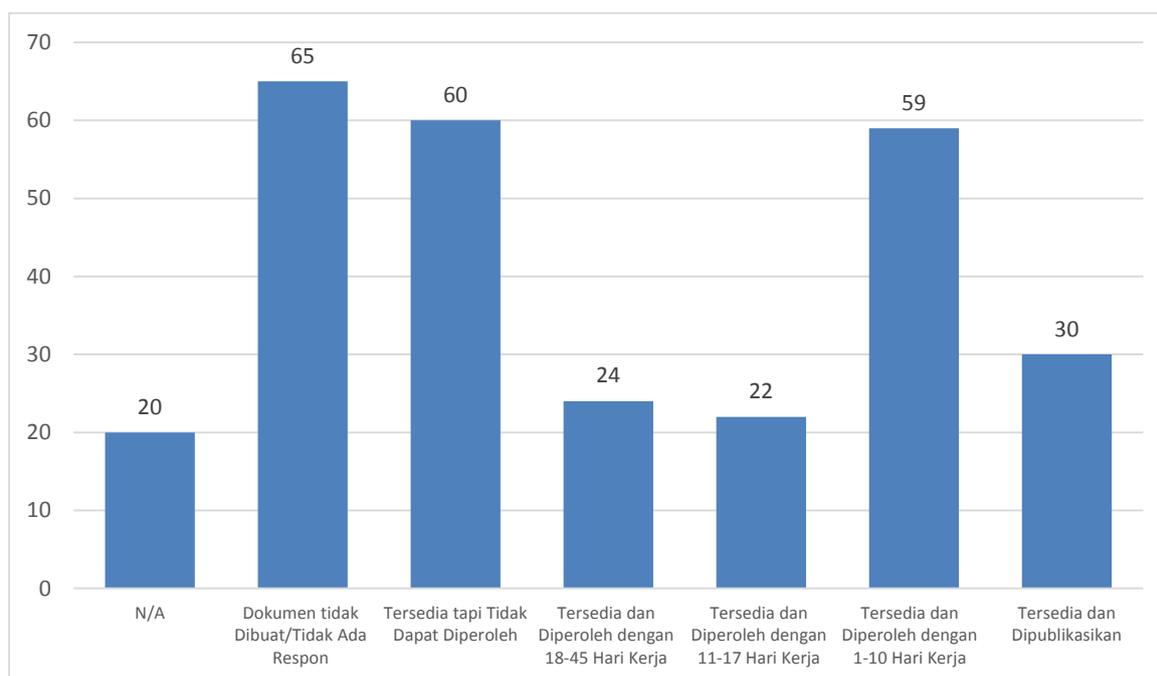
Grafik 2.5. Hasil Uji Akses Dokumen Pertanggungjawaban



Sumber : Data primer, 2016, diolah SEKNAS FITRA

**Dokumen-dokumen pendukung sebagai data sekunder pengambilan kebijakan anggaran juga banyak yang tidak dapat diperoleh.** Jumlahnya hampir separuh, mencapai 125 (48%) dari total 260 dokumen yang berhasil dinilai. Sedangkan dokumen pendukung kebijakan anggaran yang dapat diperoleh sebanyak 135 (52%) dokumen. Dokumen yang tersedia dan dipublikasikan melalui website hanya 30 (12%) dokumen, sedangkan yang dapat diperoleh melalui permintaan mencapai 105 (40%) dokumen. Dokumen pendukung dalam studi ini meliputi Profil Pendidikan, Profil Kesehatan, Rencana Aksi Daerah (RAD) Pengarusutamaan Gender (PUG), dan Profil Gender.

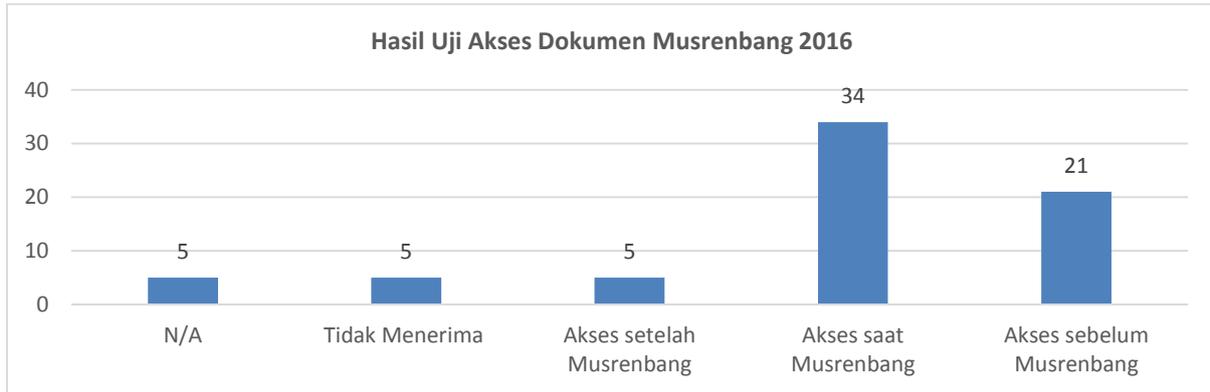
Grafik 2.6. Hasil Uji Akses Dokumen Pendukung



Sumber : Data primer, 2016, diolah Seknas FITRA

**Sebagian besar daerah memberikan Rancangan RKPD atau bahan presentasinya pada saat Musrenbang Kabupaten/Kota berlangsung.** Kualitas partisipasi dalam Musrenbang Kabupaten/Kota ditentukan oleh informasi pendukung yang diterima oleh peserta Musrenbang, baik berupa Rancangan RKPD atau kompilasi usulan program yang diajukan oleh kecamatan-kecamatan, prioritas pembangunan kabupaten satu tahun ke depan, target pencapaian pembangunan, dan lain sebagainya. Dari 70 daerah lokasi studi, 34 daerah menyatakan memberikan Rancangan RKPD atau bahan-bahan informasi tersebut pada hari 'H' pelaksanaan Musrenbang Kabupaten/Kota, 21 daerah sebelum pelaksanaan Musrenbang, 5 daerah memberikan setelah Musrenbang, dan 5 lainnya tidak ada informasi (N/A). Hal ini menandakan bahwa pelaksanaan Musrenbang dari aspek informasi pendukung sudah cukup baik, meski perlu ditingkatkan. Kualitas Musrenbang semakin baik bila Rancangan RKPD diberikan sebelum Musrenbang Kabupaten/Kota dilaksanakan agar bisa dipelajari dan diberi masukan oleh peserta. Lihat Grafik 2.7. di bawah ini.

Grafik 2.7 Hasil Uji Akses Dokumen Musrenbang 2016

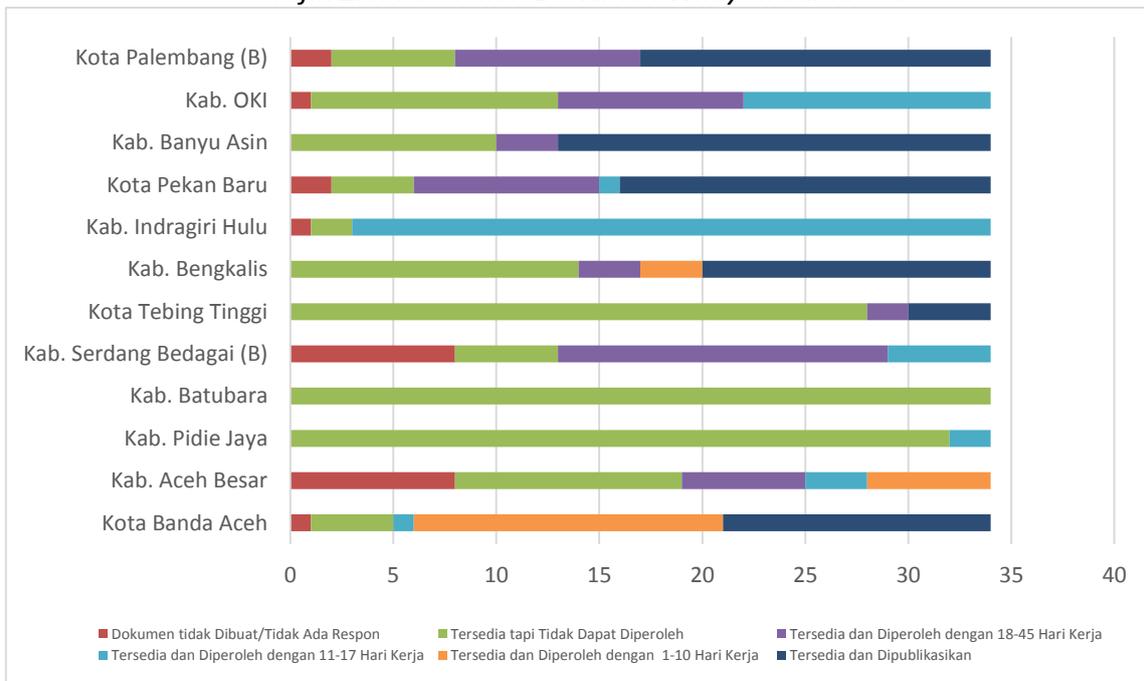


Sumber : Data primer, 2016, diolah Seknas FITRA

**2.1.2. Ketersediaan & Akses Informasi Berdasarkan Wilayah**

Dari 12 daerah lokasi LBI di Sumatera, ada enam daerah yang menggunakan website sebagai media keterbukaan informasi dokumen perencanaan dan anggaran, meski kadarnya berbeda-beda. Enam daerah tersebut adalah Kabupaten Banyuasin, Kota Pekanbaru, Kota Palembang, Kabupaten Bengkalis, Kota Tebing Tinggi, dan Kota Banda Aceh. Kota Banda Aceh merupakan daerah dengan keteraksesan dokumen terbaik, baik melalui website maupun permintaan dokumen, sedangkan Kabupaten Batubara dan Pidie Jaya hampir semua dokumen yang diuji akses tidak diperoleh. Di Kabupaten Indragiri Hulu dan OKI, sebagian besar dokumen diperoleh meski memerlukan waktu yang cukup lama (11-17 atau 18-45 hari kerja). Lihat Grafik 2.8. Perolehan Dokumen di wilayah Sumatera.

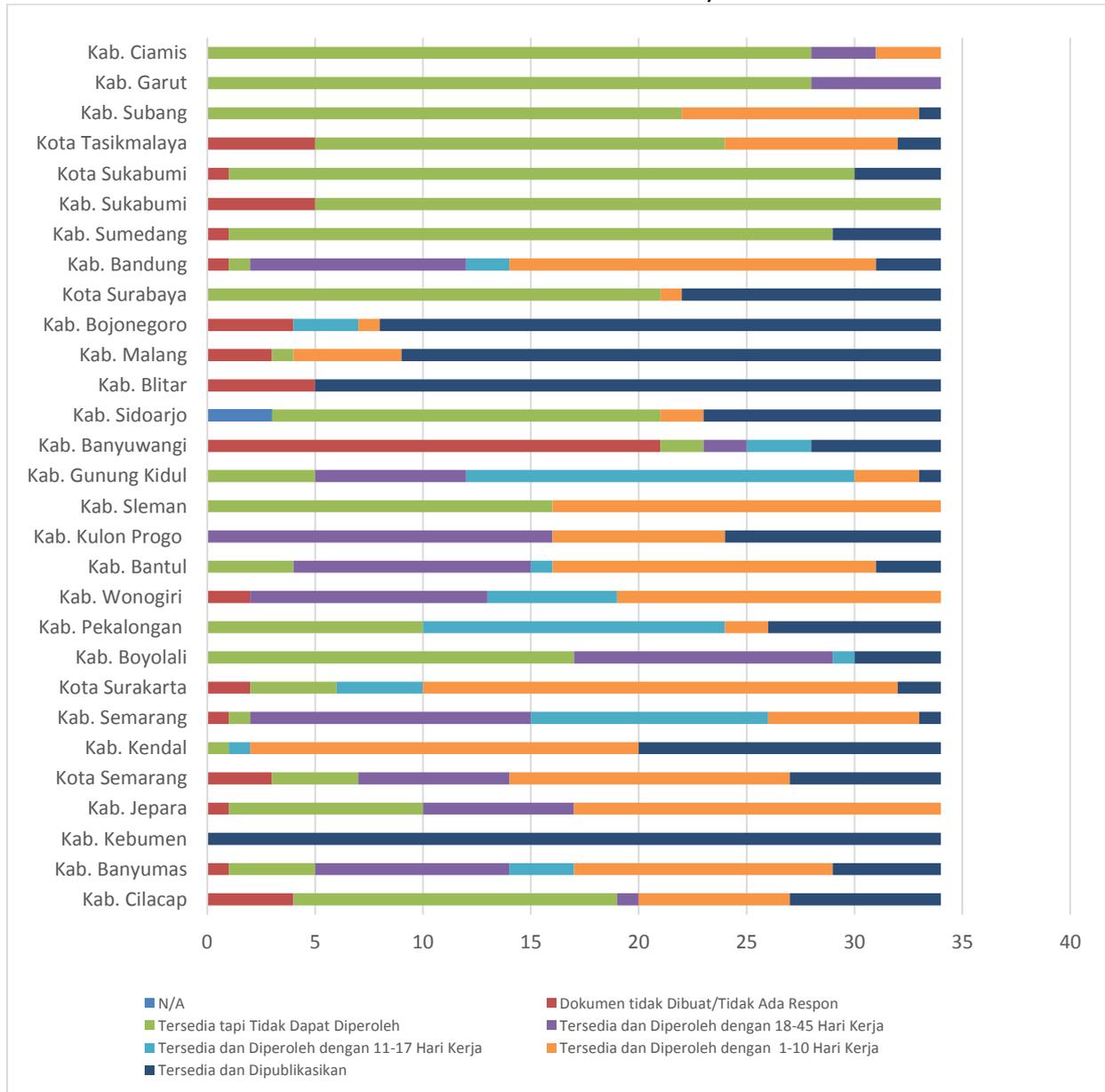
Grafik 2.8. Perolehan Dokumen Wilayah Sumatera



Sumber : Data primer, 2016, diolah Seknas FITRA

Untuk wilayah Jawa (Jawa Tengah, Jawa Barat, Jawa Timur, dan DIY), Kabupaten Kebumen, Bojonegoro, Malang, dan Blitar adalah daerah dengan keterbukaan informasi yang tinggi. Sementara, belum ada satupun daerah di Jawa Barat yang cukup progresif menerapkan keterbukaan informasi terhadap dokumen-dokumen perencanaan dan anggarannya. Kabupaten Bandung dan Subang, sedikit lebih baik dibanding Kabupaten/Kota lain di Jawa Barat. Yang relatif parah adalah Kabupaten Sukabumi. Daerah yang relatif tertutup di Jawa Timur adalah Kabupaten Banyuwangi, sementara di DIY adalah Kabupaten Sleman, dan di Jawa Tengah adalah Kabupaten Cilacap. Di Cilacap, ketertutupan pemerintah daerah disinyalir karena menjelang momentum Pilkada yang dilaksanakan pada Februari 2017. Lihat Grafik 2.9. Perolehan Dokumen Wilayah Jawa di bawah ini.

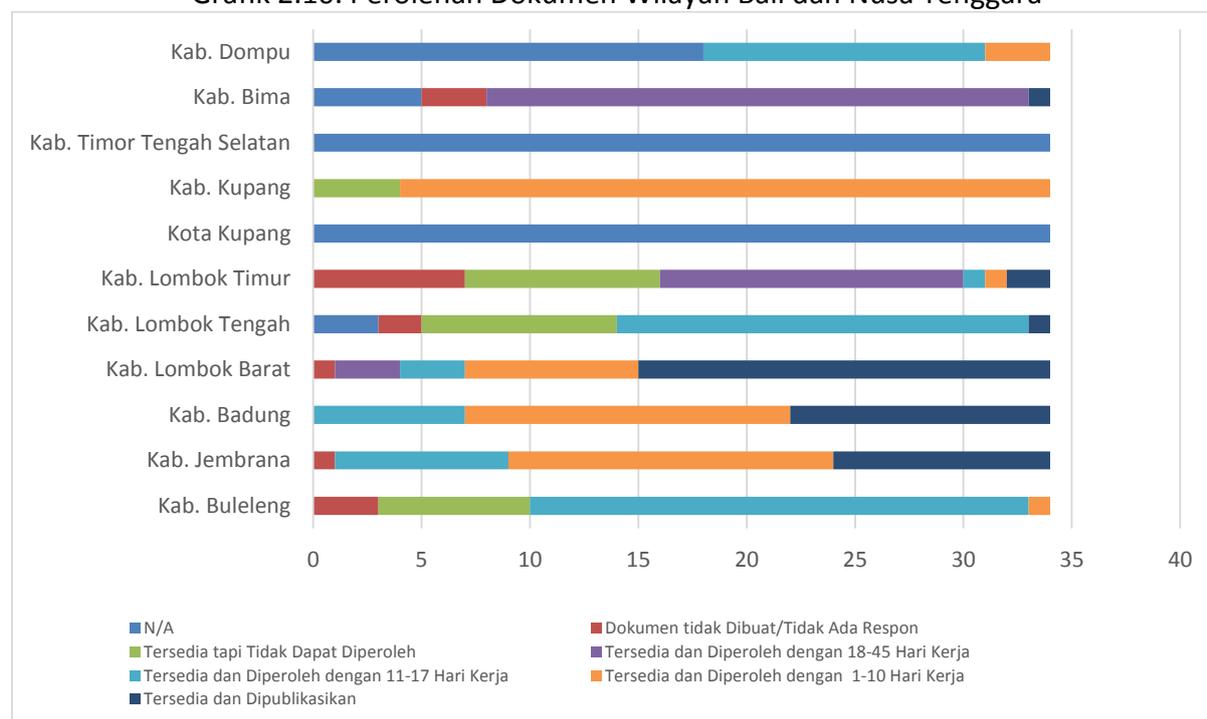
Grafik 2.9. Perolehan Dokumen Wilayah Jawa



Sumber : Data primer, 2016, diolah Seknas FITRA

Di wilayah NTB, NTT, dan Bali, tiga daerah dengan keterbukaan informasi yang tinggi yakni Kabupaten Badung, Kabupaten Lombok Barat, dan Kabupaten Jembrana. Hampir semua dokumen perencanaan dan anggaran di tiga daerah ini dipublikasikan dan dapat diperoleh dengan permintaan. Di Kabupaten Kupang, sebagian besar dokumen diperoleh dengan permintaan, tidak ada satupun dokumen perencanaan dan anggaran yang dipublikasikan melalui website pemerintah daerah. Di Kabupaten Bima, Lombok Timur, dan Lombok Tengah, hanya sedikit dokumen yang dipublikasikan, sebagian kecil lainnya dapat diperoleh melalui permintaan, dan sebagian lainnya tidak dapat diakses. Selanjutnya, terdapat dua kabupaten yang hasilnya N/A, yaitu Kota Kupang dan Kabupaten Timur Tengah Selatan, kedua daerah ini tidak bisa dinilai karena progres datanya tidak lengkap. Lihat Grafik 2.10. Perolehan Dokumen Wilayah Bali dan Nusa Tenggara.

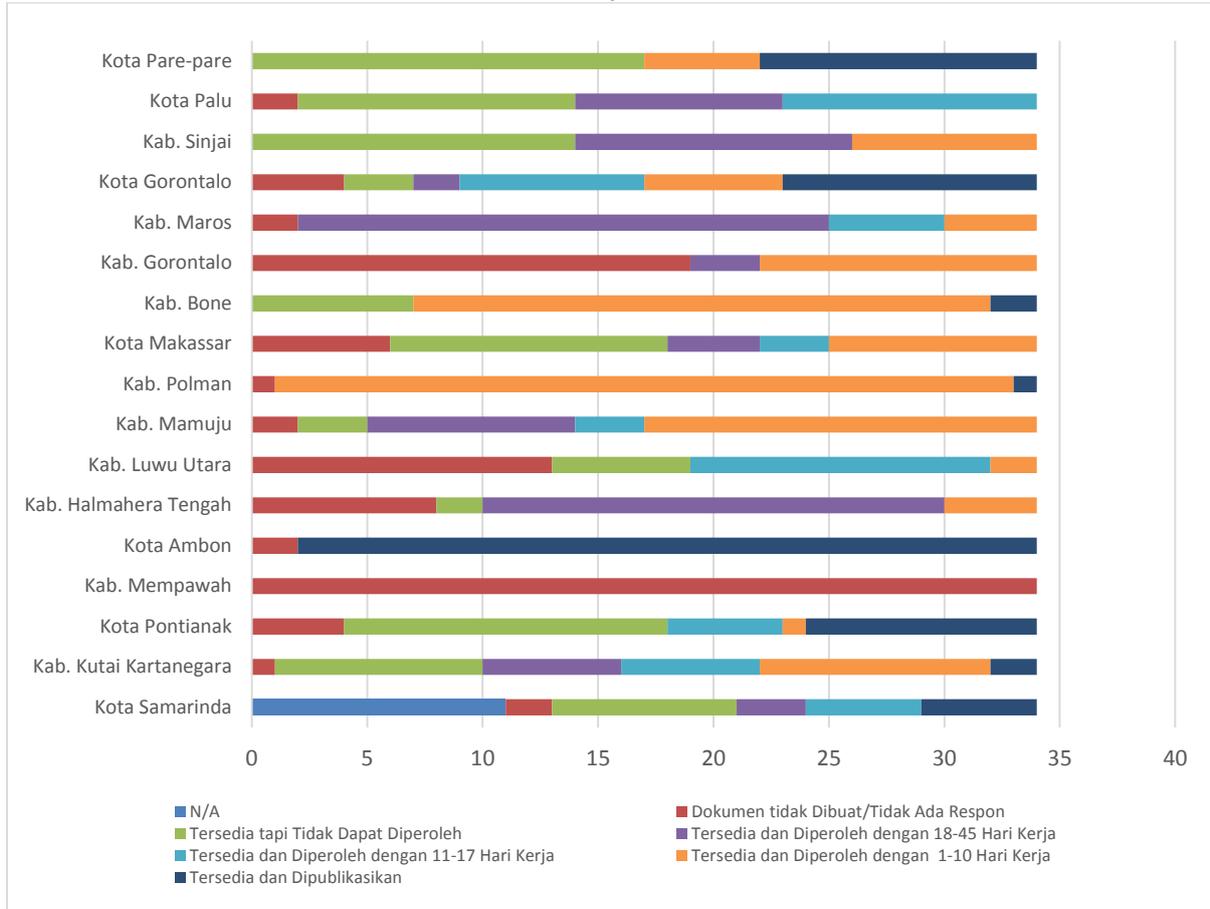
Grafik 2.10. Perolehan Dokumen Wilayah Bali dan Nusa Tenggara



Sumber : Data primer, 2016, diolah Seknas FITRA

Di Indonesia Timur (Sulawesi, Kalimantan, Maluku), Kota Ambon menjadi daerah dengan keterbukaan informasi terbaik dibanding 16 daerah yang lain. Hampir seluruh dokumen perencanaan dan anggaran di Kota Ambon dipublikasikan melalui website. Daerah lain yang cukup transparan adalah Kota Parepare, Kota Gorontalo, Kota Pontianak, Kabupaten Bone, Kabupaten Kutai Kartanegara, dan Kabupaten Polewali Mandar (Polman). Di Polman hampir seluruh dokumen perencanaan dan penganggaran daerahnya bisa diperoleh melalui permintaan dengan durasi kurang dari 10 hari. Kabupaten Gorontalo, Kabupaten Luwu Utara, Kabupaten Halmahera Tengah, dan Kota Makassar merupakan daerah dengan tingkat ketersediaan dan akses dokumen yang rendah. Satu-satunya daerah yang tidak bisa dinilai adalah Kabupaten Mempawah. Lihat Grafik 2.11 Perolehan Dokumen Wilayah Sulawesi, Kalimantan, dan Maluku di bawah ini.

Grafik 2.11. Perolehan Dokumen Wilayah Sulawesi, Kalimantan, dan Maluku

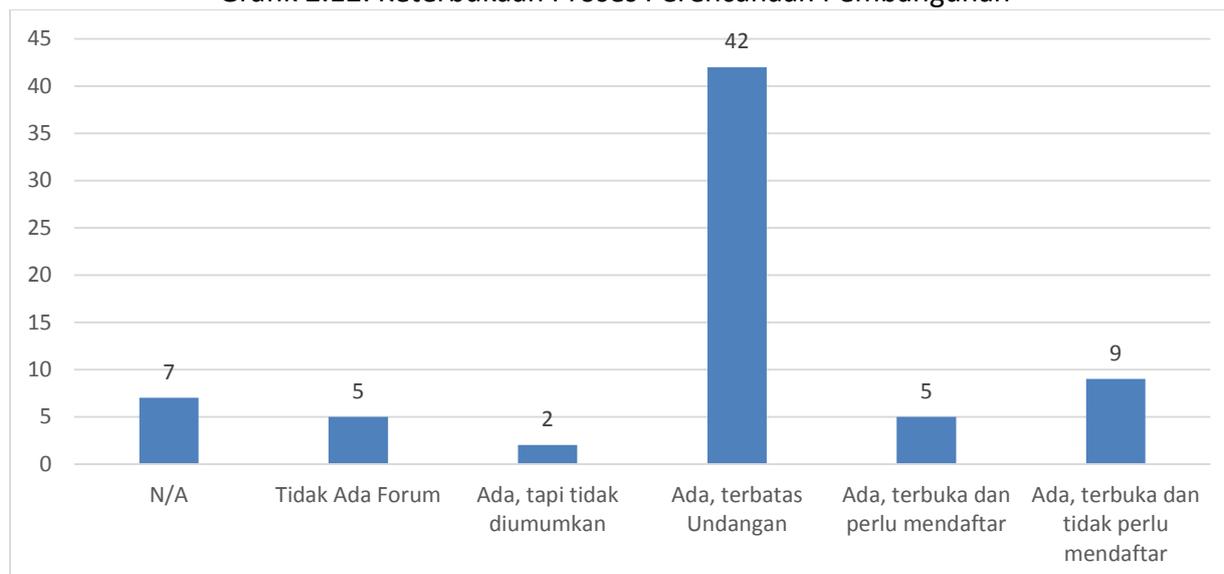


Sumber : Data primer, 2016, diolah Seknas FITRA

## 2.2. Keterbukaan Proses Perencanaan Pembangunan

Dalam melaksanakan Forum SKPD, sebagian besar daerah masih menggunakan mekanisme undangan terbatas, belum diumumkan secara terbuka dan siapapun boleh terlibat dengan mendaftar atau tanpa harus mendaftar. Ada 42 daerah yang peserta Forum SKPD dalam menyusun Renja SKPD melalui mekanisme undangan. Hanya lima daerah yang menggunakan mekanisme terbuka tetapi harus mendaftar dan sembilan daerah yang terbuka tanpa harus mendaftar. Selebihnya, dua daerah melaksanakan Forum SKPD tetapi tidak mengumumkannya ke publik dan 12 daerah tidak ada informasi. Lihat Grafik 2.12 Keterbukaan Proses Perencanaan Pembangunan di bawah ini.

Grafik 2.12. Keterbukaan Proses Perencanaan Pembangunan



Sumber : Data primer, 2016, diolah Seknas FITRA

### 2.3. Kelembagaan Pelayanan Informasi

#### 2.3.1. Keberadaan Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID)

Sebagian besar daerah lokasi studi telah membentuk PPID Utama dan PPID Pembantu, hanya 4 daerah yang belum membentuknya. Keberadaan PPID tidak hanya di tingkat kabupaten semata, tetapi telah dibentuk pula PPID Pembantu di masing-masing SKPD. Terdapat 47 daerah yang telah membentuk PPID Utama dan PPID Pembantu di semua SKPD. Selain itu, ada 9 daerah yang memiliki PPID Utama dan PPID Pembantu lebih dari 3 SKPD, tapi belum semua SKPD. Dan yang memiliki PPID Utama dan PPID Pembantunya kurang dari 3 ada empat daerah. Selebihnya, ada empat daerah yang belum membentuk PPID, yaitu: Kabupaten Tebing Tinggi, Mempawah, Halmahera Tengah, dan Kupang. Keberadaan PPID sangat penting bagi proses keterbukaan informasi di daerah.

Tabel 2.1. Keberadaan PPID di 70 Kabupaten/Kota

Keterangan	Jumlah
N/A	6
PPID belum terbentuk	4
PPID Utama & PPID Pembantu Kurang dari 3 SKPD	4
PPID Utama & PPID Pembantu di lebih dari 3 SKPD	9
PPID Utama & PPID Pembantu di semua SKPD	47

Sumber : Data primer, 2016, diolah Seknas FITRA

#### 2.3.2. Keberadaan Standar Layanan Informasi Publik (SLIP)

Belum semua daerah yang telah membentuk PPID, telah menyusun pula Standar Layanan Informasi Publik (SLIP). Dari 60 kabupaten/kota yang telah membentuk PPID, 48 daerah di antaranya telah menyusun SLIP, baik yang diatur dalam Perkada (Peraturan Kepala Daerah),

Surat Edaran (SE) Kepala Daerah, atau belum diatur dalam regulasi daerah. Selanjutnya, masih ada 17 daerah yang tidak memiliki SLIP, yaitu: Kabupaten Pidei Jaya, Tebing Tinggi, Bengkalis, Banyu Asin, Pekalongan, Gunung Kidul, Buleleng, Lombok Tengah, Lombok Timur, Kupang, Garut, Mempawah, Polman, Makassar, Bone, Gorontalo, Maros, dan Halmahera Tengah. Dari data tersebut, bisa disimpulkan bahwa sebagian pemerintahan daerah sudah memiliki SLIP yang diatur dalam Perkada atau Surat Edaran. Pemerintah daerah yang tidak memiliki SLIP terbilang cukup banyak, hal ini tentu sangat berpengaruh terhadap kualitas pelayanan informasi di daerah tersebut.

Tabel 2.2. Keberadaan Standar Layanan Informasi Publik (SLIP)

Keterangan	Jumlah
N/A	6
Tidak Memiliki SLIP	16
Ada tapi tidak diatur dalam regulasi lokal	13
Ada, diatur dalam Surat Edaran Kepala Daerah	1
Ada, diatur dalam Perkada	34

Sumber : Data primer, 2016, diolah Seknas FITRA

### 2.3.3. Keberadaan Petugas Khusus Pelayanan Permintaan Informasi

**Sebagian besar daerah yang telah memiliki PPID juga menunjuk petugas khusus pelayanan permintaan informasi.** Dari 60 kabupaten/kota yang telah membentuk PPID, terdapat 47 daerah sudah memiliki petugas khusus yang melayani permintaan informasi. Sisanya terdapat 17 daerah yang belum memiliki petugas khusus, yaitu: Kabupaten Aceh besar, Pidie Jaya, Serdang Bedagai, Kota Tebing Tinggi, Kabupaten Bengkalis, Pekalongan, Kupang, Subang, Garut, Ciamis, Pontianak, Mempawah, Bone, Maros, Kota Makassar, Kota Gorontalo, dan Kota Parepare. Dari data tersebut, bisa disimpulkan bahwa pemerintahan daerah relatif sudah menyediakan petugas khusus pelayan informasi.

Tabel 2.3. Keberadaan Petugas Khusus Pelayanan Permintaan Informasi

Keterangan	Jumlah
N/A	6
Ada	47
Tidak Ada	17

Sumber : Data primer, 2016, diolah Seknas FITRA

### 2.3.4. Keberadaan Ruang/Meja Khusus PPID

**Belum semua daerah yang telah membentuk PPID memiliki ruangan khusus atau meja khusus pelayanan informasi.** Dari 60 kabupaten/kota yang telah membentuk PPID, terdapat 30 daerah yang sudah memiliki ruang khusus pelayanan informasi dan sembilan (9) daerah yang memiliki meja khusus untuk melayani permintaan informasi. Sedangkan 15 daerah lain, meski telah menunjuk PPID, belum memiliki ruang/meja khusus pelayanan informasi. Biasanya mereka bekerja di ruang/meja Humas dan memerankan diri sebagai PPID bila ada

permintaan informasi. Keberadaan ruang/meja khusus pelayanan informasi akan memudahkan masyarakat ke mana mereka harus mengajukan permintaan informasi. Sebaliknya, bila ruang/meja PPID tidak tersedia, masyarakat akan kesulitan, harus bertanya-tanya ke mana mereka harus mengajukan permintaan informasi, dan seringkali diping-pong.

Tabel 2.4. Keberadaan Ruang/Meja Khusus PPID

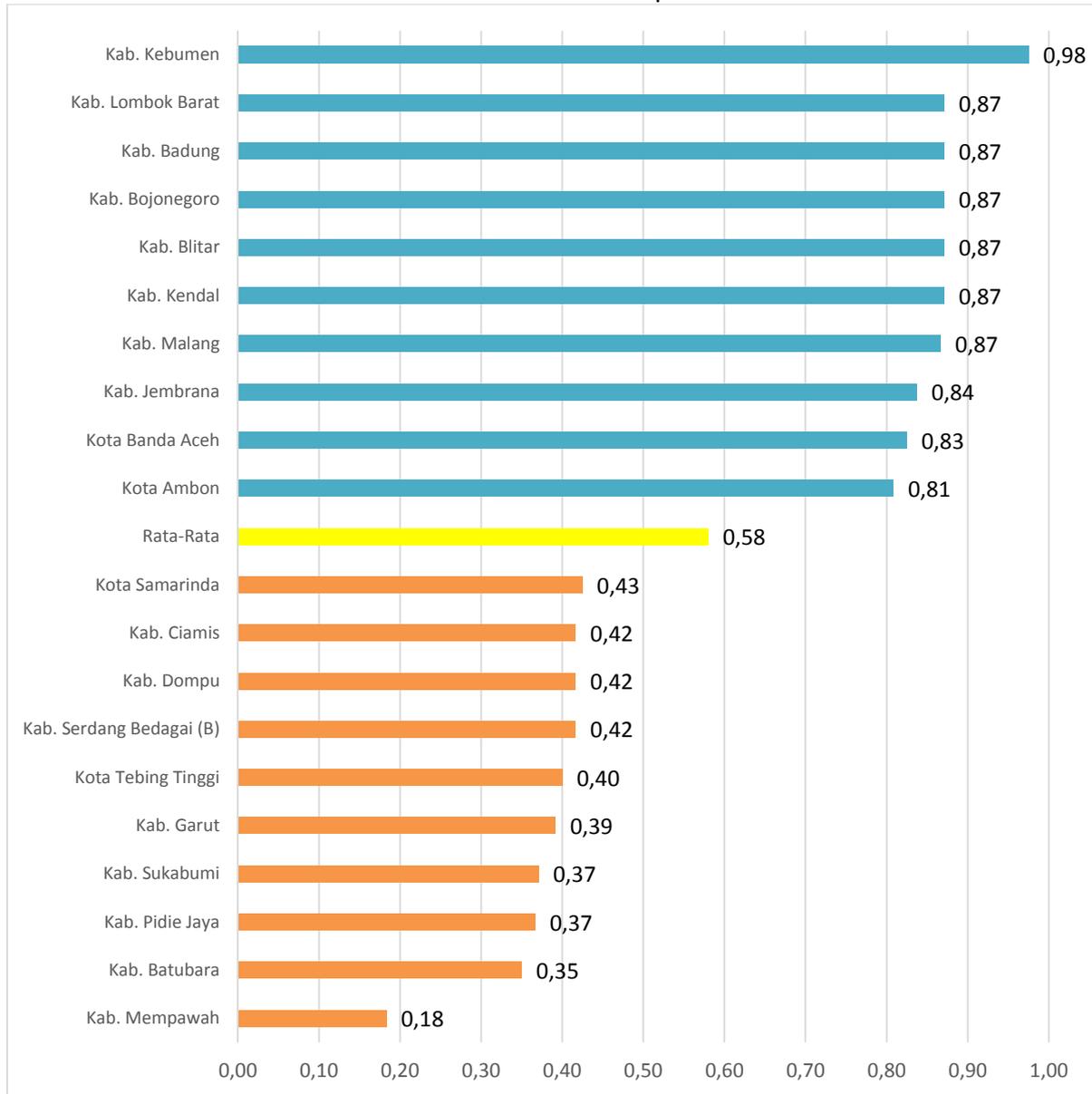
Keterangan	Jumlah
N/A	6
Tidak Memiliki Ruangan/Meja Khusus	25
Memiliki Meja Khusus	9
Memiliki Ruangan Khusus	30

Sumber : Data primer, 2016, diolah Seknas FITRA

#### 2.4. Indeks Transparansi

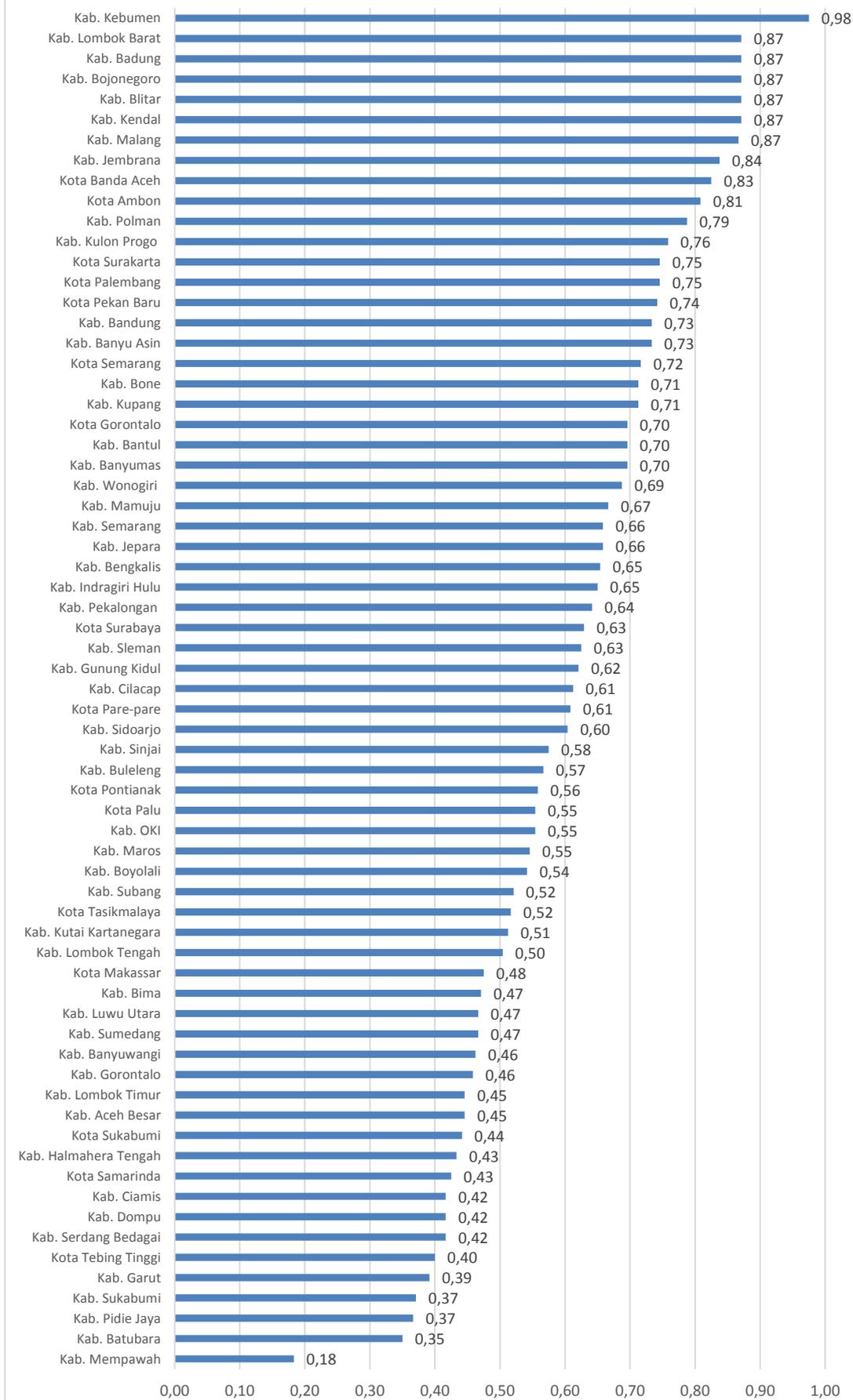
Berdasarkan perhitungan seluruh komponen pembentuk indeks transparansi, Kabupaten Kebumen merupakan daerah dengan indeks transparansi tertinggi versi Local Budget Index (LBI) FITRA. Kebumen mendapat nilai 0,98 yang artinya hampir semua dokumen perencanaan, penganggaran, dan dokumen pendukung kebijakan dapat diperoleh secara mudah oleh warga melalui website resmi pemerintah daerah. Posisi kedua ditempati oleh enam (6) daerah yakni Kabupaten Lombok Barat, Badung, Bojonegoro, Blitar, Kendal, dan Malang. Sedangkan daerah dengan indeks transparansi rendah meliputi Kabupaten Mempawah, Batubara, Pidie Jaya, dan Sukabumi. Meski demikian, rata-rata indeks transparansi secara keseluruhan masih relatif rendah, di bawah 0,60.

Grafik 2.13. Indeks Transparansi



Sumber : Data primer, 2016, diolah Seknas FITRA

Grafik 2.14 Indeks Transparansi 70 kab/kota



### BAB III

#### INDEKS PARTISIPASI DAN KOMPONEN PEMBENTUKNYA

Partisipasi masyarakat menjadi indikator penting dalam proses perumusan kebijakan anggaran dan pengawasan pembangunan. Pendekatan partisipatif dalam tata pemerintahan menuntut pemerintah memosisikan masyarakat sebagai subjek dalam pembangunan dan pengelolaan anggaran. Hal ini mengindikasikan bahwa masyarakat harus dilibatkan dalam setiap pengambilan keputusan. Di sisi lain, pemerintah juga wajib menyediakan media ataupun wahana bagi masyarakat untuk dapat memberikan masukan-masukan yang konstruktif.

Konsep dan pendekatan partisipatif lewat jalur *bottom up* tidak berdiri sendiri, ia masih harus bernegosiasi dengan pendekatan politik dan teknokratik lewat jalur *top-down*. Kadang pendekatan partisipatif memenangkan 'pertarungan' tersebut, namun lebih sering dikalahkan oleh pendekatan-pendekatan lainnya. Amanah partisipasi diatur secara eksplisit dalam UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Selain itu, partisipasi masyarakat juga diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011 tentang Peraturan Pembentukan Perundang-undangan, dan pasal 103 Permendagri No. 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah yang telah mengalami dua kali revisi.<sup>1</sup>

Dalam penelitian ini, partisipasi dibentuk oleh tiga komponen yakni: i) ketersediaan wahana partisipasi dan partisipan yang terlibat; ii) jaminan regulasi partisipasi; dan iii) tingkat otoritas pengambilan kebijakan anggaran. Indikator-indikator ini sesungguhnya ingin melihat derajat partisipasi pemerintah daerah dalam melibatkan masyarakat pada setiap tahapan pengelolaan anggaran.

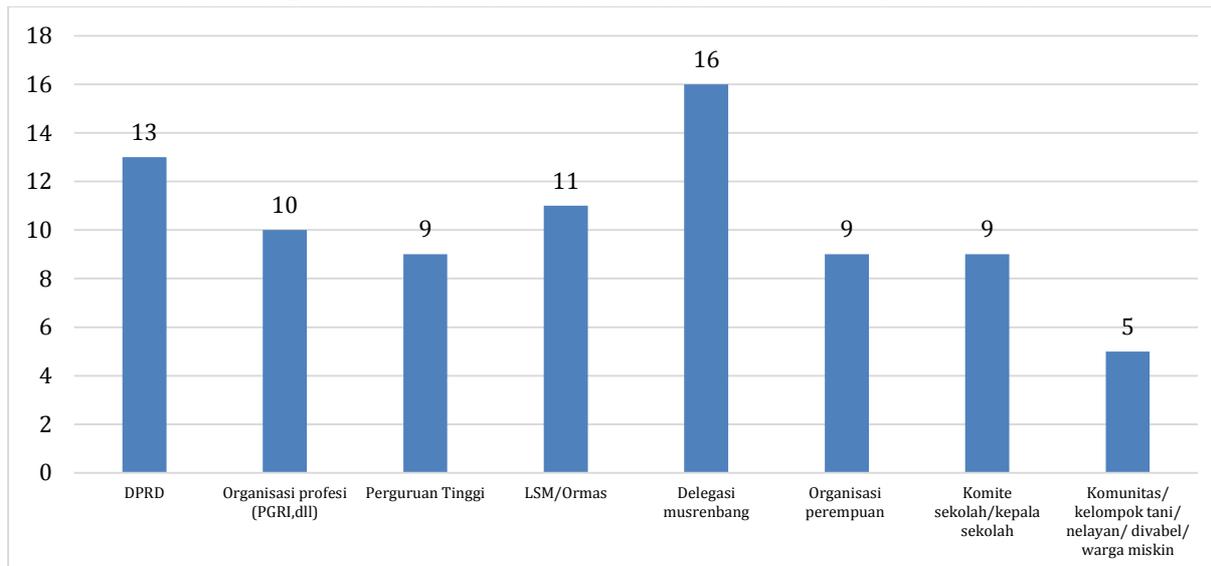
#### 3.1. Keterlibatan Stakeholder dalam Forum SKPD

**Seluruh daerah telah melaksanakan Forum SKPD Pendidikan dalam menyusun Renja SKPD Pendidikan, namun belum banyak SKPD Pendidikan yang melibatkan *stakeholder* bidang pendidikan, apalagi hingga melibatkan kelompok perempuan dan marginal lainnya.** Dari 70 daerah, hanya 14 daerah yang penyusunan Rencana Kerja (Renja) SKPD Pendidikannya melibatkan kelompok perempuan dan masyarakat marginal lainnya. Daerah tersebut, antara lain Bone, Polman, Kupang, Bojonegoro, Gunung Kidul, Kulon Progo, Pekalongan, Boyolali, Kota Surakarta, Kebumen, Indragiri Hulu, dan Kota Palembang. Rata-rata daerah masih mengandalkan Tim Perumus (internal SKPD Pendidikan) dan organisasi profesi seperti PGRI dalam penyusunan Renja SKPD Pendidikan. Ada 11 daerah yang melibatkan organisasi masyarakat sipil (LSM) dan ormas.

---

<sup>1</sup> Permendagri No. 59 Tahun 2007 dan Permendagri 21 Tahun 2011 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah

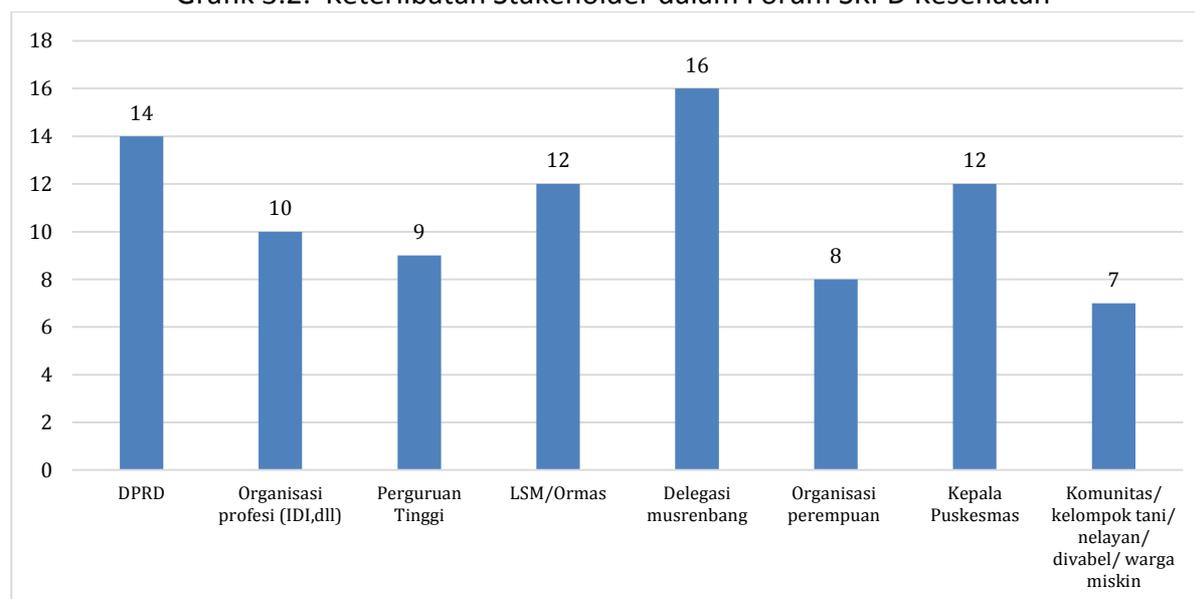
Grafik 3.1. Keterlibatan Stakeholder dalam Forum SKPD Pendidikan



Sumber : Data primer, 2016, diolah Seknas FITRA

Pada Forum SKPD Kesehatan untuk penyusunan Renja Kesehatan, ada 21 daerah yang telah melibatkan LSM/Ormas dan Perguruan Tinggi dan 15 daerah yang melibatkan kelompok perempuan dan masyarakat marginal. Rata-rata daerah (43 daerah) masih mengandalkan Tim Internal SKPD dan beberapa *stakeholder* kesehatan dalam penyusunan Renja SKPD Kesehatan. Daerah yang melibatkan *stakeholder* hingga 8 pihak (termasuk kelompok perempuan dan masyarakat marginal) antara lain: Bone, Polman, Bojonegoro, Gunung Kidul, Pekalongan, Boyolali, Kota Surakarta, Kota Sukabumi, Kota Tasikmalaya, Kulon Progo, Wonogiri, Jepara, Kebumen, Kota Palembang, OKI, Banyuasin, dan Kota Banda Aceh.

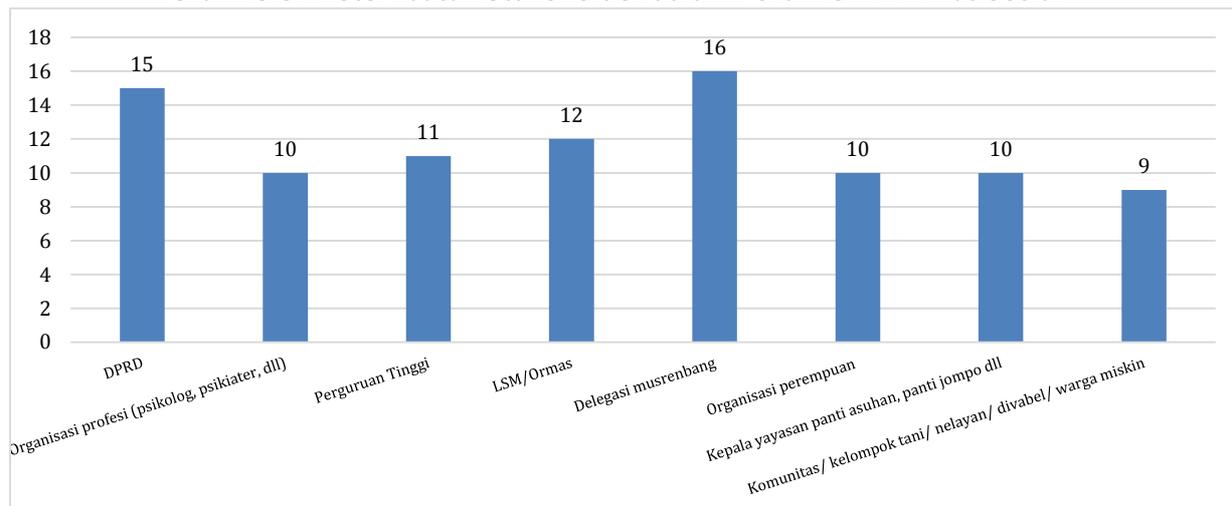
Grafik 3.2. Keterlibatan Stakeholder dalam Forum SKPD Kesehatan



Sumber : Data primer, 2016, diolah Seknas FITRA

Pada Forum SKPD Dinas Sosial untuk penyusunan Renja Dinas Sosial, ada 23 daerah yang telah melibatkan LSM/Ormas dan Perguruan Tinggi dan 19 daerah yang melibatkan kelompok perempuan dan masyarakat marginal. Rata-rata daerah (45 daerah) masih mengandalkan Tim Internal SKPD dan beberapa *stakeholder* dinas sosial dalam penyusunan Renja SKPD Dinas Sosial. Daerah yang melibatkan *stakeholder* hingga 8 pihak (termasuk kelompok perempuan dan masyarakat marginal) antara lain: Bone, Polman, Kota Tasikmalaya, Jembrana, Bojonegoro, Kulon Progo, Pekalongan, Wonogiri, Kebumen, Kota Palembang, OKI, Banyuasin, dan Kota Banda Aceh.

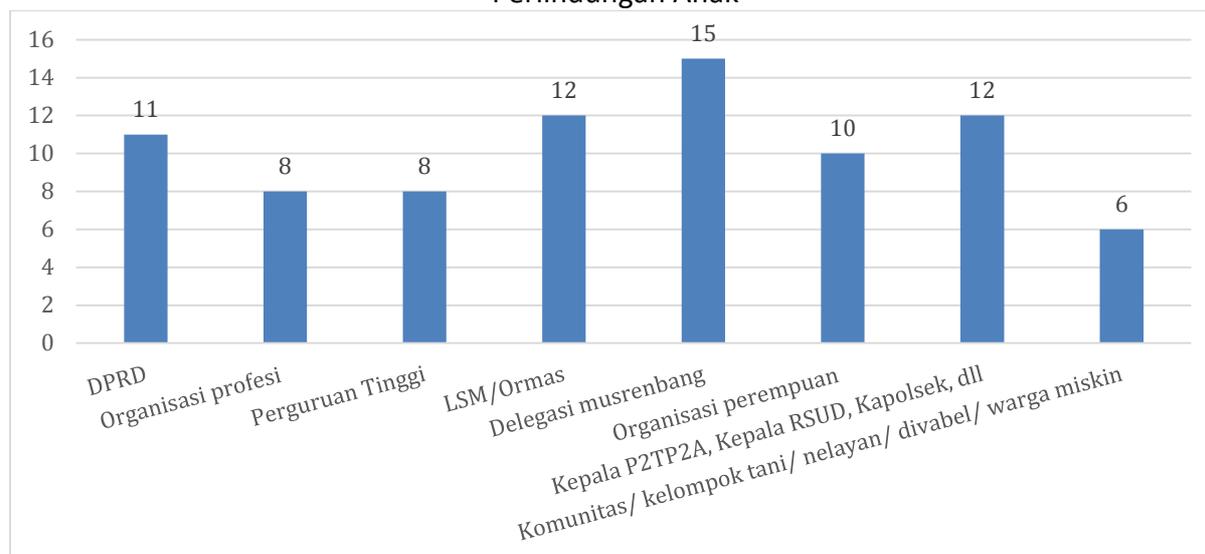
Grafik 3.3. Keterlibatan Stakeholder dalam Forum SKPD Dinas Sosial



Sumber : Data primer, 2016, diolah Seknas FITRA

Pada Forum SKPD Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, ada 20 daerah yang telah melibatkan LSM/Ormas dan Perguruan Tinggi dan 16 daerah yang melibatkan kelompok perempuan dan masyarakat marginal. Rata-rata daerah (44 daerah) masih mengandalkan Tim Internal SKPD dan beberapa *stakeholder* pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak dalam penyusunan Renja SKPD-nya. Daerah yang melibatkan *stakeholder* hingga 8 pihak (termasuk kelompok perempuan dan masyarakat marginal) antara lain: Bone, Polman, Kota Tasikmalaya, Jembrana, Gunung Kidul, Pekalongan, Boyolali, Kota Surakarta, Wonogiri, Kebumen, Kota Palembang, OKI, Banyuasin, Bengkalis, dan Kota Banda Aceh.

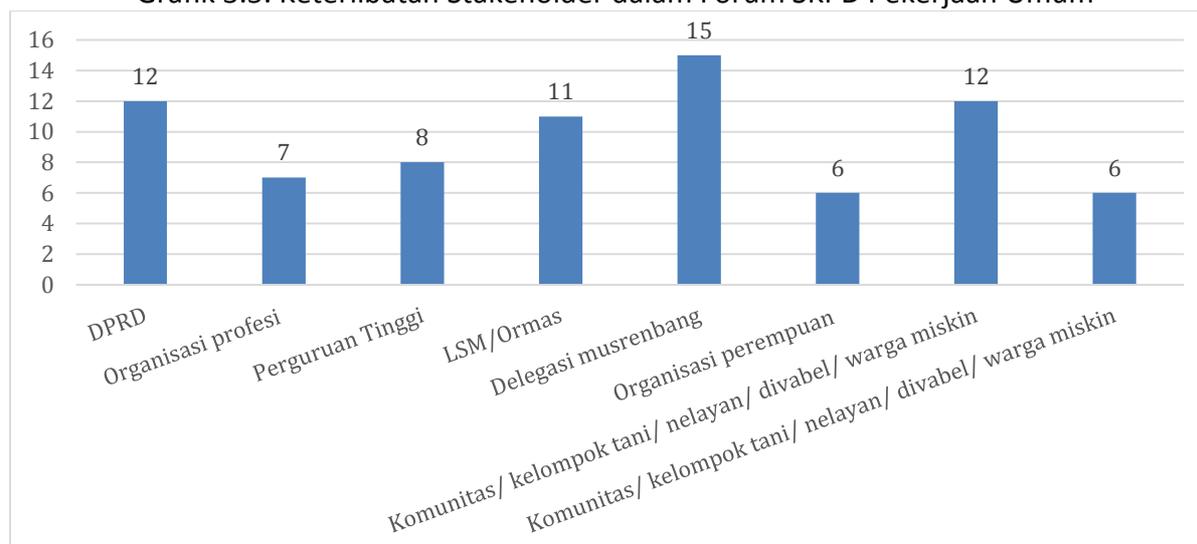
Grafik 3.4. Keterlibatan Stakeholder dalam Forum SKPD Pemberdayaan Perempuan & Perlindungan Anak



Sumber: Data primer, 2016, diolah Seknas FITRA

Pada Forum SKPD Dinas Pekerjaan Umum (PU), ada 19 daerah yang telah melibatkan LSM/Ormas dan Perguruan Tinggi dan 12 daerah yang melibatkan kelompok perempuan dan masyarakat marginal. Rata-rata daerah (56 daerah) masih mengandalkan Tim Internal SKPD dan sedikit *stakeholder* dalam penyusunan Renja SKPD-nya. Daerah yang melibatkan *stakeholder* hingga 8 pihak (termasuk kelompok perempuan dan masyarakat marginal) antara lain: Bone, Polman, Gunung Kidul, Pekalongan, Kota Surakarta, Kebumen, Kota Palembang, OKI, Banyuasin, Kota Pekanbaru, dan Kota Banda Aceh.

Grafik 3.5. Keterlibatan Stakeholder dalam Forum SKPD Pekerjaan Umum

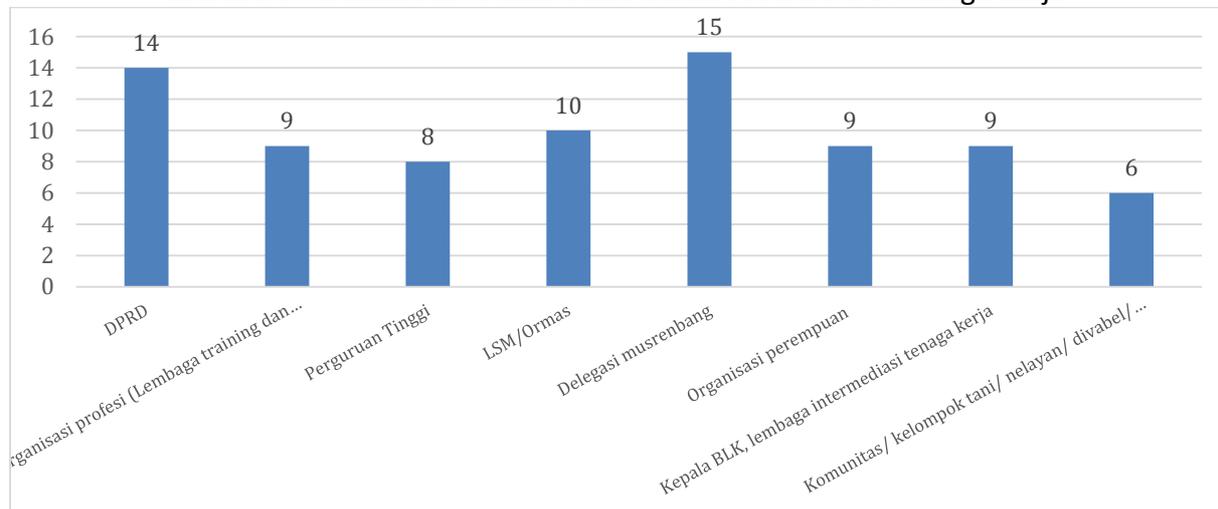


Sumber: Data primer, 2016, diolah Seknas FITRA

Pada Forum SKPD Tenaga Kerja, ada 18 daerah yang telah melibatkan LSM/Ormas dan Perguruan Tinggi dan 15 daerah yang melibatkan kelompok perempuan dan masyarakat marginal. Rata-rata daerah (46 daerah) masih mengandalkan Tim Internal SKPD dan sedikit

*stakeholder* dalam penyusunan Renja SKPD-nya. Daerah yang melibatkan *stakeholder* hingga 8 pihak (termasuk kelompok perempuan dan masyarakat marginal) antara lain: Bone, Polman, Kota Kupang, Jembrana, Gunung Kidul, Kulon Progo, Wonogiri, Kebumen, Kota Palembang, OKI, Banyuasin, Indragiri Hulu, dan Kota Banda Aceh.

Grafik 3.6. Keterlibatan Stakeholder dalam Forum SKPD Tenaga Kerja

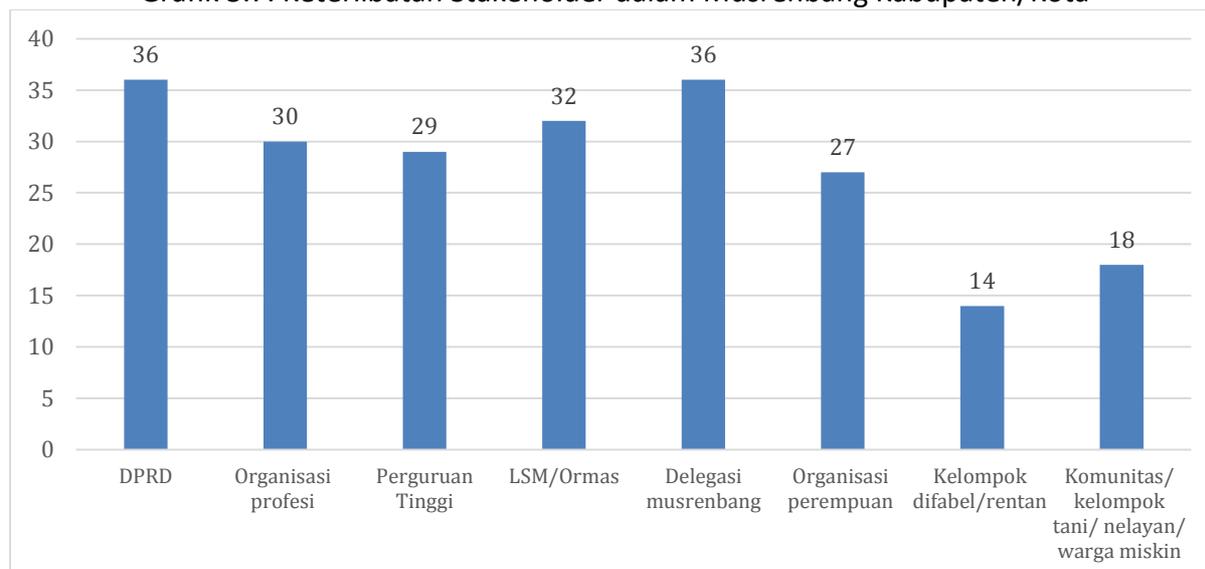


Sumber: Data primer, 2016, diolah Seknas FITRA

### 3.2. Keterlibatan Stakeholder dalam Musrenbang Kabupaten/Kota

**Belum semua daerah yang dalam penyelenggaraan Musrenbang Kabupaten/Kotanya melibatkan kelompok perempuan, kelompok penyandang disabilitas, dan kelompok rentan lainnya.** Grafik 3.7. di bawah ini menggambarkan kondisi dimana pelaksanaan Musrenbang dilakukan dengan melibatkan banyak pihak. DPRD terlibat dalam Musrenbang di 36 daerah, organisasi profesi di 30 daerah, perguruan tinggi di 29 daerah, 32 daerah melibatkan LSM/Ormas, 36 kabupaten melibatkan delegasi Musrenbang, dan organisasi perempuan terlibat di 27 daerah. Sementara itu kelompok rentan atau difabel terlibat di 14 kabupaten/kota, artinya masih banyak kabupaten yang tidak melibatkan kelompok rentan ini. Untuk masyarakat miskin seperti nelayan, petani dan warga miskin terlibat di 18 kabupaten/kota dari 70 kabupaten/kota lokasi penelitian.

Grafik 3.7. Keterlibatan Stakeholder dalam Musrenbang Kabupaten/Kota

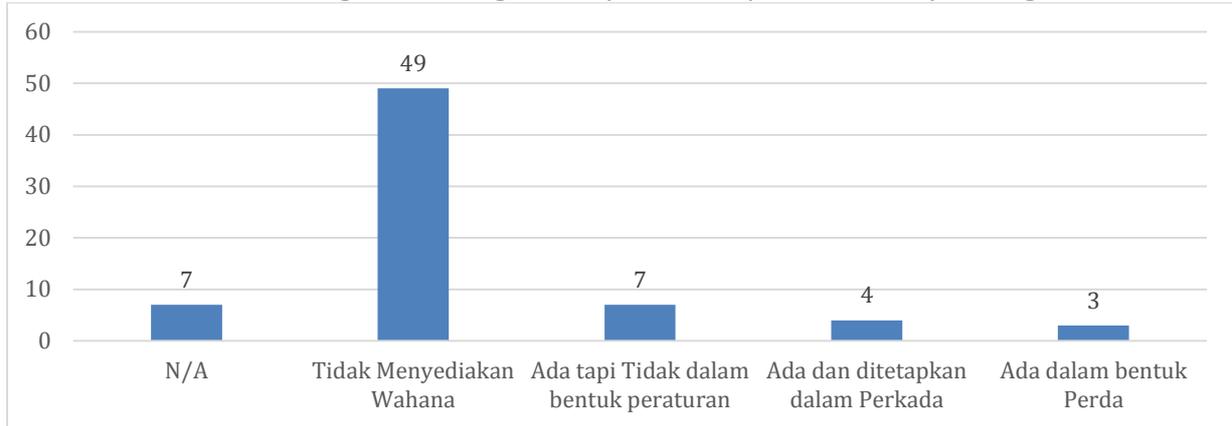


Sumber: Data primer, 2016, diolah Seknas FITRA

**Sepuluh lebih daerah yang dalam pelaksanaan Musrenbang Kab/Kotanya melibatkan organisasi perempuan, penyandang disabilitas/rentan lainnya, dan masyarakat miskin (nelayan, petani, dll).** Daerah-daerah tersebut antara lain Kota Parepare, Kota Palu, Bone, Polman, Gorontalo, Bone, Kota Makassar, Polman, Mamuju, Kota Samarinda, Ciamis, Kota Tasikmalaya, Kota Sukabumi, Sukabumi, Bima, Kupang, Lombok Tengah, Lombok Barat, Jembrana, Malang, Blitar, Banyuwangi, Gunung Kidul, Sleman, Kulon Progo, Bantul, Wonogiri, Pekalongan, Boyolali, Kota Surakarta, Kota Semarang, Jepara, Kebumen, Banyumas, Cilacap, Kota Palembang, OKI, Banyuasin, Indragiri Hulu, Bengkalis, dan Kota Banda Aceh.

**Meski dilibatkan dalam Musrenbang Kabupaten/Kota, banyak daerah yang belum memiliki Musrenbang khusus bagi kelompok perempuan dan penyandang disabilitas.** Data hasil studi menunjukkan bahwa 49 kabupaten/kota (70% daerah) menyatakan tidak menyediakan wahana partisipasi khusus bagi kelompok perempuan dan penyandang disabilitas. Sedangkan yang telah memiliki baru 14 kabupaten/kota. Dari ke 14 daerah tersebut, tiga (3) daerah sudah diatur dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda), empat (4) daerah dalam bentuk Peraturan Kepala Daerah, dan tujuh (7) daerah belum ada regulasinya.

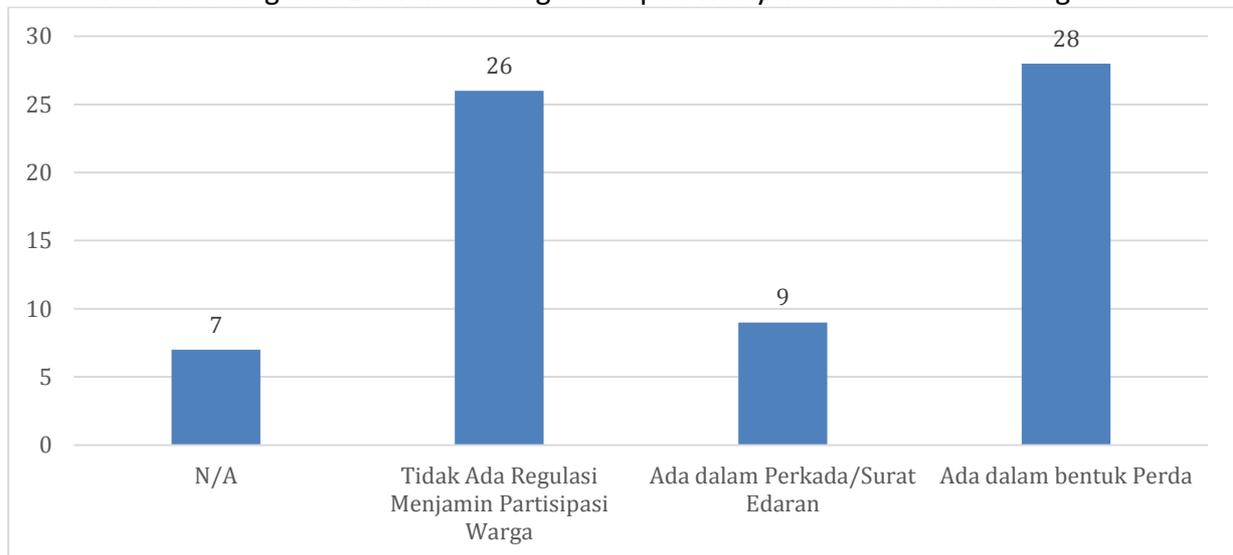
Grafik 3.8. Musrenbang Khusus bagi Kelompok Perempuan dan Penyandang Disabilitas



Sumber: Data primer, 2016, diolah Seknas FITRA

**Baru 37 daerah yang memiliki regulasi daerah tentang partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan.** Regulasi daerah tentang partisipasi masyarakat dapat dijadikan dasar dalam menuntut hak keterlibatan dalam pembangunan. Dengan adanya regulasi, sustainabilitas partisipasi relatif terjamin. Dari 70 daerah lokasi studi, baru 53 persen (37 kabupaten/kota) yang memiliki regulasi tentang partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan, baik dalam bentuk Perda (28 daerah) maupun Perkada/SE (9 daerah). Daerah tersebut antara lain Kota Banda Aceh, Indragiri Hulu, Kota Palembang, Cilacap, Kebumen, Cilacap, Jepara, Semarang, Pekalongan, Bantul, Kulon Progo, Buleleng, Badung, Sukabumi, Kota Tasikmalaya, dan 9 daerah di Sulawesi.

Grafik 3.9. Regulasi Daerah tentang Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan

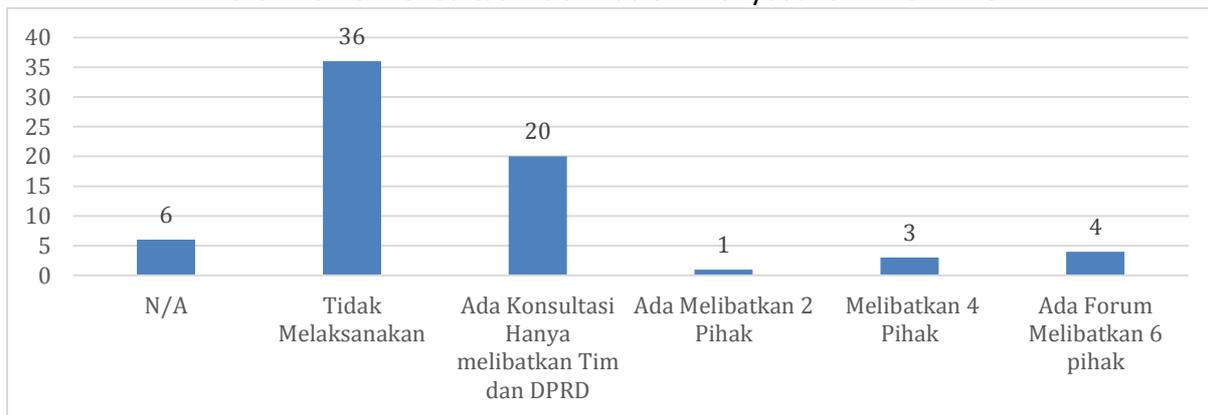


Sumber : Data primer, 2016, diolah Seknas FITRA

### 3.3. Partisipasi Masyarakat dalam Pembahasan dan Penetapan APBD

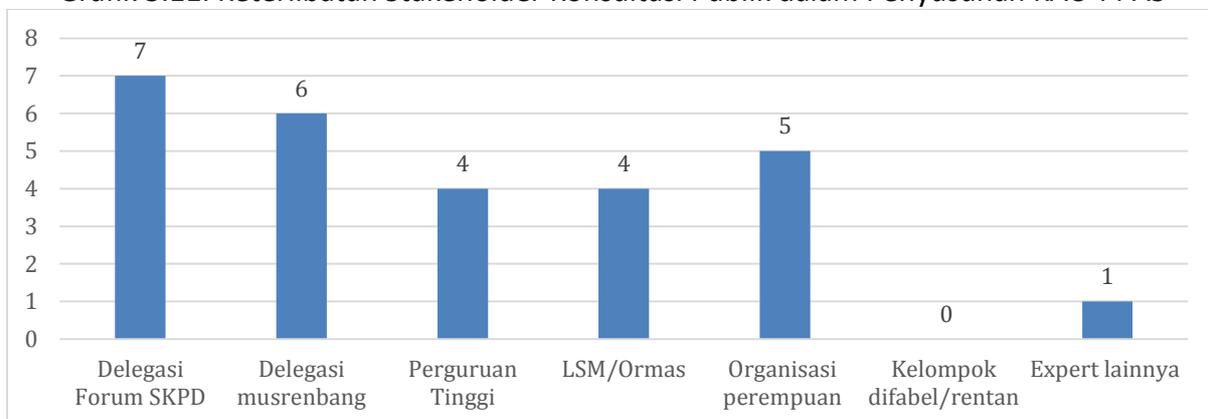
**Keterlibatan masyarakat dalam pembahasan dan penetapan Kebijakan Umum APBD dan Prioritas dan Platfon Anggaran Sementara (KUA-PPAS) masih rendah.** Hasil survei di 70 kabupaten/kota menunjukkan bahwa hanya delapan (8) daerah yang melaksanakan konsultasi publik dengan melibatkan masyarakat. Ada 20 kabupaten/kota yang menyelenggarakan pembahasan KUA-PPAS namun hanya melibatkan Tim Penyusun dan DPRD. Adapun kabupaten/kota yang tidak melaksanakan konsultasi publik sebanyak 36 daerah. Daerah yang menyelenggarakan konsultasi publik dengan melibatkan masyarakat antara lain Bengkalis, Kota Palembang, Sleman, Badung, Bima, OKI, Bone, dan Gorontalo.

Grifik 3.10. Konsultasi Publik dalam Penyusunan KAU-PPAS



Sumber: Data primer, 2016, diolah Seknas FITRA

Grifik 3.11. Keterlibatan Stakeholder Konsultasi Publik dalam Penyusunan KAU-PPAS

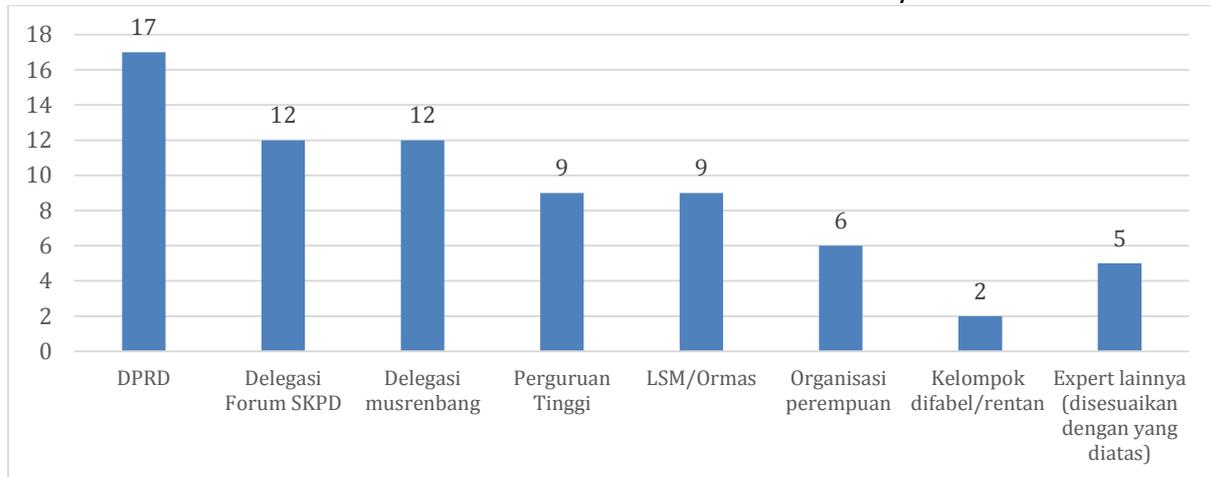


Sumber: Data primer, 2016, diolah Seknas FITRA

**Keterlibatan organisasi masyarakat sipil, kelompok perempuan dan penyandang disabilitas dalam sosialisasi Rencana Anggaran pendapatan dan belanja (RAPBD) juga rendah.** Hanya Sembilan (9) daerah yang masyarakat sipilnya terlibat dalam sosialisasi RAPBD. Sedangkan daerah yang melibatkan kelompok perempuan hanya enam (6) daerah dan yang melibatkan kelompok penyandang disabilitas hanya dua (2) daerah. Sosialisasi RAPBD penting untuk memberikan kesempatan kepada masyarakat melakukan *cross-check* atas usulan yang mereka masukkan kebutuhan mereka terakomodasi dalam RAPBD. Sehingga, proses musyawarah warga di masing-masing lingkungannya betul-betul memberikan manfaat bagi

masyarakat. Di samping itu, sosialisasi RAPBD juga sebagai tolok ukur keperpihakan pemerintah daerah kepada masyarakatnya.

Grafik 3.12. Keterlibatan Stakeholder dalam Sosialisasi Penyusunan RAPBD

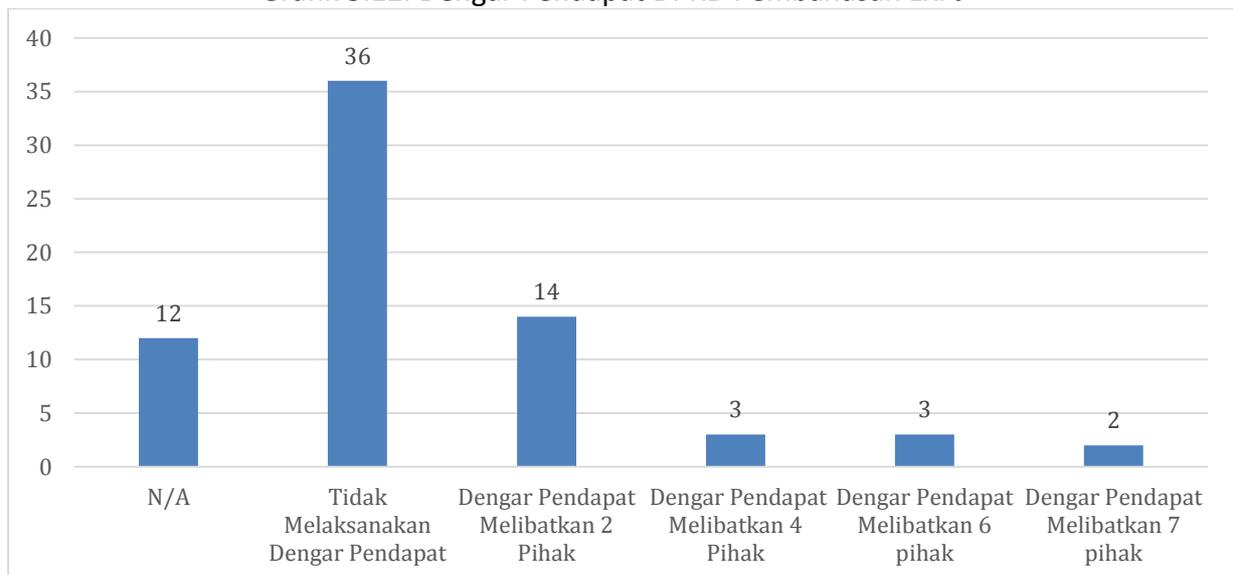


Sumber: Data primer, 2016, diolah Seknas FITRA

### 3.4. Partisipasi Masyarakat dalam Evaluasi Pelaksanaan APBD

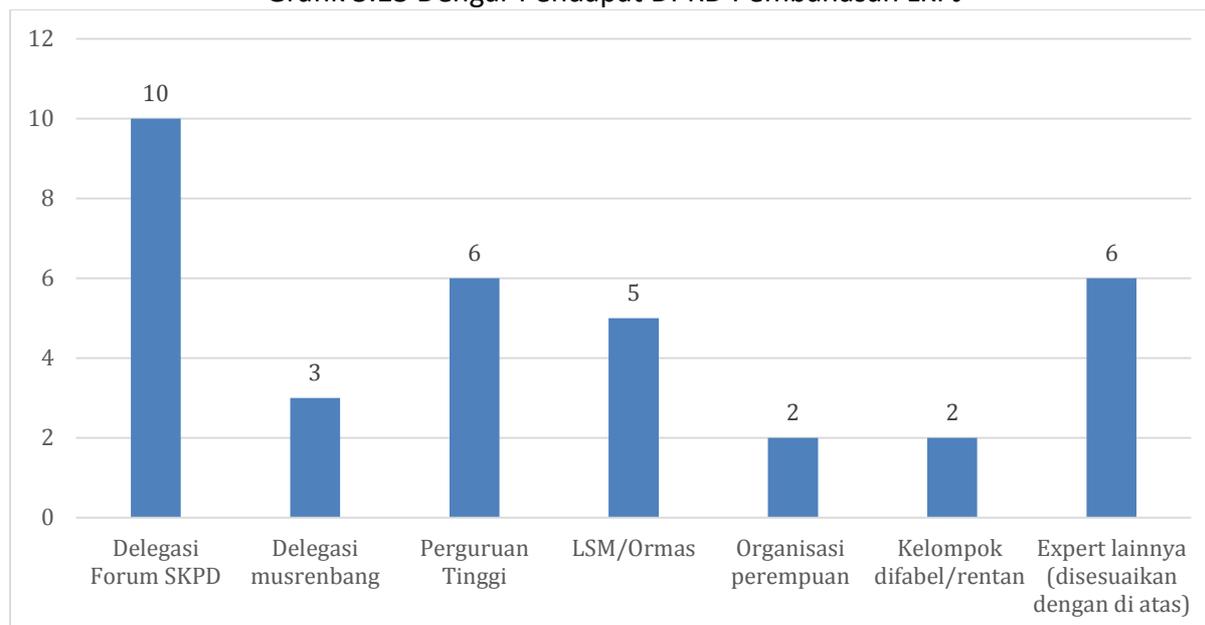
**Banyak DPRD yang tidak melakukan proses dengar pendapat saat pembahasan dokumen LKPJ Pemerintah Daerah.** Tahapan terakhir dalam siklus perencanaan dan penganggaran adalah pembahasan laporan pertanggungjawaban kinerja Kepala Daerah. Dari 70 daerah yang disurvei, 69 persen daerah (48 kabupaten/kota) tidak melaksanakan dengar pendapat atas dokumen LKPJ. 14 kabupaten/kota dibahas oleh dua (2) pihak, Pemda dan DPRD. Yang betul-betul melibatkan organisasi masyarakat sipil, kelompok perempuan, dan lainnya hanya delapan (8) kabupaten/kota, yakni Bengkalis, Sumedang, Kota Semarang, Kota Surakarta, Boyolali, Bantul, Buleleng, dan Badung.

Grafik 3.12. Dengar Pendapat DPRD Pembahasan LKPJ



Sumber: Data primer, 2016, diolah SEKNAS FITRA

Grafik 3.13 Dengar Pendapat DPRD Pembahasan LKPJ

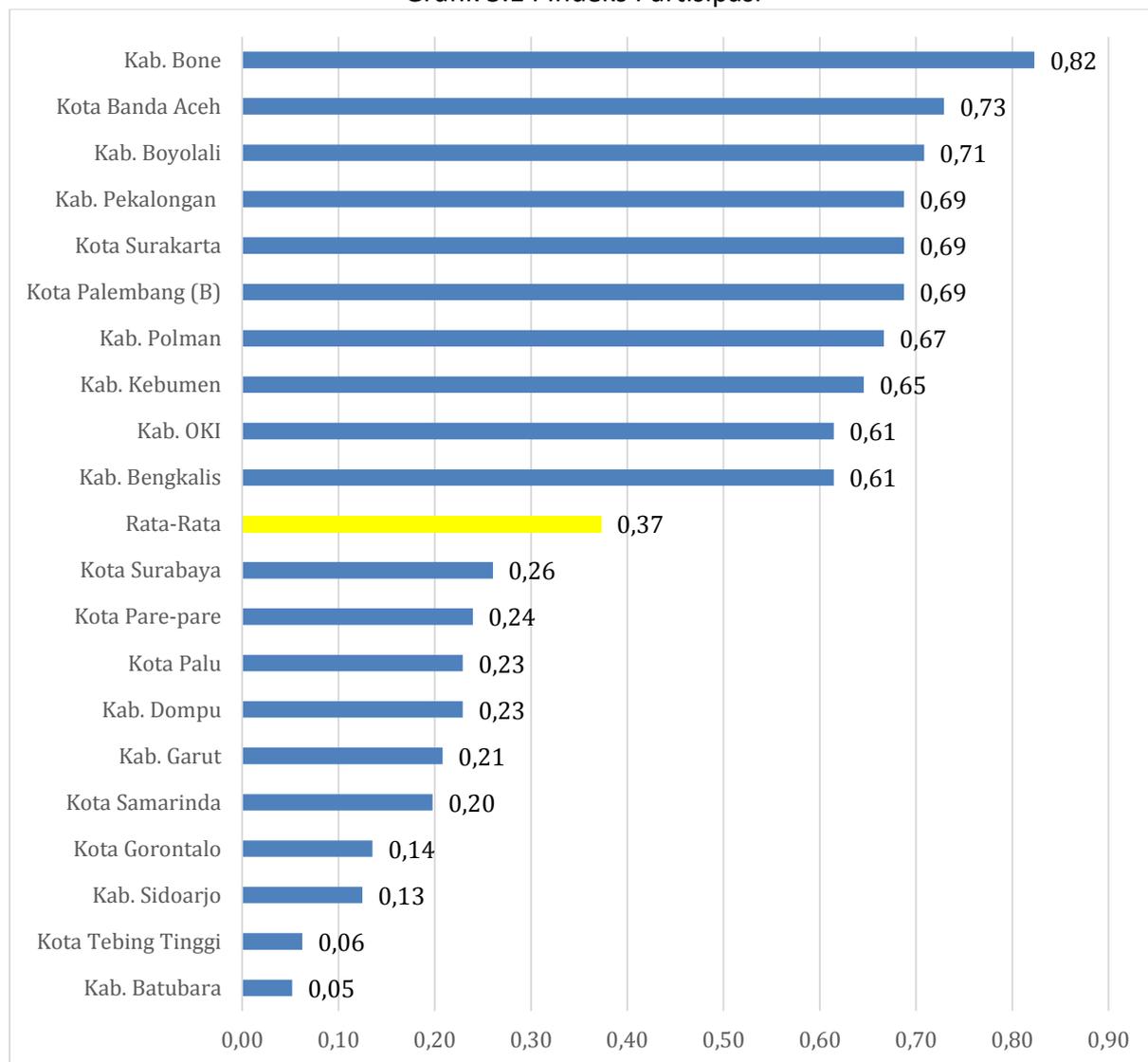


Sumber: *Data primer, 2016, diolah Seknas FITRA*

### 3.5. Indeks Partisipasi

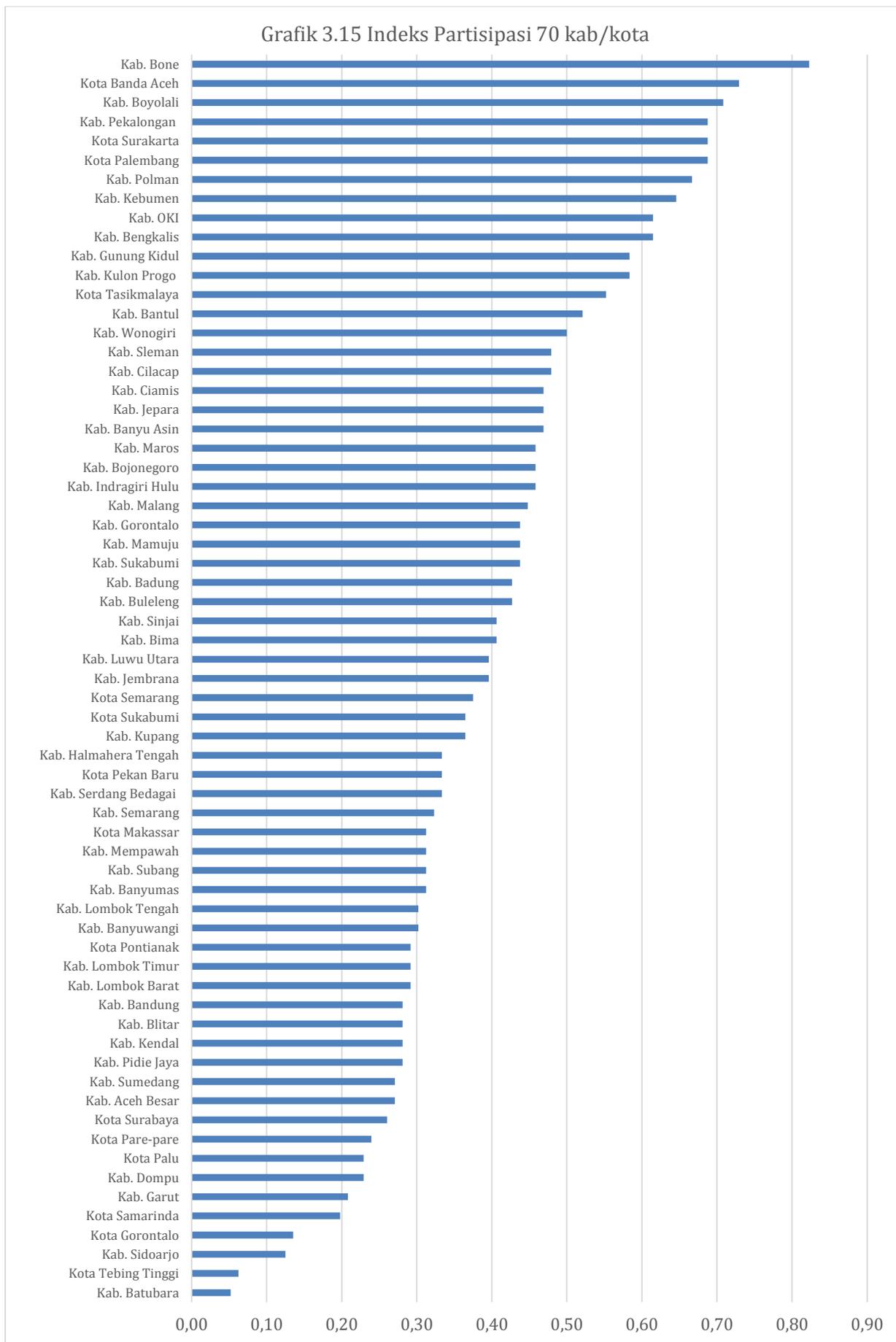
Berdasarkan perhitungan seluruh komponen pembentuk indeks partisipasi, Kabupaten Bone Sulawesi Selatan merupakan daerah dengan indeks partisipasi tertinggi versi Local Budget Index (LBI) FITRA. Kabupaten Bone mendapat nilai 0,82 yang artinya hampir semua proses perencanaan, pembahasan, penetapan dan pertanggungjawaban APBD melibatkan masyarakat. Posisi kedua hingga sepuluh ditempati oleh Kota Banda Aceh, Boyolali, Pekalongan, Kota Surakarta, Kota Palembang, Polewali Mandar (Polman), Kebumen, Okan Komiring Ilir (OKI), dan Bengkalis. Sedangkan daerah dengan indeks transparansi rendah yakni Kabupaten Batubara, Tebing Tinggi, Kota Gorontalo, dan Kota Samarinda. Rata-rata indeks transparansi keseluruhan daerah masih sangat rendah, yakni 0,37.

Grafik 3.14 Indeks Partisipasi



Sumber: Data primer, 2016, diolah Seknas FITRA

Grafik 3.15 Indeks Partisipasi 70 kab/kota



## BAB IV INDEKS AKUNTABILITAS & KOMPONEN PEMBENTUKNYA

Dalam Acuan Umum Penerapan *Good Governance* pada Sektor Publik oleh Lembaga Administrasi Negara RI, 2005, terdapat 7 asas penerapan *Good Governance*, salah satunya adalah akuntabilitas. Menurut pengertiannya, asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan secara terbuka kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara dan kepada pihak-pihak terkait yang berkepentingan dalam pelaksanaan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan yang berlaku. Pihak yang berkepentingan di sini, antara lain seperti pimpinan lembaga yang bersangkutan, pimpinan daerah.

Penguatan akuntabilitas pada lembaga-lembaga publik, baik di pusat atau daerah telah menjadi fokus tersendiri dalam perkembangan sektor publik di Indonesia. Anggaran adalah alat akuntabilitas, manajemen, dan kebijakan ekonomi. Sebagai instrumen kebijakan ekonomi, anggaran berfungsi untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian serta pemerataan pendapatan dalam rangka mencapai tujuan bernegara.

Dalam konteks Penganggaran, akuntabilitas dapat tercermin dari dua aspek yaitu proses dan hasil. Selain itu, Peraturan Perundang-Undangan telah memberikan mandat terkait akuntabilitas yang tertuang dalam:

1. **Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 23 (1)** berbunyi “Anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”
2. **Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, Pasal 3 ayat (1)** berbunyi “Keuangan Negara dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan”.
3. **Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, Pasal 58 ayat (1)** berbunyi “Dalam rangka meningkatkan kinerja, transparansi, dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara, Presiden selaku Kepala Pemerintahan mengatur dan menyelenggarakan sistem pengendalian intern di lingkungan pemerintahan secara menyeluruh”
4. **PP No. 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Pasal 4 ayat (1)** berbunyi “Keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat”

Penelitian ini akan melihat akuntabilitas dalam dua aspek, yakni proses dan hasil. Akuntabilitas proses dalam penelitian ini diukur berdasarkan ketepatan waktu penyerahan dan penetapan dokumen-dokumen anggaran. Ketepatan waktu penyerahan dan dokumen dari pemerintah daerah ke DPRD dan penetapan dokumen penganggaran merupakan hal yang penting karena berkaitan dengan efektivitas kecepatan waktu pelaksanaan program kerja pemerintah yang sebelumnya harus melalui proses pembahasan dengan DPRD. Dalam penelitian ini, ada empat dokumen yang diukur ketepatan waktu penyerahannya dan

penetapan dokumen. Dokumen yang dimaksud adalah Penetapan Perda Perubahan APBD, Penetapan APBD, Penyerahan LKPJ dan penyerahan dokumen RAPBD.

Telah diatur dalam Permendagri No. 52 Tahun 2015 tentang Pedoman Penyusunan APBD 2016. Dalam lampiran yang tidak terpisahkan dengan Permendagri tersebut, bahwa prinsip penyusunan APBD 2016 harus tepat waktu. Apabila tidak tepat waktu maka ada konsekuensi sanksi yakni sanksi administratif berupa tidak dibayarkannya hak-hak keuangan yang diatur dalam ketentuan perundang-undangan selama 6 (enam) bulan, sebagaimana amanat pasal 312 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

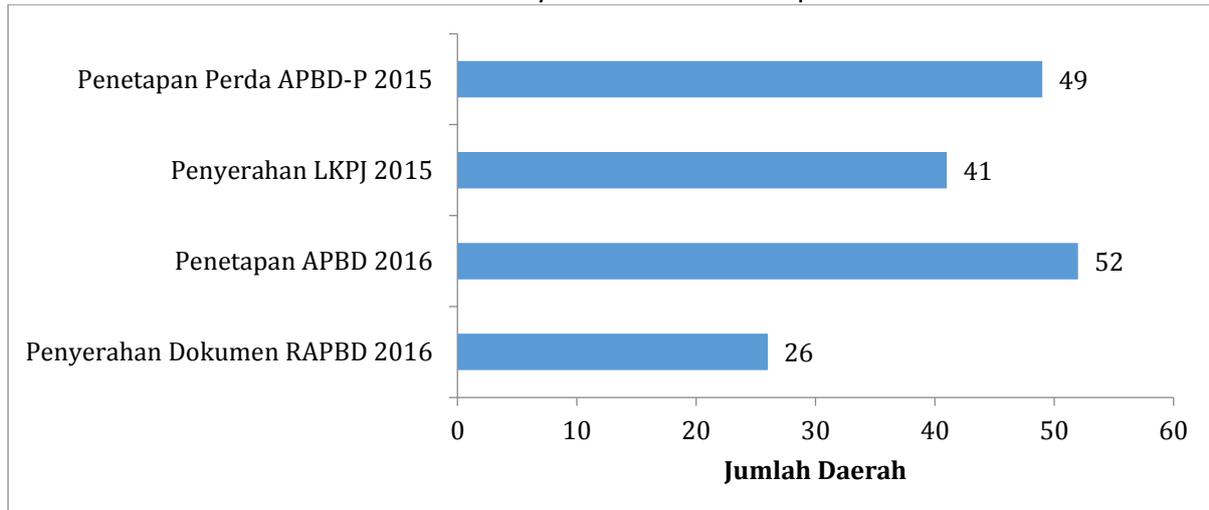
Selain aspek proses, penelitian ini juga menelaah aspek hasil. Di antaranya, melihat audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) dan mengukur kepatuhan pemerintah daerah dalam Mekanisme Pengadaan Barang dan Jasa (PBJ). Sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Presiden (Perpres) No. 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah, di antaranya adalah mekanisme pelelangan umum dan inisiatif Pemerintah daerah menyediakan Daftar Hitam (*black list*). Pada *Annual Report* KPK (Komisi Pemberantas Korupsi) 2015, kasus korupsi melalui PBJ (Pengadaan Barang Jasa) menempati urutan kedua setelah kasus penyuapan.

#### 4.1. Ketepatan Waktu Penetapan Dokumen Anggaran

**Keterlambatan waktu penyerahan dokumen perencanaan dan anggaran dapat memengaruhi kualitas program dan kegiatan pemerintah daerah.** Perencanaan dan Penetapan dokumen anggaran daerah memiliki peranan yang sangat penting dalam perencanaan pembangunan daerah. Keterlambatan dalam penyerahan dan penetapan dokumen anggaran daerah akan berdampak langsung terhadap pelaksanaan pembangunan di daerah. Akibat keterlambatan penyerahan dan penetapan dokumen anggaran daerah tersebut, pelaksanaan program dan kegiatan pembangunan menjadi tidak efektif dan efisien. Selain itu Pemerintah Pusat melalui Kementerian Dalam Negeri dapat memberikan sanksi penundaan penyaluran dana perimbangan dana insentif daerah sebagaimana telah diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 56 Tahun 2005.

**Rata-rata, penyerahan dokumen RAPBD terlambat, tetapi dalam penetapan dokumen APBD, baik APBD Murni, APBD Perubahan, dan APBD Realisasi tepat waktu.** Ada 49 dari 70 kabupaten/kota (70 persen daerah) yang dalam penetapan Perda APBD Perubahan 2015 tepat waktu, yakni dilakukan sebelum Oktober 2015. Pada proses pembahasan anggaran, Pemda yang menyerahkan dokumen RAPBD 2016 tepat waktu hanya 26 daerah (37 persen) tetapi saat penetapan dokumen APBD 2016 ada 52 daerah (74 persen), yakni pada November atau Desember 2015. Sedangkan, Pemda yang menyerahkan LKPJ 2016 kepada DPRD tepat waktu ada sekitar 41 daerah (59 persen), yakni setelah enam (6) bulan anggaran berakhir. Berikut tabel akuntabilitas waktu penyerahan dan penetapan dokumen APBD.

Grafik 4.1. Akuntabilitas Penyerahan dan Penetapan Dokumen APBD



Sumber: Data primer, 2016, diolah Seknas FITRA

Tabel 4.1. Daerah dengan Akuntabilitas Penyerahan dan Penetapan Dokumen APBD

Dokumen	Dasar Hukum	Waktu Penyerahan	Daerah yang Penyerahan/Penetapan Tepat Waktu
Penetapan Perda APBD Perubahan 2015	Permendagri No. 13 Tahun 2006, Pasal 172 (5) Pengambilan keputusan DPRD untuk menyetujui rancangan peraturan daerah tentang perubahan APBD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lambat 3 (tiga) bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan berakhir.	Paling lambat tiga bulan sebelum tahun anggaran bersangkutan berakhir	<b>49 Daerah :</b> Kab. Aceh Besar Kab. Pidie Jaya Kab. Serdang Bedagai Kota Pekanbaru Kab. OKI Kota Semarang Kab. Semarang Kab. Wonogiri Kota Surabaya Kab. Dompus Kab. Bandung Kab. Mamuju Kota Makassar Kab. Maros Kota Pare-pare Kab. Batubara Kab. Bengkalis Kota Palembang Kab. Cilacap Kab. Banyumas Kab. Kebumen Kab. Jepara Kab. Kendal Kota Surakarta Kab. Boyolali Kab. Pekalongan Kab. Bantul Kab. Kulon Progo Kab. Sleman Kab. Gunung Kidul

			Kota Gorontalo Kab. Sinjai Kab. Banyuwangi Kab. Malang Kab. Bojonegoro Kab. Jembrana Kab. Badung Kab. Lombok Barat Kab. Lombok Tengah Kab. Lombok Timur Kab. Bima Kota Sukabumi Kota Tasikmalaya Kota Pontianak Kab. Mempawah Kab. Halmahera Tengah Kab. Luwu Utara Kab. Polman Kab. Gorontalo
Penyerahan Dokumen APBD 2016	Undang-Undang No 17 Tahun 2003 Tentang keuangan Negara, Pasal 20 ayat (1) Pemerintah Daerah mengajukan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD, disertai penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD pada minggu pertama bulan Oktober tahun sebelumnya	Selambat-lambatnya pada Minggu Pertama bulan Oktober tahun sebelumnya	<b>26 Daerah :</b> Kab. Cilacap Kota Banda Aceh Kab. Wonogiri Kab. Batubara Kab. Kulon Progo Kota Semarang Kab. Sleman Kab. Boyolali Kab. Gunung Kidul Kab. Bantul Kab. Lombok Tengah Kab. Banyuwangi Kab. Bima Kab. Malang Kota Tasikmalaya Kab. Bojonegoro Kota Makassar Kota Surabaya Kab. Bone Kab. Buleleng Kab. Badung Kab. Lombok Barat Kab. Lombok Timur Kab. Ciamis Kota Pontianak Kab. Maros
Penetapan APBD 2016	Undang-Undang no 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, Pasal 20 ayat (4) <i>Pengambilan keputusan oleh DPRD mengenai Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dilakukan selambat-lambatnya satu bulan sebelum tahun anggaran</i>	Paling Lambat satu bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan. Artinya paling lambat 1 Desember.	<b>52 Daerah:</b> Kota Banda Aceh Kab. Pidie Jaya Kab. Batubara Kab. Serdang Bedagai Kota Tebing Tinggi Kab. Bengkalis Kab. OKI Kab. Banyumas Kab. Kebumen Kab. Jepara

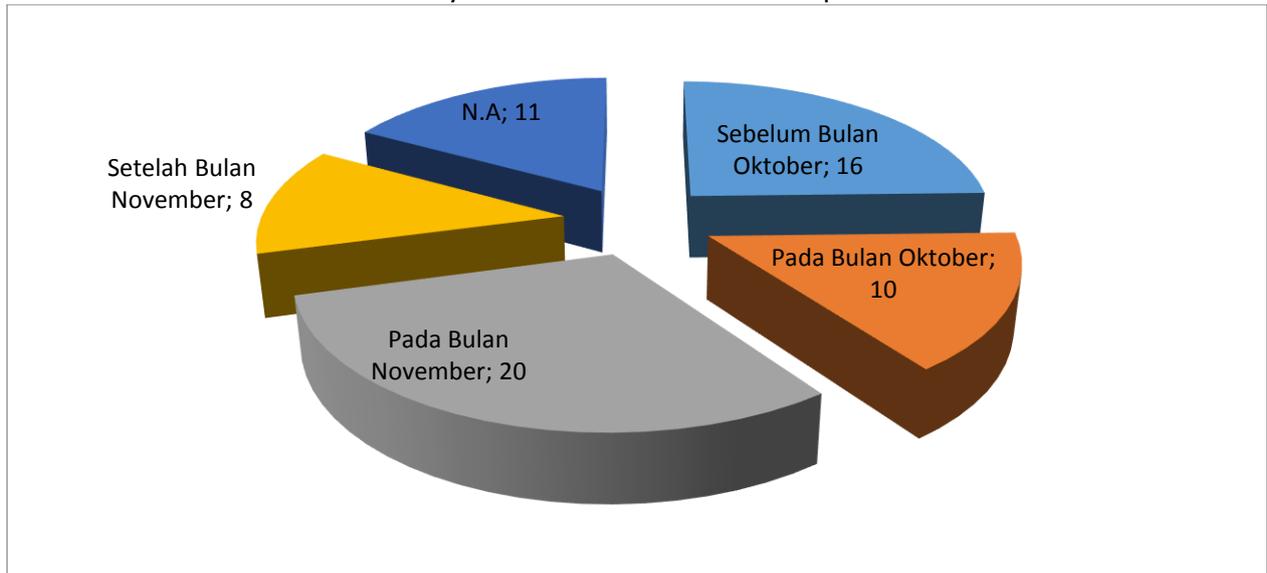
	<i>yang bersangkutan dilaksanakan.</i>		Kab. Semarang Kota Surakarta Kab. Wonogiri Kab. Kulon Progo Kab. Sleman Kab. Gunung Kidul Kota Surabaya Kab. Badung Kab. Lombok Timur Kab. Bima Kab. Bandung Kota Sukabumi Kota Tasikmalaya Kota Pontianak Kab. Mempawah Kab. Mamuju Kab. Bone Kab. Gorontalo Kota Pare-pare Kota Pekanbaru Kab. Cilacap Kota Semarang Kab. Kendal Kab. Boyolali Kab. Pekalongan Kab. Bantul Kab. Banyuwangi Kab. Sidoarjo Kab. Malang Kab. Bojonegoro Kab. Buleleng Kab. Jembrana Kab. Lombok Barat Kab. Lombok Tengah Kab. Dompu Kab. Halmahera Tengah Kab. Luwu Utara Kab. Polman Kab. Maros Kota Gorontalo Kab. Sinjai Kota Palu
Penyerahan LKPJ 2015	Permendagri No 13 Tahun 2006, Pasal 298 (1) Kepala daerah menyampaikan rancangan peraturan daerah tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD paling lambat 6 (enam) bulan setelah tahun anggaran berakhir.	Enam Bulan setelah tahun anggaran Berakhir	<b>41 Daerah:</b> Kab. Aceh Besar Kab. Pidie Jaya Kab. Batubara Kab. Serdang Bedagai Kota Tebing Tinggi Kab. Bengkalis Kab. OKI Kab. Cilacap Kab. Banyumas Kab. Kebumen Kab. Jepara Kota Semarang Kab. Kendal Kab. Semarang

			Kota Surakarta Kab. Boyolali Kab. Pekalongan Kab. Wonogiri Kab. Bantul Kab. Kulon Progo Kab. Sleman Kab. Gunung Kidul Kab. Banyuwangi Kab. Bojonegoro Kota Surabaya Kab. Jembrana Kab. Badung Kab. Lombok Barat Kab. Lombok Tengah Kab. Lombok Timur Kab. Bima Kab. Dompu Kota Sukabumi Kota Tasikmalaya Kota Pontianak Kab. Mamuju Kab. Polman Kab. Bone Kab. Maros Kab. Sinjai Kota Pare-pare
--	--	--	---

Sumber: *Data primer, 2016, diolah Seknas FITRA*

**Belum ada sanksi bagi daerah yang terlambat menyerahkan dokumen RAPBD-nya kepada DPRD.** Pasal 20 ayat (1) UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyebutkan bahwa Pemerintah Daerah mengajukan Rancangan Perda APBD kepada DPRD pada minggu pertama bulan Oktober tahun sebelumnya atau selambat-lambatnya pada Minggu pertama bulan Oktober. Dari hasil penelitian, dapat ditunjukkan bahwa terpadat 16 daerah yang menyerahkan dokumen RABPD sebelum bulan Oktober, 10 daerah yang menyerahkan pada bulan Oktober, 20 daerah menyerahkan pada November, dan 8 daerah menyerahkan dokumen setelah bulan November. Sementara itu, 11 daerah lainnya tanpa keterangan penyerahan dokumen. Daerah yang tidak tepat waktu penyerahan dokumen RAPBD, yakni Kab. Aceh Besar, Kab. Pidie Jaya, Kab. Serdang Bedagai, Kota Tebing Tinggi, Kab. OKI, Kab. Banyumas, Kota Sukabumi, dan Kab. Mamuju. Meski demikian, tidak ada aturan sanksi yang jelas dalam hal ini.

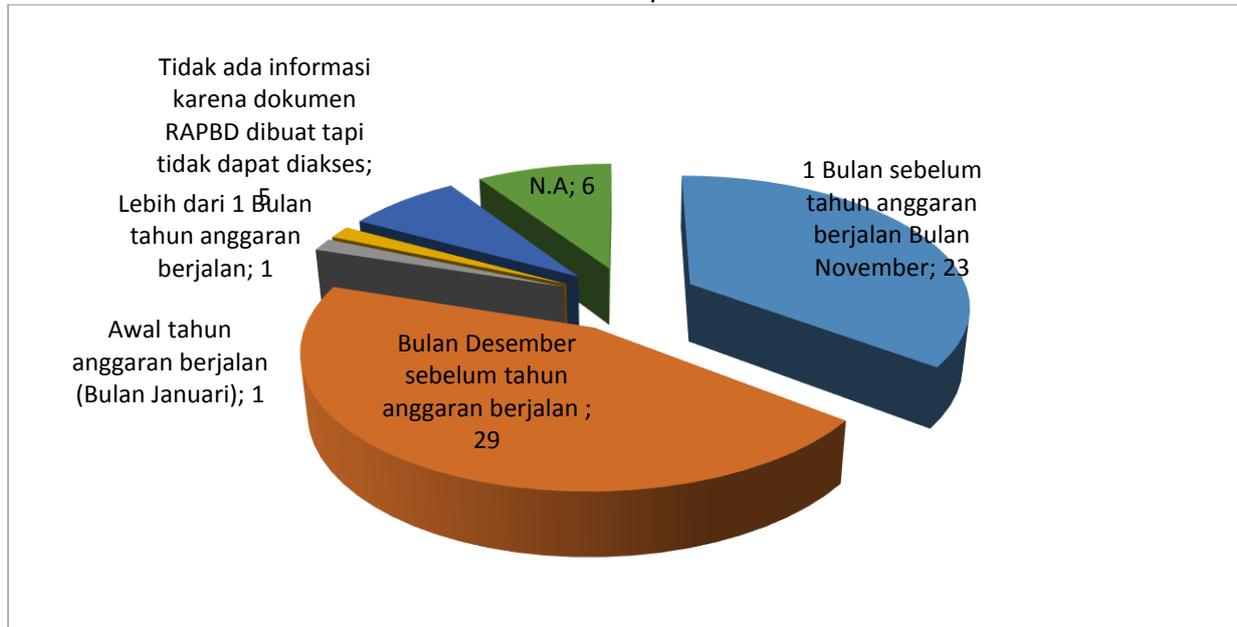
Grafik 4.2. Penyerahan Dokumen RAPBD kepada DPRD



Sumber: *Data primer, 2016, diolah Seknas FITRA*

**Belum semua daerah menetapkan APBD Murninya tepat waktu.** Berdasarkan Pasal 20 ayat (4) UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, pengambilan keputusan oleh DPRD mengenai Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dilakukan selambat-lambatnya satu bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan. Hasil penelitian menunjukkan, terdapat 23 daerah dalam penetapan APBD pada bulan November, 29 daerah pada Desember, satu (1) daerah pada Januari. Sedangkan ada 11 daerah yang tidak dapat diakses dan tidak ada penjelasan.

Grafik 4.3. Waktu Penetapan APBD oleh DPR



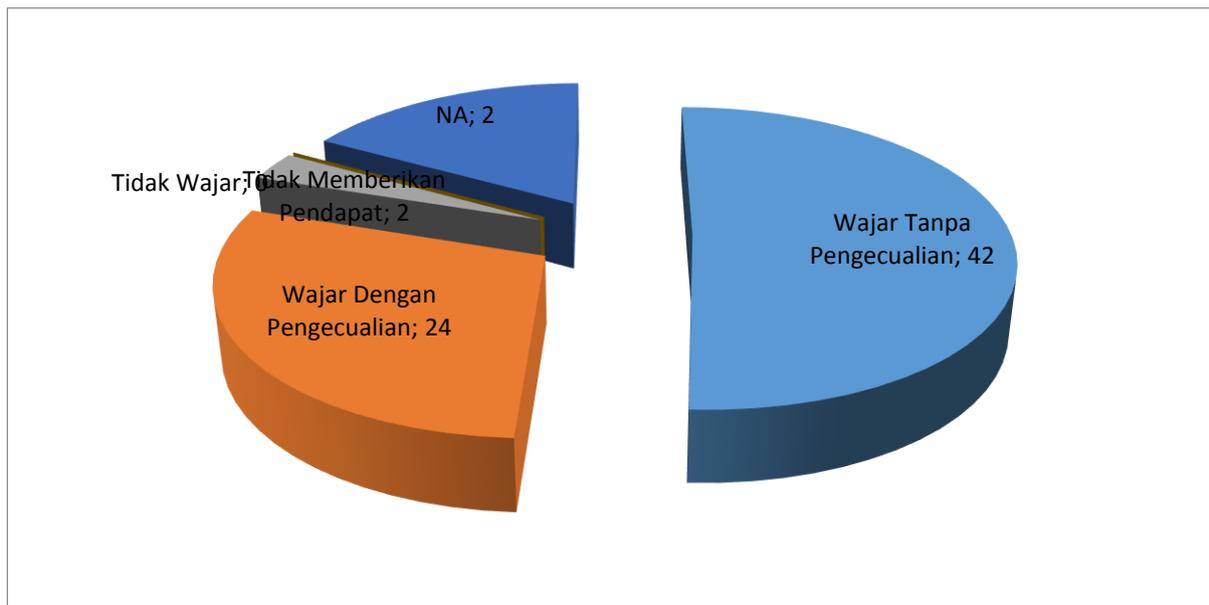
Sumber: Data primer, 2016, diolah Seknas FITRA

#### 4.2. Hasil Audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

Sebagian besar LKPD 2014 daerah penelitian mendapatkan opini WTP dan WDP dari BPK<sup>1</sup>. Dari hasil penelitian, tidak ada opini “tidak wajar” dalam Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) tahun 2014, dan hanya dua (2) daerah yang mendapatkan *disclaimer of opinion*. Selebihnya, sebanyak 42 daerah mendapatkan opini baik, yaitu Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) dan 24 daerah mendapatkan opini Wajar dengan Pengecualian (WDP). Ini artinya, pencatatan atas pengelolaan keuangan daerah di Indonesia semakin membaik, Meski demikian, daerah dengan predikat WTP atau WDP lantas bersih dari penyimpangan anggaran (korupsi).

<sup>1</sup> Opini BPK merupakan pernyataan profesional pemeriksa mengenai kewajaran informasi keuangan yang disajikan dalam laporan keuangan yang didasarkan pada empat kriteria yakni kesesuaian dengan standar akuntansi pemerintahan, kecukupan pengungkapan (*adequate disclosures*), kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, dan efektivitas sistem pengendalian intern. Terdapat empat jenis Opini BPK, Wajar tanpa pengecualian (*unqualified opinion*), Wajar dengan pengecualian (*qualified opinion*), Tidak wajar (*adversed opinion*), dan Tidak menyatakan pendapat (*disclaimer of opinion*). Kriteria pemberian opini menurut UU No. 15 Tahun 2004 pada Penjelasan Pasal 16 ayat (1), yaitu Kesesuaian dengan standar akuntansi pemerintahan (SAP), Kecukupan pengungkapan (*adequate disclosures*), Kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, dan Efektivitas sistem pengendalian intern (SPI).

Grafik 4.4. Opini BPK



Sumber: Data primer, 2016, diolah Seknas FITRA

#### 4.2.1. Wajar Tanpa Pengecualian (WTP)

**Kota Banda Aceh telah mendapatkan 8 kali berturut-turut opini wajar tanpa pengecualian dari BPK.** Opini Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) yang diraih tersebut merupakan prestasi atas Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) Banda Aceh tahun 2015. Tidak heran jika Kota Banda Aceh mendapatkan opini WTP sebab selama tata kelola pemerintahannya sudah baik. Saat ini, Tata Kelola Pemerintahan Kota Banda Aceh berdasarkan penilaian yang dilakukan *Indonesia Government Index* (IGI), Kota Banda Aceh berhasil mengumpulkan angka 6,08 dan berada di rangking ke-4 di Indonesia. Posisi Banda Aceh berada di bawah kota Jogjakarta (6,85), Semarang (6,30) dan Kabupaten Gunung Kidul (6,08) yang menempati posisi 1,2 dan 3. Kabupaten Banyumas pun mendapatkan opini WTP untuk yang ke-4 kali secara berturut-turut. Untuk mengupayakan akuntabilitas dan Good Governance di Kabupaten Banyumas, sejak tahun 2012 digelar Forum Komunikasi Pendayagunaan Aparatur Negara Daerah.

**Lima kabupaten di NTB juga mendapatkan opini WTP dari BPK.** Selain Kota Banda Aceh dan Banyumas, daerah yang mendapat opini WTP adalah lima (5) kabupaten/kota di Provinsi Nusa Tenggara Barat, yakni Lombok Barat, Lombok Utara, Kota Bima, Sumbawa Barat, dan Dompu.

#### 4.2.2. Wajar Dengan Pengecualian (WDP)

**Dari hasil pemeriksaan yang dilakukan, BPK memberikan opini atas LKPD Kab. Pidie Jaya untuk Tahun Anggaran 2014 adalah "Wajar Dengan Pengecualian".** Hasil audit BPK tersebut menemukan kelemahan berkaitan dengan sistem pengendalian internal, ketidakpatuhan pada Undang-Undang. Misalnya, BPK menemukan pengelolaan dan penatausahaan keuangan daerah yang belum memadai, kemudian ketidakpatuhan pada Perundang-Undangan

misalnya tercermin dari adanya indikasi persekongkolan dalam proses pengadaan melalui ULP dan Pokja dan Pekerjaan Pembangunan Lanjutan Gedung Rawat Inap RSUD kurang volume. **Kota Semarang mendapatkan opini WDP, DPRD Kota Semarang langsung menyoro ti kinerja Pemkot Semarang.** Dalam Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) BPK RI, salah satu catatan besarnya adalah raibnya uang pemerintah kota sebesar Rp 22,1 Miliar dan ada 6 SKPD yang melakukan belanja melebihi anggaran yang telah ditetapkan dalam APBD. Secara beruntun, pada tahun 2013 dan 2014 Kabupaten Halmahera Tengah mendapatkan opini WDP dari BPK. Sedangkan Kabupaten Bone mendapatkan WDP karena pengelolaan aset yang belum akurat.

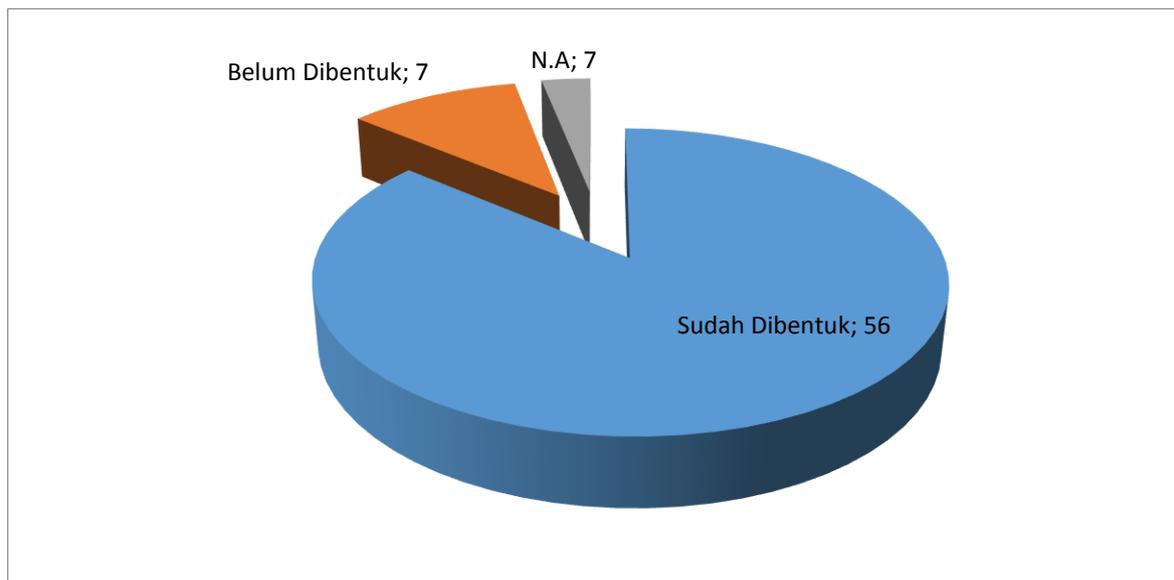
#### 4.2.3. Tidak Memberikan Pendapat

**BPK tidak memberikan pendapat pada Kabupaten Subang karena tata kelola keuangannya masih belum sesuai sistem pengendalian internal BPK.** Persoalan lainnya, pembukaan rekening oleh bendahara SKPD tanpa melalui persetujuan kepala daerah, pengelolaan aset tetap belum optimal, serta realisasi belanja daerah belum didukung bukti pertanggungjawabakan lengkap dan sah. Dalam 4 tahun terakhir, Subang untuk kali pertama mendapatkan *Disclaimer*. Sedangkan Kabupaten Batubara selama 4 tahun berturut-turut mendapatkan *Disclaimer*.

#### 4.3. Proses Akuntabilitas Pengadaan Barang dan Jasa

Berdasarkan Perpres Nomor 54 tahun 2010, Pasal 1 angka 8, bahwa kedudukan Unit Pelayanan Pengadaan (ULP) adalah unit organisasi pemerintah yang berfungsi melaksanakan Pengadaan Barang/Jasa (Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah/Institusi lainnya) yang bersifat permanen, dapat berdiri sendiri atau melekat pada unit yang sudah ada. ULP merupakan unit pelaksana pengadaan mulai dari menyusun rencana pemilihan penyedia barang dan jasa, kemudian melakukan evaluasi administrasi, teknis hingga penentuan harga terhadap penawaran yang masuk. Secara umum, kabupaten/kota yang menjadi objek penelitian telah memiliki ULP yaitu berjumlah 56 Kabupaten/Kota. Sedangkan yang belum memiliki ULP berjumlah 7 kabupaten/kota. Sedangkan 7 tanpa keterangan.

Grafik 4.5. Keberadaan ULP



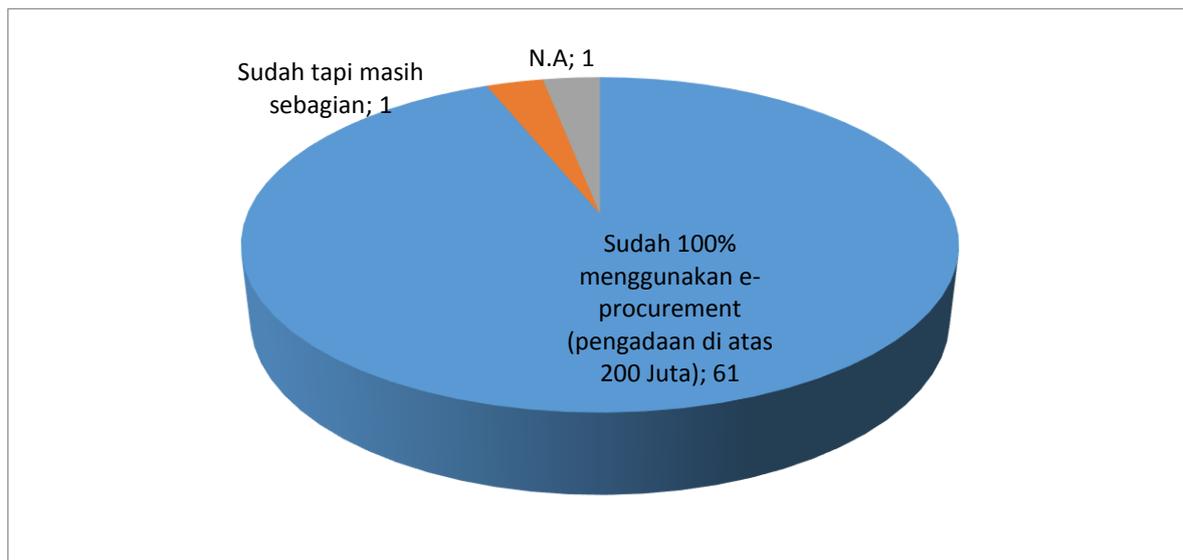
Sumber: Data primer, 2016, diolah Seknas FITRA

Seluruh daerah penelitian telah menggunakan sistem *e-procurement* dalam pengadaan barang/jasa. Dalam Laporan Tahunan KPK tahun 2011, Tindak Pidana Korupsi yang bersumber dari pengadaan barang dan jasa antara tahun 2004-2011 berjumlah 96 kasus, paling tinggi di antara perkara lainnya seperti penyuapan, perizinan, dan pungutan. Korupsi dalam sektor pengadaan barang dan jasa menyumbang 76% perkara. BPK mengatakan bahwa penyimpangan dalam pengadaan barang/jasa salah satunya karena rendahnya kapasitas manajemen pemerintah atau tidak memadainya pengetahuan para pegawai dan pejabat pemerintah dalam proses pengadaan barang/jasa.

Melihat persolan kronis tersebut, proses pengadaan barang dan jasa saat ini mulai dikembangkan melalui mekanisme elektronik (secara *online*). Sistem tersebut disebut *e-Procurement*, adalah proses pengadaan barang/jasa pemerintah yang pelaksanaannya dilakukan secara elektronik yang berbasis *web/internet* dengan memanfaatkan fasilitas teknologi komunikasi dan informasi melalui pelelangan umum secara elektronik. Sehingga tidak heran jika mayoritas daerah saat ini sudah menggunakan sistem *e-procurement* dalam pengadaan barang dan jasa. Salah satu manfaat yang paling dominan dari sistem tersebut yaitu menciptakan transparansi dan akuntabilitas. Masyarakat dapat pula melakukan kontrol terkait proses pengadaan barang dan jasa sehingga menciptakan partisipasi dan daya saing yang sehat.

Salah satu daerah yang menjadi wilayah penelitian LBI, Kulonprogo pada tahun 2013 pernah mendapatkan penghargaan karena *e-procurement*. Karena pengadaan barang dan jasa di Pemerintah Kabupaten menjadi terbuka dan efisien setelah melalui sistem elektronik. Penghargaan tersebut dapat dijadikan indikator sederhana, bahwa respon pemerintah daerah serius dalam pengelolaan pengadaan barang dan jasa dengan berbasis elektronik.

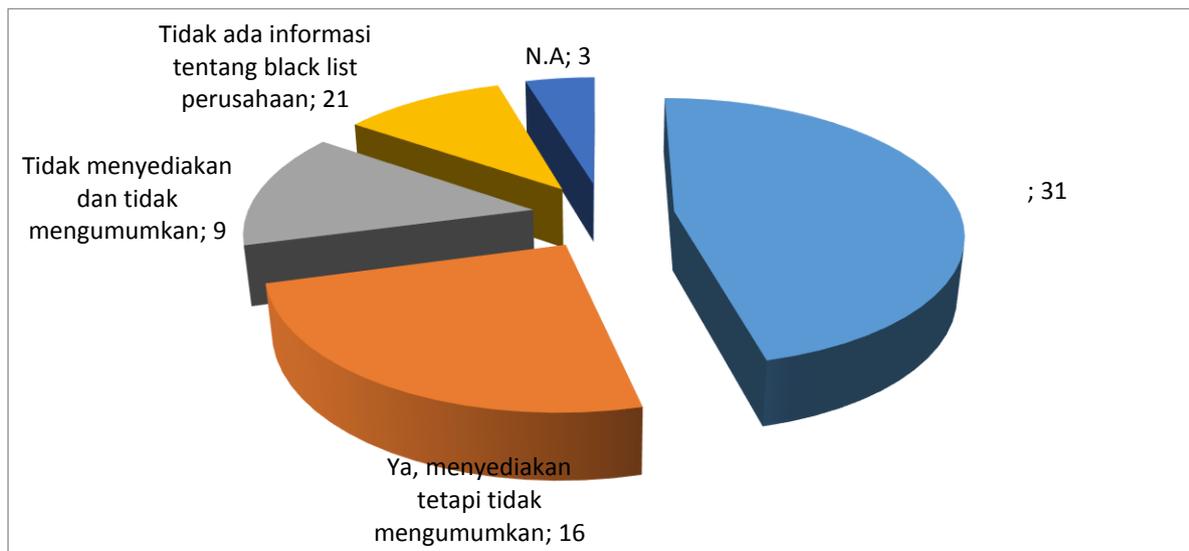
Grafik 4.6. Pengadaan Barang/Jasa secara Elektronik/ Keberadaan e-Procurement



Sumber: Data primer, 2016, diolah Seknas FITRA

Sebagian besar daerah telah menyediakan pengumuman '*black list*' melalui *website* terhadap penyedia barang/jasa yang melanggar ketentuan. Sanksi daftar hitam merupakan sanksi yang diberikan kepada penyedia barang/jasa yang melanggar ketentuan dalam bidang pengadaan barang/jasa berupa larangan untuk mengikuti pengadaan barang/jasa selama 2 tahun. Berkaitan dengan penelitian ini, dapat diambil kesimpulan bahwa dari 70 kabupaten/kota terdapat 31 Kabupaten/kota menyediakan dan mengumumkan melalui *website* atau media massa daftar *black list*. Hal tersebut mengindikasikan proses pengawasan dapat langsung melibatkan masyarakat. Masyarakat dapat mengetahui pihak-pihak yang tidak dapat ikut serta dalam proses penyediaan barang dan jasa. Kemudian terdapat 16 Kabupaten/kota yang menyediakan daftar *black list* namun tidak diumumkan di *website* atau media massa. Kemudian 9 kabupaten/kota tidak menyediakan dan tidak mengumumkan. Sedangkan 21 kabupaten/kota tidak ada informasi tentang blacklist perusahaan. Terdapat 3 kabupaten/kota yang tidak ada keterangannya.

Grafik 4.7. Pengumuman Black List Kontraktor

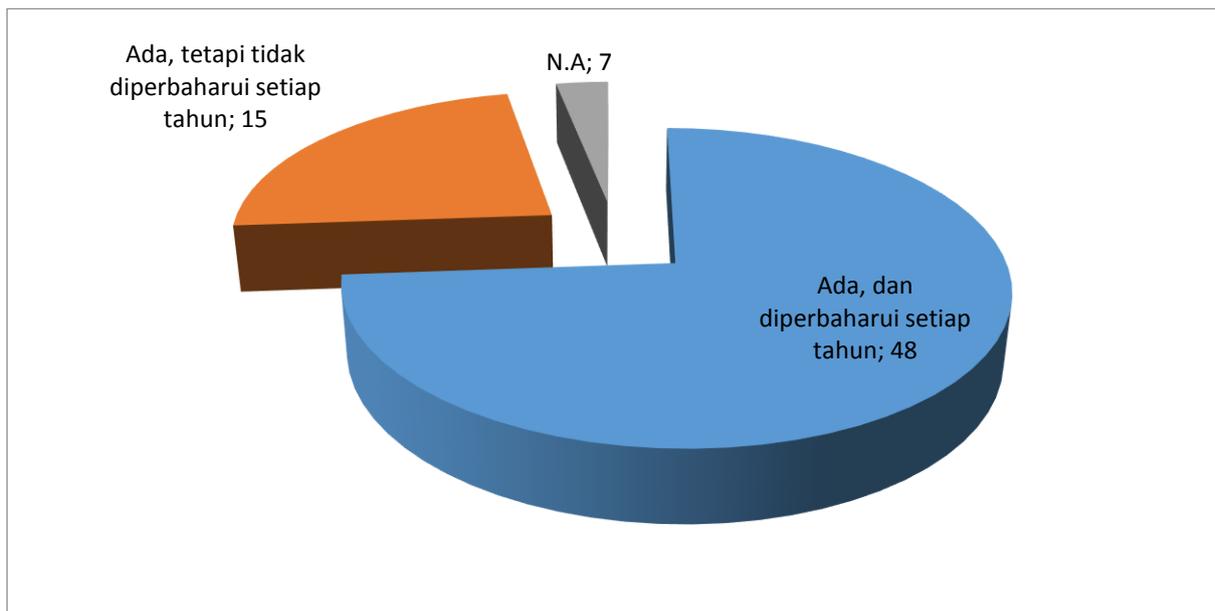


Sumber: Data primer, 2016, diolah Seknas FITRA

**Standar Harga Satuan Barang dan Jasa merupakan instrumen standarisasi yang diperlukan untuk mencegah terjadinya perilaku koruptif dalam pengadaan barang dan jasa.** Sebab, satuan harga yang telah standarisasi menjadi acuan bagi peserta lelang untuk mengajukan penawaran. Secara substansi, penyusunan APBD salah satunya mengacu pada Standar Satuan Harga Barang dan Jasa. Dalam Pemendagri No 13 Tahun 2006 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Pasal 93 penyusunan RKA-SKPD berdasarkan indikator kinerja, capaian, standar satuan harga dan dokumen pendukung lainnya. Penentuan standar satuan harga harus menyesuaikan dengan perkembangan ekonomi oleh karena itu penentuannya dengan memperkirakan inflasi selama 6-12 bulan ke depan. Untuk menghindari *mark up* maka dalam penyusunan APBD, penentuan harga yang dipasang masih dalam bentuk plafon. Kemudian dalam realisasi pengadaan, hanya ditentukan dengan penentuan Harga Perkiraan Sendiri (HPS) menyesuaikan dengan harga pasar. Agar lebih transparan maka pengadaan barang dan jasa menggunakan sistem *e-procurement*.

**Hampir seluruh daerah studi telah memiliki Standar Satuan Harga Barang/Jasa dan memperbaharunya setiap tahun.** Berdasarkan hasil penelitian LBI, dari 70 Kabupaten/Kota, 98% memiliki Standar Satuan Harga, terdapat Kabupaten/Kota yang memperbaharunya setiap tahun sedangkan 15 sudah memiliki namun tidak/belum memperbaharunya secara berkala satu tahun sekali. Sisanya, 7 Kabupaten/Kota yang tidak memberikan keterangan. Tidak memberikan keterangan bisa dikarenakan kesulitan akses dokumen ke SKPD terkait atau memang tidak terdapat di daerah bersangkutan.

Grafik 4.8. Standar Harga Satuan Barang dan Jasa



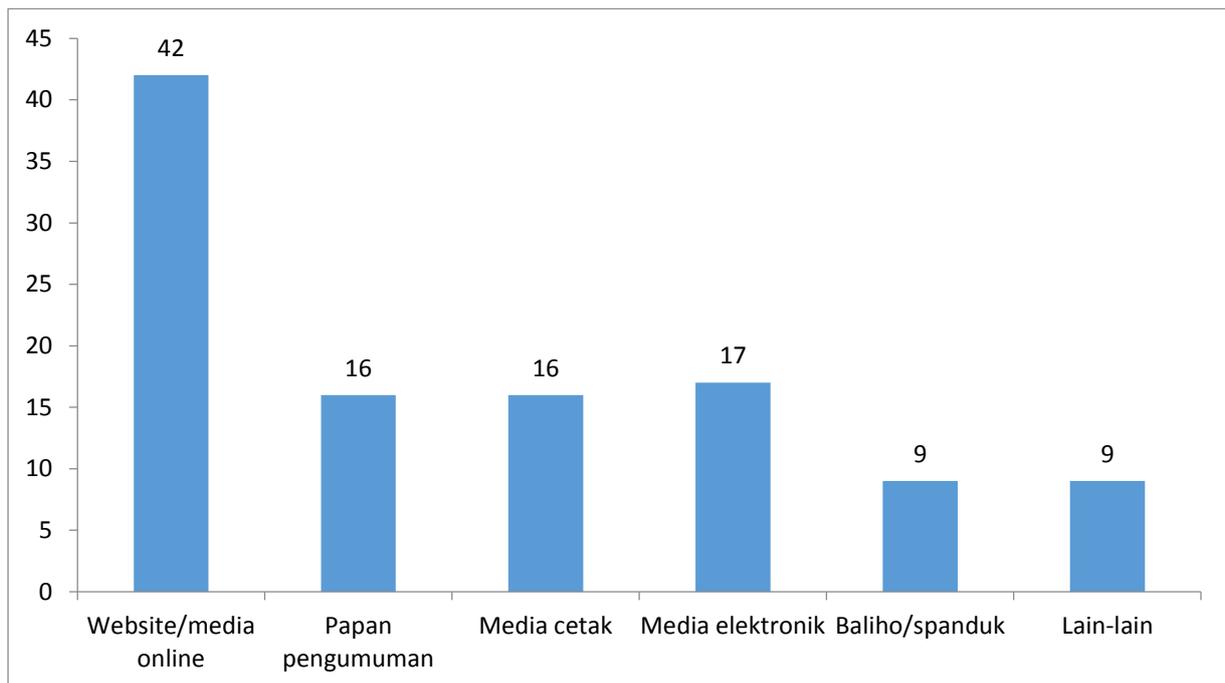
Sumber: Data primer, 2016, diolah Seknas FITRA

#### 4.4. Sarana Penyampaian Penanganan Keluhan Masyarakat

Sarana penyampaian penangan keluhan masyarakat merupakan salah satu bentuk kontrol sosial yang dilakukan oleh masyarakat terkait dengan pelayanan dan tata kelola pemerintah. Masyarakat dapat menyampaikan persoalan yang diketahui dan dirasakan. Persoalan yang muncul di masyarakat dapat tersalurkan informasinya kepada pemangku kebijakan. UU No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dan Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2013 tentang pengelolaan pengaduan pelayanan publik mewajibkan setiap penyelenggara pelayanan publik menyediakan sarana pengaduan, menugaskan pelaksanaan yang memiliki kualifikasi mumpuni dalam pengelolaan pengaduan, dan menyusun mekanisme dan tata cara pengelolaan pengaduan.

**Pola pengaduan masyarakat saat ini mulai menggunakan sarana elektronik, secara online.** Dari 70 Kabuptaten/kota, 42 wilayah menggunakan *website* sebagai sarana pengaduan masyarakat. Misalnya di Surabaya, saat ini telah mengembangkan sistem *command center* yang digunakan sebagai sarana pengaduan masyarakat yang aktif selama 24 jam. Pengaduan masyarakat memberikan pelayanan yang lebih cepat terhadap berbagai macam masalah di bidang pelayanan masyarakat. Selain menggunakan *website*, ada daerah yang masih menggunakan papan pengumuman dan media cetak sebagai sarana pengaduan keluhan masyarakat, yaitu masing-masing berjumlah 16 kabupaten/kota. Kemudian, sarana pengaduan keluhan masyarakat yang menggunakan media elektronik seperti radio, tv, atau portal berita berjumlah 17 kabupaten/kota. Sarana baliho dan spanduk, metode konvensional sebagai sarana pengaduan keluhan masyarakat berjumlah 9 kabupaten/kota.

Grafik 4.9. Sarana Penyampain Keluhan Masyarakat

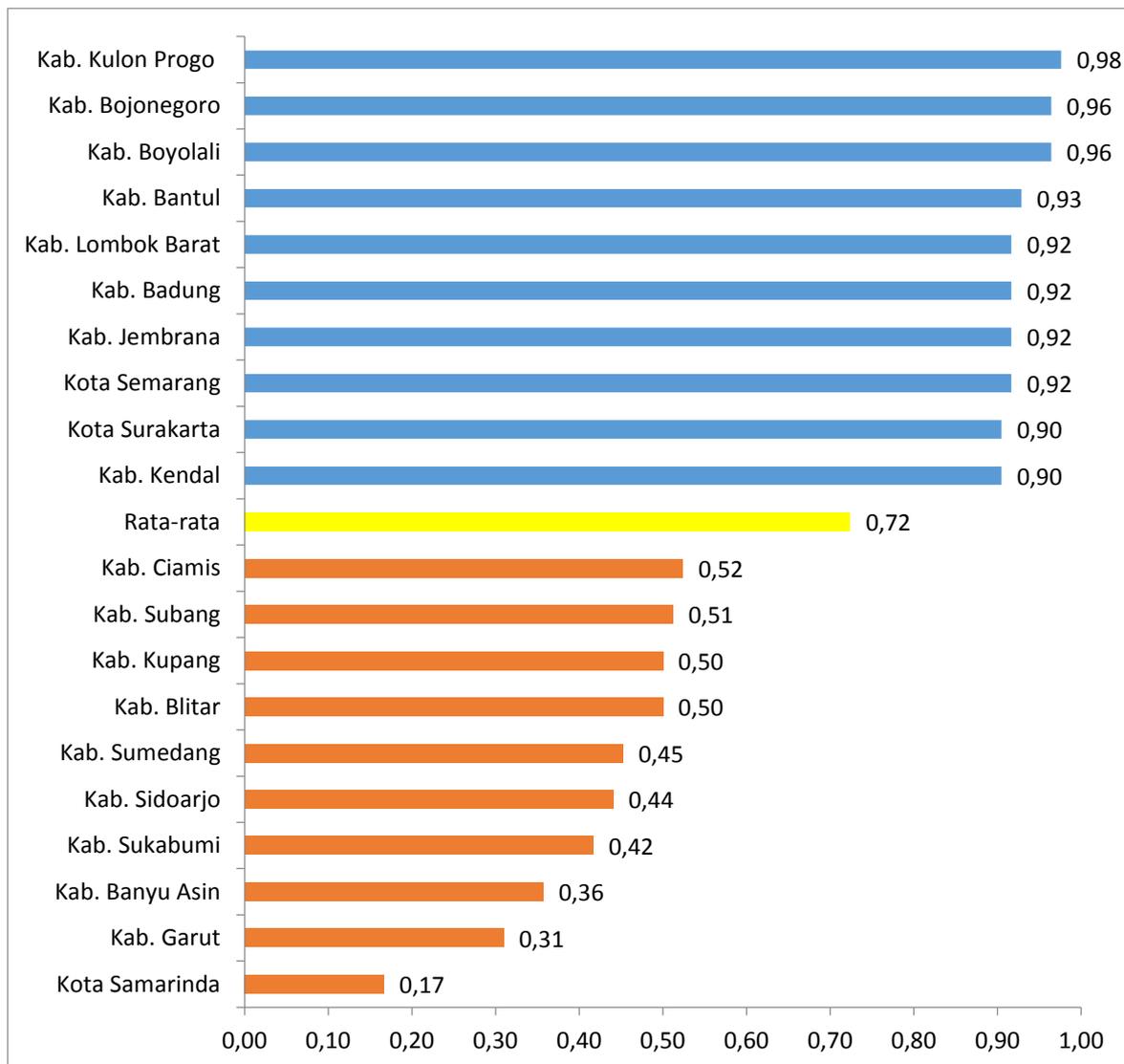


Sumber: Data primer, 2016, diolah Seknas FITRA

#### 4.5. Indeks Akuntabilitas

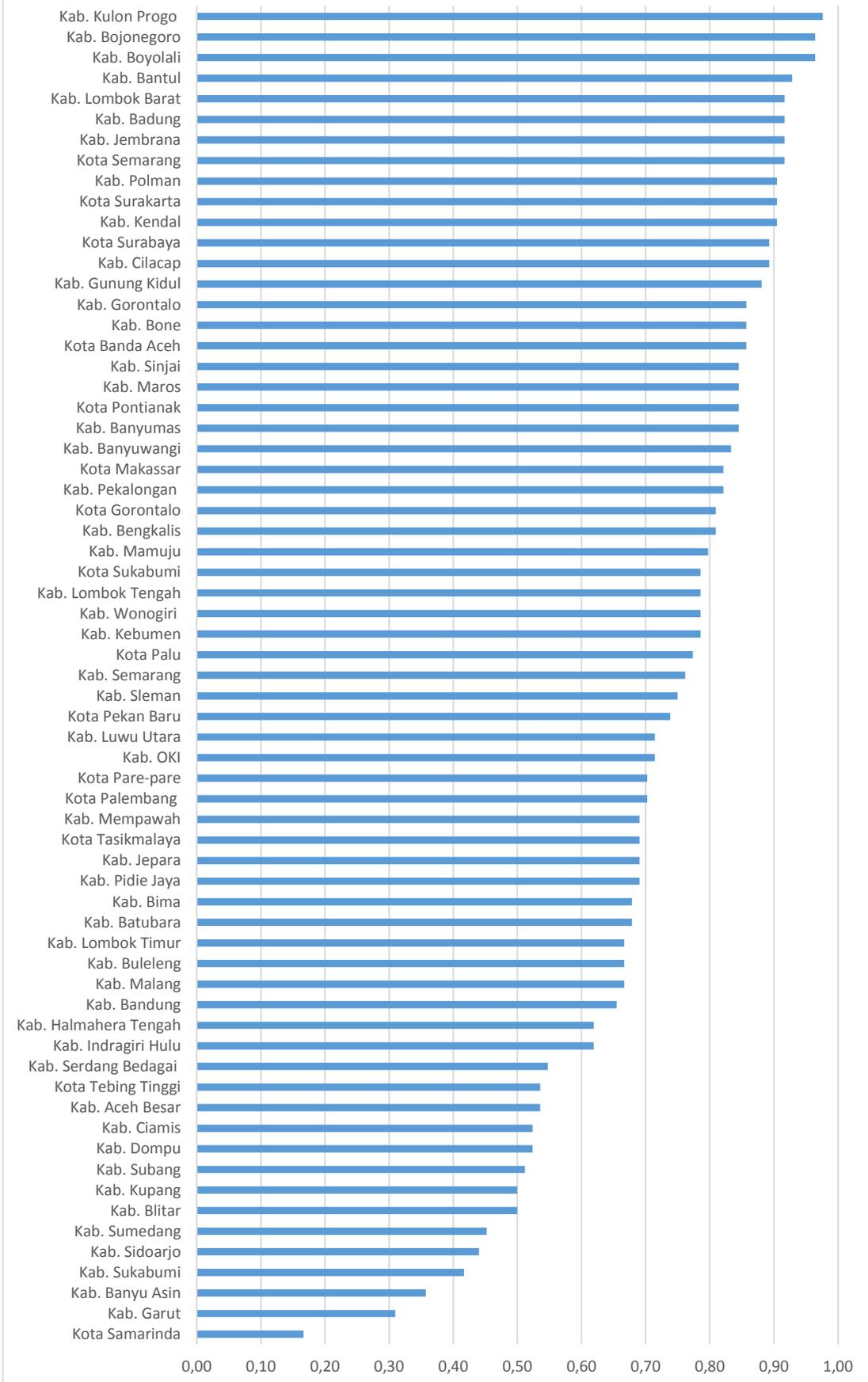
Berdasarkan perhitungan seluruh komponen pembentuk indeks transparansi, Kabupaten Kulon Progo DIY merupakan daerah dengan indeks akuntabilitas tertinggi versi Local Budget Index (LBI) FITRA. Kulon Progo mendapat nilai 0,98 yang artinya seluruh dokumen perencanaan dan anggaran daerah Kabupaten Kulon Progo ditetapkan tepat waktu serta mendapat nilai baik pada setiap aspek penilaian akuntabilitas. Posisi kedua hingga kesepuluh adalah sebagai berikut, Kabupaten Bojonegoro, Boyolali, Bantul, Lombok Barat, Badung, Jembrana, Kota Semarang, Kota Surakarta, dan Kota Kendal. Sedangkan, lima daerah dengan indeks akuntabilitas rendah meliputi Kota Samarinda, Kabupaten Garut, Banyuasin, Sukabumi, dan Sidoarjo. Rata-rata indeks akuntabilitas secara keseluruhan cukup tinggi, yakni 0,72.

Grafik 4.10. Indeks Akuntabilitas



Sumber: Data primer, 2016, diolah Seknas FITRA

Grafik 4.11 Indeks Akuntabilitas 70 kab/ kota



## **BAB V**

### **INDEKS KESETARAAN GENDER DAN KOMPONEN PEMBENTUKNYA**

Pengarusutamaan gender (PUG) merupakan satu strategi dalam rangka mengintegrasikan perspektif gender dalam setiap tahapan pembangunan. PUG diarahkan dalam rangka mewujudkan kesetaraan dan keadilan gender dalam pembangunan. Bahwa pembangunan harus bisa dilaksanakan secara lebih adil dan merata bagi seluruh lapisan masyarakatnya baik laki-laki maupun perempuan.

Instruksi Presiden (Inpres) Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional merupakan langkah besar dalam mempercepat pelaksanaan PUG. Langkah besar percepatan lain PUG selanjutnya ditandai dengan penyusunan Strategi Nasional (Stranas) Percepatan Pengarusutamaan Gender melalui PPRG oleh empat kementerian yaitu Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS); Kementerian Keuangan; Kementerian Dalam Negeri; dan Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak pada tahun 2012. Stranas tersebut dikukuhkan menjadi Surat Edaran No. 270/M.PPN/11/ 2012; SE-33/MK.02/ 2012; 050/4379A/ SJ; SE No. 46/MPP-PA/11/ 2012 tentang Strategi Nasional Percepatan Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender (PUG) melalui PPRG.

Langkah selanjutnya ditindaklanjuti dengan diterbitkannya Petunjuk Pelaksanaan Perencanaan dan Penganggaran yang Responsif Gender (Juklak PPRG) untuk Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah oleh Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. Capaian tersebut merupakan pemicu yang sangat besar untuk meningkatkan keadilan dan kesetaraan gender di Indonesia yang terintegrasi dalam dokumen perencanaan dan penganggaran. Perencanaan dan Penganggaran yang Responsif Gender (PPRG) merupakan salah satu upaya untuk mempercepat penerapan Pengarusutamaan Gender (PUG) dalam pembangunan. Dua proses tersebut saling terkait dan terintegrasi untuk mengatasi kesenjangan akses, partisipasi, kontrol, dan manfaat dalam pelaksanaan pembangunan antara perempuan dan laki-laki, anak perempuan dan anak laki-laki serta kelompok yang berkebutuhan khusus akibat dari konstruksi sosial dan budaya dengan tujuan mewujudkan anggaran yang lebih berkeadilan.

Di tingkat Pemerintah Daerah, PPRG diamanatkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2008 yang kemudian di revisi melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 67 Tahun 2011 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender di Daerah. Jangka panjang, PUG sebenarnya telah termaktub dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 dan dijabarkan lebih lanjut melalui Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019. Dalam hal ini, PUG merupakan salah satu pengarusutamaan selain pengarusutamaan pembangunan berkelanjutan dan pengarusutamaan tata kelola pemerintahan yang baik.

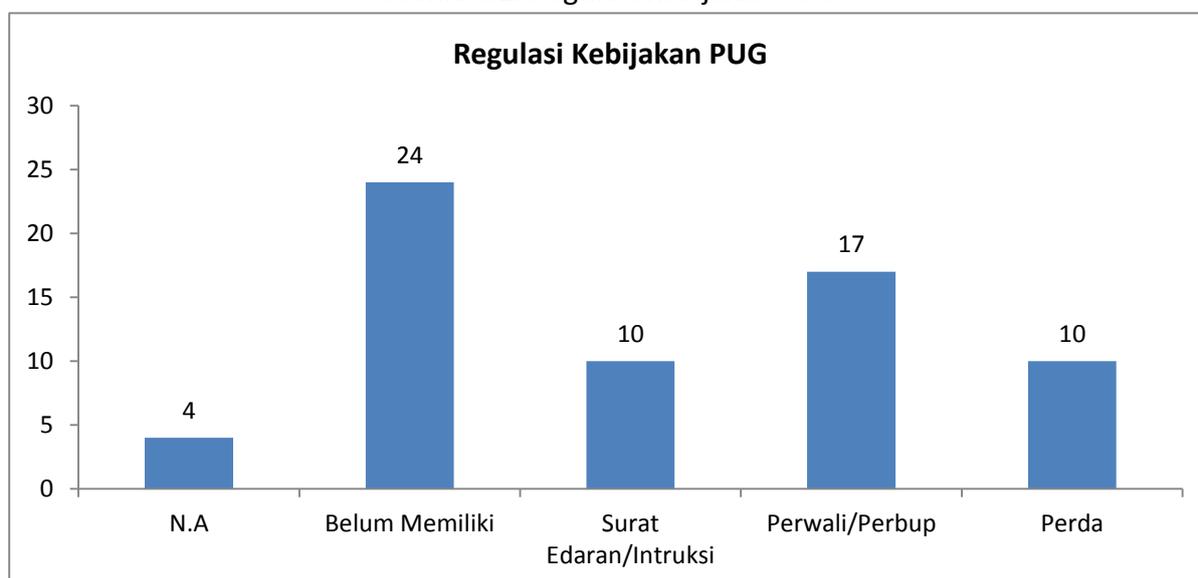
Guna mendukung pelaksanaan PUG, Seknas FITRA dan Jaringan kerja di daerah melaksanakan penelitian sebagai upaya memastikan pelaksanaan PUG di daerah. Adapun yang menjadi bagian penelitian di 70 Kabupaten/Kota adalah menilai berbagai prasyarat PUG, antara lain regulasi kebijakan, kelembagaan, profil gender, RKT Pokja PUG dan RAD,

Penggunaan analisis gender (GAP/GBS/lain), Kebijakan Penanganan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT) dan Perlindungan Perempuan dan anak (PPA), Kelembagaan Pelayanan KDRT dan PPA, Penanggulangan Kemiskinan Daerah, Kebijakan Penanganan Disabilitas dan Fasilitas Khusus Disabilitas. Penjelasan atas hasil temuan penelitian digambarkan sebagai berikut;

### 5.1 Kebijakan Pengarusutamaan Gender (PUG)

Separuh lebih daerah lokasi studi telah menerbitkan regulasi kebijakan tentang Pengarusutamaan Gender (PUG). Sebagai salah satu prasyarat PUG, menilai kebijakan atau dasar hukum di 70 daerah penelitian tentang keberadaan kebijakan atau dasar hukum PUG dapat menjadi gambaran, apakah pemerintah daerah yang bersangkutan telah mempunyai komitmen dan upaya sungguh-sungguh dalam mengimplementasikan PUG. Adapun gambaran atas keberadaan kebijakan PUG dapat dilihat pada tabel berikut;

Grafik. 5.1. Regulasi Kebijakan PUG



Sumber: Data primer, 2016, diolah Seknas FITRA

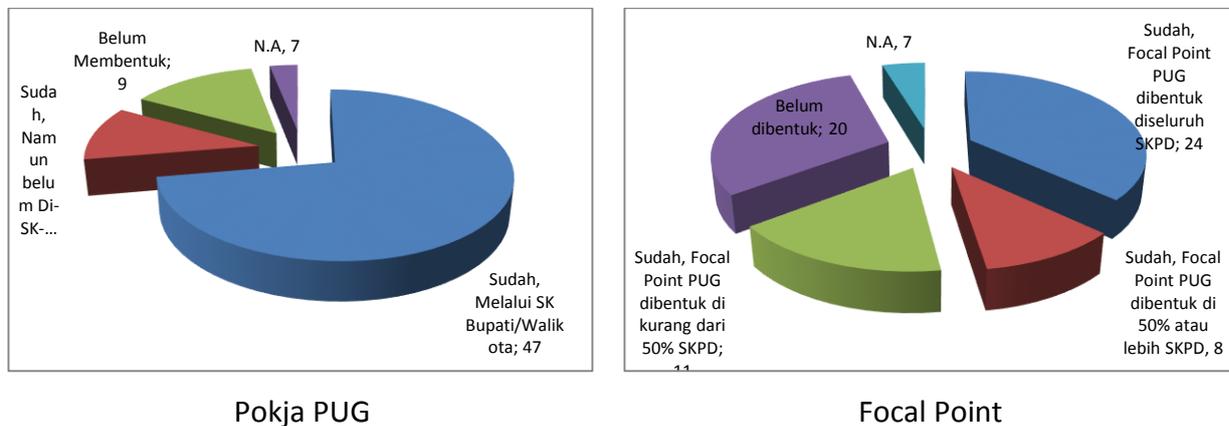
Dari tabel diatas dapat digambarkan bahwa sebagian daerah telah memiliki kebijakan terkait dengan PUG, ada 10 daerah yang telah membuat Peraturan Daerah (Perda), 17 telah diterbitkan melalui Peraturan Walikota (Perwali)/Peraturan Bupati (Perbup), dan melalui surat Edaran/Instruksi Kepala Daerah/ Dinas sebanyak 10 daerah. Namun demikian masih banyak daerah yang belum memiliki kebijakan tentang PUG sebanyak 24 daerah dan disayangkan 4 daerah tidak memberikan informasi.

### 5.2 Kelembagaan PUG

Kelembagaan PUG merupakan bagian dari prasyarat pelaksanaan PUG melalui PPRG dan menjadi "rumah" bagi aktifitas PUG di pemerintahan. Bentuk kelembagaan yang ada adalah

terbentuknya Kelompok Kerja (Pokja PUG) dan *Focal Point Gender*. Meskipun biasanya *Focal Point Gender* lebih bersifat formalitas, namun kelembagaan ini menjadi salah satu prasyarat dalam mendorong SKPD untuk lebih peduli pada upaya-upaya penguatan PUG di SKPD yang bersangkutan. Adapun gambaran tentang kelembagaan PUG adalah sebagai berikut;

Grafik 5.2. Keberadaan dan Pokja PUG dan Focal Point Gender



Sumber: Data primer, 2016, diolah Seknas FITRA

**Sebagian besar daerah telah membentuk kelembagaan PUG, terutama Kelompok Kerja (Pokja) PUG dan *Focal Point*.** Berdasarkan tabel diatas, patut diapresiasi bahwa sebagian besar Pemda sudah membentuk Pokja PUG. Dari 65 daerah yang datanya lengkap, sebanyak 47 Pemda (72 persen daerah) telah membentuk Pokja PUG dan ditetapkan melalui Surat Keputusan (SK) Kepala Daerah. Ada tujuh (7) Pemda atau 11 persen daerah yang sudah membentuk kelembagaan PUG namun belum di-SK-kan. Selain itu, ada 9 Pemda (14 persen) yang belum membentuk.

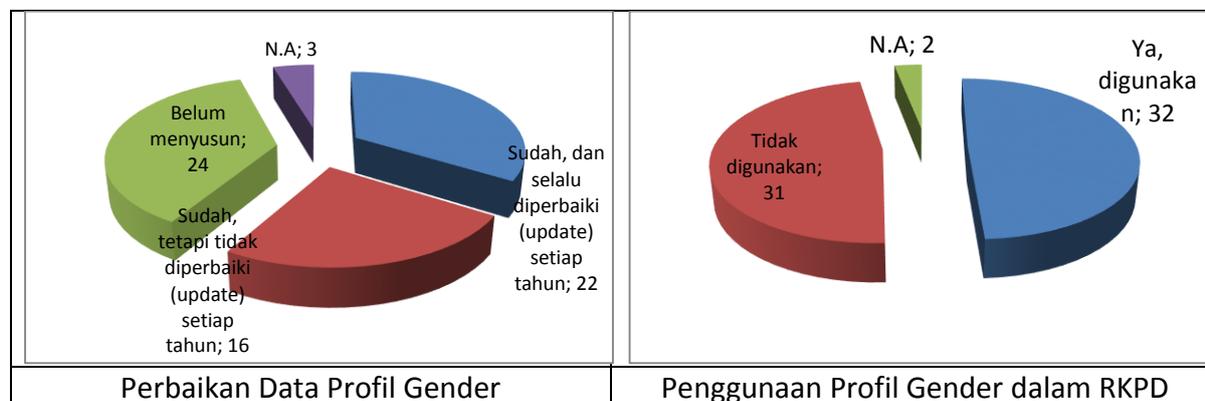
**Keberadaan *focal point gender* masih belum ada di beberapa daerah.** Meskipun dari kelembagaan PUG mayoritas sudah dibentuk, namun masih ada 20 pemda yang belum membentuk *Focal Point Gender* pada SKPD. 24 Pemda sudah membentuk *Focal Point Gender* yang tersebar di seluruh SKPD, ada 7 pemda di mana mereka sudah membentuk *Focal Point Gender* di 50% SKPD atau lebih. Sedangkan 11 Pemda kurang dari 50% *Focal Point Gender* terbentuk dan tersebar pada SKPDnya. Angka ini bisa menunjukkan bahwa upaya dan prasyarat PUG belum dipahami sebagai satu rangkaian mendorong PUG secara utuh. Karena bagaimanapun, kelembagaan ini menjadi *driver* atau penggerak dan penanggung jawab pelaksanaan PUG di daerah.

### 5.3 Profil Gender

**Keberadaan Profil Gender dapat menjadi gambaran bahwa pemerintah daerah telah berkomitmen untuk mengawal pelaksanaan PUG.** Namun demikian keberadaan profil gender juga bisa dinilai apakah telah dilakukan perbaikan data profil sebagai kebutuhan atau hanya pelengkap saja. Jika menjadi kebutuhan maka profil gender senantiasa

diupdate, diperbaiki dan dilakukan pembaruan. Kemudian secara kualitas, apakah profil gender telah menjadi rujukan bagi perencanaan pembangunan untuk menjadi dokumen perencanaan dan pelaksanaan, ataukah sama sekali tidak digunakan alias hanya menjadi pelengkap saja. Lebih jelas dapat dilihat pada grafik berikut:

Grafik 5.3. Keberadaan dan Penggunaan Profil Gender



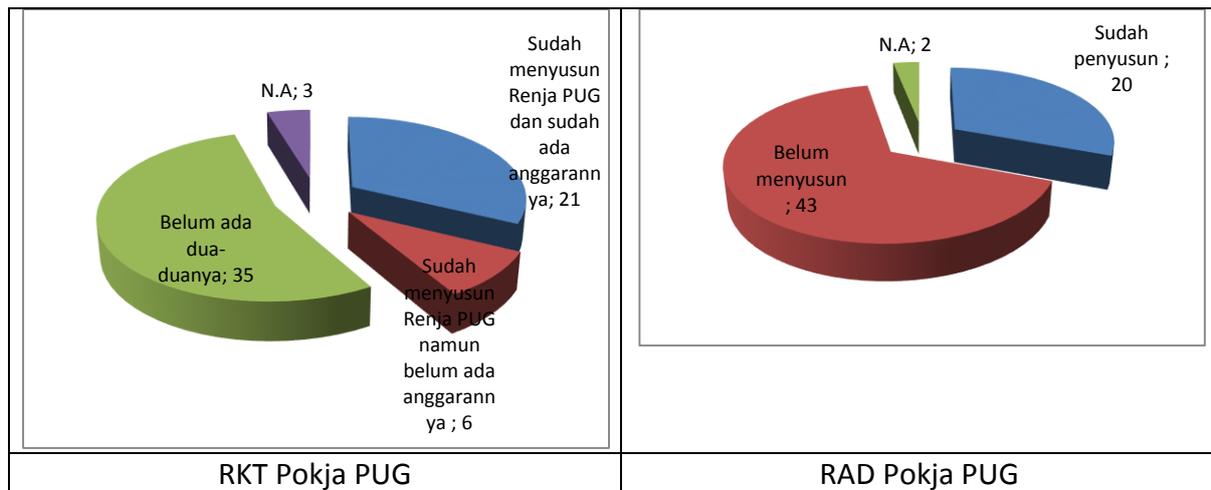
Sumber: Data primer, 2016, diolah Seknas FITRA

**Pemerintah Daerah yang telah menyusun Profil Gender baru separuh dari total daerah studi.** Dari grafik diatas, profil gender telah disusun di 22 daerah (34 persen daerah) dan diperbaiki (update) data profil gendernya setiap tahun. Ada 16 daerah (25 persen daerah) meskipun telah membuat profil gender namun tidak memperbaharui datanya, dan ada 24 daerah (37 persen daerah) belum menyusunnya. Sedangkan terkait dengan penggunaannya, atas data profil gender ada 32 daerah (49 persen daerah) telah menggunakan data profil gender untuk digunakan keperluan perencanaan dan kebutuhan lainnya. Namun masih ada 31 daerah (48 persen daerah) tidak menggunakan profil gender untuk kebutuhan perencanaan dan kebutuhan lainnya. Sangat disayangkan bahwa ternyata dokumen profil gender belum digunakan sebagai dasar penyusunan dokumen perencanaan dan penganggaran responsif gender (PPRG) di daerah.

#### 5.4 Rencana Kerja Tahunan (RKT) Pokja PUG dan Rencana Aksi Daerah (RAD)

**Kinerja Pokja PUG di daerah diukur berdasarkan keberadaan dan implementasi RKT dan RAD PUG.** Pendukung dan prasyarat PUG melalui PPRG salah satu wujudnya adalah melalui perencanaan pembangunan bagi kelembagaan PUG. Diantara dokumen perencanaan dimaksud adalah Rencana Kerja Tahunan (RKT)/Renja Kelompok Kerja (Pokja) PUG dan Rencana Aksi Daerah (RAD). Secara mudah grafik berikut dapat menggambarkan posisi RKT Pokja PUG dan RAD.

Grafik 5.4. Keberadaan dan Implementasi RKT dan RAD PUG



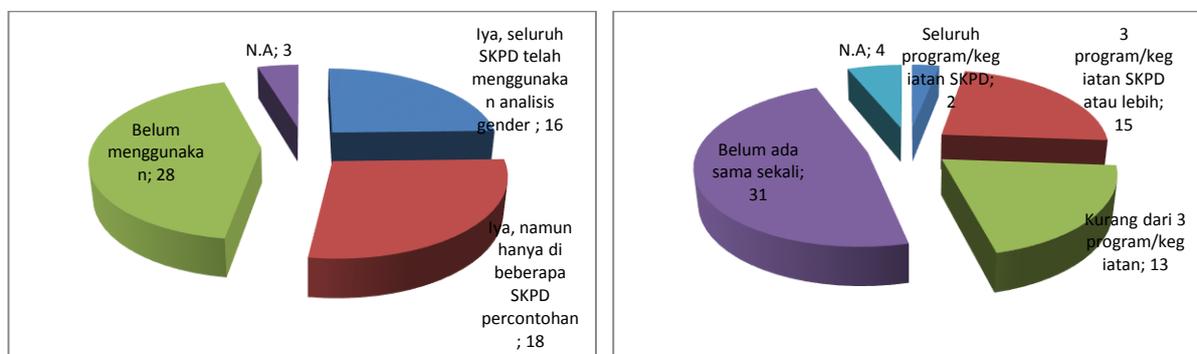
Sumber: Data primer, 2016, diolah Seknas FITRA

Rata-rata daerah belum menyusun Rencana Kerja Tahunan (RKT) dan Rencana Aksi daerah (RAD) PUG, apalagi hingga ada anggarannya. Grafik di atas menggambarkan bahwa kebutuhan akan RKT atau Renja Pokja PUG masih menjadi pekerjaan rumah bagi pemerintah daerah. Meskipun sudah ada 27 daerah (42 persen) yang sudah menyusun RKT Pokja PUG, namun ada 6 daerah yang belum menyertakan anggarannya. Sisanya, sebanyak 38 daerah (58 persen) belum memiliki keduanya (RKT dan RAD Pokja PUG serta anggarannya).

### 5.5 Penggunaan Analisis Gender (GAP/GBS/Alat Analisis Lain)

Alat dan instrumen analisa gender (GAP dan GBS) adalah salah satu prasyarat mutlak dalam implementasi PPRG. Dalam menentukan satu program, kegiatan dan sub kegiatan telah responsif gender atau tidak, SKPD terkait setidaknya telah menyatakan bahwa program, kegiatan atau sub kegiatannya telah responsif gender atau tidak melalui *Gender Budget Statetment* (GBS). Grafik berikut bisa menggambarkan hasil temuan bahwa penggunaan alat analisa gender dalam RKA SKPD masih bervariasi.

Grafik 5.5. Penggunaan Alat Analisis Gender (GAP/GBS)



Sumber: Data primer, 2016, diolah SEKNAS FITRA

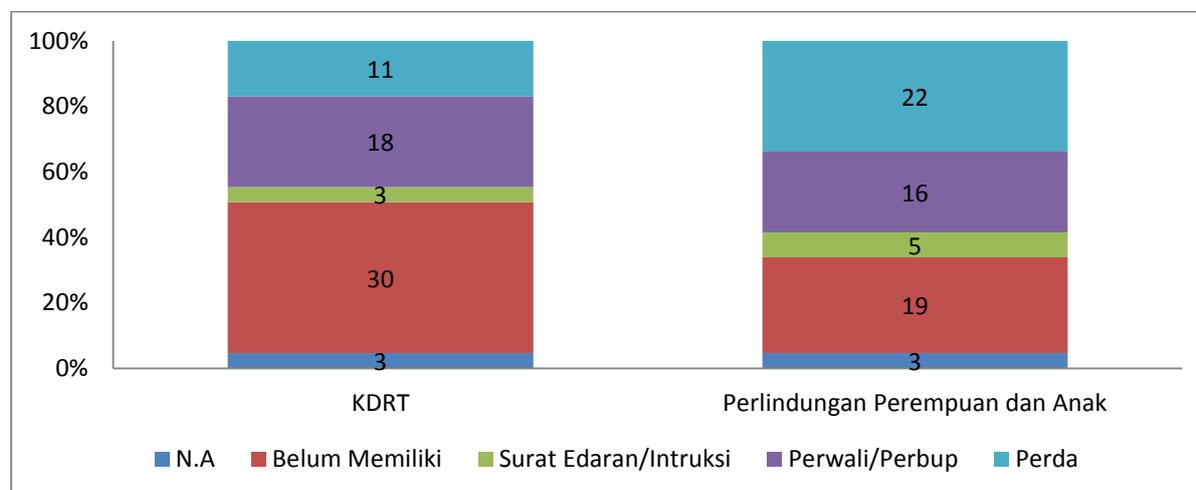
Baru separuh daerah yang menggunakan alat dan instrumen analisis gender dalam penyusunan RKA SKPD-nya. Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun Pemda telah mendorong PUG melalui penggunaan analisa gender baik menggunakan analisa *Gender Analysis Pathway* (GAP) namun hanya beberapa SKPD yang telah menggunakan analisis gender yakni 34 daerah (52 persen). Sebanyak 31 Daerah (48 persen) belum menggunakannya. Ada secercah harapan bahwa 16 daerah dimana seluruh SKPDnya telah menggunakan analisa gender dalam perencanaannya (GAP).

Terkait pelampiran GBS, ada 15 daerah telah mempunyai 3 atau lebih program/kegiatan yang melampirkan GBS sebagai salah satu instrumen PPRG. Ada 13 daerah kurang dari 3 SKPD yang melampirkan GBS sebagai wujud PPRG pada SKPD terkait. Namun ada 31 daerah belum sama sekali melampirkan GBS. Menariknya ada 2 daerah telah melampirkan GBS untuk seluruh SKPDnya.

### Kebijakan Penanganan Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT) serta Perlindungan Perempuan dan Anak (PPA)

Kebijakan Penanganan KDRT dan PPA, adalah wujud kebijakan responsif gender. Dalam pelaksanaannya secara umum nampak sekali pemerintah daerah belum mempunyai komitmen kuat untuk mendorongnya. Lebih lengkap dapat dilihat dari grafik berikut.

Grafik 5.6. Regulasi Penanganan KDRT dan PPA



Sumber: Data primer, 2016, diolah Seknas FITRA

Dari grafik di atas, baik kebijakan penanganan KDRT maupun PPA ada perbedaan cukup signifikan. Untuk kebijakan penanganan KDRT 30 daerah (46 persen) belum memiliki kebijakan, namun ada 31 daerah sudah mengeluarkan kebijakan. Baik berupa Perda (11 daerah), Perwali/Perbup (18 daerah), dan Surat Edaran/Instruksi Kada maupun Kadis (3 daerah).

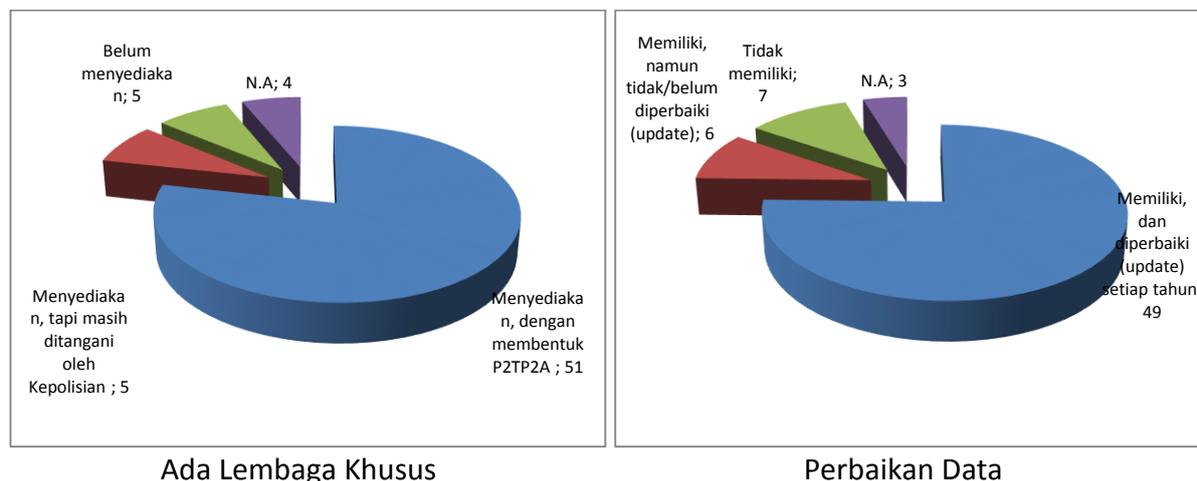
Berbeda dengan kebijakan KDRT, ada perbedaan untuk kebijakan perlindungan perempuan dan anak. Di mana proporsi daerah yang tidak memiliki kebijakan PPA lebih sedikit (19 daerah) jika dibandingkan dengan daerah yang telah memiliki kebijakan PPA yakni 43 daerah (terdiri

dari 22 daerah berupa Perda, 16 daerah berupa Perwali/PerBup dan 5 daerah dengan Surat Edaran/Instruksi baik dari Kada maupun Kadis).

## 5.6 Kelembagaan Pelayanan KDRT dan PPA

**Dalam rangka menunjang pelaksanaan kebijakan KDRT dan PPA, kelembagaan menyangkut KDRT dan PPA adalah satu upaya untuk mewujudkannya.** Wujud dari kelembagaan tersebut bisa melalui pembentukan lembaga khusus melalui pembentukan Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan dan Anak (P2TP2A), Unit Pelayanan Perempuan dan Anak (UPPA) yang bergabung dengan Polres atau Polda, atau Pusat Krisis Terpadu/PKT di Rumah Sakit Umum Daerah Vertikal (RSUD)/RS Swasta, Pusat Pelayanan Terpadu (PPT) di RS Polri, Rumah Perlindungan Trauma Center (RPTC), maupun Rumah Perlindungan Sosial Wanita (RPSW) serta lainnya. Lebih jelas hasil penelitian menunjukkan bahwa di daerah penelitian menunjukkan hasil sebagai berikut.

Grafik 5.7. Regulasi Penanganan KDRT dan PPA



Sumber: *Data primer, 2016, diolah SEKNAS FITRA*

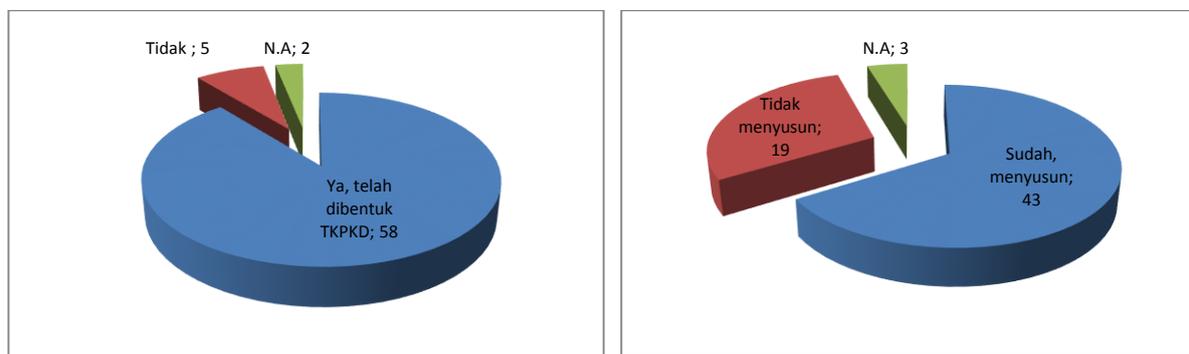
Hasil penelitian menunjukkan ada 51 daerah (78 persen) sudah memiliki P2TP2A, ada 5 daerah menyediakan tapi penanganannya masih diserahkan pada penanganan kepolisian. Sementara itu, 5 daerah belum menyediakan. Berkaitan dengan perbaikan data pada kelembagaan khusus pendukung lembaga pelayanan KDRT dan PPA ada 49 daerah (75 persen) yang telah melakukan perbaikan data secara berkala. Ada 6 daerah yang sudah memiliki data pendukung namun perbaikan jarang dilakukan. Disayangkan masih ada daerah yang tidak memilikinya yakni 7 daerah.

## 5.7 Penanggulangan Kemiskinan Daerah

**Penanggulangan kemiskinan daerah, meskipun bukan menjadi prasyarat PPRG namun memiliki irisan kuat pada upaya pengurangan kesenjangan dan pemerataan kesejahteraan terutama pada kelompok perempuan, anak dan kelompok rentan lainnya.** Wujud dari kelembagaan penanggulangan kemiskinan adalah pembentukan Tim Koordinasi

Penanggulangan Kemiskinan Daerah (TKPKD) dan lahirnya Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (SPKD). Adapun gambaran temuan lapangan adalah sebagai berikut.

Grafik 5.8. Keberadaan TKPKD dan SPKD



Pembentukan Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah      Penyusunan Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah

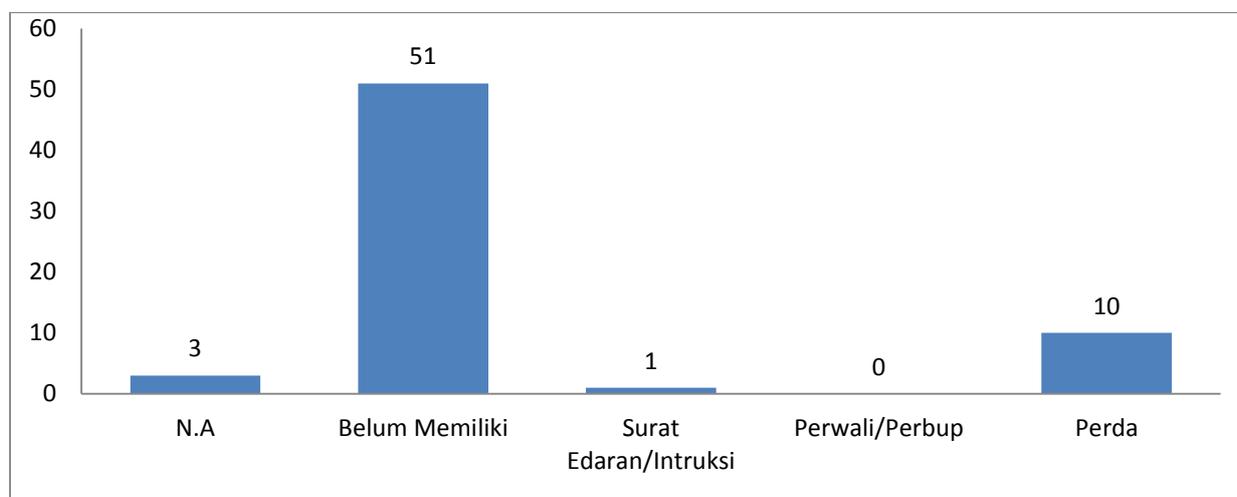
Sumber: *Data primer, 2016, diolah SEKNAS FITRA*

Grafik menunjukkan bahwa sebanyak 58 daerah (89 persen), telah membentuk TKPKD di daerahnya meskipun masih ada 5 daerah yang belum membentuk. Begitupun dengan dokumen SPKD, meski sudah ada 43 daerah (66 persen) telah menyusun SPKD namun masih ada 19 daerah yang belum menyusunnya.

### 5.8 Kebijakan Penanganan Disabilitas

Meskipun Undang-Undang Disabilitas baru diundangkan pada tahun 2016, namun permasalahan penanganan penyandang disabilitas telah menjadi perhatian beberapa pemerintah daerah. Hal ini menjadi terobosan bagi pemerintah daerah untuk semakin peka pada penanganan penyandang disabilitas. Berikut gambaran hasil temuan lapangan.

Grafik 5.9. Kebijakan Penanganan Penyandang Disabilitas



Sumber: *Data primer, 2016, diolah Seknas FITRA*

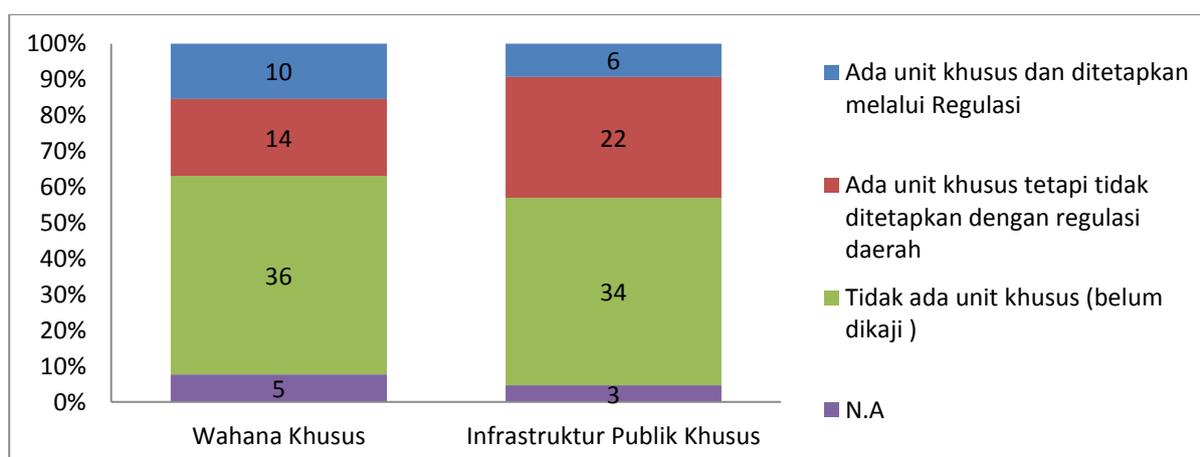
Dari grafik di atas, nampak ada semangat untuk mendorong penanganan disabilitas meskipun Undang-Undang Disabilitas baru diterbitkan. Hal ini terlihat ada setidaknya 10 daerah (15 persen) yang telah mengeluarkan Peraturan Daerah (Perda) terkait dengan penanganan penyandang Disabilitas dan ada 1 daerah yang menerbitkan Surat Edaran/Instruksi baik dari Kada/kadis tentang penanganan penyandang disabilitas ini. Namun ada 51 daerah (78 persen) yang belum memiliki kebijakan baik Perda, Perwali/Perbup atau edaran lainnya yang diarahkan untuk penanganan penyandang disabilitas. Tentu menjadi pekerjaan rumah bersama agar pemerintah daerah juga harus lebih peka pada masalah-masalah kesenjangan gender dan masalah sosial lain yang berkembang di daerahnya.

**Masalah penanganan kesenjangan gender, sosial dan masalah kelompok rentan lainnya seyogyanya menjadi kewajiban pemerintah daerah yang harus diprioritaskan.** Hal ini karena kebijakan tersebut berdampak cukup besar pada kelompok masyarakat yang memang memiliki keterbatasan baik secara fisik, sosial, ekonomi dan kemasyarakatan. Adanya Undang-Undang Disabilitas bukan hanya pada tataran kebijakan nasional saja, namun perlu didorong agar bisa diimplementasikan di tingkat daerah yang didukung dengan penganggarannya.

### 5.9 Fasilitas Khusus Disabilitas

**Upaya penanganan disabilitas tidak hanya pada kebijakan semata, namun lebih luas adalah dukungan pada fasilitas dan kebutuhan para penyandang disabilitas itu sendiri.** Ada 2 fasilitas yang dipotret yakni keberadaan wahana khusus bagi penyandang disabilitas dan infrastruktur publik yang secara khusus diperuntukkan bagi penyandang disabilitas. Grafik berikut adalah gambaran hasil temuan lapangan menyangkut fasilitas khusus bagi penyandang disabilitas di daerah.

Grafik 5.10 Wahana & Infrastruktur Khusus Bagi Penyandang Disabilitas



Sumber: Data primer, 2016, diolah Seknas FITRA

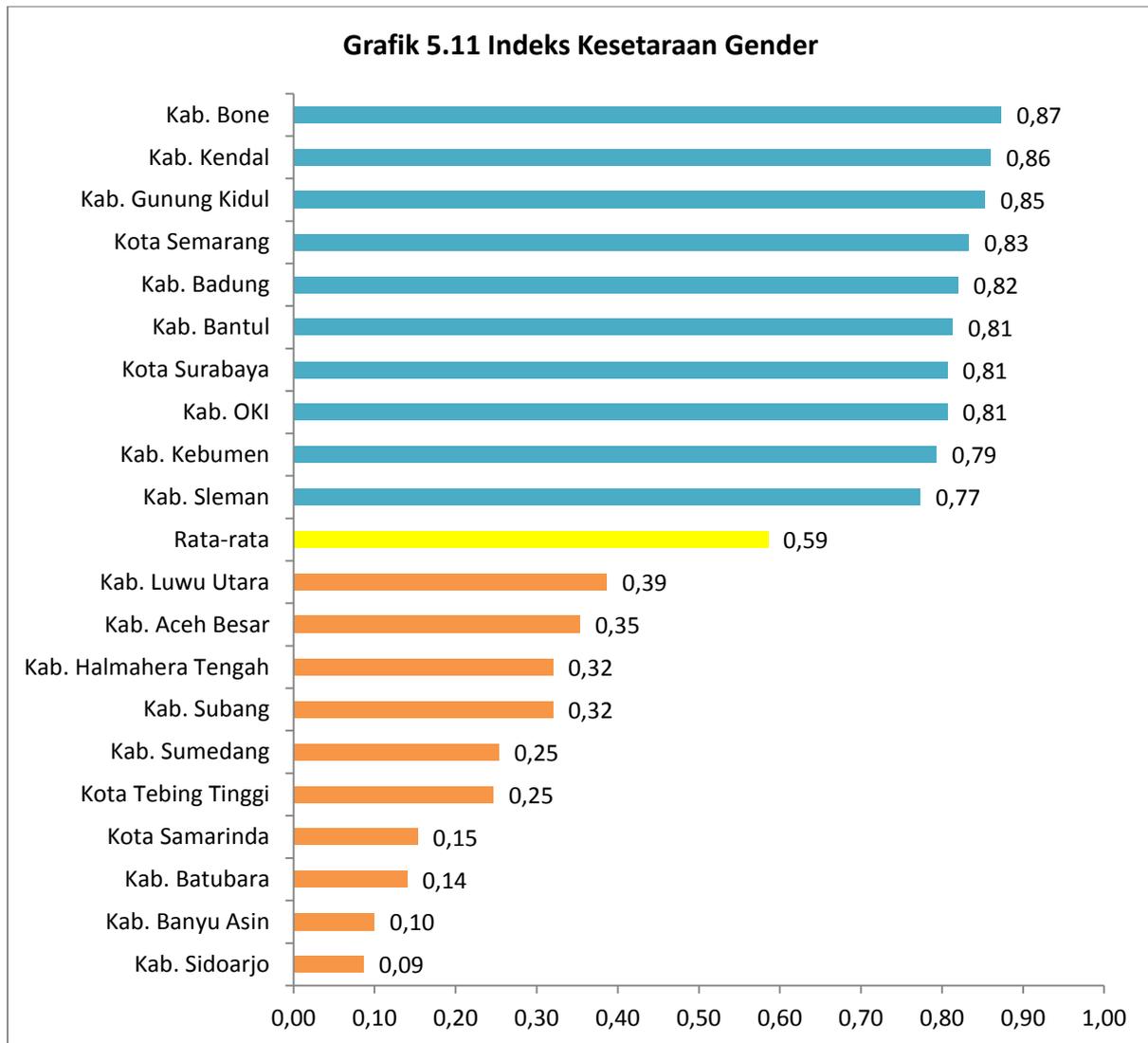
**Daerah belum banyak memberikan wahana khusus dan infrastruktur khusus bagi penyandang disabilitas.** Berdasarkan grafik diatas, temuan di lapangan menunjukkan grafik

yang kurang lebih tidak terlalu berbeda. Bahwa mayoritas baik wahana khusus maupun infrastruktur khusus belum tersedia atau belum terkaji untuk wahana khusus 36 daerah (55 persen), dan infrastruktur publik khusus sebanyak 34 daerah (52 persen). Ada 14 daerah (22 persen) dengan wahana khusus tetapi belum ditetapkan dengan regulasi daerah dan 22 daerah (34 persen) untuk infrastruktur publik khusus. Dan ada 10 daerah (15 persen) telah menyediakan unit wahana khusus yang ditetapkan regulasi daerah serta 6 daerah (9 persen) dengan infrastruktur publik khusus di mana ada unit khusus dan telah ditetapkan melalui kebijakan daerah.

**Berdasarkan gambaran di atas, perlu upaya serius baik berupa sosialisasi maupun penguatan pemahaman pentingnya mendorong kebijakan yang lebih peduli pada penyandang disabilitas dan kelompok rentan lainnya bagi pemerintahan di daerah.** Agar kesenjangan gender bagi penyandang disabilitas dan kelompok rentan lain terwadahi, karena bagaimanapun mereka juga manusia dan Warga Negara Indonesia dimana mereka memiliki hak yang sama atas keadilan sosial dan pemerataan pembangunan.

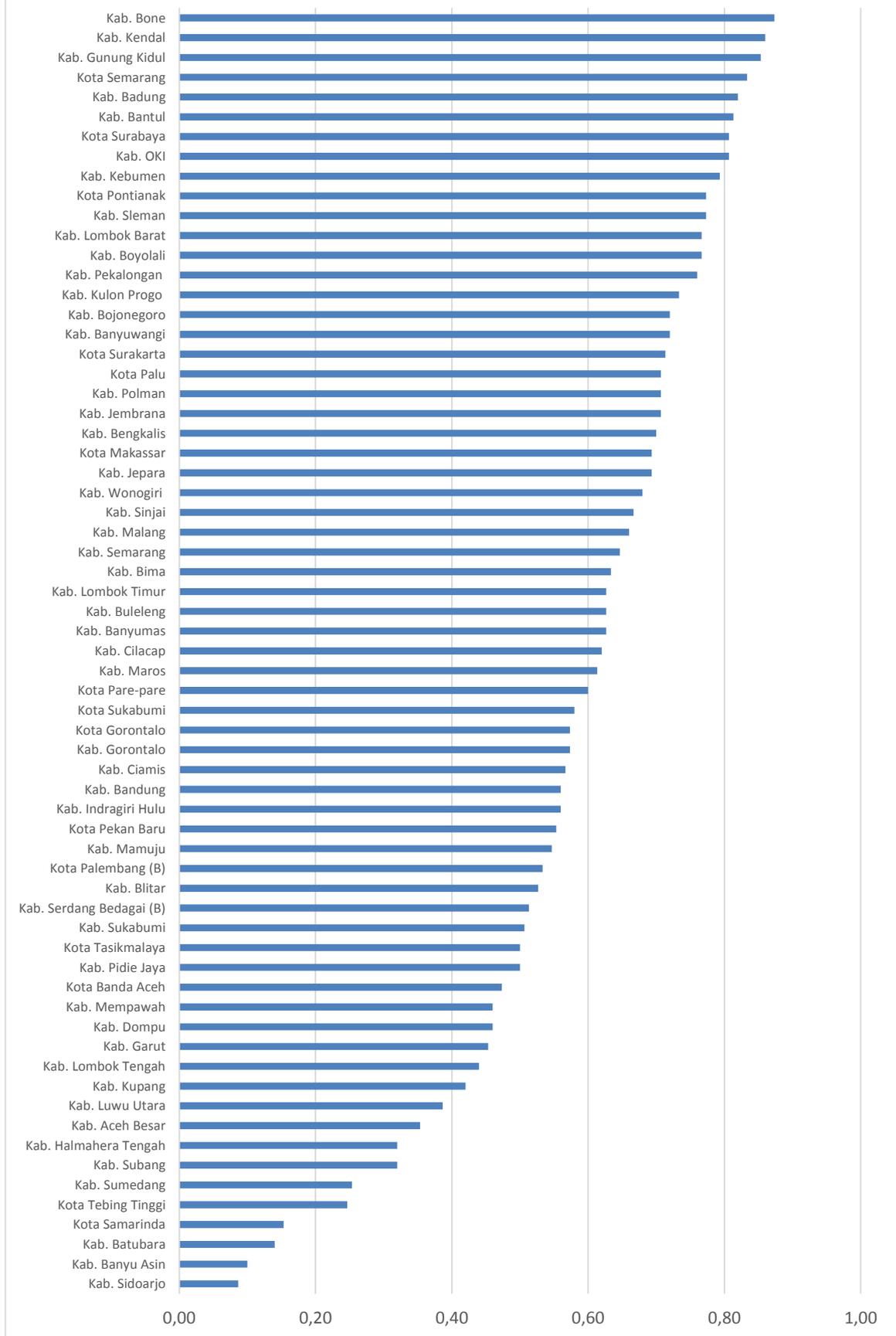
#### **5.10 Indeks Kesetaraan Gender**

**Berdasarkan perhitungan seluruh komponen pembentuk indeks kesetaraan gender, Kabupaten Bone merupakan daerah dengan indeks kesetaraan gender tertinggi versi Local Budget Index (LBI) FITRA.** Kabupaten Bone mendapat nilai 0,87 yang artinya sebagian besar prasyarat PUG melalui PPRG telah coba dipenuhi oleh Pemerintah Kabupaten Bone. Posisi kedua dan seterusnya berturut-turut adalah Kabupaten Kendal, Gunung Kidul, Kota Semarang, Badung, Kota Surabaya, OKI, Kebumen, dan Sleman. Sedangkan daerah dengan indeks kesetaraan gender rendah meliputi Kabupaten Sidoarjo, Banyuasin, Batubara, Kota Samarinda, dan Kota Tebing Tinggi. Rata-rata indeks kesetaraan gender secara keseluruhan masih relatif rendah, yakni pada posisi 0,59.



Sumber: Data primer, 2016, diolah Seknas FITRA

Grafik 5.12 Indeks Kesetaraan Gender<sup>70</sup> kab/kota



## BAB VI

### INDEKS TATA KELOLA ANGGARAN DAERAH (LOCAL BUDGET INDEX)

Berdasarkan perhitungan rerata indeks transparansi, partisipasi, akuntabilitas, dan kesetaraan gender yang diperoleh masing-masing daerah, dihitung Indeks Tata Kelola Anggaran Daerah atau *Local Budget Index* (LBI) secara keseluruhan. LBI 2016 dihitung menggunakan tiga model perhitungan berdasarkan pembagian jumlah proporsi masing-masing aspek, di mana jumlah total seluruh proporsi 100 persen.

**Model pertama**, menggunakan proporsi berimbang. Artinya, aspek transparansi, partisipasi, akuntabilitas, dan kesetaraan gender, masing-masing mendapat proporsi sama yakni 25 persen.

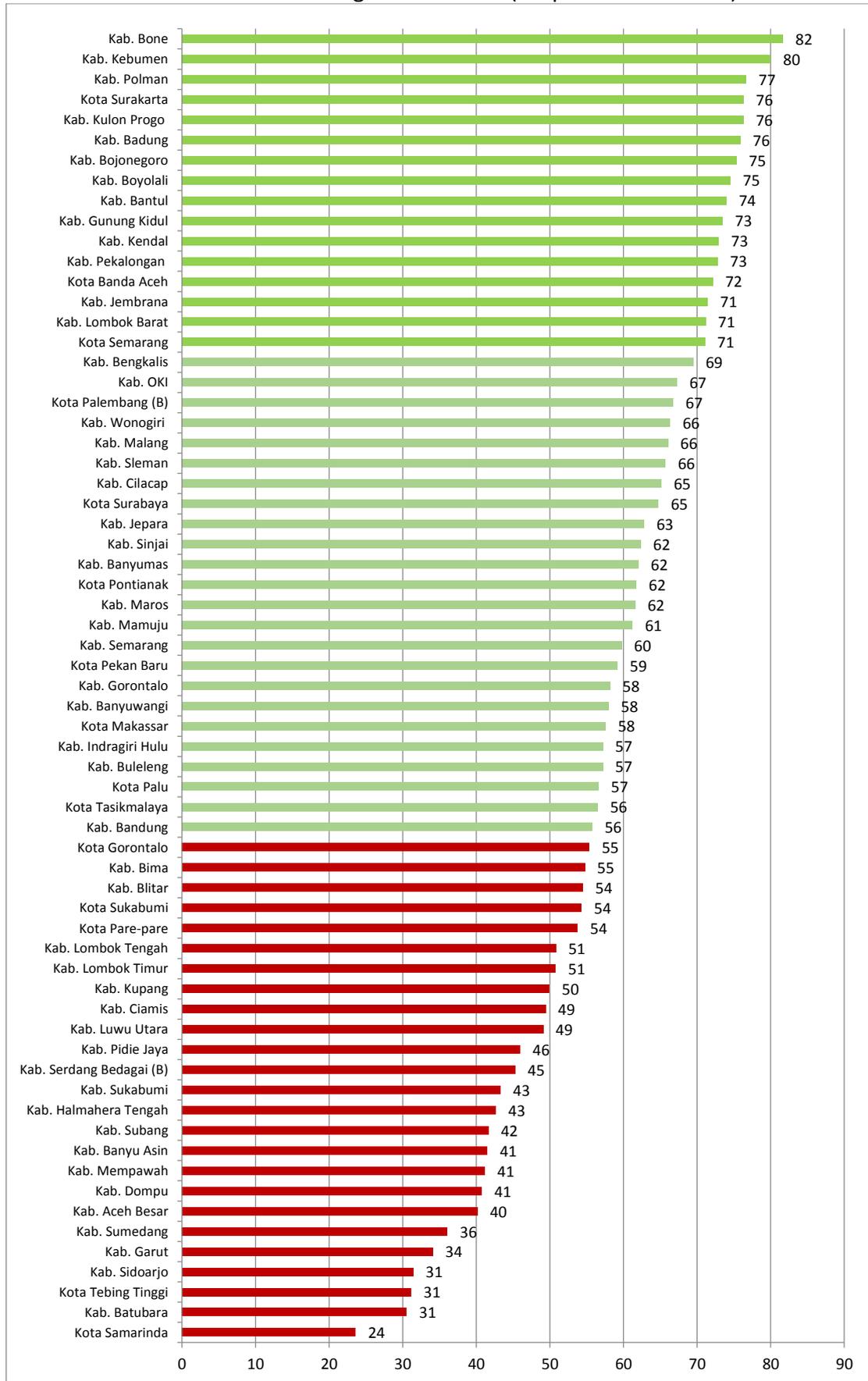
**Model kedua**, memberi bobot yang lebih besar pada aspek kesetaraan gender, mengingat penekanan penelitian ini pada tata kelola anggaran yang berpihak kepada masyarakat miskin dan responsif gender. Proporsi yang digunakan adalah aspek transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas, masing-masing mendapat proporsi 20 persen, sedangkan aspek kesetaraan gender mendapat proporsi 40 persen.

**Model ketiga**, memberi proporsi yang lebih besar pada aspek kesetaraan gender sebesar 30 persen, proporsi untuk aspek transparansi dan partisipasi masing-masing 25 persen, dan proporsi aspek akuntabilitas sebesar 20 persen. Alasan memberi bobot yang lebih besar pada aspek kesetaraan gender, mengingat penekanan penelitian ini pada tata kelola anggaran yang berpihak pada masyarakat miskin dan responsive terhadap gender. Kemudian, alasan memberi proporsi yang relatif rendah pada aspek akuntabilitas karena penilaian aspek ini masih pada ranah akuntabilitas administratif, belum secara substantif.

Berdasarkan tiga model perhitungan di atas, panel peneliti kemudian menetapkan bahwa model perhitungan ketiga yang digunakan, yakni proporsi 25 transparansi, 25 partisipasi, 20 akuntabilitas, dan 30 kesetaraan gender. **Berdasarkan perhitungan ini, Kabupaten Bone merupakan Kabupaten dengan Indeks Tata kelola Anggaran Daerah Terbaik versi LBI 2016.** Peringkat kedua hingga ke sepuluh masing-masing ditempati oleh Kabupaten Kebumen, Kabupaten Polman, Kabupaten Badung, Kota Surakarta, Kabupaten Kulon Progo, Kabupaten Bojonegoro, Kabupaten Boyolali, dan Kabupaten Bantul.

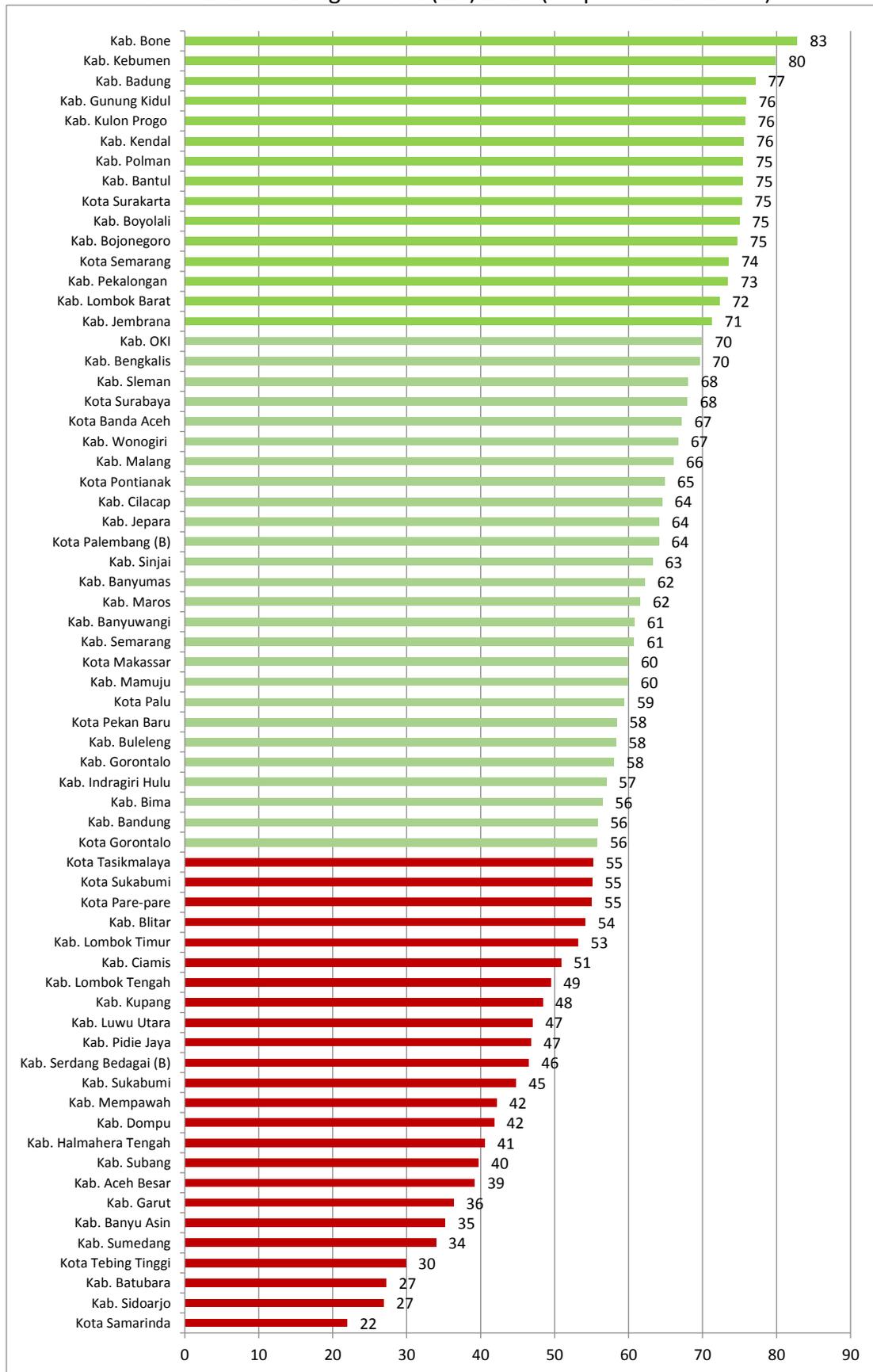
Berikut peringkat tata kelola anggaran daerah atau *Local Budget Index* (LBI) 2016 berdasarkan tiga perhitungan di atas:

Grafik 6.1. Local Budget Index 2016 (Proporsi 25:25:25:25)



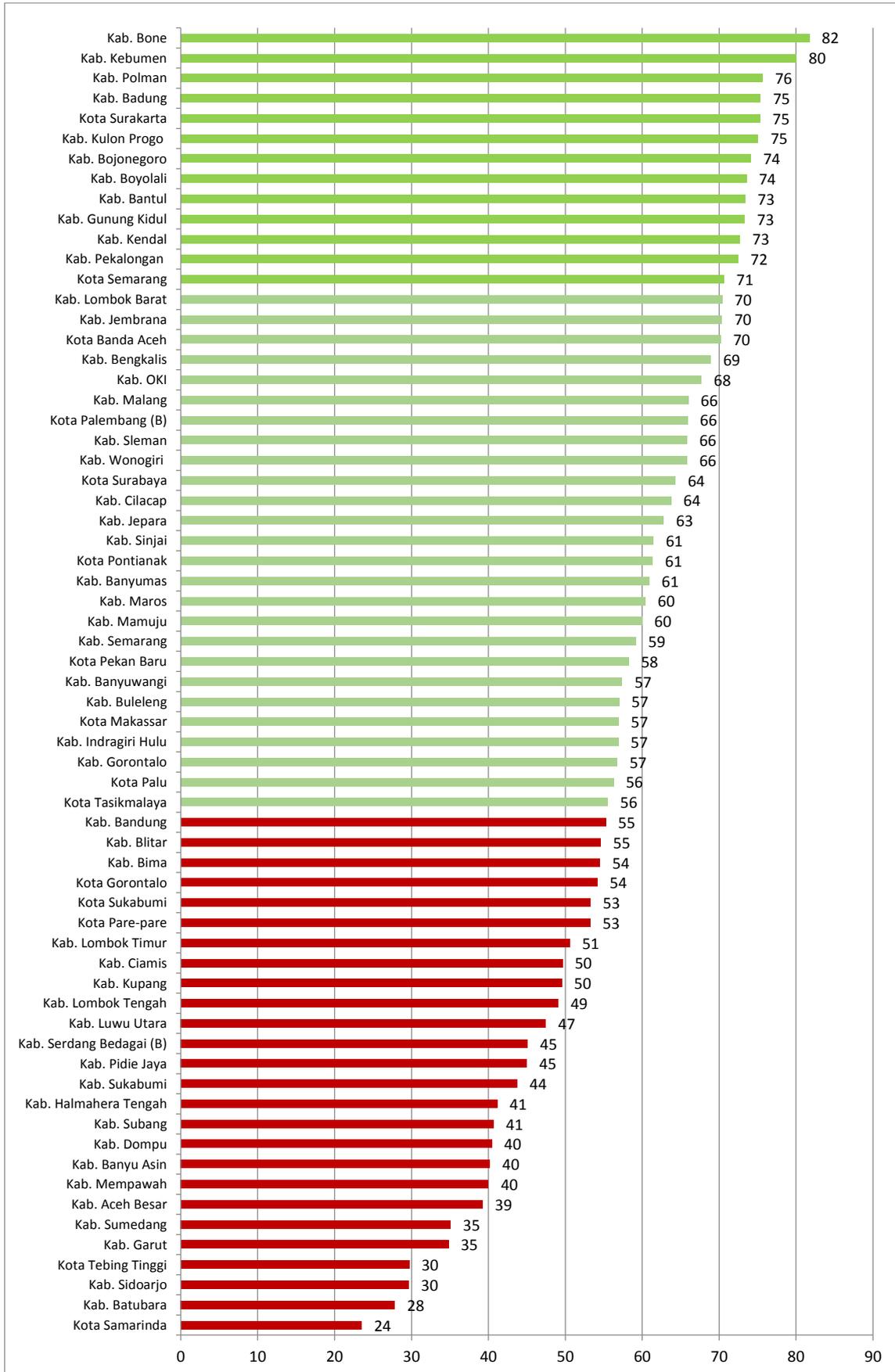
Sumber: Data primer, 2016, diolah SEKNAS FITRA

Grafik 6.2. Local Budget Index (LBI) 2016 (Proporsi 20:20:20:40)



Sumber: Data primer, 2016, diolah SEKNAS FITRA

Grafik 6.3. Local Budget Index (LBI) 2016 (Proporsi 25:25:20:30)



Sumber: Data primer, 2016, diolah SEKNAS FITRA

## BAB VII REKOMENDASI

Berdasarkan temuan-temuan Indeks Tata Kelola Anggaran Daerah atau *Local Budget Indeks* (LBI) 2016, rekomendasi yang diusulkan adalah sebagai berikut:

### Bagi Pemerintah Daerah (Kabupaten/Kota):

1. Memanfaatkan *website* pemerintah daerah sebagai media keterbukaan informasi publik pada ranah perencanaan dan penganggaran daerah. Target minimal adalah membuat Menu 'Transparansi Keuangan Daerah' dan mempublikasikan dokumen-dokumen sebagaimana Instruksi Menteri Dalam Negeri (Mendagri) No. 188.52/1797/SJ/2012 tentang Peningkatan Transparansi Pengelolaan Anggaran Daerah. Selain itu, pemerintah daerah perlu mengembangkan media-media lain yang memudahkan akses masyarakat terhadap anggaran daerah.
2. Optimalisasi peran PPID. Hal ini mengingat sebagian besar daerah sudah membentuk PPID, yang perlu dilengkapi adalah penyusunan SOP pelayanan informasi, maklumat pelayanan informasi, membuat *website*, dan pengadaan front desk pelayanan informasi bagi daerah yang belum. Komunikasi dengan PPID pembantu (Bagian Humas SKPD) perlu ditingkatkan.
3. Mengembangkan wahana partisipasi bagi masyarakat untuk terlibat dan memberikan masukan dalam pengelolaan anggaran, baik di tingkat desa maupun kabupaten. Wahana khusus bagi perempuan, disabel, dan masyarakat marginal lainnya penting untuk dipertahankan dan dikembangkan. Pada ranah pembahasan, implementasi, dan pertanggungjawaban anggaran, pemerintah daerah perlu untuk menyelenggarakan Forum Konsultasi Publik atau Forum Dengar Pendapat.
4. Tanpa mengabaikan dinamika politik anggaran yang ada, pemerintah daerah perlu mengontrol ketepatan waktu penetapan dokumen anggaran agar tidak terkena sanksi dan potensi penyimpangan hingga menimbulkan kerugian anggaran daerah. Komunikasi *tripartite* antara pemerintah daerah, DPRD, dan pemerintah pusat penting untuk ditingkatkan.
5. Percepatan PUG melalui PPRG perlu direspon secara serius oleh pemerintah daerah, karena melalui pemenuhan prasyarat PPRG inilah perencanaan dan penganggaran daerah akan lebih berkualitas dan berkeadilan.

### Bagi Organisasi Masyarakat Sipil:

1. Secara regular melakukan uji akses dokumen dalam rangka mengukur tingkat transparansi pemerintah daerah. Bila tidak ada perkembangan soal tingkat transparansinya, organisasi masyarakat sipil dapat mengajukan keberatan dan gugatan sengkata informasi ke KID Provinsi, sebagaimana dilakukan oleh peneliti Kota Tasikmalaya, dan daerah lainnya.
2. Terlibat aktif dalam setiap tahapan perencanaan dan penganggaran di daerah, khususnya saat pembahasan, implementasi, dan pertanggungjawaban anggaran.
3. Memberi penguatan kapasitas kepada pemerintah daerah dalam menyusun dokumen perencanaan dan anggaran daerah agar lebih responsif gender dan inklusif.
4. Terus mengawal implementasi pelaksanaan PUG melalui PPRG bagi pemerintahan daerah hingga ke pemerintah desa.