

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sejak runtuhnya rezim orde baru mulai muncul wacana untuk melaksanakan desentralisasi birokrasi pemerintahan maka muncullah Undang – Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah yang melahirkan paradigma baru dalam pelaksanaan Otonomi Daerah, yang meletakkan otonomi yang penuh, luas dan bertanggung jawab pada Daerah, otonomi daerah ditinjau dari segi politik dan ketatanegaraan, adalah terjadinya pergeseran paradigma dari sistem pemerintahan yang bercorak sentralistik ke arah sistem pemerintahan yang desentralistik.¹

Pada 1 januari tahun 2002 pelaksanaan Otonomi Daerah telah dimulai berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999. Namun dalam praktiknya UU Nomor 22 tahunb 1999 ini masih banyak kekurangan yang akhirnya di salah gunakan oleh pemerintah daerah untuk memperkaya pihak – pihak tertentu, karena penyalahgunaan kekuasaan dan wewenang itulah banyak bermunculan raja – raja kecil yang membiaskan makna demokrasi lokal yang sesungguhnya menjadi bidikan utama digulirkannya UU tersebut.

Karena UU Nomor 22 tahun 1999 ini tidak sesuai dengan

¹ E. Koswara. Menyongsong Pelaksanaan Otonomi Daerah Berdasarkan UU No. 22 tahun 1999: Suatu Telaahan Menyangkut Kebijakan, Pelaksanaan dan Kompleksitasnya. Analisis CSIS. Tahun 2000, No. 1. hlm. 37.

perkembangan keadaan, ketatanegaraan, tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah sehingga perlu di ganti maka UU No.22 tahun 1999 pun direvisi dengan Undang – Undang Nomor 32 tahun 2004.

Pelaksanaan otonomi daerah sepintas tampak sederhana, namun sesungguhnya mengandung pengertian yang cukup rumit, karena didalamnya tersimpul upaya demokratisasi, dalam pengertian melakukan pendewasaan politik rakyat daerah, pemberdayaan rakyat daerah, pendistribusian kesejahteraan secara adil dan merata. Desentralisasi kekuasaan memungkinkan daerah untuk merancang upaya pembangunan sesuai kebutuhan masing – masing daerah.

Akuntabilitas publik merupakan syarat utama yang harus dipenuhi dalam wacana otonomi daerah. Pada dasarnya, akuntabilitas publik adalah pemberian informasi dan disclosure atas aktivitas dan kinerja finansial pemerintah daerah. Menurut penulis otonomi daerah tidak hanya berdampak positif tapi juga bisa berdampak negatif, dampak negatif dari otonomi daerah seperti terjadinya perpindahan korupsi dan nepotisme dari pusat ke daerah, lemahnya keterlibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan di daerah, ketidak taatan kepala daerah terhadap pusat dan bupati atau wali kota terhadap gubernur. Adapun menurut Hanif Nurcholis bila diidentifikasi dapatlah diambil titik terang masalah-masalah itu bisa dilihat dari segi kelembagaan struktur pemerintahannya yaitu; antara pemerintah pusat, provinsi, kabupaten dan desa, baik dalam segi kewenangan maupun dalam segi hubungannya. Selain itu muncul

juga masalah mengenai kepegawaian, perimbangan keuangan, pelayanan publik, kedudukan, peran dan fungsi DPRD dengan masyarakat, dan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah², namun dampak negatif itu bisa dihindari dan dirubah menjadi dampak yang positif oleh karena itulah penulis bermaksud melakukan analisis kinerja terhadap otonomi daerah kota Yogyakarta agar bisa meminimalkan penyimpangan makna otonomi daerah dan meningkatkan kinerja otonomi daerah dengan berkaca pada Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, dalam lampiran PP Nomor 6 tahun 2008 ini disebutkan beberapa indikator untuk melakukan evaluasi terhadap kinerja Pemerintahan Daerah.

“Evaluasi Kemampuan Penyelenggaraan Otonomi Daerah yang selanjutnya disingkat EKPOD adalah suatu proses pengumpulan dan analisis data secara sistematis terhadap kemampuan penyelenggaraan otonomi daerah yang meliputi aspek kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah”³.

Jika penulis melihat dari kutipan PP No.6 tahun 2008 tersebut diatas maka otonomi daerah mempunyai tugas utama yaitu pembangunan daerah. Salah satu tujuan pembangunan daerah adalah untuk memacu pertumbuhan ekonomi daerah. Sedangkan pertumbuhan ekonomi digunakan sebagai alat ukur bagi keberhasilan pembangunan.

² Hanif Nurcholis, *Op.cit.*, hal xvii

³ Lihat PP No.6 / 2008 Pasal 1 ayat 15

Peningkatan dan pemerataan pertumbuhan ekonomi selanjutnya akan mendorong peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Pembangunan yang dilaksanakan untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah tersebut harus memperhatikan antara lain; kondisi ekonomi masyarakat yang ada, potensi sumber daya alam dan manusia, dan infrastruktur yang tersedia. Dengan mempertimbangkan aspek-aspek tersebut selanjutnya disusun perencanaan pembangunan daerah dalam rangka meningkatkan pertumbuhan ekonomi.

“JAKARTA - Kementerian Dalam Negeri menyatakan belum ada daerah otonomi yang menduduki peringkat sangat tinggi dalam evaluasi kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hasil itu, kata Kartiko, didasarkan pada evaluasi kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah yang didasarkan pada laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah tahun 2007. Daerah yang tiga tahun berturut-turut berpredikat rendah, kata Kartiko, akan menjalani evaluasi kinerja penyelenggaraan otonomi daerah. Jika daerah itu masih dinilai rendah, Menteri Dalam Negeri akan menyerahkan nasib daerah itu kepada dewan pertimbangan otonomi daerah. Pemerintah harus memberikan perhatian lebih kepada daerah yang berpredikat rendah.”Kalau tak ada peran dari pemerintah pusat, daerah otonom itu makin tak mampu menyejahterakan masyarakat,”⁴

Menyadari akan hal itu maka pemerintah pada tahun 2008 menerbitkan Peraturan Pemerintah⁵ No. 6 tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Dimana PP ini memuat beberapa evaluasi yaitu Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EPPD), Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EKPPD), Evaluasi Kemampuan Penyelenggaraan Otonomi Daerah

⁴ <http://bataviase.co.id/detailberita-10531366.html>

⁵ Selanjutnya akan disebut dengan PP (Peraturan Pemerintah)

(EKPOD), dan Evaluasi Daerah Otonom Baru (EDOB)⁶.

Dari keempat jenis evaluasi penyelenggaraan pemerintahan di daerah tersebut penelitian ini akan memfokuskan pada EKPOD. Mengingat EKPOD ini merupakan suatu proses evaluasi terhadap Kinerja Pemerintahan Daerah dalam menjalankan Otonomi Daerah baik ditingkatkan pemerintahan provinsi maupun kabupaten atau kota dengan menggunakan indicator yang terdapat dalam lampiran PP-nya. Dan EKPOD yang akan penulis lakukan dalam penelitian ini adalah EKPOD terhadap kabupaten/kota, dengan mengambil kasus Kota Yogyakarta provinsi DIY pada tahun 2008.

Kota Yogyakarta merupakan suatu wilayah administrasi yang tingkat kepadatan penduduknya sangat tinggi karena kota Yogyakarta ini tidak hanya dihuni oleh penduduk asli Yogyakarta melainkan dari berbagai penjuru negeri ini. Kota kecil ini kaya akan nilai budaya tapi tidak banyak memiliki sumber daya alam seperti tambang, dan minyak bumi sehingga kota ini hanya mengandalkan sektor pariwisata berbeda dengan daerah ataupun kota/kabupaten lain di Indonesia yang memiliki sumber daya alam berlimpah. Inilah alasan utama penulisan melakukan penelitian di Kota Yogyakarta yang bersemboyankan “ JOGJA BERHATI NYAMAN” dimana visi kota ini membuat setiap orang yang singgah dan tinggal di kota ini selalu merasa nyaman.

Penulis menjadikan Kota Yogyakarta sebagai unit analisa datanya,

⁶ Lihat PP No. 6 tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Tabel 1.2

Perbandingan Jumlah Penduduk Per Kabupaten di DIY Tahun 2008

| No | Kabupaten/ Kota | Jumlah Penduduk |
|-----------|------------------------|------------------------|
| 1 | Kulonprogo | 374.783 |
| 2 | Bantul | 909.812 |
| 3 | Gunungkidul | 686.772 |
| 4 | Sleman | 1.040.220 |
| 5 | Yogyakarta | 456.915 |

Sumber: BPS DIY, DIY dalam Angka 2009

Dengan potensi Kota Yogyakarta dilihat dari PAD yang cukup besar, ditambah dengan potensi SDA baik jumlah penduduk, maka seharusnya hal itu berdampak terhadap aspek kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah. Namun apakah hal itu berdampak atau tidak, maka disitulah letak perlunya penelitian ini dilakukan.

B. Rumusan Masalah

Dari latar belakang diatas untuk meningkatkan kinerja otonomi daerah pada masa mendatang merujuk pada PP No.6 tahun 2008 dapat di rumuskan sebagai berikut rumusan masalahnya : *“Bagaimana Kinerja Penyelenggaraan Otonomi Daerah menurut PP No.6 tahun 2008 dikota Yogyakarta pada tahun 2008”*

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah :

Mengetahui bagaimana kinerja pemerintah daerah kota Yogyakarta dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah pada tahun 2008.

Sedangkan manfaat dari penelitian ini adalah :

1. Memberikan masukan kepada pemerintahan kota Yogyakarta sebagai penyelenggara otonomi daerah untuk meningkatkan kinerja dimasa mendatang.
2. Secara teoritis, hasil penelitian ini untuk mengembangkan teori-teori yang peneliti gunakan yang relevan dengan permasalahan dalam penelitian ini dan dapat memberikan kontribusi positif bagi perkembangan Ilmu Pemerintahan.
3. Menjadikan kota Yogyakarta yang merupakan bagian dari Otonomi Khusus sebagai contoh bagi daerah yang baru berkembang dan melaksanakan otonomi daerah.
4. Dapat dijadikan pedoman oleh penulis untuk menerapkan hal yang sama di kota/kabupaten asal penulis yang sedang berkembang.

D. Kerangka Dasar Teori

Kerangka dasar teori yang dimaksud adalah teori – teori yang digunakan dalam melaksanakan penelitian, agar relevan dengan penelitian dan sebagai titik tolak atau landasan berpikir dalam memecahkan dan menyelesaikan masalah agar penelitian menjadi jelas,

sistematis, dan ilmiah.

Menurut Koentjaraningrat teori adalah serangkaian asumsi konstruk, definisi proposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antar konsep.⁷ Untuk memperoleh kesatuan penafsiran terhadap istilah – istilah yang terdapat dalam isi skripsi ini, maka perlu kiranya penulis memberikan batasan pengertian, sebagai berikut :

1. Desentralisasi

Desentralisasi adalah penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri berdasarkan prakarsa dan aspirasi dari rakyatnya dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia.⁸

Desentralisasi menurut Rondinelli (1983) sebagaimana dikutip kembali oleh Hanif Nurcholis adalah penyerahan perencanaan, pembuatan keputusan, atau kewenangan administratif dari pemerintah pusat kepada organisasi wilayah, satuan administratif daerah, organisasi semi otonom, pemerintah daerah, atau organisasi non pemerintah/ Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM).⁹

Lebih lanjut, menurut pendapat Rondinelli dan Nellis (1986) sebagaimana telah dikutip kembali oleh Ni'matul Huda. Desentralisasi telah menciptakan hasil-hasil positif. *Pertama*, akses masyarakat yang

⁷ Tim penyusun Buku Panduan Penulisan Skripsi Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UMY, *Buku Panduan Penulisan Skripsi (S-1)*, Tahun 2006, hal.22.

⁸ Pasal 1 ayat 7 BAB I, ketentuan Umum UU 32 Tahun 2004

⁹ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, PT. Gramedia Widiasarana, Indonesia, 2005, Jakarta, hal. 9

tinggal di daerah pedesaan (yang sebelumnya terbagikan) ke dalam sumber-sumber Pemerintah Pusat telah meningkat. *Kedua*, desentralisasi itu telah meningkatkan partisipasi dalam sejumlah bidang. Dalam hal ini, desentralisasi memberikan tekanan pada lembaga-lembaga Pemerintah Pusat. Akhirnya, berbagai sumber nasional pun tersedia bagi pembangunan daerah. *Ketiga*, di sejumlah Negara peningkatan terjadi dalam kapasitas administrasi dan teknik pemerintah/ organisasi daerah, meski peningkatan ini berjalan lambat. *Keempat*, organisasi-organisasi baru telah dibentuk di tingkat regional dan lokal untuk merencanakan dan melaksanakan pembangunan. Semua badan atau organisasi ini telah memberikan dampak yang cukup positif. *Kelima*, perencanaan di tingkat regional dan lokal semakin ditekankan sebagai satu unsure penting dari strategi pembangunan nasional dengan memasukkan perspektif-perspektif dan kepentingan baru ke dalam proses pembuatan keputusan.¹⁰

Desentralisasi adalah pendelegasian wewenang dalam membuat keputusan dan kebijakan kepada manajer atau orang-orang yang berada pada level bawah dalam suatu struktur organisasi. Pada saat sekarang ini banyak perusahaan atau organisasi yang memilih serta menerapkan sistem desentralisasi karena dapat memperbaiki serta meningkatkan efektifitas dan produktifitas suatu organisasi.¹¹

Dengan adanya desentralisasi maka muncullah otonomi bagi suatu pemerintahan daerah. Desentralisasi sebenarnya adalah istilah

¹⁰ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangan, dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, hal. 90-91

¹¹ http://organisasi.org/definisi_pengertian_sentralisasi_dan_desentralisasi_ilmu_ekonomi_manajemen

dalam keorganisasian yang secara sederhana di definisikan sebagai penyerahan kewenangan. Dalam kaitannya dengan sistem pemerintahan Indonesia, desentralisasi akhir-akhir ini seringkali dikaitkan dengan sistem pemerintahan karena dengan adanya desentralisasi sekarang menyebabkan perubahan paradigma pemerintahan di Indonesia.

Pada sistem pemerintahan yang terbaru tidak lagi banyak menerapkan sistem sentralisasi, melainkan sistem otonomi daerah atau otda yang memberikan sebagian wewenang yang tadinya harus diputuskan pada pemerintah pusat kini dapat di putuskan di tingkat pemerintah daerah atau pemda. Kelebihan sistem ini adalah sebagian besar keputusan dan kebijakan yang berada di daerah dapat diputuskan di daerah tanpa adanya campur tangan dari pemerintahan di pusat. Namun kekurangan dari sistem desentralisasi pada otonomi khusus untuk daerah adalah euforia yang berlebihan di mana wewenang tersebut hanya mementingkan kepentingan golongan dan kelompok serta digunakan untuk mengeruk keuntungan pribadi atau oknum. Hal tersebut terjadi karena sulit untuk dikontrol oleh pemerintah di tingkat pusat.

2. Otonomi daerah

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.¹²

¹² Pasal 1 ayat 5 BAB I, ketentuan Umum UU 32 Tahun 2004

Di Indonesia, batas-batas otonomi dinyatakan secara jelas dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasal 1, ayat satu yang bunyinya *Negara Kesatuan yang berbentuk Republik*, dan pasal 18 :

*Pembagian Daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dalam bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengikuti dasar permusyawaratan sistem Pemerintahan Negara, dan hak asal usul daerah-daerah yang bersifat istimewa.*¹³

Kebebasan atau kemandirian untuk otonomi merupakan kebebasan yang tidak sepenuhnya merdeka yakni yang terkait dalam satu kesatuan yang lebih besar dan disebut kesatuan. Setidaknya terdapat tiga model hubungan antara pemerintah pusat dan daerah¹⁴, sebagai berikut :

- a. Sistem negara kesatuan, yaitu hubungan pemerintah pusat dan daerah dibangun dengan cara memberikan kekuasaan yang sangat besar kepada pusat.
- b. Sistem konfederal, yaitu hubungan pemerintah pusat dan daerah dibangun dengan cara memberikan kewenangan yang besar kepada daerah, dan pemerintah pusat hanya memiliki kewenangan yang sangat terbatas.
- c. Sistem federal, yaitu hubungan pemerintah pusat dan daerah dibangun berdasarkan pada pembagian antara pusat dan daerah.

¹³ Paimin Napitupulu, *Menakar Urgensi Otonomi Daerah Solusi atas ancaman disintegrasi*, (Alumni Bandung, Agustus 2006), hal.10

¹⁴ Busyro Karim, *Indonesia, Globalisasi & Otonomi Daerah* Beberapa Pemikiran untuk Sumenep, Pilar Media, Yogyakarta 2005, hal 16-17

Pada dasarnya setiap negara menginginkan adanya otonomi agar tidak diintervensi baik secara ekonomi maupun politis oleh negara lain dan tidak hanya terjadi ditingkatan negara melainkan juga terjadi ditingkatan Provinsi, Kota dan Kabupaten. Dan di Indonesia terjadi perubahan sistem pemerintahan dari sentralisasi ke desentralisasi. UU No.22 Tahun 2009 merupakan jawaban atas berbagai kritik terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diatur dalam UU No.5 Tahun 1974. Penyempurnaan substansi terhadap UU No.5 Tahun 1974 oleh UU No.22 Tahun 1999 didasarkan atas :

- a. Perlunya perubahan model pemerintahan, dari *structural efficiency model* ke *local democracy model*.
- b. Secara konseptual, desentralisasi mewujudkan otonomi dan daerah otonom.
- c. Penyelenggaraan desentralisasi akan menciptakan *political variety* yang sesuai dengan kondisi dan potensi daerah setempat.
- d. Dengan otonomi daerah hubungan antar daerah otonom tidak bersifat hirarkhis.
- e. Penyelenggara otonomi dilakukan oleh lembaga pemerintahan setempat yang akan terpisah dari lembaga pemerintahan pusat dan berdasarkan mekanisme demokrasi.
- f. Perlunya dijunjung tinggi prinsip "good governance" dengan elemen akuntabilitas, transparansi, dan *participatory democracy*.
- g. Perlu birokrasi yang ramping dan datar.

- h. Hubungan antar otonomi daerah dan pengawasan pusat bersifat kontinum.¹⁵

Penerapan otonomi daerah melalui sistem desentralisasi tidak hanya memberi manfaat namun juga memberi mudharat yakni dengan merevisi UU No.22 dan 25 Tahun 1999 menjadi UU No.32 dan 33 Tahun 2004 oleh pemerintah dan ini membuktikan undang-undang belum dapat dirumuskan secara final dan akan terus mengalami perubahan sesuai dengan tuntutan kondisi yang dihadapi. Ada beberapa alasan perlunya pemerintah pusat mendesentralisasikan kekuasaan kepada pemerintah provinsi dan kabupaten/kota, diantaranya yaitu :

- a. Dari segi politik, desentralisasi dimaksudkan untuk mengikutsertakan warga dalam proses kebijakan, baik untuk kepentingan daerah sendiri maupun untuk mendukung politik dan kebijakan nasional melalui pembangunan proses demokrasi dilapisan bawah. Dengan demikian, ada kesetaraan dan partisipasi politik serta merupakan media pendidikan politik untuk belajar berdemokrasi secara nyata.
- b. Dari segi manajemen pemerintah, desentralisasi dapat meningkatkan efektivitas, efisiensi dan akuntabilitas publik, terutama dalam penyelenggaraan layanan publik.
- c. Dari segi kultural, desentralisasi dimaksudkan untuk memperhatikan kekhususan, keistimewaan atau kontekstualitas suatu daerah, seperti geografis, kondisi penduduk, perekonomian, kebudayaan atau latar

¹⁵ Diktat Matakuliah Politik Desentralisasi & Otonomi Daerah FISIPOL IP UMY, Dosen Pengampu Titin Purwaningsih.

belakang sejarahnya.

- d. Dari segi pembangunan, desentralisasi dapat melancarkan proses formulasi dan implementasi program pembangunan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan warga. Ketika pemerintah provinsi atau kabupaten mempunyai kewenangan untuk merumuskan sekaligus mengimplementasikan kebijakan pembangunan di daerahnya, maka kebijakan tersebut akan lebih efektif dibanding jika wewenang ini dipegang oleh pemerintah pusat. Mengingat kedudukannya yang berada di daerah, maka pemerintah daerah seharusnya lebih peka terhadap persoalan dan kebutuhan masyarakat setempat.
- e. Dilihat dari kepentingan pemerintah pusat sendiri, desentralisasi dapat mengatasi kelemahan pemerintah pusat dalam mengawasi program-programnya.
- f. Desentralisasi dapat meningkatkan persaingan (perlombaan) antar daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sehingga mendorong pemerintah lokal untuk melakukan inovasi guna meningkatkan kualitas pelayanannya kepada masyarakat.¹⁶

Beberapa gagasan penting setelah direvisi menjadi UU No.32

Tahun 2004

yang ada didalamnya adalah :

- a. Kewenangan pemerintah dan relasi antar kabupaten/kota – provinsi – negara.

¹⁶ Agus Dwiyanto (ed), *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, (Gajah Mada University Press, Mei 2006), hal.48-49

- b. Kekuasaan provinsi dan kabupaten/kota
- c. Kepegawaian dan organisasi
- d. Partisipasi warga¹⁷

Penerapan otonomi daerah selain diharapkan mengurangi gejolak disintegrasi bangsa juga mampu mendekatkan pemerintah dengan masyarakat sehingga perwujudan *good governance* dapat terlaksana melalui keleluasaan daerah agar mengelola daerah yang menghasilkan kebijakan untuk peningkatan sumber daya manusia dan profesionalisme aparatur pemerintah kearah *good local governance*.

3. Manajemen Kinerja

Manajemen kinerja berkaitan dengan usaha, kegiatan, atau program yang diprakarsai oleh pimpinan organisasi untuk merencanakan, mengarahkan dan mengendalikan prestasi. Karena program ini mencantumkan kata management, seluruh kegiatan yang dilakukan dalam sebuah proses manajemen harus terjadi dimulai dengan menetapkan tujuan dan sasaran yang ingin dicapai, kemudian tahap pembuatan rencana, pengorganisasian, penggerakan/pengarahan dan akhirnya evaluasi atas hasilnya. Secara teknis, program ini memang harus dimulai dengan menetapkan tujuan dan sasaran, yaitu kinerja dalam bentuk apa dan yang seperti bagaimana yang ingin dicapai.¹⁸

Proses manajemen dimulai dengan penetapan tujuan dan sasaran,

¹⁷ *Ibid*, hal. 69-74

¹⁸ Achmad S. Ruky, *Sistem Manajemen Kinerja*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002, hal. 6

dan diakhiri dengan evaluasi. Proses tersebut pada garis besarnya terdiri dari lima hal utama :¹⁹

- a. Merumuskan tanggungjawab dan tugas yang harus dicapai oleh sebuah obyek (dalam hal ini daerah) yang telah disepakati oleh atasan (dalam hal ini pusat). Langkah perumusan tersebut mencakup kegiatan menetapkan dalam hal atau bidang apa saja sebuah obyek dituntut untuk memberikan kontribusi berupa hasil.
- b. Menyepakati sasaran kerja dalam bentuk hasil yang harus dicapai untuk kurun waktu tertentu. Termasuk dalam tahap ini adalah standar prestasi kerja dan tolok ukurnya.
- c. Melakukan monitoring, melakukan koreksi, memberikan kesempatan dan bantuan yang diperlukan oleh sebuah obyek.
- d. Menilai prestasi kerja dengan membandingkan prestasi yang dicapai dengan standar tolok ukur yang telah ditetapkan dalam langkah pertama. Dalam tahap ini, harus tercakup pula kegiatan mengidentifikasi bidang-bidang yang dirasa terdapat kelemahan pada sebuah obyek (dalam hal ini daerah).
- e. Memberikan umpan balik kepada obyek yang dinilai tentang seluruh hasil penilaian yang dilakukan. Dalam tahap ini, pusat dan daerah membicarakan cara-cara untuk memperbaiki kelemahan

¹⁹ Ibid, hal. 18-19

yang telah diketahui dengan tujuan meningkatkan prestasi kerja pada periode selanjutnya.

Sejumlah penyebab umum yang sering menimbulkan kegagalan dan harus dihindarkan dalam sebuah sistem penilaian prestasi kerja.²⁰

- a. Tidak adanya standar. Tanpa ada standar berarti tidak terjadi penilaian prestasi yang obyektif. Yang ada hanyalah penilaian bersifat subyektif yang mengandalkan perkiraan.
- b. Standar yang tidak relevan dan bersifat subyektif. Standar seharusnya ditetapkan melalui proses analisa pekerjaan untuk menentukan hasil atau output yang diharapkan dari pekerjaan tersebut.
- c. Standar yang tidak realistis. Standar adalah sasaran-sasaran yang berpotensi merangsang motivasi. Standar yang masuk akal dan menantang akan lebih berpotensi untuk merangsang motivasi.
- d. Ukuran prestasi yang tidak tepat. Objektivitas dan penerbandingan memerlukan bahwa kemajuan terhadap standard an pencapaian standar dapat diukur dengan mudah dan transparan.
- e. Kesalahan penilaian. Termasuk dalam kesalahan penilai keberpihakan (bias), halo effect (terpengaruh pada yang dinilai), kecenderungan untuk memilih nilai tengah.

²⁰ Ibid, hal 30-32

- f. Pemberian umpan balik secara buruk. Pada awal proses manajemen kinerja, standar harus dikomunikasikan dengan obyek sasaran dan disepakati.
- g. Komunikasi yang negatif. Proses evaluasi ternyata terganggu oleh komunikasi yang didasari dengan sikap negatif seperti arogansi dan kekakuan pada pihak penilai dan sikap membela diri dan ketertutupan pada pihak yang dinilai.
- h. Kegagalan untuk memanfaatkan data hasil penilaian. Kegagalan untuk menggunakan seluruh data yang diperoleh melalui proses penilaian sebagai dasar dari semua keputusan.

Elemen selanjutnya dari manajemen kinerja berdasar sasaran adalah pengukuran kinerja. Pada akhir kurun waktu yang ditetapkan, tibalah saatnya untuk melakukan penilaian, yaitu membandingkan antara hasil yang sebenarnya dengan yang direncanakan. Dengan kata lain, sasaran-sasaran tersebut harus diteliti satu per satu, mana yang telah dicapai sepenuhnya, mana yang di atas standar (target), dan mana yang di bawah target atau tidak tercapai penuh.²¹

4. Evaluasi Kinerja

Evaluasi menurut Hanif Nurcholis adalah proses yang mendasarkan diri pada disiplin ketat dan tahapan waktu. Oleh karena itu,

²¹ Ibid, hal. 158-159

kita harus 1). Membuat sebuah skema umum penilaian dan 2). Membuat seperangkat instrumen yang meliputi parameter dan indikator.²²

Pengertian kinerja menurut Prawirosentono yang dikutip kembali oleh Lijan Poltak Sinambela, dkk adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh pegawai/ sekelompok pegawai dalam suatu organisasi sesuai dengan wewenang dan tanggungjawab masing-masing, dalam upaya mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral dan etika.²³ Kinerja yang meningkat secara sederhana dapat dilihat dandiukur dari kenyataan pemerintah yang (mampu) berbuat secara tepat sesuai kebutuhan, responsif, efektif, dan efisien, serta bertanggungjawab mulai dari tahapan perencanaan, pelaksanaan, hingga evaluasi.²⁴ Menurut Shaw (1999) yang diikuti kembali oleh Edy Suandi Hamid, pengukuran dan evaluasi kinerja merupakan sentral pengendalian dalam organisasi dan sangat bebrarti untuk menjawab pertanyaan seperti apa yang terjadi, mengapa hal itu terjadi, apakah hal tersebut berlanjut, dan apa yang seharusnya dilakukan untuk itu.²⁵

Evaluasi kinerja adalah suatu metode dan proses penilaian dan pelaksanaan tugas seseorang atau sekelompok orang atau unit-unit kerja dalam satu perusahaan atau organisasi sesuai dengan standar kinerja atau

²² Hanif Nurcholis, Op. cit., hal 169

²³ Lijan Poltak Sinambela, dkk., *Reformasi Pelayanan Publik Teori, Kebijakan, dan Implementasi*, Bumi Aksara, Jakarta, 2007, hal. 5

²⁴ Chaidir, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah "Desentralisasi, Demokratisasi, dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah"*, LIPI, Jakarta, 2005, hal. 89

²⁵ Edy Suandi Hamid dan Sobirin Malian, *Memperkokoh otonomi Daera: Kebijakan, Evaluasi, dan Sasaran*, UII Press, Yogyakarta, 2004, hal. 73

tujuan yang ditetapkan lebih dahulu. Evaluasi kinerja merupakan cara yang paling adil dalam memberikan imbalan atau penghargaan kepada pekerja.

Tujuan evaluasi kinerja adalah untuk menjamin pencapaian sasaran dan tujuan perusahaan dan juga untuk mengetahui posisi perusahaan dan tingkat pencapaian sasaran perusahaan, terutama untuk mengetahui bila terjadi keterlambatan atau penyimpangan supaya segera diperbaiki, sehingga sasaran atau tujuan tercapai. Hasil evaluasi kinerja individu dapat dimanfaatkan untuk banyak penggunaan.

1. Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah selanjutnya disingkat EKPPD adalah suatu proses pengumpulan dan analisis data secara sistematis terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan menggunakan sistem pengukuran kinerja.²⁶
2. Evaluasi Kemampuan Penyelenggaraan Otonomi Daerah yang selanjutnya disingkat EKPOD adalah suatu proses pengumpulan dan analisis data secara sistematis terhadap kemampuan penyelenggaraan otonomi daerah yang meliputi aspek kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah.²⁷

Perbedaan EKPPD dan EKPOD adalah pada cara kerjanya yaitu EKPPD hanya menilai kinerja pemerintah daerah saja sedangkan EKPOD lebih kepada penilaian kemampuan suatu pemerintah daerah

²⁶ Pasal 1 ayat 14 PP No.6 / 2008

²⁷ Pasal 1 ayat 15 PP No.6 / 2008

dalam menyelenggarakan Otonomi Daerah.

E. Definisi Konseptual

1. Desentralisasi

Desentralisasi adalah penyerahan kewenangan atau kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dan inilah inti utama dari otonomi daerah karena pemerintah daerah bisa lebih dekat dengan masyarakat di daerah jadi bisa lebih tepat untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

2. Otonomi daerah

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan dan kebutuhan serta untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

3. Manajemen Kinerja

Manajemen kinerja harus dimulai dengan menetapkan tujuan dan sasaran yang ingin dicapai, kemudian tahap pembuatan rencana, pengorganisasian, penggerakan/pengarahan dan akhirnya evaluasi atas hasilnya. Secara teknis, program ini memang harus dimulai dengan menetapkan tujuan dan sasaran, yaitu kinerja dalam bentuk apa dan yang seperti bagaimana yang ingin dicapai.

4. Evaluasi Kinerja

Evaluasi kinerja adalah alat ukur untuk menilai kemampuan kerja

suatu organisasi atau lembaga dalam hal ini yaitu pemerintah kota Yogyakarta sebagai penyelenggara otonomi daerah dengan beberapa aspek berdasar PP No.6 tahun 2008 sebagai berikut :

- a. Aspek Kesejahteraan Masyarakat
- b. Aspek Pelayanan Umum
- c. Aspek Daya Saing Daerah

F. Definisi Operasional

Definisi operasional merupakan petunjuk pelaksanaan bagaimana cara mengukur suatu variabel.²⁸ Pengukuran variabel merupakan inti dari setiap penelitian ilmiah, semakin peka pengukuran dari suatu variabel maka semakin besar kepercayaan terhadap hasil penelitian.

Mengingat penelitian ini didasarkan pada PP. No 6 tahun 2008, maka definisi operasionalnya adalah sebagai berikut :

Evaluasi Kemampuan Penyelenggaraan Otonomi Daerah yang selanjutnya disingkat EKPOD. Aspek dalam menilai kemampuan penyelenggaraan otonomi daerah, diantaranya :

1. Aspek Kesejahteraan Masyarakat

Melakukan analisa terhadap beberapa indikator antara lain :

- Kesejahteraan dan pemerataan ekonomi mencakup pertumbuhan ekonomi, laju inflasi, pendapatan per kapita, ketimpangan kemakmuran, pemerataan pendapatan, dan ketimpangan regional.

²⁸ Muhammad Zaenuri, Metode Penelitian Sosial, Yogyakarta, UMY, 1999

- Kesejahteraan sosial mencakup pendidikan, kesehatan, kemiskinan, kepemilikan tanah, kesempatan kerja, dan kriminalitas.
- Seni budaya dan olahraga mencakup jumlah grup kesenian, gedung kesenian, klub olahraga dan gedung olahraga.

2. Aspek Pelayanan Umum

Melakukan analisa terhadap beberapa indikator antara lain :

- Pelayanan dasar mencakup pendidikan dasar dan menengah, kesehatan, lingkungan hidup, sarana/prasarana umum, penataan ruang dan perhubungan.
- Pelayanan penunjang mencakup penanaman modal, KUKM, kependudukan dan catatan sipil, ketenagakerjaan, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, KB dan KS, komunikasi dan informatika, pertanahan, pemberdayaan masyarakat dan desa, perpustakaan, penyelenggaraan keamanan dan ketertiban masyarakat, serta pemuda dan olahraga.

3. Aspek Daya Saing Daerah

Melakukan analisa terhadap beberapa indikator antara lain :

- Kemampuan ekonomi daerah mencakup pengeluaran konsumsi rumah tangga per kapita, nilai tukar petani, pengeluaran konsumsi non pangan per kapita dan produktivitas total daerah.
- Wilayah/infrastruktur mencakup aksesibilitas daerah, penataan wilayah, fasilitas bank dan non bank, ketersediaan air bersih, fasilitas listrik dan telepon, ketersediaan restoran dan ketersediaan

penginapan.

- Iklim berinvestasi mencakup keamanan dan ketertiban, kemudahan perijinan, pengenaan pajak daerah, Perda, dan status desa.
- Sumber Daya Manusia mencakup kualitas tenaga kerja dan tingkat ketergantungan.

G. Metode Penelitian

Adapun metode penelitian ini adalah :

1. Jenis penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif dikarenakan dalam penelitian ini berusaha menggambarkan secara sistematis dari situasi, fenomena dan program pelayanan atau penyediaan informasi tentang kehidupan masyarakat. Menurut Prof. DR. H. Hadari Nawawi, dapat diartikan sebagai prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambar/melukiskan keadaan obyek/subyek penelitian (seseorang, lembaga, masyarakat dan lain lain) berdasarkan fakta.²⁹

Sehingga nantinya bertujuan untuk mengungkapkan, menggambarkan, melukiskan dan menginterpretasikan secara jelas dan utuh tentang bagaimana kinerja pemerintah daerah kota Yogyakarta sebagai penyelenggara otonomi daerah berdasar aspek dan indikator yang tertuang dalam PP No.6 Tahun 2008 secara jelas, maka metode penelitian

²⁹ Hadari Nawawi, *Metode Penelitian Bidang Sosial*. Gajah Mada University press. Yogyakarta, 1998, hal 63.

yang digunakan adalah metode deskriptif kualitatif.

2. Unit Analisa

Unit analisis bisa dipahami sebagai obyek nyata yang akan diteliti. Biasanya unit analisis ini, terutama dalam penelitian survey adalah individu, tetapi dalam penelitian tertentu unit analisisnya berupa pasangan suami istri, keluarga, lembaga-lembaga atau suatu kelompok masyarakat tertentu.³⁰ Unit analisis dari penelitian ini adalah Kota Yogyakarta.

3. Jenis Data

a. Data Primer

Data primer adalah semua data dan informasi konsep penelitiannya (ataupun yang terkait dengannya) di peroleh penulis secara langsung dari unit analisa yang di jadikan obyek penelitian penulis.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang penulis peroleh dari sumber – sumber lain yang berkaitan dengan masalah yang akan diteliti oleh penulis dengan mencatat dari buku – buku, artikel – artikel, referensi internet, peraturan – peraturan yang berkaitan dengan evaluasi kinerja kemampuan penyelenggaraan otonomi daerah dikota yogyakarta, dan lain- lain yang dianggap masih relevan dengan masalah yang diteliti.

³⁰ S.Nasution, *Metodologi Penelitian Naturalistik Kualitatif*, Tarsio, Bandung, 1988

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Interview/wawancara

Interview adalah teknik mengumpulkan data dengan cara melakukan wawancara dan bertanya langsung pada obyek penelitian dalam hal ini para pejabat daerah di lingkungan Pemkot Yogyakarta khususnya dinas Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) dan BPS kota Yogyakarta serta BPS DIY.

b. Dokumentasi

Penulis menggunakan teknik dokumentasi untuk mengumpulkan data dengan cara mempelajari dokumen – dokumen yang diperoleh dari berbagai perpustakaan, instansi, pusat data, badan pusat statistik, ataupun lembaga terkait, sehingga data yang dihasilkan lebih akurat dan terjamin keabsahannya.

5. Teknik Analisis Data

Data yang terkumpul perlu diolah lagi sehingga mempunyai arti dan makna yang berguna dalam memecahkan masalah penelitian. Analisa data merupakan bagian yang amat penting dalam metode ilmiah, karena dengan menganalisis data tersebut dapat diberi arti dan makna yang berguna dalam memecahkan masalah penelitian. Beberapa tingkatan kegiatan perlu dilakukan, antara lain memeriksa data mentah sekali lagi, membuatnya dalam bentuk tabel yang berguna, baik secara manual ataupun menggunakan komputer Dengan demikian, teknik analisa data merupakan salah satu hal yang perlu diperhatikan dalam sebuah

penelitian. Adapun teknik analisa data yang digunakan peneliti untuk menganalisa data yang diperoleh adalah analisa kualitatif.

Langkah – langkah atau prosedur dalam pengumpulan data dan menganalisa data yang penulis akan lakukan adalah sebagai berikut :

1. Melakukan wawancara dan observasi langsung untuk mendapatkan data primer berhubungan dengan masalah yang di teliti oleh penulis.
2. mengumpulkan data atau informasi yang bersifat sekunder dari perpustakaan, instansi, lembaga terkait yang berhubungan dengan masalah penelitian.
3. Mendeskripsikan dan menganalisis serta menginterpretasikan data yang telah terkumpul.
4. Mengambil kesimpulan dan memberikan solusi untuk meningkatkan kinerja penyelenggaraan otonomi daerah di kota yogyakarta.