BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sejarah panjang perjalanan pemerintahan di Indonesia telah melahirkan berbagai asas tentang sistem pemerintahan di daerah. Munculnya asas-asas tersebut selalu mengalami pergantian sesuai dengan perubahan rezim. Dua asas mengenai kewenangan pemerintahan yang akrab di telinga masyarakat adalah asas sentralisasi dan desentralisasi.

Sentralisasi mendapat tempat yang sangat kuat dalam pemerintahan Soeharto. Hal ini berkaitan erat pula dengan hakikat pemahaman kekuasaan dari Soeharto yang mempunyai latar belakang militer yang sangat kuat dan ditopang pula oleh budaya politik "Mataram" yang sangat hierarkis dan sentralistik. Hal itu diwujudkan dengan kehadiran UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.[1]

Berdasarkan catatan kritis perjalanan otonomi daerah, khususnya selama pemberlakuan UU No. 5 Tahun 1974 tersebut, maka MPR melalui Ketetapan MPR No. XV/MPR/1998 mengamanatkan kepada Presiden untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggungjawab. Kewenangan otonomi yang luas adalah keleluasaan

[1]Syaukani HR, dkk., *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan,* Pusat Pengkajian Etika Politik dan Pemerintah kerjasama dengan Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002, hal. 123

daerah untuk menyelesaikan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.[2]

Sehubungan dengan pelimpahan kewenangan dari TAP MPR diatas, sejarah ketatanegaraan Indonesia telah memasuki babak baru dalam pelaksanaan otonomi daerah di bawah UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (UU PD) dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah (UU PKPD). Melalui kedua UU tersebut daerah diberi kesempatan luas untuk mengatur daerahnya dengan ditopang pendanaan yang lebih memadai.[3]

Namun seiring berjalannya waktu, lahirlah undang-undang baru yakni UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang tersebut menggantikan UU No. 22 Tahun 1999. UU No. 32 Tahun 2004 dianggap telah membawa perubahan tata kelola pemerintahan dari sentralisasi menjadi desentralisasi.

Dengan desentralisasi, diharapkan pemerintah dapat menghasilkan pemerintahan daerah otonom yang efektif dan efisien. Undang-undang ini, secara konseptual berbeda dengan undang-undang sebelumnya. UU No. 32

---

[2] Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangan, dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, hal. 81
[3] Ibid., hal. 82

Tahun 2004 ini dianggap lebih dapat membawa pemerintahan ke arah demokratisasi yang bertanggungjawab terhadap masyarakatnya.

Dalam konteks otonomi daerah, kewenangan yang menjadi hak pemerintah daerah dilaksanakan sepenuhnya oleh pemerintah daerah tanpa campur tangan pemerintah pusat. Termasuk kewenangan daerah dalam mengelola potensi wilayah yang dimiliki.

Potensi wilayah terdiri dari potensi Sumber Daya Alam (SDA) dan Sumber Daya Manusia (SDM). Potensi SDA mencakup kekayaan alam yang dimiliki daerah tersebut. Sedangkan potensi SDM mencakup kemampuan pemerintah daerah dan masyarakatnya dalam mendukung kelancaran pembangunan di daerah yang dapat diwujudkan di berbagai sektor, seperti sektor industri, pertanian, UKM, pertambangan dan lain sebagainya.

Keberhasilan otonomi daerah sangat bergantung pada kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola potensi wilayah yang dimilikinya. Potensi Sumber Daya Alam (SDA) yang tinggi akan menjadi sia-sia jika tidak diimbangi dengan kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) yang juga tinggi.

Ketua Badan Pengurus Masyarakat Transparansi Indonesia, Hamid Chalid dalam paparannya mengenai proyeksi terhadap pemerintahan baru KIB II di Jakarta, Senin (26/10). Mengatakan bahwa, refleksi 10 tahun otonomi daerah masih menyisakan permasalahan

mendasar, mulai dari inkonsistensi pemerintah pusat dalam hubungannya dengan pemerintah daerah. Lebih lanjut ia memberikan contoh bahwa sampai saat ini masih sering terjadi ketidakmampuan daerah untuk menyelenggarakan urusan yang ditugaskan pemerintah pusat karena tidak diimbangi dengan kecukupan Sumber Daya Manusia (SDM) yang memadai. Oleh karena itu, pemerintah baru perlu merencanakan sistem otonomi daerah yang sistemik tanpa mengurangi hak daerah untuk mendapatkan kesejahteraan.[4]

Untuk mengukur tingkat kemampuan suatu daerah, pemerintah mengeluarkan sebuah kebijakan. Kebijakan tersebut tertuang dalam PP No. 6 Tahun 2008 tentang pedoman evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah yang ditetapkan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada tanggal 04 Februari 2008 lalu. Peraturan ini merupakan tindaklanjut dari ketentuan pasal 6 ayat 3 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam pasal tersebut disebutkan bahwa daerah dapat dihapus dan digabung dengan daerah lain apabila daerah yang bersangkutan tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah.

Dalam PP tersebut, pemerintah mencanangkan tiga evaluasi untuk menentukan prestasi daerah. Yang pertama, Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (EKPPD). Evaluasi ini dilakukan

---

[4] Dikutip dari http://nasional.kompas.com/read/2009/10/27/06000462/Implementasi.Otonomi.Daerah.Harus.Jadi.Perhatian. Diakses 12/02/2010

untuk menilai kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah berdasarkan prinsip tata kepemerintahan yang baik. Perangkat kedua dalam evaluasi adalah Evaluasi Kemampuan Penyelenggaraan Otonomi Daerah (EKPOD). Evaluasi ini dilakukan untuk menilai kemampuan daerah dalam mencapai tujuan otonomi daerah yang meliputi peningkatan kesejahteraan masyarakat, kualitas pelayanan umum, dan kemampuan daya saing daerah. Sedangkan evaluasi yang ketiga adalah Evaluasi Daerah Otonom Baru (EDOB). Evaluasi ini ditujukan untuk memantau perkembangan kelengkapan aspek penyelenggaraan pemerintahan daerah pada daerah yang baru dibentuk.[5]

Sehubungan dengan topik bahasan penulis mengenai evaluasi kinerja otonomi daerah, maka dalam hal ini penulis hanya akan membicarakan mengenai Evaluasi Kemampuan Penyelenggaraan Otonomi Daerah (EKPOD). Dikarenakan beberapa alasan diantaranya ketentuan pasal 6 ayat 3 UU No. 32 Tahun 2004 yang menyebutkan bahwa daerah dapat dihapus dan digabung dengan daerah lain apabila daerah yang bersangkutan tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah.

Sementara, penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia telah berjalan selama kurang lebih 10 (sepuluh) tahun. Adanya EKPOD dapat membantu pemerintah dalam memantau perkembangan penyelenggaraan otonomi daerah di suatu kabupaten/kota. Selain itu pemerintah juga dapat melakukan evaluasi terhadap penyelenggaraan otonomi daerah.

[5] Lihat PP No. 6 Tahun 2008

Alasan yang kedua, pentingnya mengetahui perkembangan otonomi daerah. Sehingga diperlukan indikator untuk menilai kinerja otonomi di suatu daerah. Di dalam EKPOD terdapat indikator yang dapat membantu penulis dalam melakukan penilaian terhadap kinerja otonomi daerah di suatu kabupaten/kota. Hasil penilaian atau evaluasi tersebut dapat dijadikan referensi untuk melakukan Evaluasi Kemampuan Penyelenggaraan Otonomi Daerah (EKPOD).

EKPOD merupakan suatu proses pengumpulan dan analisis data secara sistematis terhadap kemampuan penyelenggaraan otonomi daerah yang meliputi aspek kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah.[6] Pelaksanaan EKPOD diatur dalam PP No. 6/2008 Pasal 45.

Dalam penelitian ini penulis ingin mengetahui evaluasi kinerja otonomi daerah di tingkat kabupaten. Penulis memilih Kabupaten Bantul sebagai objek penelitian. Pertama, karena Kabupaten Bantul merupakan kabupaten yang sering mengukir prestasi. Pada tahun 2008 khususnya, di bidang pendidikan, untuk jenjang SMA/MA dan SMA Kabupaten Bantul menduduki peringkat terbaik dalam kelulusan sekolah se- DIY dan terbaik kedua untuk jenjang SMP/MTs. Disamping itu beberapa sekolah, guru maupun siswa memperoleh penghargaan di tingkat DIY maupun nasional. Di bidang pertanian, Kabupaten Bantul mendapatkan penghargaan dari Presiden RI karena berhasil meningkatkan produksi padi di atas 5%. Selain itu Kabupaten Bantul juga telah berhasil meningkatkan

[6] Lihat PP No. 6 Tahun 2008

produktivitas padi dari 7,2 ton/ha Gabah Kering Panen (GKP) menjadi 7,89 ton/ha GKP.

Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan otonomi daerah kabupaten ini telah mampu mengukir prestasi, khusunya dalam bidang pendidikan dan pertanian. Prestasi yang diraih pada bidang pendidikan tersebut mengindikasikan bahwa Kabupaten Bantul telah berhasil dalam menyelenggarakan otonomi daerah, terutama jika dilihat dari aspek kesejahteraan masyarakat dan pelayanan umum. Sedangkan prestasi pada bidang pertanian, membuktikan Kabupaten Bantul telah mampu bersaing dengan daerah lain, khususnya dalam hal peningkatan produktivitas hasil panen.

Alasan kedua, berdasarkan laporan database profil daerah Kabupaten Bantul tahun 2009. Perkembangan Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Bantul selama lima tahun terakhir menunjukkan trend positif. Realisasi PAD Tahun 2004 mencapai Rp. 398.879.892.641,80 kemudian pada Tahun 2005 PAD dapat meningkat lagi hingga mencapai Rp. 442.291.639.792,62. Angka PAD dari tahun ke tahun bertambah. Sedangkan pada Tahun 2008, PAD Kabupaten Bantul mengalami kenaikan yang cukup signifikan menjadi Rp. 1.023.590.207.758,85.[7]

[7] Database Profil Daerah Kabupaten Bantul Tahun 2009 hal. 56

Tabel 1.1 Perkembangan Realisasi Pendapatan Asli Daerah, 2008

No	Tahun Anggaran	Target PAD	Realisasi PAD	Pertumbuhan
1	2002	22,175,561,587,59	22.425.146.059,70	59,35
2	2003	31.364.543.187,76	32.882.358.490,40	46,63
3	2004	30,879,516,528.16	30,777,820,174.83	-6.84
4	2005	35,006,940,813.19	37,683,848,341.38	18,33
5	2006	31,779,625,336.79	44,005,310,869.67	72.22
6	2007	46,240,676,769,60	57,229,726,493,62	23,11
7	2008	59.069.544.315,41	69.800.761.508,85	21,97

Sumber : Database Profil Daerah Kabupaten Bantul Tahun 2009 halaman 158

Kenaikan yang cukup signifikan sepanjang diselenggarakannya otonomi daerah itulah yang merupakan salah satu alasan penulis untuk meneliti kinerja otonomi daerah di Kabupaten Bantul pada Tahun 2008. Dengan peningkatan PAD yang cukup besar dari tahun-tahun sebelumnya, tentu akan berpengaruh terhadap program dan prioritas pembangunan yang identik dengan otonomi daerah.

Alasan ketiga, karena tahun 2008 merupakan tahun pertama dihadapkannya Kabupaten Bantul terhadap tiga misi yang terdapat di dalam perubahan RPJMD Tahun 2008-2010, yang salah satunya adalah mempercepat pemulihan kondisi sosial, budaya dan ekonomi melalui pengembangan ekonomi lokal berwawasan lingkungan yang tangguh pasca gempa bumi 27 Mei 2006 serta mewujudkan ketahanan pemerintah daerah dan masyarakat dalam mengahdapi risiko bencana.

Kabupaten Bantul bisa dikenal salah satunya karena terdapatnya obyek wisata yang dapat memikat para wisatawan. Hal itulah yang kemudian menjadi alasan terakhir penulis dalam memilih Kabupaten Bantul sebagai obyek penelitian. Berdasarkan catatan Dinas Budaya dan Pariwisata, pada Tahun 2008 jumlah wisatawan domestik yang berkunjung mencapai 1.284.789 orang dan sebanyak 26.220 wisatawan asing.[8]

Obyek-obyek di Kabupaten Bantul mempunyai potensi obyek wisata yang cukup besar, meliputi obyek wisata alam, wisata budaya, pendidikan, taman hiburan dan sentra industri kerajinan. Pengelolaan obyek wisata secara optimal akan mendorong tumbuh kembangnya industri pariwisata secara menyeluruh yang dapat mendukung perolehan PAD serta membawa citra daerah di mata masyarakat di luar Provinsi DIY.

Pengukiran prestasi yang membanggakan dengan didukung oleh potensi wilayah yang dimiliki serta peningkatan PAD yang cukup signifikan, dapat membantu penulis untuk mengetahui kinerja otonomi daerah di Kabupaten Bantul pada tahun 2008. Yang dalam hal ini berpedoman pada PP No. 6 Tahun 2008.

[8] Sekilas Kabupaten Bantul hal. 32

B. Rumusan Masalah

Dari latar belakang masalah diatas dapat dirumuskan permasalahannya yakni sebagai berikut :

"Bagaimana kinerja otonomi daerah di Kabupaten Bantul Tahun 2008, berdasarkan PP No. 6 Tahun 2008?"

C. Tujuan Penelitian

Untuk mengetahui kinerja otonomi daerah di Kabupaten Bantul berdasarkan PP No.6 Tahun 2008 dengan melihat data-data pada tahun 2008.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara teoritis, dapat memberikan masukan kepada pemerintah daerah Kabupaten Bantul untuk lebih meningkatkan kinerja daerahnya dalam menyelenggarakan otonomi daerah di tahun-tahun berikutnya.
2. Secara praktis, dapat memberikan gambaran bagi daerah lain dengan melihat hasil penelitian terhadap kinerja otonomi daerah di Kabupaten Bantul. Hasil penelitian ini juga dapat digunakan untuk melakukan Evaluasi Kemampuan Penyelenggaraan Otonomi Daerah (EKPOD).

E. Kerangka Dasar Teori

Kerangka dasar teori merupakan bagian yang menjelaskan variabel-variabel dan hubungan-hubungan antar variabel yang berdasarkan pada konsep atau definisi tertentu. Di bagian ini dikemukakan teori-teori yang merupakan acuan bagi penelitian yang dilakukan.

Pengertian teori menurut F.M Kerlinger sebagaimana dikutip kembali oleh Sofian Efendi adalah serangkaian konsep, kontrak, definisi dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan merumuskan hubungan antar konsep.[9]

Dengan demikian dalam penelitian ini teori yang akan dikemukakan adalah sebagai berikut :

1. Desentralisasi

Desentralisasi menurut Rondinelli 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).[10]

---

[9] Dalam skripsi Lian Ruly Andriyati, *Implementasi Kebijakan Pemerintah Tentang Peningkatan Pelayanan Kesehatan Masyarakat*, Skripsi Ilmu Pemerintahan UMY, tidak diterbitkan, 2006, hal 6

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

Lebih lanjut, menurut pendapat Rondinelli dan Nellis sebagaimana telah dikutip kembali oleh Ni'matul Huda. Desentralisasi telah menciptakan hasil-hasil positif. *Pertama*, akses masyarakat yang 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.[11]

Syakrani dan Syahriani membagi desentralisasi menjadi dua dimensi, yaitu dimensi politik dan administratif. Dalam sistem pemerintahan yang nuansa politisasi birokrasinya masih kuat, aspek-aspek politik desentralisasi bisa menghegemoni aspek

[11] Ni'matul Huda, Op.cit., hal. 90-91

administratifnya. Itulah yang kemudian menyebabkan birokrasi menjadi tidak stabil dan rentan terhadap perubahan rezim.[12]

2. Otonomi Daerah

Dalam bahasa yang paling sederhana menurut Chaidir otonomi adalah suatu keadaan yang tidak bergantung pada siapapun. Dalam bahasa yang lebih politis, dalam konteks hubungan pusat-daerah, otonomi merupakan sebuah kewenangan yang dimiliki oleh daerah untuk mengatur sistem administrasi birokrasi, keuangan, kebijakan publik, dan hal-hal lain, dalam batasan-batasan yang telah ditetapkan dan disepakati bersama.[13]

Menurut UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan 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.[14]

Segala sesuatu tidak dapat berjalan tanpa adanya visi yang merupakan akar dari dilahirkannya sebuah tujuan. Begitu pula dengan otonomi daerah. Menurut Ryaas Rasyid, dkk visi otonomi daerah dapat dirumuskan dalam tiga ruang lingkup interaksinya yang utama: politik,

---

[12] Syakrani dan Syahriani, *Implementasi Otonomi Daerah Dalam Perspektif Good Governance*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009, hal. 169

[13] Chaidir, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah "Desentralisasi, Demokratisasi, dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah"*, LIPI, Jakarta, 2005, hal. 339

[14] Lihat UU No. 32 Tahun 2004

ekonomi dan sosial budaya. *Di bidang politik*, karena otonomi adalah buah dari kebijakan desentralisasi dan demokratisasi, maka ia harus dipahami sebagai sebuah proses untuk membuka ruang bagi lahirnya kepala pemerintahan daerah yang dipilih secara demokratis, memungkinkan berlangsungnya penyelenggara pemerintahan yang responsif terhadap kepentingan masyarakat luas dan memelihara suatu mekanisme pengambilan keputusan yang taat pada asas pertanggungjawaban publik. *Di bidang ekonomi,* otonomi daerah di satu pihak harus menjamin lancarnya pelaksanaan kebijakan ekonomi nasional di daerah dan dipihak lain terbukanya peluang bagi pemerintah daerah mengembangkan kebijakan regional lokal untuk mengoptimalkan pendayagunaan potensi ekonomi di daerahnya. Dalam konteks ini, otonomi daerah akan memungkinkan lahirnya berbagai prakarsa pemerintah daearh untuk menawarkan fasilitas investasi, memudahkan proses perizinan usaha, dan membangun berbagai infrastruktur yang menunjang perputaran ekonomi di daerahnya. Dengan demikian, otonomi daerah akan membawa ke tingkat kesejahteraan yang lebih tinggi dari waktu ke waktu. *Di bidang sosial budaya.* Otonomi daerah harus dikelola sebaik mungkin demi menciptakan dan memelihara harmoni sosial, dan pada saat yang sama, memelihara nilai-nilai lokal yang dipandang bersifat konkret terhadap kemampuan masyarakat merespon dinamika kehidupan di sekitarnya.[15]

[15] Syaukani HR, dkk., *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta,

Dalam UU No. 32 Tahun 2004 yang menjadi landasan pelaksanaan otonomi daerah mengamanatkan bahwa tujuan otonomi adalah untuk mempercepat tercapainya kesejahteraan rakyat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Otonomi dilakukan juga dengan harapan agar daerah memiliki daya saing dan keunggulan lokal.[16]

Seperti apa yang telah penulis sampaikan di latar belakang masalah bahwa dengan desentralisasi, diharapkan pemerintah dapat menghasilkan pemerintahan daerah otonom yang efektif dan efisien. Daerah otonom menurut H.A.W. Widjaja adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu, berwenang mangatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).[17]

3. Manajemen Kinerja

Ditinjau dari bunyi kalimatnya, 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

---

2002, hal. 172-173

[16] Lihat UU No. 32 Tahun 2004

[17] H.A.W. Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hal. 76

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, 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.

[18] Achmad S. Ruky, *Sistem Manajemen Kinerja*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002, hal. 6
[19] Ibid, hal. 18-19

d. Menilai prestasi kerja dengan membandingkan pretasi 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 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.

[20] Ibid, hal 30-32

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 pernadingan 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.

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, 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

---

[21] Ibid, hal. 158-159
[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

mulai dari tahapan perencanaan, pelaksanaan, hingga evaluasi.[24] Menurut Shaw (1999) yang dikuti 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 tujuan yang ditetapkan lebih dahulu. Evaluasii 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 dapat tercapai. Hasil evaluasi kinerja dapat dimanfaatkan untuk banyak penggunaan.

---

[24] Chaidir, Op. cit., hal. 89

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

F. Definisi Konsepsional

1. Desentralisasi

Desentralisasi adalah pelimpahan kewenangan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang otonom untuk mengatur dan mengelola pemerintahan daerahnya sendiri sesuai dengan asas desentralisasi.

2. Otonomi Daerah

Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daearah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya, terutama berkaitan dengan tujuan mensejahterakan masyarakat dari segi pemerataan ekonomi sampai pada mutu dan kualitas Sumber Daya Manusia yang dihasilkan sesuai dengan undang-undang yang berlaku.

3. Manajemen Kinerja

Manajemen kinerja merupakan sebuah proses yang dimulai dari penetapan tujuan dan sasaran yang ingin dicapai, kemudian tahap pembuatan rencana, pengorganisasian, pengarahan dan akhirnya sampai pada evaluasi. Manajemen kinerja berfungsi untuk mengukur dan menilai prestasi kerja yang dicapai dalam kurun waktu tertentu. Hasil penilaian selanjutnya dapat digunakan untuk melakukan evaluasi.

4. Evaluasi Kinerja

Evaluasi kinerja adalah pengukuran dan penilaian terhadap kinerja suatu organisasi atau lembaga, dengan menggunakan indikator dalam pengukurannya. Dalam hal ini, organisasi atau lembaga tersebut adalah pemerintah Kabupaten Bantul, sedangkan indikator yang digunakan meliputi aspek kesejahteraan masyarakat, aspek pelayanan umum dan aspek daya saing daerah sesuai dengan PP No. 6 Tahun 2008.

G. Definisi Operasional

Definisi operasional menurut Koenjtaraningrat adalah usaha mengubah konsep-konsep yang berupa construct dengan kata-kata yang menggambarkan perilaku atau gejala yang dapat diuji dan ditentukan kebenarannya oleh orang lain."[26]

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

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

---

[26] Dalam skripsi Lian Ruly Andriyati, *Implementasi Kebijakan Pemerintah Tentang Peningkatan Pelayanan Kesehatan Masyarakat*, Skripsi Ilmu Pemerintahan UMY, tidak diterbitkan, 2006, hal 24

1. **Aspek kesejahteraan masyarakat, meliputi:**

   a. **Kesejahteraan dan pemerataan ekonomi**

      Dalam fokus ini terdapat beberapa indikator yang dapat digunakan untuk mengetahui tingkat kesejahteraan dan pemerataan ekonomi, diantaranya pertumbuhan ekonomi, laju inflasi, pendapatan per kapita, ketimpangan kemakmuran, pemerataan pendapatan, dan ketimpangan regional.

   b. **Kesejahteraan sosial**

      Dalam fokus ini terdapat beberapa indikator yang dapat digunakan untuk mengetahui tingkat kesejahteraan sosial, diantaranya pendidikan yang mencakup angka melek huruf, angka rata-rata lama sekolah, angka partisipas murni, angka partisipasi kasar dan angka pendidikan yang ditamatkan; kesehatan yang mencakup angka kelangsungan hidup bayi, angka usia harapan hidup dan persentase balita gizi buruk; kemiskinan yang mencakup persentase penduduk di atas garis kemiskinan, kepemilikan tanah, kesempatan kerja dan kriminalitas.

   c. **Seni budaya dan olah raga**

      Dalam fokus ini, terdapat beberapa indikator. Indikatornya mencakup jumlah grup kesenian, jumlah gedung kesenian, jumlah klub olahraga dan jumlah gedung olahraga

1. **Aspek pelayanan umum, meliputi:**

   a. **Pelayanan dasar**

      Indikator yang terdapat dalam fokus pelayanan dasar diantaranya pendidikan dasar dan menengah dilihat dengan indikator angka partisipasi sekolah, rasio ketersediaan sekolah, dan rasio guru terhadap murid; kesehatan mencakup rasio posyandu, puskesmas, rumah sakit, dokter dan tenaga medis terhadap jumlah penduduk; lingkungan hidup dilihat dengan indikator persentase penanganan sampah, penduduk berakses air minum dan luas permukiman yang tertata.

      Sarana dan prasarana umum dilihat dari indikator proporsi panjang jalan dalam kondisi baik, rasio jaringan irigasi dan rasio tempat ibadah penduduk; penataan ruang dilihat dari rasio ruang terbuka hijau sedangkan perhubungan dilihat dari jumlah uji kir angkutan umum dan jumlah pelabuhan laut/udara/terminal bis.

   b. **Pelayanan penunjang**

      Indikator ini terdiri dari penanaman modal yang mencakup jumlah investor maupun investasi berskala nasional dan rasio daya serap tenaga kerja. KUKM yang mencakup persentase koperasi aktif, jumlah UKM non BPR dan jumlah BPR. Ketenagakerjaan dilihat melalui angka partisipasi kerja. Pemberdayaan perempuan dan anak dilihat melalui rasio KDRT dan rasio akseptor KB. Komunikasi dan Informatika mencakup rasio jumlah wartel/warnet dan jumlah

penyiaran radio/TV lokal. Pemberdayaan masyarakat dan desa melalui jumlah LSM dan rata-rata jumlah binaan PKK.

Perpustakaan mencakup jumlah perpustakaan dan pengunjung perpustakaan. Penyelenggaraan keamanan dan ketertiban masyarakat mencakup rasio polisi pamong praja, Linmas dan pos siskamling. Pemuda dan olahraga mencakup jumlah organisasi pemuda, jumlah organisasi organisasi olahraga, jumlah kegiatan kepemudaan dan jumlah kegiatan olahraga.

2. Aspek daya saing daerah, meliputi :

a. Kemampuan ekonomi daerah

Indikator dalam kemampuan ekonomi daerah mencakup angka konsumsi RT per kapita, nilai tukar petani, persentase konsumsi RT untuk non pangan dan produktivitas total daerah.

b. Fasilitas wilayah / infrastruktur

Indikator dalam fasilitas wilayah terdiri dari aksesibilitas daerah yang dapat dilihat dari rasio panjang jalan terhadap jumlah kendaraan, penataan wilayah, ketataan RT/RW, luas wilayah produktif, fasilitas bank dan non bank, ketersediaan air bersih dan fasilitas listrik/telepon, ketersediaan restoran dan penginapan.

c. Iklim berinvestasi

Indikator untuk mengetahui keadaan iklim berinvestasi terdiri dari keamanan dan ketertiban, kemudahan perijinan, pengenaan pajak daerah, perda dan status desa.

d. Sumber Daya Manusia

Indikator untuk mengukur kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) terdiri dari kualitas tenaga kerja yang dilihat melalui rasio lulusan S1/S2/S3 dan tingkat ketergantungan yang dilihat melalui rasio ketergantungan.

H. Metode Penelitian

Pengertian metode menurut Winarno Surachmad merupakan cara utama yang digunakan untuk mencapai suatu tujuan. Dengan mempergunakan teknik data dan alat-alat tertentu. Cara utama itu diperoleh setelah penyidik memperhitungkan atau ditinjau dari tujuan penyelidik serta dari suatu penyelidik."[27]

1. Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode penelitian kualitatif (deskriptif). Menurut Moh. Nazir, metode deskriptif adalah suatu metode dalam meneliti status sekelompok orang, manusia, suatu objek, suatu set kondisi, suatu sistem pemikiranataupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang. Penelitian deskriptif bertujuan untuk membuat deskriptis, gambaran, atau lukisan secara sistematis, faktual

---

[27] Dalam skripsi Adhiyana Faishal Yusro, *Kinerja BPD dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa (Desa Pecangan Wetan Kecamatan Pecangan Kabupaten Jepara)*, Skripsi Ilmu Pemerintahan UMY, tidak diterbitkan, 2005.

serta akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta berhubungan antar fenomena yang diteliti.[28]

Dalam hal ini, metode penelitian kualitatif (deskriptif) akan dilakukan untuk mendeskripsikan evaluasi terhadap kinerja otonomi daerah di Kabupaten Bantul selama 1 (satu) tahun, yaitu tahun 2008.

2. Jenis Data

Ada dua jenis data yang akan penulis gunakan, yaitu data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh melalui keterangan dari pihak-pihak terkait. Dalam hal ini, data primer diperoleh dengan cara melakukan wawancara. Sementara data sekunder adalah data yang diperoleh dari hasil atau bahan-bahan dokumenter tentang objek penelitian. Dalam hal ini data sekunder diperoleh dengan cara melakukan dokumentasi.

3. Unit Analisis Data

Unit analisis dalam penelitian ini adalah Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul, dalam melakukan kinerja otonomi daerah pada tahun 2008.

---

[28] Dalam skripsi Lian Ruly Andriyati, *Implementasi Kebijakan Pemerintah Tentang Peningkatan Pelayanan Kesehatan Masyarakat*, Skripsi Ilmu Pemerintahan UMY, tidak diterbitkan, 2006, hal 26

4. Teknik Pengumpulan Data

1. Interview/wawancara

Interview adalah teknik mengumpulkan data dengan cara melakukan wawancara maupun bertanya langsung kepada narasumber yang terkait dengan penyelenggaraan otonomi daerah dan penyediaan data-data yang diperlukan dalam penelitian. Dalam hal ini para pejabat daerah di lingkungan pemerintah Kabupaten Bantul, khususnya Badan Perencanaan Pembanguna Daerah (Bappeda), Badan Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Bantul dan BPS Provinsi DIY. Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan otonomi daerah di Kabupaten Bantul Tahun 2008, penulis melakukan wawancara dengan Sekretaris Bappeda Kabupaten Bantul.

2. Dokumentasi

Dokumentasi merupakan metode pengumpulan data yang diambil dari buku, website dan dokumen-dokumen SKPD. Dalam hal ini data-data yang dikumpulkan oleh penulis adalah data-data yang terkait dengan evaluasi kinerja otonomi daerah, yang meliputi aspek kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan aspek daya saing daerah. Yang selanjutnya data-data tersebut diperoleh dari Badan Pusat Statistik Provinsi DIY, diantaranya *Bantul Dalam Angka 2009, DIY Dalam Angka 2009 dan Indikator Kesejahteraan*

Rakyat Kabupaten Bantul Tahun 2008. Kemudian data dari Bappeda Kabupaten Bantul, diantaranya *Database Profil Daerah Kabupaten Bantul Tahun 2009* dan *Sekilas Kabupaten Bantul 2010.*

5. Teknik Analisis Data

Untuk memecahkan masalah penelitian, data yang telah terkumpul perlu diolah lagi. Analisis data merupakan bagian yang terpenting dalam metode ilmiah. Tingkatan kegiatan yang perlu dilakukan antara lain memeriksa kembali data yang telah dikumpulkan kemudian menyajikannya dalam bentuk tabel.

Langkah-langkah dalam pengumpulan data dan analisis data yang dilakukan adalah sebagai berikut :

1. Melakukan wawancara dan observasi langsung untuk mendapatkan data primer yang berkaitan dengan masalah yang diteliti
2. Mengumpulkan data dan informasi yang bersifat sekunder dari perpustakaan, instansi maupun lembaga yang terkait dengan masalah penelitian
3. Mengolah data mentah, mendeskripsikan, menganalisis kemudian menginterpretasikan data yang telah terkumpul
4. Menarik kesimpulan dan memberikan solusi untuk meningkatkan kinerja penyelenggaraan otonomi daerah di Kabupaten Bantul