BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Sejak terjadi reformasi pada tahun 1998, tonggak sejarah baru dalam ketatanegaraan Indonesia seolah dimulai dari awal. Keangkuhan UUD 1945 yang disakralkan oleh rezim Orde Baru, runtuh tergilas arus reformasi. Dari tahun 1999-2002, UUD 1945 telah mengalami perubahan mendasar sebanyak empat kali. Dalam rangka perubahan pertama sampai perubahan keempat UUD 1945, bangsa kita telah mengadopsi prinsip-prinsip baru dalam sistem ketatanegaraan, mulai dari pemisahan kekuasaan, *checks and balance*, otonomi daerah, sampai penyelesaian "konflik politik" melalui jalur hukum. Perubahan UUD 1945 telah pula mengantarkan perubahan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.[1]

Negara Indonesia merupakan Negara yang menganut asas demokratis dalam menyelenggarakan pemerintahannya. Otonomi daerah merupakan konsekuensi dari proses demokratisasi. Dengan adanya otonomi daerah pemerintah dituntut untuk menggali, mengelola dan mengembangkan potensi daerahnya guna meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan pelayanan yang memuaskan kepada masyarakat.

Sebagai pelaksanaan dari pasal 18 UUD 1945 maka dibentuklah Undang-Undang No. 22 tahun 1999 yang menggariskan bahwa Pemerintah Daerah sebagai

---

[1] [illegible] *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*

Kepala Daerah beserta kerangka daerah otonom yang lain sebagai badan eksekutif daerah, sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai badan legislatif.

Dengan demikian dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah ada pembagian tugas dan wewenang yang tegas antara Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah.

Indonesia beberapa tahun ini menghadapi cobaan demi cobaan, mulai dari krisis ekonomi yang berkepanjangan hingga bencana alam yang menelan banyak korban. Salah satunya gempa tektonik yang meluluhlantakkan Daerah Istimewa Yogyakarta dan Jawa Tengah pada tanggal 27 Mei 2006 yang lalu.

Letak Indonesia yang berada di antara tiga lempeng utama dunia yaitu lempeng Australia, lempeng Eurasia dan lempeng Pasifik serta berada di posisi *Ring of fire* menjadikan Indonesia kerap kali diterpa bencana gempa bumi dan letusan gunung berapi. Sebelumnya gempa terjadi di Sumatra pada 28 Maret 2005 menewaskan 361 orang serta gempa bumi dan tsunami di Aceh pada 26 Desember 2004 yang menewaskan 129.498 orang dan 37.606 lainnya hilang.[2]

Gempa bumi Yogyakarta 27 Mei 2006 adalah sebuah gempa bumi tektonik kuat yang mengguncang Daerah Istimewa Yogyakarta dan Jawa Tengah kurang lebih terjadi pada pukul 05.55 WIB selama 57 detik. Gempa bumi tersebut berkekuatan 5,9 pada skala Richter.

Akibat gempa yang terjadi banyak sekali bangunan perumahan penduduk serta fasilitas umum yang rusak parah khususnya di Kabupaten Bantul sebagai pusat gempa yang terjadi di Yogyakarta.

Berikut data korban jiwa gempa bumi yang terjadi di Daerah Istimewa Yogyakarta, yaitu:

Tabel 1.1

Data Korban Jiwa Gempa Bumi di DIY

No	Lokasi	Korban		
		Meninggal	Luka Berat	Luka Ringan
1	Kab Bantul	4.143	8.673	3.353
2	Kab Sleman	243	689	2.539
3	Kota Yogyakarta	204	245	73
4	Kab Kulonprogo	23	82	1.897
5	Kab Gunung Kidul	84	1.086	
	Jumlah	4.697	18.837	

Sumber: Media Center Pemda DIY, 17 Juni 2006.

Gempa bumi tersebut juga mengakibatkan banyak gedung perkantoran yang rubuh, rusaknya instalasi listrik dan komunikasi. Selain itu Gempa bumi juga mengakibatkan Bandara Adi Sutjipto ditutup sehubungan dengan gangguan komunikasi, kerusakan bangunan dan keretakan pada landas pacu, sehingga untuk sementara transportasi udara dialihkan ke Bandara Achmad Yani Semarang dan Bandara Adisumarmo Solo.

Sehubungan dengan terjadinya gempa tersebut, maka pemerintah mengeluarkan kebijakannya melalui Keputusan Presiden Nomor 9 Tahun 2006

Gempa Bumi di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Provinsi Jawa Tengah, Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah bersama-sama menyusun Buku Rencana Aksi Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah Pasca Bencana Gempa Bumi di kedua provinsi tersebut.

Sesuai dengan Keputusan Presiden Nomor 9 Tahun 2006, maka selanjutnya akan dijadikan bahan acuan utama bagi Tim Pelaksana Rehabilitasi dan Rekonstruksi di tingkat daerah dalam pelaksanaan kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi lebih lanjut, dengan tetap berkoordinasi secara intensif dengan Gubernur Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Gubernur Provinsi Jawa Tengah selaku Ketua Tim Pelaksana Rehabilitasi dan Rekonstruksi di daerahnya masing-masing, serta melaporkan seluruh hasil dan capaian kegiatan rehabilitasi dan rekonstruksi kepada Menteri Koordinator Bidang Perekonomian selaku Ketua Tim Pengarah Koordinasi Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah Pasca Bencana Gempa Bumi di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Provinsi Jawa Tengah.

Berdasarkan data yang disampaikan oleh Bappeda Kabupaten/Kota di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, indikasi kebutuhan pendanaan pada tahun

Tabel 1.2

Ringkasan Kebutuhan Pendanaan Rekonstruksi

Kabupaten/Kota di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta TA 2006 (Rp juta)

No	Kabupaten	Perumahan dan Permukiman			Jumlah
		APBN	APBD Prov	APBD Kab/Kota	
1	Bantul	4,411,800.00			4,411,800.00
2	Sleman	1,624,640.00	1,500.00	1,085.00	1,627,225.00
3	Kulonprogo	681,020.62	15,320.07	1,572.26	697,912.95
4	Kota Yogyakarta				-
5	Gunung Kidul				-
	Jumlah	**6,717,460.62**	**16,820.07**	**2,657.26**	**6,736,937.95**
No	**Kabupaten**	**Prasarana Publik**			**Jumlah**
		APBN	**APBD Prov**	**APBD Kab/Kota**	
1	Bantul	321,478.92		14,485.62	335,964.54
2	Sleman	224,143.27	354.50	877.50	225,375.27
3	Kulonprogo	33,206.75	4,845.00	1,910.00	39,961.75
4	Kota Yogyakarta	39,462.01			39,462.01
5	Gunung Kidul	89,763.90	10,058.71	4,339.84	104,162.45
	Jumlah	**708,054.85**	**15,258.21**	**21,612.96**	**744,926.02**

Sumber: Tabulasi data dari Kabupaten/Kota di Provinsi DI Yogyakarta, Juli 2006.

Berdasarkan data usulan pendanaan tahun 2006 dari kabupaten/kota di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Kabupaten Bantul, Sleman dan Kulon Progo lebih mengutamakan fokus pemulihan pada program perumahan dan permukiman, sedangkan Kabupaten Gunung Kidul dan Kota Yogyakarta lebih mengutamakan program revitalisasi ekonomi.

Penanggulangan pasca gempa yang telah terlaksana, yaitu Pemerintah Kabupaten Bantul memberikan dana rekonstruksi Tahap I, yang diturunkan pada bulan Desember tahun lalu. Dana rekonstruksi diberikan tiga tahap dan

Pemerintah Kabupaten Bantul saat ini sedang mengusahakan secepatnya proses pengajuan dana rekonstruksi termin kedua yang direncanakan akan turun pada bulan April 2007. Usaha ini dilakukan agar dana tersebut dapat turun sepenuhnya, sehingga tidak sampai hangus. Dana rekonstruksi termin kedua tersebut seharusnya sudah diturunkan pada bulan Maret 2007, namun dalam hal ini pemerintah masih dalam proses penyusunan Petunjuk Operasional pencairan dana rekonstruksi tahap II, sehingga diundur hingga April 2007.

Guna mempercepat proses ini, Pemerintah Kabupaten Bantul telah memperbantukan sekitar 46 kepala dinas beserta stafnya ke seluruh kecamatan di Bantul. Selain itu, kehadiran para kepala dinas ini juga diharapkan bisa menjembatani bentuk-bentuk komunikasi dalam masyarakat.[3]

Dengan demikian, antisipasi terulangnya masalah di antara kelompok masyarakat (pokmas) dengan fasilitator dan Konsultan Manajemen Kabupaten (KMK), seperti yang terjadi di wilayah Bantul IV (Pleret, Piyungan, dan Banguntapan) dapat dilakukan lebih cepat.

Pemerintah Propinsi DIY mentargetkan pencairan dana rekonstruksi bisa rampung pada Agustus mendatang. Gubernur DIY mengungkapkan, dana rekonstruksi sebesar Rp15 juta tiap rumah yang rusak dan roboh sudah selesai direalisasikan di seluruh kabupaten dan kota, kecuali Bantul. Kelambatan di Bantul terjadi akibat masih banyak data susulan yang masuk ke Pemkab.

Gubernur juga mengungkapkan, pihaknya saat ini tengah berusaha mengusulkan kepada pemerintah pusat terkait rusak sedang dan ringan.[4]

Jadwal pencairan dana rekonstruksi di Kabupaten Bantul sering mengalami keterlambatan, hal ini disebabkan oleh masih tercampurnya antara dana rekonstruksi untuk perumahan dengan dana rekonstruksi nonperumahan. Terkait data susulan, sampai saat ini baru 9700 rumah rusak yang telah berhasil diverifikasi dari data susulan sebesar 14.088 KK dan jumlah ini akan diverifikasi maksimal menjadi 13 ribu, hal ini sesuai dengan kuota Pemerintah Propinsi DIY.

Kemudian dari wacana-wacana masyarakat terhadap kinerja Pemerintah Kabupaten Bantul dalam penanggulangan pasca gempa sangatlah kurang, karena sering terjadinya keterlambatan dalam penurunan dana dan juga kurangnya koordinasi antara Pemerintah Kabupaten dengan Pemerintahan Desa setempat. Sehingga penduduk menjadi kebingungan dalam proses mendapatkan dana tersebut, karena informasi yang diberikan simpang siur, seperti pemotongan terhadap dana yang diberikan dengan alasan untuk pembayaran administrasi, sedangkan dari Pemerintah Kabupaten tidak ada informasi tentang hal tersebut.

Kabupaten Bantul merupakan pusat gempa yang terparah, korban yang terbanyak dan memerlukan dana yang sangat besar dibandingkan Kabupaten yang lain di DIY, sehingga sangat diperlukan keseriusan pemerintah dalam penanggulangaannya. Maka melalui tugas akhir (skripsi) ini, penulis ingin mengetahui dan memberikan informasi kepada pihak lain bagaimana kinerja

---

4 [illegible] "[illegible]" Edisi Rabu 28 Maret 2007

Pemerintah Kabupaten Bantul terhadap penanggulangan pasca gempa, yang mana akan mencapai satu tahun sejak terjadinya gempa bumi di DIY.

Dalam penulisan tugas akhir ini, penulis perlu memberikan batasan bahwa penulis hanya mengevaluasi kinerja Pemerintah Kabupaten Bantul terhadap pelaksanaan rekonstruksi saja, jadi tidak termasuk kepada tahap-tahap yang lain dalam penanggulangan pasca bencana gempa bumi yang terjadi di Daerah Istimewa Yogyakarta khususnya Kabupaten Bantul.

B. PERUMUSAN MASALAH

Sebagaimana latar belakang di atas maka dapat dirumuskan masalahnya sebagai berikut :

Bagaimana Evaluasi Kinerja Pemerintah Kabupaten Bantul Terhadap Pelaksanaan Rekonstruksi (Satu Tahun Pascagempa)?

C. TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

1. TUJUAN PENELITIAN

a. Untuk mengetahui kinerja Pemerintah Kabupaten Bantul terhadap pelaksanaan rekonstruksi pascagempa.

b. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menjadi pendukung dan penghambat kinerja Pemerintah Kabupaten Bantul terhadap pelaksanaan rekonstruksi pascagempa.

2. MANFAAT PENELITIAN

a. Menambah khazanah keilmuan dalam bidang ilmu sosial dan politik, terutama menyangkut persoalan manajemen publik dan otonomi daerah, baik bagi penulis sendiri maupun bagi masyarakat luas.

b. Menambah bahan bacaan atau kepustakaan baik untuk penulis sendiri maupun pihak-pihak lain yang memerlukan sebagai bahan referensi.

D. KERANGKA DASAR TEORI

Kerangka dasar teori adalah teori-teori yang digunakan dalam suatu penelitian sehingga hasil penelitian tersebut bersifat obyektif dan sistematis.

Menurut Koentjaraningrat, teori merupakan pernyataan mengenai sebab akibat dan mengenai suatu hubungan positif antara gejala-gejala yang diteliti dari satu atau beberapa faktor tertentu dalam masyarakat.[5]

Dalam menjabarkan suatu teori, harus diperhatikan komponen-komponen sebagai berikut:

a. Teori harus memiliki subyek yang dipermasalahkan

b. Teori harus mencerminkan variabelnya

c. Teori harus memiliki tertib logika

d. Teori harus dapat menentukan dengan alat apa hubungan harus diukur atau dengan kata lain dengan metode apa penelitian itu dilakukan

Adapun kerangka dasar teori dalam penelitian ini adalah:

---

[5] [illegible]

1. Pemerintah Daerah

Apabila ditelaah dari sejarah pembentukan Undang-Undang Dasar 1945, Mohammad Yamin merupakan orang pertama yang membahas Pemerintahan Daerah dalam sidang BPUPKI tanggal 29 Mei 1945. Dalam sidang, Mohammad Yamin mengatakan:

> "Negeri, Desa dan segala persekutuan hukum adat yang dibaharui dengan jalan rasonalisme dan pembaharuan zaman, dijadikan kaki susunan sebagai bagian bawah. Antara bagian atas dan bagian bawah dibentuk bagian tengah sebagai Pemerintahan Daerah untuk menjalankan Pemerintahan Urusan Dalam, Pangreh Praja".[6]

Pada kesempatan itu pula Mohammad Yamin melampirkan suatu rancangan sementara perumusan Undang-Undang Dasar yang memuat tentang Pemerintahan Daerah, yang berbunyi:

> "Pembagian daerah Indonesia atas daerah yang besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa."[7]

Undang-Undang Dasar 1945 mengakui kenyataan historis, bahwa daerah-daerah istimewa itu telah memiliki berbagai hak dan wewenang dalam penyelenggaraan berbagai urusan pemerintahan di daerahnya. Hak-hak itu berupa hak yang dimiliki berdasarkan pemberian dari pemerintah dan hak

yang dimilikinya sejak sebelum daerah itu merupakan bagian dari Negara Republik Indonesia.[8]

Dalam pasal 2 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pokok pemerintahan di daerah, ditetapkan bahwa yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah beserta Perangkat Daerah otonom yang lain sebagai badan eksekutif daerah. Sesuai dengan pembagian wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Daerah Kota yang bersifat otonom, maka mempunyai kewenangan keleluasaan untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakat.

Daerah yang dibentuk berdasarkan desentralisasi adalah Daerah Kabupaten dan Daerah Kota yang berwenang untuk menentukan dan melaksanakan kebijakan atas prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Prinsip penyelenggaraan Pemerintah Daerah adalah:

1. Digunakan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.
2. Penyelenggaraan asas desentralisasi secara utuh dan bulat yang dilaksanakan di Daerah Kabupaten dan Daerah Kota.
3. Asas tugas pembantuan yang dapat dilaksanakan di Daerah Provinsi, Kabupaten, Kota dan Desa.

- Istilah pemerintahan menunjuk pada bidang atau lapangan fungsi bidang tugas penting.
- Istilah pemerintah menunjukkan pada bahan atau organisasi atau alat kelengkapan yang menjelaskan fungsi itu.

Dalam tipologi intervensi pemerintah dalam *Laisez-Faire Sosiety* (masyarakat bebas) menurut Adam Smith seperti yang dikutip Sri Mulyani, tugas pemerintah adalah:[10]

1. Melindungi masyarakat dari kekerasan dan invasi yang mungkin dilakukan oleh masyarakat yang lain (sebagai pertahanan).
2. Melindungi individu dalam masyarakat dari ketidakadilan yang mungkin dilakukan oleh individu lain dalam masyarakat tersebut (administrasi dan keadilan).
3. Membangun sarana infrastruktur dan menyediakan barang dan jasa publik.

Berdasarkan uraian di atas diketahui bahwa peranan pemerintah adalah sebagai suatu lembaga yang dibentuk oleh negara, yang mempunyai peran dan tugas-tugas yang menyangkut kepentingan masyarakat. Tugas-tugas tersebut baik berupa penyedia infrastruktur, barang dan jasa, menjaga kelestarian dan kesejahteraan.

---

[9] Mari'un, *Azaz-azaz Ilmu Pemerintahan*, BPA Fak. Sospol UGM, Yogyakarta, 1976, Hal 5.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.[11]

Pemerintahan Daerah adalah pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan daerah yaitu Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

2. Evaluasi Kinerja

a. Pengertian Kinerja

Kinerja yang sering pula disebut dengan *Performance* merupakan tingkat keberhasilan seseorang atau instansi dalam melaksanakan pekerjaan.[12] Kinerja merupakan hasil kerja yang dapat pula diartikan sebagai hasil kerja yang mampu dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang yang tergabung dalam suatu instansi atau organisasi sesuai dengan tanggung jawab dan kewenangan dalam upaya mencapai tujuan organisasi atau instansi secara legal dan sesuai dengan moral dan etika.[13]

Dalam suatu organisasi atau instansi yang memiliki banyak anggota, kinerja setiap anggota dapat mempengaruhi kinerja organisasi atau instansi secara keseluruhan. Oleh karena itu untuk mencapai kinerja organisasi atau instansi yang berkualitas, maka kinerja dari para anggota yang terlibat dalam

---

[11] Undang-Undang Otonomi Daerah, Bandung: Fokusmedia, 2006, Hal 4.
[12] John B. Miner, *Organization Behaviour, Performance Productivity*, New York, Random Hause, 1998, Hal 57.

organisasi atau instansi perlu ditingkatkan terlebih dahulu untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan. Menurut Miner, kinerja seseorang atau suatu instansi dapat diukur dengan melalui kualitas pekerjaan dan kuantitas pekerjaannya. Kualitas pekerjaan mencakup pemahaman dan penguasaan tugas, kebutuhan terhadap instruksi-instruksi dalam pelaksanaan tugas, kemampuan dalam memecahkan masalah, ketelitian dalam tugas, efisiensi waktu, tenaga dan biaya dalam melaksanakan tugas, ketekunan dan kedisiplinan dalam melaksanakan tugas, timbulnya inisiatif, sikap terhadap tugas, kemampuan dalam bekerja sendiri dan tim, memiliki tanggung jawab, kecakapan anggota instansi dalam menggunakan peralatan kerja dan kemampuan instansi dalam memperbaiki peralatan kerja. Sementara pada ukuran kinerja yang kuantitas pekerjaan mencakup kemampuan menyelesaikan seluruh pekerjaan yang terdapat dalam instansi.[14]

Kinerja seseorang atau instansi perlu dilakukan evaluasi, sehingga dapat diketahui tercapai tidaknya tujuan instansi dan efektif tidaknya proses kerja yang berlangsung dalam instansi terutama instansi pemerintah. Istilah evaluasi dalam modul sosialisasi sistem akuntabilitas kinerja pemerintah dapat disamakan dengan penaksiran (*appraisal*), pemberian angka (*rating*) dan

membedakan dari analisis.[15] Adapun karakteristik kinerja adalah sebagai berikut:

1. Fokus Nilai

   Selain tujuan kepada pemberian nilai dari suatu pelaksanaan tugas atau pekerjaan, evaluasi kinerja ini lebih ditekankan atau diajukan untuk menentukan manfaat dari pelaksanaan tugas yang dilakukan oleh seseorang atau instansi dan bukan sekedar usaha untuk mengumpulakan informasi mengenai sesuatu hal. Pada umumnya ketepatan suatu tujuan maupun sasaran pelaksanaan tugas merupakan hal yang perlu dijawab, oleh karena itu suatu evaluasi mencakup pula prosedur untuk mengevaluasi tujuan dan sasaran itu sendiri.

2. Interdependensi Fakta-Nilai

   Suatu hasil evaluasi kinerja tidak hanya tergantung kepada "fakta" semata namun juga terhadap "nilai". Untuk memberi pernyataan bahwa pelaksanaan tugas atau pekerjaan dalam instansi telah mencapai hasil yang maksimal atau minimal, harus didukung dengan bukti-bukti (fakta) bahwa hasil pelaksanaan tugas tersebut merupakan konsekuensi dari tindakan-tindakan yang telah dilakukan dalam mengatasi atau memecahkan masalah tertentu. Dalam hal ini kegiatan *monitoring* merupakan persyaratan yang penting bagi evaluasi kinerja.

---

[15] Jeremias T. Keban, "Indikator Kinerja Pemerintah Daerah, Pendapatan manajemen dan Kebijakan",

3. Orientasi Masa Kini dan Masa Lampau

Evaluasi kinerja diarahkan pada hasil yang sekarang ada dan hasil yang diperoleh pada masa lalu. Evaluasi kinerja tidak berkaitan dengan hasil yang diperoleh di masa mendatang. Evaluasi bersifat retrospektif dan berkaitan dengan tindakan-tindakan yang telah dilakukan (*ex-post*). Rekomendasi yang dihasilkan dari suatu evaluasi kinerja bersifat prospektif dan dibuat sebelum aksi tindakan dilakukan (*ex-ante*).

4. Kualitas Nilai

Evaluasi kinerja dipandang sebagai tujuan sekaligus cara sehingga nilai yang ada dalam suatu evaluasi kinerja mempunyai kualitas ganda. Selanjutnya evaluasi kinerja dipandang sebagai suatu rekomendasi sejauh berkenaan dengan nilai-nilai yang dalam pelaksanaan tugas ada dapat dianggap sebagai intrinsik (diperlukan bagi dalam tubuh intansi) ataupun akstrinsik (diperlukan karena mempengaruhi pencapaian tujuan-tujuan yang lain).

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa evaluasi kinerja merupakan suatu proses umpan balik atas kinerja di masa lalu yang digunakan untuk meningkatkan produktivitas seseorang atau instansi di masa mendatang. Sebagai proses yang berkelanjutan, evaluasi kinerja menyediakan informasi mengenai kinerja dalam hubungan terhadap terhadap tujuan dan sarana. Selanjutnya evaluasi terhadap ketentuan-ketentuan yang telah disepakati

pedoman, pegangan atau petunjuk bagi setiap usaha dan kegiatan aparatur pemerintah agar kelancaran dan keterpaduan dalam upaya mencapai sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi dapat tercapai.

b. Aspek-aspek Kinerja Organisasi Pemerintah Daerah

Dalam menentukan ukuran kinerja organisasi publik tidak semudah dalam mengukur kinerja organisasi swasta atau privat. Pada organisasi privat, kinerja dapat diukur melalui kemampuan produksi, keuntungan yang diraih, efisiensi biaya dan efktivitas serta kemampuan dalam berkompetisi. Namun pada organisasi publik, pengukuran kinerja sulit dilakukan karena tujuan dan misi dari organisasi publik seringkali bersifat multidimensional.[16] Kendati demikian, keberhasilan kinerja organisasi publik dapat diketahui dari kemampuan organisasi publik dalam mencari atau mewujudkan tujuannya.

Dengan berkembangnya paradigma organisasi sektor publik, maka kinerja organisasinya telah dapat dimasukkan dalam domain kinerja organisasi sektor privat. Oleh karena itu, Perry[17] mengungkapkan bahwa indikator yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja organisasi publik adalah *work load demand, economy, eficiency, effectiveness* dan *equity*. Berbeda dengan Perry, Levine[18] menyatakan bahwa untuk mengukur kinerja organisasi publik, maka aspek yang digunakan adalah sebagai berikut:

---

[16] Agus Dwiyanto, *Op Cit*, Hal 16
[17] *Ibid*, Hal 18.
[18] *Ibid*, Hal 21.

1. Responsivitas (*Responsiveness*)

   Aspek responsivitas mengacu pada keselarasan program dan kegiatan pelayanan yang diberikan oleh organisasi publik dengan kebutuhan dan keinginan dari masyarakat. Kinerja organisasi publik dinilai semakin baik apabila kebutuhan dan keinginan masyarakat semakin banyak di programkan dan dijalankan oleh organisasi publik.

2. Responsibilitas (*Responsibility*)

   Aspek responsibilitas mencakup kesesuaian pelaksanaan kegiatan organisasi publik yang dilakukan dengan prinsip-prinsip baik secara implisit maupun eksplisit. Dalam aspek ini, kinerja organisasi publik dinilai semakin baik apabila kegiatan yang dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi, peraturan dan kebijakan organisasi.

3. Profesionalisme

   Aspek profesionalisme menunjukkan sifat dari suatu pekerjaan yang membutuhkan kompetensi atau keahlian teknis. Profesionalisme menjadi suatu kebutuhan yang tidak dapat dihindari oleh para pengelola organisasi karena semakin tumbuhnya kompleksitas masalah-masalah yang dalam masyarakat dan semakin canggih perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

4. Akuntabilitas (*Accountability*)

   Aspek ini diartikan sebagai pertanggungjawaban dari para aparatnya

Konsep ini mengarah pada pengertian bahwa segala tindakan organisasi akan dinilai dan dievaluasi oleh kalangan yang terkait atau memiliki kapentingan dengan kabupaten khususnya. Salah satu cara untuk mengukur akuntabilitas tersebut adalah melaksanakan rapat koordinasi serta evaluasi dari setiap kegiatan yang sedang atau telah dilakukan oleh organisasi karena hal tersebut akan menjadi bahan koreksi bagi organisasi dalam melakukan pembenahan-pembanahan dalam meningkatkan kualitas.

Bagi setiap organisasi, penilaian terhadap kinerja merupakan suatu kegiatan yang sangat penting. Penilaian tersebut dapat digunakan sebagai ukuran keberhasilan suatu orgnisasi dalam kurun waktu tertentu.

c. Faktor Pendukung dan Penghambat Kinerja Pemerintah Daerah

Pemerintah Daerah sebagai bagian atau unsur negara perlu mendapatkan pengontrolan dan pengawasan yang ketat terhadap kinerjanya. Pentingnya pengontrolan dan pengawasan tersebut didorong oleh peranan dari Pemerintah Daerah sendiri sebagai pihak yang berwenang dan bertanggung jawab atas perkembangan pembangunan daerah terutama pengelolaan kekayaan dan keuangan daerah. Terkait dengan hal tersebut, maka Pemerintah Daerah dituntut untuk dapat mengelola kekayaan daerah secara profesional, transparan, akuntabel, efisien dan efektif. Oleh karena itu, Pemerintah Daerah

perlu memiliki sistem manajemen yang handal untuk mendukung peningkatan kinerjanya.[19]

Terkait dengan upaya peningkatan kinerja Pemerintah Daerah terdapat berbagai faktor pendukung dan penghambat seperti di bawah ini:

1. Faktor Pendukung Kinerja

   Faktor pendukung kinerja merupakan hal-hal yang mempengaruhi pencapaian suatu hasil kerja instansi secara positif. Dengan kata lain, foktor pendukung dapat memperlancar upaya pencapaian kinerja yang berkualitas. Menurut Jeremias T. Keban[20], faktor-faktor yang mendukung kinerja Pemerintah Daerah adalah sebagai berikut:

   a) Ketersediaan sumber daya manusia berkualitas

      Tersedianya sumberdaya manusia atau pegawai yang berkualitas menjadi faktor penting dalam peningkatan kinerja suatu instansi yang dalam hal ini adalah Pemerintah Daerah. Kualitas sumber daa manusia tidak hanya diukur dari kemampuan akademik atau intelektualnya tetapi juga dari kredibilitasnya. Sumber daya manusia yang memiliki kemampuan akademik yang berkualitas tetapi tidak didukung kredibilitas yang tinggi akan dapat berubah menjadi faktor penghambat kinerja instansi. Disamping itu, pentingnya sumber daya manusia karena segala altivitas instansi dilaksanakan oleh sumber daya manusia,

[19] Mardiasmo, "Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah", Yogyakarta: Andi offset, 2002, Hal. 14
[20] Jeremias T. keban, *Op Cit*, hal 19.

3. Rekonstruksi

a. Pengertian Rekonstruksi

Rekonstruksi merupakan suatu kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah sebagai penanggulangan pasca gempa yang bertujuan untuk pembangunan perumahan dan permukiman sarana dan prasarana publik yang sesuai dengan proses perencanaan yang dilakukan secara terkoordinasi antara Pemerintah Pusat melalui Koordinasi dari Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian dan Bappenas bersama Pemerintah Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Dalam pelaksanaan rekonstruksi, pemulihan perumahan dan permukiman serta pemulihan sarana dan prasarana publik merupakan prioritas utama yang diharapkan dapat segera diselesaikan pada akhir tahun 2007, dengan tujuan:[21]

1. Masyarakat korban bencana gempa dapat segera kembali ke rumah masing-masing.
2. Pelayanan umum dapat segera terselenggara untuk mendukung kehidupan dan kegiatan masyarakat seperti sediakala.
3. Untuk mendukung upaya revitalisasi perekonomian daerah.

b. Lembaga Pelaksana Rekonstruksi

Untuk mengarahkan dan mengkoordinasikan pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi, pemerintah membentuk Tim Koordinasi Rehabilitasi dan

---

[21] [illegible]

rekonstruksi Wilayah Pasca Bencana Bumi di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang terdiri dari Tim Pengarah dan Tim Pelaksana, melalui Surat Keputusan Presiden Nomor 9 Tahun 2006.

Tim Koordinasi bertugas mengkoordinasikan penyusunan kebijakan umum dan strategi dalam rangka rehabilitasi dan rekonstruksi wilayah pasca bencana gempa bumi, mengkoordinasikan perumusan perencanaan dan evaluasi atas Rencana Kerja (Action Plan) rehabilitasi dan rekonstruksi wilayah pasca bencana gempa bumi dan menetapkan langkah-langkah strategis untuk mengatasi hambatan-hambatan dalam pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi wilayah pasca bencana gempa bumi di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

Tim Pengarah bertugas memberikan arahan dalam perumusan kebijakan umum dan strategi, perencanaan dan pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi dan menetapkan langkah-langkah strategis dalam rangka menghadapi kendala dan hambatan pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi wilayah pasca bencana gempa bumi di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Dalam pelaksanaan tugasnya, Tim Pengarah dibantu oleh Tim Teknis Nasional.

Tim Pelaksana dipimpin oleh Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta, bertugas merumuskan strategi dan kebijakan operasional rehabilitasi dan rekonstruksi, menyusun rencana rinci langkah-langkah percepatan rehabilitasi

umum rehabilitasi dan rekonstruksi wilayah pasca bencana gempa bumi di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Ketua Tim Pelaksana menetapkan susunan organisasi, mekanisme dan tata kerja di wilayahnya masing-masing, serta menetapkan Satuan Kerja untuk setiap kegiatan. Dalam pelaksanaan tugasnya, Tim Pelaksana berkoordinasi dengan Sekretaris Tim Pengarah.

Pada prinsipnya, program rehabilitasi dan rekonstruksi dilaksanakan oleh Kementerian/Lembaga, Pemerintah di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Pemerintah provinsi melalui organisasi/badan pelaksana di daerah mengkoordinasikan perencanaan dan pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi di daerah masing-masing. Dalam struktur organisasi pelaksana dibentuk bidang Pemograman dan Perencanaan, Bidang Perumahan, Bidang Infrastruktur, Bidang Sosial, Bidang Ekonomi Produktif dan Bidang Lintas Sektor yang kegiatannya saling terkait dengan pelaksanaan Program Perumahan dan Permukiman, Program Prasarana dan Program Revitalisasi Ekonomi Daerah dan Masyarakat.

Sekretariat Badan Pelaksana dibentuk untuk mendukung kelancaran tugas-tugas organisasi/badan pelaksana, Badan Pengawas dibentuk untuk memastikan pemanfaatan dana dilaksanakan secara akuntabel, bebas korupsi dan transparan . Organisasi Pelaksana mengemban tugas antara lain:

1. Merumuskan strategi dan kebijakan operasional berdasarkan petunjuk dan kebijakan Tim Koordinasi.

3. Mengelola pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi, termasuk mengelola sumberdaya yang ada, baik sumberdaya manusia maupun keuangan untuk melaksanakan rehabilitasi dan rekonstruksi.
4. Menjalin kerjasama dengan pihak-pihak yang berhubungan dengan pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi.
5. Melaksanakan koordinasi dengan Koordinator Sub-Tim Pelaksana dalam pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi yang dilaksanakan oleh Kementerian/Lembaga di daerah masing-masing.

Organisasi Badan Pelaksana dapat dibentuk melalui Surat Keputusan Gubernur dan mempunyai keterkaitan koordinatif dengan Tim Koordinasi yang dibentuk oleh Pemerintah Pusat. Secara umum, tugas dari masing-masing bidang dalam organisasi pelaksana di daerah adalah sebagai berikut:

1. Tugas bidang perencanaan dan pemrograman dapat ditentukan kemudian namun dalam konteks perencanaan dan pemantauan serta pengendalian pelaksanaan rencana perlu mempunyai hubungan koordinatif dengan badan perencanaan di tingkat provinsi dan tingkat kabupaten/kota.
2. Tugas bidang-bidang yang terkait dengan sektor pemulihan dapat ditentukan kemudian namun pada prinsipnya perlu mempunyai hubungan koordinatif dengan instansi sektor terkait di tingkat pusat, tingkat provinsi dan tingkat kabupaten/kota.

3. Tugas sekretariat pada prinsipnya mendukung kelancaran tugas-tugas badan pelaksana dan memfasilitasi komunikasi Badan Pelaksana dengan Tim Koordinasi di tingkat pusat.
4. Tugas Badan Pengawas pada dasarnya melaksanakan pengawasan dan menindaklanjuti pengaduan masyarakat dalam pelaksanaan rencana rehabilitasi dan rekonstruksi serta mempunyai hubungan koordinatif dengan Badan Pengawas Keuangan dan Komisi Pemberantasan Korupsi.

c. Pengendalian Pelaksanaan Rekonstruksi

Rekonstruksi dalam pelaksanaannya sangat diperlukan suatu pengendalian yang tentunya akan dilakukan oleh pemerintah. Adapun pengendalian pelaksanaan rekonstruksi, adalah sebagai berikut:[22]

1. Pengendalian dan Pemantauan Keuangan Pemerintah

Dalam hal ini, pengendalian dan pemantauan mempunyai prinsip-prinsip dalam pelaksanaan berdasarkan diantaranya, *Pertama*: Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2006 tentang pelaporan keuangan dan kinerja instansi pemerintah; *Kedua*: Surat Keputusan Bersama Menteri Keuangan Republik Indonesia dan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas Nomor: Kep-102/MK.2/2002 atau Nomor:

Tim Koordinasi dalam melaksanakan pengendalian dan pemantauan pelaksanaan rekonstruksi bekerjasama dengan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP).

Sistem pengendalian keuangan pemerintah merupakan suatu proses yang dipengaruhi oleh manajemen yang diciptakan untuk memberikan keyakinan yang memadai dalam pencapaian efektivitas, efisiensi, ketaatan terhadap peraturan perundangan yang berlaku dan keandalan penyajian laporan keuangan pemerintah. Standar Akutansi Pemerintahan (SAP) merupakan prinsip-prinsip akuntansi yang diterapkan dalam menyusun dan menyajikan laporan keuangan pemerintah.

2. Pelaporan Keuangan dan Kinerja

Dalam rangka pertanggung-jawaban pelaksanaan APBN dan APBD, setiap unit pemerintahan yang menjadi entitas akuntasi pemerintah pusat, pemerintah daerah, kementerian/Lembaga dan Bendaharawan Umum Negara wajib menyusun Laporan Keuangan dan Laporan Kinerja. adapun yang menjadi komponen Laporan Keuangan adalah sebagai:

- Laporan Realisasi Anggaran.
- Neraca.
- Laporan Arus Kas.
- Catatan Atas Laporan Keuangan.

Laporan Kinerja berisi ringkasan dari keluaran (*output*) dari

program sebagaimana ditetapkan dalam dokumen APBN/APBD, dengan informasi sebagai berikut:

- Nama instansi.
- Nama unit organisasi.
- Satuan kerja.
- Fungsi.
- Sub fungsi
- Program.
- Lokasi.
- Lingkup kegiatan.
- Indikator kinerja.
- Informasi mengenai belanja yang terdiri dari anggaran dan realisasi.
- Informasi mengenai keluaran yang berisi rencana, realisasi dan satuan.

3. Pengendalian dan Pemantauan Pelaksanaan Rencana

Dalam Undang Undang Nomor 25 Tahun 2004 mengenai sistem perencanaan pembangunan nasional tahapan perencanaan terdiri dari 4 (empat) kegiatan yang dilaksanakan secara berkelanjutan sehingga membentuk suatu siklus perencanaan yang utuh yaitu:

- Tahap penyusunan rencana.
- Tahap penetapan renacana.
- Tahap pengendalian pelaksanaan rencana.
- Tahap evaluasi pelaksanaan rencana.

Instrumen pengendalian pelaksanaan rencana merupakan Laporan Kinerja dan Laporan Pengawasan yang disusun dan dilaporkan setiap bulan dan setiap triwulan oleh Satuan Kerja Unit Organisasi pengguna anggaran kepada Tim Pengarah, Tim Pelaksana atau Bupati/Walikota sesuai tingkat kewenangannya.

4. Pengawasan

Badan Perencanaan di tingkat pusat, provinsi dan kabupaten/kota harus mendapatkan tembusan Laporan Kinerja dan Pengawasan untuk melakukan evaluasi dan menyampaikan hasil evaluasi kepada Tim Pengarah, Tim Pelaksana, Bupati/Walikota sesuai dengan tingkat kewenangannya. Adapun prinsip-prinsip pengawasan pada dasarnya ditujukan untuk:

- Menjamin agar supaya pelaksanaan program/kegiatan telah sesuai dengan rencana rehabilitasi dan rekonstruksi yang telah ditetapkan.
- Menjamin agar supaya pelaksanaan rencana rehabilitasi dan rekonstruksi telah sesuai dengan peraturan/perundangan yang berlaku.
- Pengawasan dilakukan secara berkala sesuai dengan peraturan yang berlaku.
- Kelompok masyarakat, swasta, lembaga swadaya masyarakat dan perguruan tinggi wajib diberikan kesempatan untuk berpartisipasi

evaluasi perencanaan untuk memberikan masukan bagi penyusunan kebijakan dalam perencanaan dan pelaksanaan selanjutnya.

5. Tindak Lanjut Untuk Koreksi dan Penyesuaian

Prinsip-prinsip tindak lanjut pada dasarnya ditujukan untuk:

- Segera mengambil keputusan dan tindakan terhadap *laporan hasil pemantauan kinerja* dan *laporan hasil pengawasan* yang mengindikasikan terdapatnya hambatan pada pelaksanaan rencana.
- Tindakan koreksi dan penyesuaian terhadap pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi dapat dilaksanakan melalui penyelesaian oleh Walikota atau Bupati, Tim Pelaksana atau Tim Pengarah sesuai dengan skala permasalahan yang dihadapi dan tingkat kewenangan pengambil keputusan.
- Dalam hal terjadi penyimpangan dan keterlambatan dalam pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi , Badan Perencanaan dapat memberikan rekomendasi kepada Tim Pelaksana atau Bupati/Walikota sesuai dengan tingkat kewenangannya untuk menunda atau membatalkan pelaksanaan proyek pembangunan.
- Sesuai dengan peraturan yang berlaku, tindak lanjut koreksi dan penyesuaian terhadap pelaksanaan rehabilitasi dan rekonstruksi

6. Evaluasi Perencanaan

Tata cara evaluasi perencanaan ditetapkan oleh Tim Koordinasi rehabilitasi dan rekonstruksi wilayah pasca bencana gempa bumi di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Gubernur Provinsi Jawa Tengah sesuai peraturan dan perundangan yang berlaku. Pada prinsipnya, evaluasi perencanaan harus memberikan kegunaan untuk menilai efisiensi, efektifitas, manfaat, dampak dan keberlanjutan dari suatu program/kegiatan. Fokus utama evaluasi diarahkan pada keluaran, hasil dan dampak dari pelaksanaan rencana pembangunan. Dalam evaluasi digunakan sejumlah indikator dan sasaran kinerja yang meliputi:

- Indikator masukan (*input*).
- Indikator keluaran (*Output*).
- Indikator hasil (*Outcome*).
- indikator manfaat (*benefit*).
- Indikator dampak (*impact*).

Prinsip-prinsip evaluasi perencanaan pada dasarnya ditujukan untuk:

- Melakukan penyesuaian terhadap rencana dan program sesuai dengan perkembangan situasi yang dinamis di lapangan.
- Evaluasi perencanaan dilakukan setiap *akhir tahun anggaran* dan pada *akhir tahun perencanaan* untuk menganalisa pencapaian pelaksanaan

rehabilitasi dan rekonstruksi dan rekontruksi menerapkan prinsip *on-budget*, namun sumbangan secara langsung dari masyarakat, negara/lembaga donor dan dunia usaha perlu difasilitasi dan diadministrasikan.

Untuk bantuan dari luar negeri dapat diterapkan tatacara pengadministrasian sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2006 tentang tatacara pengadaan pinjaman dan/atau penerimaan hibah serta penerusan pinjaman dan/atau hibah luar negeri.

E. DEFINISI KONSEPTUAL

Definisi ini menggambarkan adanya hubungan-hubungan antara konsep-konsep spesifik yang berbeda, yang ingin diteliti agar penelitian ini dapat dipahami tanpa menimbulkan kekaburan, maka perlu didefinisikan dengan jelas konsep-konsep tersebut:

1. Pemerintah Daerah

   Pemerintah Daerah merupakan bagian dari elemen-elemen atau unsur negara yang berada di bawah pemerintah pusat dan mengelola serta memberdayakan sumber daya dalam wilayah yang di lingkungannya.

2. Evalusi Kinerja

   Evaluasi Kinerja merupakan suatu proses umpan balik atas kinerja masa lalu yang berguna untuk meningkatkan produktifitas di masa yang akan datang.

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh dari responden dan berupa keterangan dari pihak-pihak terkait dengan masalah yang ada dalam penelitian ini. Adapun responden dalam masalah ini adalah pejabat setda, Bappeda dan dinas daerah dalam wilayah Kabupaten Bantul.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari hasil bahan-bahan dokumenter tentang daerah penelitian, buku-buku, surat kabar, kepustakaan serta laporan yang ada di Kabupaten Bantul (arsip-arsip Kabupaten.

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Intervew

Yang dimaksud interview adalah proses tanya jawab lesan di mana dua orang atau lebih berhadap-hadapan secara fisik, yang satu dapat melihat mitra yang lain mendengarkan dengan telinga sendiri.[25]

Jadi interview merupakan teknik atau cara pengumpulan data dengan jalan langsung terdiri dari dua orang atau lebih berhadap-hadapan secara fisik dalam kedudukan yang berbeda, yaitu penulis dengan interview dengan subyek penelitian yang telah ditentukan. Disini interview dilakukan dengan tokoh-tokoh masyarakat di Kecamatan Jetis, Pegawai dan Aparat Sekda.

b. Dokumentasi

Digunakan untuk mendapatkan data sekunder yaitu dengan cara mempelajari arsip-arsip atau catatan, monografi dan laporan-laporan yang ada di Kabupaten Bantul.[26]

c. Observasi

Observasi adalah mengadakan pengamatan langsung pada obyek yang sedang diteliti untuk memperoleh data.

5. Teknik Analisis Data

Sesuai dengan jenis penelitian yang digunakan, yaitu jenis penelitian deskriptif maka teknik analisis data yang digunakan adalah teknik analisis data kualitatif. Yang dimaksud teknik analisis data kualitatif menurut Koentjaraningrat adalah:[27]

> "Data yang dikumpulkan itu adalah berupa studi kasus dan bersifat monografis mudah diklarifikasikan dan jumlah sedikit."

Dengan menggunakan teknik analisis data kualitatif maka data yang diperoleh dalam penelitian itu tidak dianalisa menggunakan angka-angka tetapi data yang diperoleh itu akan diinterpretasikan sesuai dengan tujuan