

MODEL EVALUASI KINERJA BIROKRASI

(Studi Kasus)

Oleh : Sekar arum mandalia, S.Sos, MSi,

Institute Manajemen Telkom, Jln.Telekomunikasi No.1 Bandung

Email : Sekar_arum_mandalia@yahoo.com

Abstrak

Sebagai konsekuensi dari sebuah otonomi daerah, Pemerintah Pusat banyak mendapatkan aspirasi dari masyarakat untuk memekarkan daerahnya dengan harapan disaat masyarakat mengelola daerahnya sendiri, kesejahteraan masyarakat yang diidam-idamkan akan terwujud. Semenjak dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, telah terbentuk 205 Daerah Otonom Hasil Pemekaran (DOHP).

Melihat banyaknya pemekaran wilayah yang terjadi, Pemerintah Pusat (Presiden) menyatakan statement Moratorium Pemekaran Daerah, dan selama proses Moratorium akan dilakukan evaluasi terhadap daerah-daerah pemekaran yang ada, dan perlu dilakukan kajian lebih jauh untuk mengetahui dampak dari pemekaran daerah yang dimana hasil dari evaluasi dan kajian tersebut diharapkan bisa menjadi sebuah formula yang efektif dan efisien dalam melakukan kebijakan.

Kegiatan studi ini dilakukan untuk menemukenali berbagai hal yang terjadi sebagai akibat perubahan status menjadi daerah otonom baru khususnya berkaitan dengan upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat. Dalam latar belakang sekilas dikemukakan Gambaran umum mengenai pembentukan Daerah Otonomi Baru (DOB) dan perubahan ekonomi yang terjadi. berikutnya menjelaskan perubahan kesejahteraan masyarakat, berupa ketersediaan berbagai pelayanan publik yang menjadi tanggung jawab pemerintah daerah sebagai konsekuensi desentralisasi yaitu bidang pendidikan, kesehatan dan aparatur daerah (birokrasi) sebagai agen pembangunan. Laporan penelitian ini telah melalui tahapan berupa, diskusi dan masukan beberapa narasumber yang kompeten untuk memperkaya informasi. Berdasarkan proses tersebut, maka laporan ini secara akademik dapat dipertanggungjawabkan. Namun tidak menutup kemungkinan laporan studi ini terdapat kekurangan diluar kemampuan kami. Tersusunnya laporan ini tidak terlepas dari dukungan berbagai pihak, berkenaan dengan itu kami mengucapkan terima kasih kepada pemerintah daerah Kota Banjar yang telah

memberikan bantuan dalam penyediaan data pendukung. Kami juga sangat menghargai aparat Kemendagri sebagai narasumber sehingga kami berhasil menyajikan laporan ini. Semoga laporan ini dapat menjadi referensi bahan perbandingan bagi para Mahasiswa maupun peneliti.

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Polemik tentang pembentukan daerah otonom baru (DOB) telah lama menjadi diskursus publik. Pro dan kontra pembentukan daerah otonom baru tidak hanya melibatkan masyarakat di daerah tetapi juga melibatkan aktor-aktor dari lembaga penyelenggara negara yang berbeda, DPR, Presiden, dan pejabat pemerintah. Ketidaktersediaan informasi tentang kinerja daerah otonom hasil pemekaran membuat pemerintah menjadi gamang ketika dihadapkan pada keinginan warga dan berbagai kelompok kepentingan di daerah untuk membentuk DOB. Sementara aspirasi warga dan kelompok kepentingan untuk membentuk DOB terus mengalir bukan hanya ke Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) tetapi juga ke Kementerian Dalam Negeri. Untuk menanggapi usulan pembentukan DOB, pemerintah dan DPR membutuhkan informasi yang akurat dan solid tentang kapasitas dan kinerja DOB yang selama ini telah terbentuk. Informasi tersebut diperlukan untuk mengetahui apakah pembentukan DOB berhasil mencapai tujuannya, yaitu: meningkatkan kesejahteraan masyarakat, mewujudkan pelayanan publik, memperbaiki kualitas *governance*, dan meningkatkan daya saing. Informasi ini penting untuk mengetahui apakah proses pembentukan daerah yang selama ini dilakukan telah benar-benar mampu membuat DOB tersebut berhasil memenuhi janjinya. Apakah proses yang selama ini terjadi justru menghasilkan DOB yang kurang mampu mewujudkan janji dan tujuan pembentukannya? Apa yang mesti harus dilakukan oleh pemerintah untuk menjamin agar pembentukan DOB benar-benar mampu memenuhi janjinya memperbaiki kesejahteraan masyarakat, pelayanan publik, kualitas *governance*, dan daya saing daerah?

1.2. Kerangka Konseptual

Penataan daerah menjadi isu penting dalam kebijakan desentralisasi di Indonesia. Fragmentasi spasial yang semakin tinggi terkait dengan semakin intensnya penambahan jumlah daerah otonom di Indonesia selama dekade terakhir ini telah menimbulkan berbagai

pertanyaan tentang apakah pembentukan daerah otonom baru itu benar-benar memberi manfaat bagi daerah, negara, dan warganya. Sejak PP 129 tahun 2000 membuka kran bagi daerah untuk mengusulkan pembentukan daerah baru telah lahir 205 daerah otonom baru (DOB), yang terdiri dari 7 provinsi, 164 kabupaten, dan 34 kota. Berbagai studi telah dilakukan untuk mengevaluasi pembentukan DOB, namun sejauh ini belum ada evaluasi yang menyeluruh baik dilihat dari cakupan jumlah DOB ataupun aspek yang dinilai.

Pembentukan DOB yang relatif masif dalam dekade terakhir ini dan banyaknya usulan untuk pembentukan DOB telah menimbulkan kontroversi di kalangan akademisi, praktisi, dan para politisi. Pro dan kontra tentang fragmentasi daerah melalui pembentukan daerah otonom baru dan pemecahan satu daerah kedalam dua atau lebih DOB menjadi keniscayaan. Masing-masing pihak memiliki argumentasinya sendiri untuk mendukung posisinya terhadap pembentukan DOB. Kajian yang lebih menyeluruh diperlukan untuk mengklarifikasi argumen dari masing-masing pihak dan mengumpulkan fakta-fakta untuk memperjelas klaim dari pembentukan DOB selama ini, terutama terkait dengan implikasinya terhadap kesejahteraan rakyat, perbaikan kualitas *governance*, perbaikan pelayanan publik, dan peningkatan daya saing.

Kontroversi tentang fragmentasi dan konsolidasi daerah telah lama berkembang dalam kajian pemerintahan dan administrasi publik. Para pengikut teori *public choice* menganggap fragmentasi daerah, misalnya melalui pembentukan daerah baru, sebagai sesuatu yang positif karena semakin banyak daerah akan membuat kompetisi daerah dalam menawarkan pelayanan, pajak, dan fasilitas investasi menjadi semakin tinggi. Jika mobilitas warga dan kapital tidak memiliki kendala, semakin banyak daerah akan memberi semakin banyak pilihan untuk berinvestasi. Daerah akan terdorong untuk menawarkan fasilitas, kemudahan, dan pelayanan kepada warga untuk menarik investasi masuk ke daerahnya. Fragmentasi daerah karenanya dapat menciptakan tekanan pada daerah lainnya untuk memperbaiki daya saingnya dalam memperebutkan investasi yang terbatas.

Dari perspektif ilmu politik dan pemerintahan, pembentukan DOB seringkali dijustifikasi karena membuat jarak fisik dan kejiwaan antara warga dengan pemerintahnya menjadi semakin dekat. Ketika jarak fisik antara warga dengan pemerintah dan para pejabatnya menjadi semakin dekat maka warga akan menjadi semakin mudah berpartisipasi dalam kegiatan pemerintahan. Aspirasi dan kepentingan warga menjadi semakin mudah tersalurkan dalam proses kebijakan daerah. Representasi warga dalam proses pembuatan kebijakan publik di daerah juga akan menjadi semakin tinggi. Jika hal tersebut terjadi maka kebijakan pemerintah daerah akan menjadi semakin *responsive* terhadap kebutuhan warganya

dan rasa kepemilikan warga terhadap kebijakan daerah juga menjadi semakin kuat. Kedekatan jarak fisik juga membuat warga semakin mudah mengontrol jalannya penyelenggaraan pemerintahan daerah. Karena itu fragmentasi daerah bukan hanya akan membuat pemerintah menjadi semakin partisipatif tetapi juga dapat memperbaiki akuntabilitas pemerintahan.

Dari sisi kejiwaan, kedekatan warga dengan pemerintah dan para pejabatnya akan membuat hubungan emosional antara pemerintah dengan warganya akan menjadi semakin mudah dibangun. Ketika hubungan emosional warga dengan pemerintah dan para pejabatnya menjadi semakin kuat maka afeksi warga terhadap pemerintah menjadi semakin kuat pula. Karena itu tidak mengherankan kalau beberapa pihak sering mengklaim fragmentasi daerah dapat membuat meningkatkan kepercayaan publik terhadap pemerintahnya. Fragmentasi daerah dapat membuat jarak kejiwaan antara pemerintah dengan warganya menjadi semakin rendah dan warga menjadi semakin mudah menilai apakah pemerintah peduli kepada kepentingan, dapat dipercaya, dan mampu memenuhi kebutuhannya.

Fragmentasi daerah sering juga dijadikan alasan untuk memperbaiki akses warga terhadap pelayanan publik. Beberapa pengalaman pembentukan dan pemekaran daerah di beberapa negara lainnya seperti Polandia menunjukkan bagaimana fragmentasi daerah dijadikan sebagai argumentasi untuk meningkatkan akses warga terhadap pelayanan publik. Ketika daerah baru dibentuk, atau dipecah menjadi beberapa daerah baru, maka pusat kegiatan pemerintahan dan pelayanan publik akan menjadi semakin dekat dengan tempat tinggal warga. Ketika lokasi penyelenggaraan kegiatan pemerintahan dan pelayanan publik menjadi semakin dekat maka tentu warga akan menjadi semakin mudah mengakses pelayanan publik dan karenanya pelayanan publik akan menjadi semakin efisien pula.

Pembentukan daerah baru sering juga didorong oleh pertimbangan keadilan sosial. Ketika sekelompok warga merasa bahwa keberadaannya kurang diperhatikan oleh pemerintah dan diperlakukan secara tidak adil oleh kelompok mayoritas yang menguasai pemerintah daerah maka keinginan untuk membentuk daerah sendiri menjadi mengemuka. Apalagi ketika kelompok tersebut memiliki ciri-ciri sosial yang sama seperti etnisitas, agama, kesejarahan dan tingkat kohesivitas yang tinggi maka kecenderungan untuk menuntut pembentukan pemerintahan daerah sendiri cenderung amat tinggi. Kelompok warga tersebut beranggapan bahwa ketika mereka memiliki pemerintahan daerah sendiri maka mereka akan mengelola kepentingan mereka menjadi lebih efektif dan *responsive* sehingga kemakmuran warganya juga akan menjadi semakin baik. Pembentukan daerah baru dianggap dapat menjadi solusi

terhadap ketidakadilan dalam hubungan antara kelompok tetapi juga dapat memperkuat identitas kelompok dan daerah.

Dalam arus yang berbeda, muncul beberapa pemikiran yang mendorong terjadinya integrasi wilayah, seperti yang terkandung dalam teori-teori *new regionalism*, *new functionalism*, hak property (*property right*), dan biaya transaksi. Semua teori tersebut dengan argumentasinya masing-masing menjelaskan pentingnya integrasi wilayah dilakukan karena hal tersebut dapat memberi manfaat yang tidak dapat diperoleh ketika satu daerah atau wilayah berdiri sendiri. Teori-teori tersebut dapat menjelaskan mengapa beberapa negara seperti Jepang, Canada, Amerika Serikat, Australia, Denmark, dan Afrika Selatan melakukan konsolidasi daerah dengan mendorong integrasi dua atau lebih satuan pemerintahan menjadi satuan yang lebih luas. Penggabungan daerah umumnya dilakukan pada tingkat kabupaten/kota (*municipalities*).

Perspektif *new regionalism* menjelaskan bagaimana integrasi wilayah dapat memperkuat identitas wilayah, mendorong mereka untuk fokus pada masalah bersama, dan mengatasi berbagai masalah yang muncul karena saling ketergantungan yang terjadi pada wilayah itu. Walaupun perspektif ini banyak digunakan untuk menjelaskan integrasi wilayah antarnegara, seperti yang terjadi di dalam Uni Eropa, namun perspektif ini banyak juga digunakan untuk menjelaskan pentingnya integrasi wilayah dalam suatu negara. Integrasi wilayah dapat memperbesar skala ekonomi dan membuat produksi barang dan jasa menjadi lebih murah.

Sebagaimana *new regionalism*, teori-teori *new functionalism* juga menjelaskan bahwa dalam masyarakat industrial ketergantungan antar sektor akan menjadi semakin kuat dan integrasi sektoral tidak dapat dilakukan dengan mudah ketika terjadi fragmentasi wilayah. Integrasi wilayah tidak secara otomatis terjadi, tetapi melalui sebuah proses sosial dan politik yang melibatkan kepentingan para aktor dan pergeseran nilai-nilai yang terjadi dalam masyarakat yang tinggal di wilayah tersebut. Integrasi wilayah akan dapat dengan mudah dilakukan ketika masing-masing daerah mengalami kesulitan untuk menyelesaikan masalahnya sendirian. Kebutuhan untuk menyelesaikan masalah bersama tersebut sering menjadi faktor pendorong terjadinya integrasi wilayah. Integrasi wilayah dapat membuat mereka dapat memaksimalkan pencapaian kesejahteraan. Kedua perspektif ini, *new regionalism* dan *new functionalism*, menjelaskan bahwa integrasi wilayah menjadi kebutuhan yang tak terhindarkan karena adanya saling ketergantungan antarwilayah dan antarsektor yang tidak mungkin diselesaikan oleh satu daerah sendirian dan adanya kebutuhan untuk memaksimalkan kemampuan mereka dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Teori hak properti menjelaskan bahwa kebutuhan untuk adanya pengaturan kelembagaan baru diperlukan karena adanya eksternalitas. Ketika manfaat/kerugian dari satu kegiatan melewati batas-batas yurisdiksi satu daerah maka para pihak yang ingin melakukan internalisasi pasar akan menuntut perubahan kelembagaan, ketika mereka menilai manfaat dari internalisasi itu akan melebihi dari biayanya. Walaupun teori ini dikembangkan untuk menjelaskan perubahan kelembagaan dalam pasar namun sebenarnya penerapannya juga dapat digunakan untuk menjelaskan munculnya kebutuhan integrasi kelembagaan dan wilayah. Ketika muncul kebutuhan untuk menginternalisasikan kegiatan ekonomi, pembangunan, dan pelayanan publik yang seringkali melewati batas-batas administratif satu daerah maka integrasi wilayah menjadi salah satu pilihan yang dapat dilakukan. Teori ini berpendapat bahwa sebenarnya kebutuhan untuk melakukan integrasi wilayah dapat muncul dari bawah, yaitu ketika para aktor di daerah ingin menginternalisasikan manfaat dari kegiatan ekonomi dan pelayanan publik.

Sedangkan teori biaya transaksi, yang banyak dikembangkan dalam ekonomi kelembagaan, berargumentasi bahwa fragmentasi daerah akan membuat biaya untuk menangkap keuntungan dari pertukaran dalam pasar menjadi lebih tinggi. Perbedaan struktur *governance* antar daerah, termasuk peraturan dan prosedur, yang mesti harus direspon oleh para pelaku pasar membuat biaya transaksi menjadi lebih mahal. Biaya transaksi disini mencakup semua biaya yang diperlukan merumuskan, menegosiasikan, memonitor, dan memaksakan kepatuhan terhadap kontrak. Ketika fragmentasi daerah menjadi semakin tinggi maka biaya yang harus dibayar untuk memastikan daerah memiliki kinerja yang baik dalam mengelola kegiatan ekonomi dan pelayanan publik di daerah juga menjadi semakin mahal. Kegiatan monitoring dan koordinasi antar susunan pemerintahan dan para pejabatnya menjadi semakin mahal. Semakin tinggi fragmentasi daerah semakin besar biaya transaksi yang harus dibayar oleh negara dan warganya. Keinginan untuk memperkecil biaya transaksi menjadi salah satu faktor yang mendorong adanya kebutuhan untuk melakukan konsolidasi dan integrasi daerah.

Berbagai teori diatas menjelaskan mengapa banyak negara dalam beberapa dekade terakhir ini berusaha melakukan konsolidasi dan integrasi daerah. Integrasi menawarkan banyak kesempatan dan manfaat yang tidak mungkin diperoleh oleh daerah, para pelaku ekonomi, dan warga pada umumnya, ketika mereka memiliki wilayah yang terfragmentasi kedalam wilayah yang sempit. Namun, kebutuhan untuk melakukan integrasi sering tidak dapat diwujudkan karena banyak sekali kendala yang dihadapi oleh daerah dan negara dalam mewujudkan integrasi wilayah. Ada banyak kendala dalam *supply* untuk integrasi wilayah,

terutama kemauan elit politik di daerah. Jika elit politik di daerah menilai otonomi politik lebih penting dari berbagai manfaat yang dijanjikan oleh integrasi wilayah maka mereka tentu tidak tertarik untuk melakukan integrasi wilayah. Begitu pula dengan elit birokrasi yang mungkin khawatir akan kehilangan peran jika integrasi dilakukan, mereka akan melakukan berbagai cara untuk menghambat terjadinya integrasi wilayah.

Dengan mengkaji teori dan pemikiran yang mendasari fragmentasi dan integrasi daerah maka beberapa isu yang terkait dengan pembentukan daerah otonom baru dapat dirumuskan. Pertama, isu tentang kesejahteraan ekonomi. Para penggagas teori pro pada fragmentasi dan pro pada integrasi sama-sama mengklaim bahwa, dengan argumentasi yang berbeda, pilihannya akan dapat memperbaiki kesejahteraan warganya. Kesejahteraan akan dapat diperoleh ketika kompetisi antar daerah menjadi semakin ketat, daerah akan menawarkan fasilitas yang menarik agar orang mau tinggal di daerah. Mereka juga akan menawarkan besaran pajak yang kompetitif untuk menarik investasi masuk ke daerahnya. Sebaliknya, mereka yang pro pada integrasi juga mengklaim peningkatan kesejahteraan melalui besaran skala ekonomi yang membuat produksi barang dan jasa menjadi lebih efisien. Produksi barang dan jasa juga menjadi lebih efisien ketika biaya transaksi menjadi lebih kecil dan internalisasi dapat dilakukan secara murah. Hal itu semua dapat dilakukan jika integrasi wilayah dilakukan.

Kedua, isu tentang kualitas *governance*. Para pendukung fragmentasi daerah mengklaim bahwa fragmentasi daerah akan membuat kualitas *governance* menjadi lebih baik karena hal itu akan mendekatkan institusi pemerintah, proses pembuatan kebijakan, dan para penjabatnya menjadi lebih dekat dengan warganya. Fragmentasi membuat proses pemerintahan dan pelayanan publik menjadi lebih dekat dengan warganya. Dalam situasi seperti itu, maka warga akan menjadi lebih mudah untuk berpartisipasi dalam proses kebijakan daerah. Mereka juga akan menjadi semakin mudah dalam mengendalikan proses pengambilan keputusan dan perencanaan agar kegiatan pemerintahan dan pelayanan publik mampu menjawab kebutuhan daerah. Pemerintah, kebijakan, dan pejabatnya menjadi semakin akuntabel pada warganya. Sebaliknya, para penggagas integrasi wilayah menyatakan bahwa integrasi wilayah akan dapat memperbaiki efisiensi dan efektivitas dari penyelenggaraan pemerintahan, melalui banyak mekanisme seperti semakin rendahnya biaya transaksi, biaya internalisasi, dan koordinasi. Integrasi horizontal dan vertical akan membuat penyelenggaraan pemerintahan menjadi semakin mudah dan kualitas *governance* juga akan meningkat dengan sendirinya.

Ketiga, isu ketiga yang menjadi rasionalitas dari fragmentasi dan integrasi adalah perbaikan pelayanan publik. Jarak yang jauh antara kegiatan pemerintahan dan pelayanan publik dengan warganya sering membuat akses terhadap pelayanan menjadi terbatas. Fragmentasi diharapkan dapat memperbaiki akses terhadap pelayanan publik. Sebaliknya, mereka yang pro integrasi juga berargumentasi bahwa konsolidasi daerah akan membuat daerah dapat memperbaiki efisiensi dan pemerataan dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Ketika konsolidasi dilakukan dengan menggabung dua atau lebih daerah menjadi satu daerah maka skala pelayanan publik di daerah menjadi semakin besar dan dengan skala pelayanan yang lebih besar maka pelayanan publik akan menjadi lebih efisien. Skala pelayanan yang lebih besar akan selalu diikuti oleh efisiensi yang lebih tinggi. Integrasi wilayah juga dapat membuat penerapan standar pelayanan yang sama diterapkan pada wilayah yang lebih luas sehingga akses terhadap kualitas pelayanan dapat diwujudkan.

Keempat, isu yang seringkali diperdebatkan dalam perdebatan antara fragmentasi vs integrasi daerah adalah daya saing daerah. Para penggagas fragmentasi menyatakan bahwa fragmentasi akan dapat menciptakan iklim persaingan antar daerah. Daerah akan dihadapkan pada situasi untuk memperbaiki infrastruktur daerah, membuat kebijakan yang pro-investasi, dan meningkatkan kualitas sumberdaya manusianya karena dihadapkan pada penawaran investasi yang terbatas. Semakin banyak daerah membuat tekanan untuk melakukan perbaikan daya saing daerah menjadi semakin besar. Sementara para pendukung integrasi wilayah berargumentasi bahwa daya saing daerah justru akan semakin baik ketika skala ekonomi daerah menjadi semakin besar, biaya transaksi menjadi semakin tinggi, dan biaya internalisasi pasar juga semakin murah. Hal itu hanya dapat diwujudkan ketika integrasi wilayah dapat dilakukan.

Dengan melihat keempat faktor tersebut, sesungguhnya dapat diukur kinerja pemerintah daerah dalam rangka memenuhi tujuan otonomi daerah. Tentu saja tidak dapat dipungkiri, kemampuan aparat pemerintah (kualitas dan kuantitas) mempunyai peranan yang sangat penting dalam kesuksesan jalannya roda pemerintahan. Hal ini disadari oleh Pemerintah Kota Banjar. Dengan komposisi PNS yang berjumlah 3.634 orang pada tahun 2009, Pemerintah Kota Banjar dituntut untuk mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya berdasarkan amanat Peraturan Walikota Banjar No. 14-HUK/03/2005 tanggal 7 Maret 2005 tentang Komite Penanggulangan Kemiskinan Daerah Di Kota Banjar.

1.3. Rumusan Masalah

Sebagai sebuah dampak dari pemekaran daerah, tentu saja menimbulkan berbagai implikasi seperti diperlukannya jabatan baru yang lebih tinggi, diperlukannya jumlah PNS

yang lebih banyak, diperlukannya anggaran pemerintah daerah yang lebih besar, pembangunan fisik yang lebih banyak, dengan asumsi semua itu akan mampu untuk memenuhi amanat Otonomi Daerah. Namun perlu diperhatikan lebih jauh, apakah birokrasi pada pemerintahan daerah pemekaran mampu menjawab tantangan utama dari otonomi daerah, kesejahteraan masyarakat?

Atas dasar pemikiran ini maka permasalahan studi dirumuskan kedalam pertanyaan sebagai berikut: “Sejauhmana kinerja Pemerintah Kota Banjar dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya?”

1.4. Tujuan dan Ruang Lingkup Studi

- **Tujuan Studi**

Tujuan penelitian adalah sebagai berikut: “Menganalisis sejauhmana kinerja Pemerintah Kota Banjar dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya”.

- **Ruang Lingkup Studi**

1. **Lingkup Substansi :**

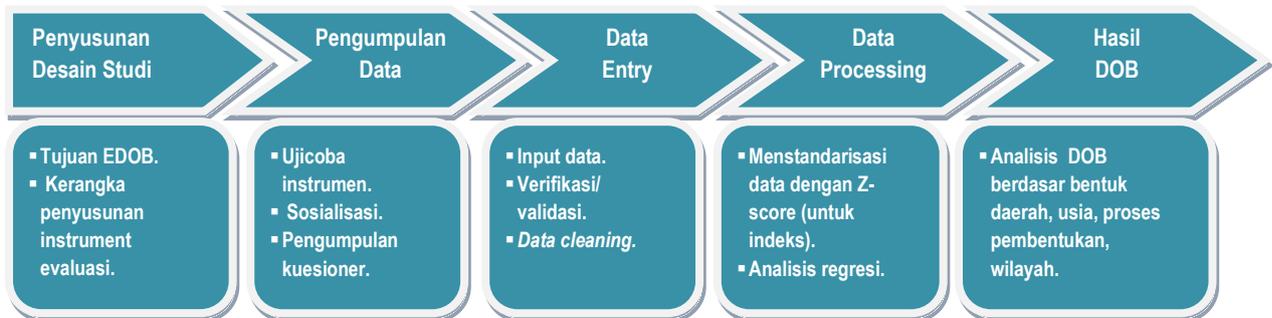
Substansi kajian dalam penelitian ini adalah kesejahteraan yang dirasakan masyarakat sebagai dampak dari pemekaran wilayah. Dalam melihat kesejahteraan maka kajian akan difokuskan pada kinerja birokrasi Pemerintah Kota Banjar.

BAB II

Metode Penelitian/Studi

Metode yang digunakan dalam melakukan penilaian kinerja daerah otonom hasil pemekaran ini adalah didasarkan atas Permendagri Nomor 21 Tahun 2010 tentang Evaluasi Daerah Otonom Hasil Pemekaran (EDOB) Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Pada intinya metode evaluasi menggunakan pengukuran indeks. Perhitungan angka indeks merupakan salah satu metode yang digunakan untuk mendapatkan skor akhir penilaian kinerja. Dengan membuat peringkat indeks diharapkan dapat menggambarkan kinerja daerah dalam mencapai tujuan otonomi daerah. Berikut tujuan pengembangan studi menggunakan perhitungan angka indeks : (a) Membangun penilaian dan peringkat keberhasilan DOB dalam mencapai tujuan DOB; (b) Menguji tingkat signifikansi hubungan antara faktor-faktor terkait dengan profil daerah (usia, proses pembentukan, tipe daerah otonomi).

Gambar 1.5: Metode Evaluasi Daerah Otonomi Baru



Sumber: Permendagri Nomor 21 Tahun 2010

2.1. Pengembangan Faktor, Aspek dan Indikator

Instrumen pengukuran didasarkan pada tujuan otonomi daerah. Dasar perumusan ”faktor” dalam evaluasi DOB adalah Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa tujuan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan publik, dan daya saing daerah. Selain itu, ditambahkan faktor Tata Pemerintahan yang Baik (*Good Governance*) sebagai wujud rasa

kepedulian terhadap upaya pembenahan tata kelola pemerintahan daerah dengan mencermati dinamika yang berkembang sejak reformasi didengungkan tahun 1998.

2.2. Indikator pengukuran berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 21 Tahun 2010.

Untuk mencapai tujuan otonomi daerah (faktor evaluasi DOB), perlu diketahui penilaian “variabel” yang menggambarkan kinerja daerah dalam mencapai tujuan otonomi daerah. Selanjutnya untuk mengukur sejauh mana kemampuan daerah dalam memenuhi tingkat variabel yang ditetapkan untuk mencapai tujuan otonomi daerah, maka digunakan indikator sebagai ukurannya. Pada Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 21 Tahun 2010 Tabel 2.1, terdapat 33 indikator yang menjadi bagian dari 14 variabel. Dalam proses evaluasi ini istilah variabel kemudian diubah menjadi “aspek” karena yang menjadi ukuran variabel dalam penelitian ini adalah indikator itu sendiri. Penetapan indikator tersebut memperhatikan 7 (tujuh) persyaratan utama yang harus dipenuhi oleh suatu indikator, yaitu: (a) Ketersediaan data; (b) Kemudahan dalam memperoleh data; (c) Kemudahan dalam proses penghitungan data; (d) Relevan; (e) Terukur; (f) Akurat dan valid; dan (g) Reliabel.

2.3. Pengumpulan Data

Data diperoleh dari kuesioner yang diisi oleh pemerintah daerah dan data sekunder lainnya. Sebelum dilakukan pengisian kuesioner untuk mengumpulkan data kebutuhan EDOB diselenggarakan Sosialisasi dan Rapat Teknis dengan seluruh pemerintah daerah hasil pemekaran pada tanggal 24 April 2010. Peserta dari pemerintahan daerah menghadiri Rapat Teknis dengan membawa kuesioner yang sudah diisi, profil daerah, rekap APBD selama 10 tahun, serta data pendukung lain yang dianggap perlu. Pengumpulan data juga ada yang dilakukan melalui pengiriman langsung melalui Pos atau email yang sudah ditetapkan.

2.4. Verifikasi dan Validasi Data

Verifikasi data dan kunjungan lapangan disertai juga dengan kuesioner sebagai data dasar. Verifikasi dan validasi terhadap data dilakukan untuk mengecek kelengkapan dan keakuratan data. Terhadap data yang meragukan, dilakukan konfirmasi kepada pemerintah daerah yang bersangkutan untuk segera melengkapinya, agar tidak menyebabkan distorsi atau kesalahan pada saat pengolahan data maupun analisis data. Selain itu, dilakukan pengecekan lapangan terhadap data yang tidak terkumpul, meskipun jumlah daerah yang dapat dikunjungi sangat terbatas. Hal ini dimaksudkan untuk melengkapi kekurangan data serta untuk melihat kondisi obyektif di daerah yang bersangkutan.

2.5. Prosedur Pengolahan Data

Teknik Perhitungan Indeks. Perhitungan indeks dilakukan untuk membandingkan kinerja pemerintah daerah dari setiap 205 Daerah Otonomi Hasil Pemekaran (DOB) yang terdiri dari 7 provinsi, 164 kabupaten dan 34 kota. Berikut tahap proses pengolahan dan analisis data.

Tahap Awal (Pembagian Kluster). Output dari pengolahan dan analisa data adalah untuk menghasilkan tabel peringkat keberhasilan DOB. Untuk menghasilkan output tersebut data set distandardisasi kemudian dikompositkan menggunakan bobot. Pada tahap awal, daerah otonomi baru dikelompokkan menjadi 2 kluster yaitu kluster provinsi dan kabupaten/kota Perlakuan atas data ekstrim. Setelah dilakukan pembagian kluster, tahap selanjutnya yaitu mengganti data ekstrim dengan proses sebagai berikut: (a) Menghitung trimmed rata-rata dan trimmed standar deviasi setiap indikator. Standar deviasi dan rata-rata dihitung pada 95% dari pusat distribusi (untuk 2,5% batas atas dan bawah tidak dihitung untuk menentukan rata-rata dan standar deviasi); (b) Setiap observasi pada indikator yang terletak di atas 2,5 diganti dengan (rata-rata + 2,6 X trimmed standar deviasi) jika berada pada ekor kanan, dan jika berada pada ekor kiri diganti dengan (rata-rata - 2,6 X trimmed standar deviasi).

Prosedur Standardisasi. Dari setiap item indikator distandardisasi, sehingga diperoleh skor standardisasi. Asumsi dari penggunaan pendekatan ini adalah sebaran skor yang diperoleh secara statistik terdistribusi secara normal. Standardisasi atau normalisasi skor diterapkan terhadap seluruh indikator untuk menghilangkan satuan skor masing-masing indikator yang memiliki ukuran berbeda dengan skala nominal, skala ordinal, dan rasio. Dengan asumsi bahwa semua indikator dinilai dengan skala 0 sampai dengan 100, di mana skor 0 adalah skor terjelek suatu daerah untuk masing-masing indikator yang dimaksud, sedangkan skor 100 adalah skor terbaik suatu daerah untuk masing-masing indikator yang dimaksud; maka normalisasi dapat dilakukan dengan menggunakan rumus:

$$\text{Skor Standardisasi } x_i = 100 \times \frac{(X_i - X_{\min})}{(X_{\max} - X_{\min})}$$

Berikut ini adalah faktor yang akan diteliti.

Faktor 1: Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat

Aspek 1: Aspek Kemakmuran Masyarakat

Indikator:

1. Laju pertumbuhan PDRB per kapita.
2. Penurunan tingkat kemiskinan.

2.5.1. Faktor Kesejahteraan Masyarakat

Para penggagas pembentukan daerah otonom baru seringkali berargumentasi bahwa pembentukan daerah otonom baru akan dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat. Beberapa teori menjustifikasi argumentasi ini dengan mengatakan bahwa fragmentasi daerah akan dapat mendorong kompetisi antar daerah. Daerah akan memperebutkan investasi dan modal yang terbatas dan mendorong mereka untuk lebih efisien. Pembentukan daerah juga diharapkan dapat memperbaiki rasa keadilan karena adanya daerah otonom baru memungkinkan pemerintah daerah baru tersebut untuk memperhatikan kepentingan kelompok-kelompok yang selama ini terpinggirkan. Banyak daerah baru dibentuk karena sekelompok pemangku kepentingan merasa kepentingannya kurang diperhatikan oleh pemerintah induknya. Karena itu ketika mereka berhasil membentuk daerah otonom baru diharapkan pemerintah DOHP itu lebih peduli kepada kepentingan mereka.

Fragmentasi daerah diharapkan dapat membuat pemerintah menjadi lebih fokus kepada kelompok penduduk yang selama ini terpinggirkan. Mereka mendukung pembentukan daerah baru karena berharap pemerintah daerah yang baru akan lebih peduli dengan kesejahteraan mereka. Menilai kinerja DOHP dalam meningkatkan kesejahteraan warganya menjadi amat penting dalam menilai keberhasilan pembentukan daerah.

Kesejahteraan masyarakat yang menjadi salah satu tujuan otonomi daerah di Indonesia, yang dalam evaluasi ini diukur berdasarkan perbandingan relatif antar DOHP yang dinilai kinerjanya melalui indeks komposit dari indikator-indikator, yaitu: laju pertumbuhan PDRB per kapita, penurunan angka kemiskinan, kebijakan pemberdayaan penduduk miskin, produk hukum kesetaraan gender, dan bentuk kelembagaan penanganan kesetaraan gender. Indeks ini menunjukkan posisi tiap daerah terhadap standar kinerja yang ditetapkan oleh evaluator, dari peningkatan kesejahteraan masyarakat.

No Faktor	Indikator	Bobot
1.	Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat	30%
1.1	Aspek Kemakmuran Masyarakat	80%
	<p data-bbox="360 593 979 629">1.1.1 Laju Pertumbuhan PDRB Per Kapita</p> <p data-bbox="459 651 576 680">Definisi:</p> <p data-bbox="477 703 1294 1010">PDRB merupakan singkatan dari Produk Domestik Regional Bruto, yaitu penjumlahan nilai output bersih perekonomian yang dihasilkan dari seluruh kegiatan ekonomi (mulai kegiatan pertanian, pertambangan, industri pengolahan, sampai jasa) di suatu wilayah tertentu (provinsi, kabupaten/kota) dalam kurun waktu tertentu (biasanya dihitung dalam satu tahun kalender). PDRB per Kapita adalah angka perbandingan antara PDRB suatu daerah dengan jumlah penduduk di daerah tersebut.</p> <p data-bbox="459 1144 695 1173">Cara Menghitung:</p> <p data-bbox="477 1196 1294 1671">PDRB dihitung dengan cara melihat nilai tambah barang dan jasa atas dasar harga konstan, yaitu nilai tambah barang dan jasa tersebut dihitung dengan menggunakan harga yang berlaku pada satu tahun tertentu. Angka ini berguna untuk memonitor pertumbuhan ekonomi dari tahun ke tahun. Laju pertumbuhan ekonomi tersebut dihitung menggunakan rumus CAGR (<i>Compound Annual Growth Rate</i>). Data yang digunakan adalah data PDRB per kapita daerah otonom pada 3 tahun terakhir.</p> <p data-bbox="459 1693 1270 1778"><i>Treatment</i> data ekstrim dengan mengganti data ekstrim dengan nilai minimum dan maksimum :</p> <p data-bbox="477 1800 643 1830">Min = - 22%</p> <p data-bbox="477 1852 643 1881">Max = 29 %</p> <p data-bbox="483 1904 1294 2000">- Jarak minimum ke rata-rata, harus sama dengan jarak maximum ke rata-rata.</p>	30%

No	Faktor	Indikator	Bobot
		- Dipilih jarak terdekat di antara kedua jarak sebagai standar jarak ke rata-rata.	
		<p>1.1.2 Tingkat Kemiskinan</p> <p>Definisi:</p> <p>Definisi kemiskinan yang digunakan dalam konteks ini mengacu pada definisi kemiskinan BPS. Pada tahun 1994, BPS merumuskan kemiskinan sebagai kondisi di mana seseorang hanya dapat memenuhi kebutuhan makannya kurang dari 2.100 kalori per kapita per hari.</p> <p>Cara menghitung:</p> <p>Angka kemiskinan dihitung melalui Rata-rata Rasio Jumlah Penduduk Miskin terhadap Total Penduduk selama 3 th terakhir. Nilai ini memiliki nilai yang <i>reverse direction</i>. Semakin kecil tingkat kemiskinan, maka kinerja suatu daerah semakin baik.</p> <p><i>Treatment</i> data ekstrim:</p> <p>Outlier: 2 SD + rata-rata</p> <p>Min = 2,57%</p> <p>Max = 62 %</p>	40%

PDRB harga konstan per tahun

Tahun	Jumlah Penduduk (Jiwa)	PDRB (Rp. Juta)
Tahun Pertama [2004]	164.371	562.184,326
Tahun Kedua [2005]	166.297	588.215,840
Tahun Ketiga [2006]	170.286	615.936,270
Tahun Keempat [2007]	180.744	646.323,900
Tahun Kelima [2008]	184.577	677.455,670
Tahun keenam [2009]	185.993*	711.570,190**

Sumber Data: Jumlah Penduduk dari BPS, Susenas 2004-2005; BAPPENAS dan BPS Kota Banjar, Suseda 2006; BAPPEDA dan BPS Prov. Jawa Barat, Suseda 2007-2008 PDRB tahun 2003-2008, BPS Kota Banjar

*) Suseda Provinsi Jawa Barat 2009

**) Angka Proyeksi

Angka Kemiskinan

Tahun	Jumlah Penduduk (Jiwa)	PDRB (Rp. Juta)
Tahun Pertama [2004]	16.939	10,31
Tahun Kedua [2005]	19.627	11,80
Tahun Ketiga [2006]	19.277	11,32
Tahun Keempat [2007]	12.902	7,14
Tahun Kelima [2008]	9.145	4,95
Tahun keenam [2009]	-	-

Sumber Data: BPS Kota Banjar

Angka Kemiskinan Tahun 2004,2006,2007 berdasarkan Susenas Modul Konsumsi; Tahun 2005 berdasarkan hasil PSE05; Tahun 2008 berdasarkan hasil PPLS

Catatan:

*) Penentuan “Angka Kemiskinan” mengacu pada definisi kemiskinan menurut BPS (kemiskinan adalah kondisi dimana seseorang hanya dapat memenuhi kebutuhannya kurang dari 2.100 kalori per kapita per hari).

**) Persentase Angka Kemiskinan dihitung dari “jumlah Penduduk Miskin” tahun bersangkutan dibagi “Total Jumlah Penduduk” pada tahun bersangkutan.

BAB III

KESIMPULAN

1. Berdasarkan hasil Evaluasi Daerah Otonom Kota Banjar merupakan salah satu kota berkategori berhasil dalam faktor kesejahteraan masyarakat. Hal ini dilihat dari tingkat PDRB Kota Banjar yang terus meningkat tiap tahunnya dan berbanding terbalik dengan angka kemiskinan yang cenderung berkurang tiap tahunnya
2. Dalam menunjang komitmen mensejahterakan masyarakat, Pemerintah Kota Banjar telah mengeluarkan beberapa kebijakan terkait pemberdayaan penduduk miskin, dengan dasar hukum berupa Peraturan Walikota Banjar No. 14-HUK/03/2005 tentang Komitmen Penanggulangan Kemiskinan Daerah Di Kota Banjar yang selanjutnya dituangkan dalam Perda No. 11/2009 tentang RPJMD Kota Banjar Tahun 2009-2013. Hal ini menunjukkan kinerja yang baik Pemda Kota Banjar.
3. Model yang digunakan pada evaluasi ini (berdasarkan Permendagri Nomor 21 Tahun 2010), dapat dikatakan sebagai metode yang efektif dan efisien dalam mengukur kinerja pemerintahan daerah di Indonesia, dengan sample Pemerintah Kota Banjar

Referensi

- 1. Permendagri Nomor 21 Tahun 2010 tentang Pedoman Evaluasi Daerah Otonom Hasil Pemekaran Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;**
- 2. Buku Laporan EDOHP;**
- 3. Data Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD);**
- 4. Buku Daerah Dalam Angka Kota Banjar, Provinsi Jawa Barat.**

WebSite

www.depdagri.go.id.