

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perjalanan bangsa Indonesia dalam menempuh cita-cita berbangsa dan bernegara yang adil, makmur menuju masyarakat sejahtera begitu penuh dengan lika liku. Terlebih ketika rezim orde baru memimpin kekuasaan di negeri ini selama 30 tahun. Bangsa ini terpusat oleh pemerintahan yang otoriter. Semua peraturan pemerintah bersifat sentralistik. Implikasinya tentu saja membuat pemerintah daerah baik Provinsi, Kabupaten dan Kota kehilangan kemandiriannya dalam mengelola sumber daya alam di dalamnya.

Setelah jatuhnya Rezim Orde Baru pada tahun 1998, saat itulah muncul harapan baru untuk memperbaiki kondisi dan bentuk Negara kearah yang lebih baik. Perdebatanpun muncul terkait dengan bentuk Negara yang akan di berlakukan di Indonesia. Sejak masa transisi di Indonesia muncul usulan dari berbagai pihak bahwa bentuk Negara yang bersifat “ Federasi “ merupakan salah satu alternative yang terbaik agar keutuhan negara Indonesia dapat dipelihara¹. Perdebatan ini muncul akibat kuatnya sentralistik ketika Rezim Orde Baru memegang kekuasaan selama 30 tahun.

¹ Afan Gafar, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta, Pusaka Pelajar, 2003, hal 1

Sebagian pihak lainpun menginginkan bentuk Negara yang efektif adalah “ Kesatuan “ karena di anggap sebagai penyelamat dan rujukan satu satunya untuk menjaga keutuhan Negara ini².

Dalam hal ini, penulis pun lebih sependapat dengan di bentuknya Negara Kesatuan dengan memberikan otonomi seluas luasnya terhadap daerah .melihat Indonesia sebagai Negara yang Multikultural dan masyarakat yang tinggi tingkat fragmentasinya, maka pilihan Negara Kesatuan sebagai bentuk Negara adalah pilihan yang tepat ketimbang bentuk Negara Federasi³.

Menurut Wasitiono (2002:4) Otonomi Daerah di Indonesia dilaksanakan dalam rangka desentralisasi di bidang pemerintahan. Desentralisasi itu sendiri setidaknya-tidaknya mempunyai tiga tujuan.*Pertama*, tujuan politik, yakni demokratisasi kehidupan berbangsa dan bernegara pada tataran infrastruktur dan suprastruktur politik. *Kedua*, tujuan administrasi, yakni efektivitas dan efisiensi proses-proses administrasi pemerintahan sehingga pelayanan kepada masyarakat menjadi lebih cepat, tepat, transparan serta murah. *Ketiga*, tujuan social ekonomi, yakni meningkatnya taraf kesejahteraan masyarakat.

Didalam bentuk Negara Kesatuan dengan pemberian kewenangan / Otonomi daerah kalangan teoritisi pemerintah dan Politik mengajukan

² Ibid, Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan, hal 3

³ Ibid, Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan, hal 3

sejumlah argument mengapa perlu di berlakukan Desentralisasi⁴. Diantara argument yang sangat banyak di gunakan adalah :

- Efisiensi – efektifitas penyelenggaraan pemerintahan.
- Pendidikan politik
- Pemerintah daerah sebagai persiapan untuk karir politik lanjutan
- Stabilitas politik
- Kesetaraan politik
- Akuntabilitas public

Cheema dan Rondinelli (2003:21) menyampaikan paling tidak ada 14 alasan yang merupakan rasionalitas dari desentralisasi, salah satunya yaitu :

Desentralisasi dapat merupakan cara yang ditempuh untuk mengatasi keterbatasan karena perencanaan yang bersifat sentralistik dengan mendelegasikan sejumlah kewenangan, terutama dalam perencanaan pembangunan, kepada pejabat Daerah yang bekerja di lapangan dan tahu betul masalah yang di hadapi masyarakat. Dengan Desentralisasi maka perencanaan dapat dilakukan sesuai dengan kepentingan masyarakat di daerah yang bersifat heterogen⁵.

Desentralisasi atau Otonomi daerah mulai di berlakukan di Indonesia setelah di keluarkanya UU no.22 tahun 1999 yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas

⁴ Ryass Rasyid, Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2003, hal 20

⁵ 1983, pp. 14 - 16

Desentralisasi. serta UU No.25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara pemerintah Pusat dan Daerah.

Dalam pelaksanaan UU Nomor 22 tahun 1999, belum semua peraturan pelaksanaannya dilengkapi sehingga pelaksanaannya tidak dapat dilakukan secara maksimal dan menimbulkan banyak eksekusi disana sini. Sehingga keluarlah UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah dimana lebih memberikan kewenangan yang lebih luas kepada Daerah.

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 tindak lanjut 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 untuk menilai kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah berdasarkan prinsip tata pemerintahan 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. Di dalam perjalanan Otonomi Daerah perlunya pengaturan yang jelas dari pemerintah pusat dan juga perlunya pedoman yang terarah agar proses perjalanan otonomi daerah sesuai dengan harapan.

Dalam hal ini, penulis akan melakukan penelitian tentang Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang Fokus terhadap Evaluasi Kemampuan Penyelenggaraan Otonomi Daerah atau EKPOD di Kabupaten Kulonprogo, karena, pertama : Kabupaten Kulonprogo merupakan Kabupaten yang tingkat pendapatan daerahnya menempati urutan keempat yakni sebesar Rp. 5.635.414.00 setelah Sleman sebesar Rp. 14.786. 413.00 kemudian kota Yogyakarta Rp. 19.972.896.00 disusul kemudian Bantul Rp. 6.555.905.00, dan Gunungkidul Rp. 4.473.471.00⁶. dan mendapatkan DAU dengan total sebesar 200, 37 milyar. Disusul kemudian Sleman dengan 204,57 milyar, Gunungkidul 157 milyar, Bantul 180 milyar, dan kota Yogyakarta 113, 44 milyar. Dan adapun provonsi DIY sebesar 110, 36

⁶ Deddy Supriyadi, Otonomi Penyelenggaraan Pemernitahan Daerah, Jakarta, Gramedia, 2007, hal 337-367

milyar. Dengan total keseluruhan baik provinsi maupun kabupaten dan kota sebesar 967, 68 milyar⁷.

Kedua, Kondisi perekonomian Kabupaten Kulon Progo menunjukkan adanya peningkatan. Pertumbuhan ekonomi pada tahun 2007 sebesar 4,12 % meningkat menjadi 4,71% pada tahun 2008. Atas Dasar Harga Konstan tahun 2000 Nilai PDRB pada tahun 2007 sebesar Rp.1.587.630.000.000,- naik tahun 2008 menjadi Rp. 1.662.370.000.000,-. Sedangkan atas dasar harga berlaku Nilai PDRB pada tahun 2007 sebesar Rp.2.672.861.000.000,- naik pada tahun 2008 menjadi sebesar Rp.3.038.165.000.000,-.

Ketiga, kulon progo merupakan daerah yang memiliki sumber daya alam yang kaya dan tempat strategis yaitu dilewati oleh 2 (dua) prasarana perhubungan yang merupakan perlintasan nasional di Pulau Jawa, yaitu jalan Nasional sepanjang 28,57 km dan jalur Kereta Api sepanjang kurang lebih 25 km. tetapi masih kurang ter ekpos kekayaan alamnya.

Dengan melihat hal di atas, maka Peneliti akan mengkaji lebih dalam bagaimana sebetulnya Evaluasi Kemampuan Penyelenggaraan Otonomi Daerah Pemerintah Kabupaten Kulonprogo dalam hal kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan juga daya saing daerah.

⁷ Ibid , hal 337-367

B. Rumusan Masalah

Dengan penjelasan di atas mengenai Kemampuan Kinerja Pemerintah Kabupaten Kulonprogo dalam menyelenggarakan Otonomi Daerah, maka peneliti akan merumuskan masalah sebagai berikut :

“Bagaimanakah Kemampuan Kinerja Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Kabupaten Kulonprogo berdasarkan PP No.6 Tahun 2008?”

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dalam penelitian ini adalah : Pertama, Untuk Mengetahui Kemampuan Kinerja Penyelenggara otonomi Daerah Kabupaten Kulonprogo sesuai dengan indicator didalamnya yaitu di lihat dari aspek Kesejahteraan Masyarakat, Pelayanan Umum, dan juga Daya Saing Daerah. Kedua, Untuk mengukur kemampuan kinerja Kabupaten Kulon Progo pada tahun 2008 berdasarkan PP No.6 Tahun 2008.

D. Kegunaan Penelitian

Kegunaan penelitian ini dapat di rumuskan sebagai berikut :

Pertama, Secara teoritis, penelitian ini di harapkan mampu mengembangkan kajian tentang Otonomi Daerah terlebih dengan memperdalam Peraturan pemerintah No.6 th 2008 tentang EKPOD.

Kedua, Secara Praktis, penelitian ini di harapkan dapat menjadi masukan bagi para penyelenggara otonomi daerah dan pembuat kebijakan di

kabupaten kulon progo sehingga nantinya dapat meningkatkan kinerja pemerintah daerah kulom progo setelah selesainya penelitian ini.

E. Kerangka Dasar Teori

Menurut Effendi dan Singarimbun, (1987 : 37). Salah satu unsur penting dan memiliki peranan penting dalam penelitian adalah teori, karena dengan teori inilah peneliti mencoba menerangkan fenomena sosial atau fenomena alam yang menjadi pusat perhatiannya. Pada dasarnya kerangka teori atau kerangka pemikiran merupakan suatu uraian yang menjelaskan variabel dan hubungan antar variabel yang dipergunakan dalam penelitian menurut teori yang sudah ada.

Menurut Morton dalam bukunya Koentjaraningrat (1974 : 32), konsep merupakan definisi apa yang perlu diamati, konsep menentukan adanya hubungan empiris. Jadi konsep merupakan batasan dari gejala yang diamati dalam suatu penelitian. Sedangkan teori adalah perumusan sementara tentang kemungkinan suatu dalil. Teori sebagai titik permulaan dalam arti bahwa dari situlah bersumbernya hipotesa yang akan dibuktikan. Dalam penelitian ini, kerangka dasar teori yang penulis gunakan adalah:

1. Pengertian Kinerja

Pengertian kinerja menurut Prawirosentono yang dikutip kembali oleh 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.⁸ Kinerja yang meningkat secara sederhana dapat dilihat dandiukur dari kenyataan pemerintah yang (mampu) berbuat secara tepat sesuai kebutuhan, responsif, efektif, dan efisien, serta bertanggungjawab mulai dari tahapan perencanaan, pelaksanaan, hingga evaluasi.⁹ Menurut Shaw (1999) yang dikuti kembali oleh 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.¹⁰

Pentingnya pengukuran kinerja akan banyak memberikan manfaat bagi organisasi seperti peningkatan kualitas jasa dan produk, memastikan akuntabilitas dan pengendalian, peningkatan kualitas praktik manajmen, formulasi kebijakan, perencanaan dan penganggaran, menyakinkan ekuitas daripada distribusi dan kemampuan akses atau jasa¹¹. Kinerja organisasi merupakan suatu hal yang amat penting untuk mengetahui keberhasilan

⁸ Lijan Poltak Sinambela, dkk., *Reformasi Pelayanan Publik Teori, Kebijakan, dan Implementasi*, Bumi Aksara, Jakarta, 2007, hal. 5

⁹ Chaidir, Op. cit., hal. 89

¹⁰ Hamid, Edy Suandi dan Sobirin Malian, *Memperkokoh otonomi Daerah: Kebijakan, Evaluasi, dan Sasaran*, UII Press, Yogyakarta, 2004, hal. 73

¹¹ Hamid, Edy Suandy, et,al, *memperkokoh otonomi daerah*, Yogyakarta ,UII press, 2004

organisasi dalam mencapai tujuannya. Oleh karena itu mengukur kinerja organisasi selalu dikaitkan dengan tujuan dan misi organisasi. Untuk dapat memahami secara lebih mendalam perlu diketahui secara jelas terlebih dahulu apakah yang terkandung dalam pengertian kinerja itu sendiri. kinerja atau performance adalah : "Hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing- masing dalam rangka upaya mencapai tujuan organisasi yang bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral maupun etika¹².

Berdasarkan pendapat diatas, dapat dijelaskan bahwa kinerja berhubungan dengan bagaimana melakukan suatu pekerjaan dan menyempurnakan hasil pekerjaan berdasarkan tanggung jawab namun tetap mentaati segala peraturan- peraturan, moral maupun etika. Bagi setiap organisasi penilaian terhadap kinerja merupakan kegiatan yang sangat penting karena penilaian tersebut dapat dipakai sebagai ukuran penilaian keberhasilan suatu organisasi dalam jangka waktu tertentu, bahkan penilaian tersebut juga dapat dijadikan input bagi perbaikan atau peningkatan kinerja organisasi selanjutnya¹³.

¹² Suyadi Prawirosentono. *Kebijakan Kinerja Karyawan: Kiat Membangun Organisasi Kompetitif Menjelang Perdagangan Bebas Dunia*, BPFE, Yogyakarta : 1999.

¹³ Yeremias. T, Keban, *Indikator Pemda : Pendekatan Manajemen dan Kebijakan, Seminar Sehari Kinerja Organisasi Publik : Kebijakan dan Penerapannya*, Jurusan Administrasi Negara, FISIPOL, UGM, 1995 .

2. Konsep Pengukuran Kinerja.

Ukuran kinerja suatu organisasi harus merefleksikan tujuan dan misi dari yang bersangkutan, sehingga antara organisasi yang satu berbeda dengan organisasi yang lain. Menurut Warsito Utomo dkk, untuk mengukur kinerja organisasi publik yang memiliki misi pelayanan kepada publik jauh lebih kompleks, karena : (1) keuntungan bukanlah faktor utama, (2) disamping itu output atau dampak yang terjadi bisa saja baru dapat dilihat beberapa tahun kemudian, (3) beberapa output dan dampak dari organisasi publik sulit diukur secara kuantitatif.

Hal inilah yang mengakibatkan kesulitan dalam pengukuran organisasi public. Karena misi dan tujuan organisasi publik seringkali bukan hanya sangat kabur tetapi juga bersifat multidimensional dibandingkan dengan misi dan tujuan organisasi swasta. Namun demikian tidak berarti kinerja organisasi publik tidak berarti kinerja organisasi publik tidak dapat diukur dan penilaian atas kinerja organisasi merupakan kegiatan yang sangat penting.

Penilaian terhadap kinerja sangat berguna untuk menilai kuantitas, kualitas, efisiensi pelayanan, memotivasi, memonitor para birokrat pelaksana, mendorong pemerintah agar lebih memperhatikan kebutuhan masyarakat yang dilayani dan menuntut perbaikan dalam pelayanan publik¹⁴. Perusahaan yang memiliki kinerja tinggi secara konsisten memenuhi dan bahkan melebihi harapan para pihak yang berkepentingan atas mereka, mengelola dan

¹⁴ Agus Dwiyanto dan Revaola Kusumasari, *Policy Brief: Kinerja Pelayanan publik No 1- 41/ PB/2001*, UGM, 2002.

menghubungkan proses kerja, sumber daya dari luar secara efisien dan menciptakan budaya organisasi perusahaan yang berorientasi pada keberhasilan. Sehubungan dengan itu, pengukuran kinerja penting peranannya sebagai alat manajemen untuk :¹⁵

- Memastikan pemahaman para pelaksana akan ukuran yang digunakan untuk pencapaian kinerja.
- Memastikan tercapainya rencana kinerja yang telah disepakati.
- Memonitor dan mengevaluasi pelaksanaan kinerja dan membandingkan dengan rencana kerja serta melakukan tindakan untuk memperbaiki kinerja.
- Memberikan penghargaan dan hukuman yang objektif atas prestasi pelaksana yang telah diukur sesuai dengan sistem pengukuran kinerja yang telah disepakati.
- Menjadi alat komunikasi antar bawahan dan pimpinan dalam rangka upaya memperbaiki kinerja organisasi.
- Mengidentifikasi apakah kepuasan pelanggan telah terpenuhi.
- Membantu memahami proses kegiatan instansi pemerintah.
- Memastikan bahwa pengambilan keputusan dilakukan secara objektif.
- Menunjukkan peningkatan yang diperlukan.
- Mengungkapkan permasalahan yang terjadi.

¹⁵ Lembaga Administrasi Negara dan Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (2000 : 3)

Pengukuran kinerja merupakan jembatan antara perencanaan strategis dengan akuntabilitas¹⁶. Suatu instansi pemerintah dapat dikatakan berhasil jika terdapat bukti- bukti atau indikator- indikator atau ukuran- ukuran capaian yang mengarah pada pencapaian misi. Tanpa adanya pengukuran kinerja akan sangat sulit dicari pembenaran yang logis atas pencapaian misi organisasi atau instansi. Di dalam pengukuran kinerja terdapat langkah- langkah yang harus dilalui :

- Menetapkan indikator kinerja, yaitu proses identifikasi dan klasifikasi indikator kinerja melalui sistem pengumpulan dan pengolahan data atau informasi untuk menentukan capaian tingkat kinerja kegiatan atau program.
- = Pengukuran kinerja dan penetapan capaian kinerja dimaksudkan untuk mengetahui dan menilai capaian indikator kinerja pelaksanaan program atau kegiatan dan kebijakan yang telah ditetapkan oleh suatu instansi pemerintah.

3. Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Otonomi Daerah

Evaluasi menurut Hanif Nurkholis adalah proses yang berdasarkan diri pada disiplin ketat dan tahapan waktu. Oleh karena itu, pertama, kita harus membuat skema umum penilaian dan kedua, membuat seperangkat instrumen yang meliputi parameter dan indicator.

¹⁶ Arie soelendro, Makalah seminar "Peningkatan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP) :Suatu Upaya Perbaikan Kinerja Administrasi Publik Menuju Good Governance", Semarang, 2000.

Evaluasi yang dilakukan terhadap kinerja penyelenggaraan otonomi daerah merupakan penilaian yang menyeluruh yang meliputi semua aspek yang meliputi semua aspek mulai dari input, proses, output dan outcomes dari kebijakan pemerintah daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah. Disamping itu evaluasi juga berfungsi untuk mengetahui factor-faktor yang menjadi penyebab gagalnya sebuah kebijakan.

Merujuk terhadap pendapat Finance (1994:4) yang dikutip kembali oleh Badjuri dan Yuwono (2002:135) dan Hanif Nurholis (2007:276) dijelaskan bahwa dalam melakukan evaluasi terdapat 4 jenis model, yaitu:

- Evaluasi Kecocokan (Appropriatness), yaitu melakukan penilaian apakah kebijakan yang ditetapkan tersebut memang cocok untuk dipertahankan, perlukah diganti dengan kebijakan yang lain, dan apakah kebijakan ini cocok dilakukan oleh pemerintah daerah bukan swasta.
- Evaluasi Efektivitas, yaitu melakukan penilaian apakah kebijakan yang dilaksanakan tersebut telah menghasilkan dan dampak sesuai dengan tujuannya.
- Evaluasi Efisiensi, yaitu melakukan penilaian berdasarkan tolak ukur ekonomis yaitu seberapa jauh tingkat manfaat dibandingkan dengan biaya dan sumber daya yang dikeluarkan. Dengan kata lain, apakah input yang digunakan sebanding dengan output yang diharapkan.

Dan apakah efisiensi penggunaan keuangan public dan sumber daya dalam mencapai kebijakan.

- Evaluasi Meta, yaitu melakukan penilaian terhadap proses evaluasi itu sendiri, apakah evaluasi yang dilakukan lembaga berwenang sudah professional atau belum. Apakah evaluasi yang dilakukan tersebut sensitive terhadap kondisi social, kultural, dan lingkungan setempat. Kemudian apakah evaluasi tersebut menghasilkan laporan yang mempengaruhi pilihan-pilihan manajerial.¹⁷

Seiring dengan perkembangan waktu, maka semakin kompleks pula permasalahan yang muncul dalam penyelenggaraan otonomi daerah, sebagai bentuk akuntabilitas public dalam menyelenggarakan otonomi daerah maka pada tahun 2008 pemerintah mengeluarkan PP No.6 tahun 2008 tentang EPPD, dalam melaksanakan evaluasi terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah berdasarkan PP No.6 tahun 2008 terdapat tiga evaluasi yang dalam penelitian ini penulis telah menetapkan untuk mengkaji lebih dalam tentang Evaluasi Kemampuan Penyelenggaraan Otonomi Daerah atau EKPOD yaitu suatu proses pengumpulan dan analisis data secara sistematis terhadap kemampuan penyelenggaraan otonomi daerah yang meliputi aspek kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing daerah.

4. Desentralisasi, Cheema dan Rodinelli mendefinisikan Otonomi Daerah sebagai berikut : Decentralization is the transfer of planning, decision making, or administrative authority from the central government to its field

¹⁷ Ibid, Hanif Nurholis, 2007.h. 276

organization, local administrative units, semi autonomous and parastatal (italic in original) organiaation, local government or non government organization.

5. Otonomi daerah adalah proses pelimpahan wewenang perencanaan, pengambilan keputusan, atau pemerintahan dari pemerintah pusat kepada organisasi organisasi kepada unit unit pelaksana daerah, kepada organisasi semi otonom dan parastatal (teks aslinya berhuruf miring), ataupun kepada organisasi daerah atau organisasi non pemerintah.

Sementara menurut Gustav dan Steewart mengidentifikasi tiga makna yang berbeda dari otonomi daerah di Indonesia. Ketiga makna tersebut adalah: Pertama, Dekonsentrasi, dimana pemerintah pusat menempatkan para pegawainya di level pemerintah daerah. Kedua, Delegasi atau Pendelegasian, dimana pemerintah pusat secara bersyarat mendelegasikan kekuasaanya kepada pemerintah pusat secara bersyarat mendelegasikan kekuasaanya kepada pemerintah daerah namun dengan tetap memiliki kesanggupan untuk mengambil kekuasaan itu kembali dan secara keseluruhan tetap memiliki dominasi kekuasaan atas pemerintah pusat secara actual menyerahkan kekuasaany kepada pemerintah daerah. Ketiga, Devolusi, dimana Pemerintah pusat secara actual menyerahkan kekuasaanya kepada pemerintah daerah.

Sementara itu Otonomi daerah¹⁸ adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa

¹⁸ [http// www.wikipediabahasaindonesia.com](http://www.wikipediabahasaindonesia.com) di akses tgl 12 februari

sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan¹⁹. Pengertian "otonom" secara bahasa adalah "berdiri sendiri" atau "dengan pemerintahan sendiri". Sedangkan "daerah" adalah suatu "wilayah" atau "lingkungan pemerintah". Dengan demikian pengertian secara istilah "otonomi daerah" adalah "wewenang/kekuasaan pada suatu wilayah/daerah yang mengatur dan mengelola untuk kepentingan wilayah/daerah masyarakat itu sendiri." Pengertian yang lebih luas lagi adalah wewenang/kekuasaan pada suatu wilayah/daerah yang mengatur dan mengelola untuk kepentingan wilayah/daerah masyarakat itu sendiri mulai dari ekonomi, politik, dan pengaturan perimbangan keuangan termasuk pengaturan sosial, budaya, dan ideologi yang sesuai dengan tradisi adat istiadat daerah lingkungannya.

6. Kemampuan, Kemampuan berasal dari kata mampu, berimbuhan "ke" dan "an". Mampu secara etimologi mempunyai arti "kuasa, berada, dan kaya."²⁰ Sementara menurut W.J.S. Poerwadarminta kemampuan adalah kesanggupan, kecakapan, kekuatan, hasil dari usaha diri sendiri²¹. Dan ada juga yang mengartikan bahwa kemampuan itu adalah kesanggupan, kecakapan, atau kekuatan melakukan sesuatu²². maka, dalam penelitian ini kemampuan dapat di artikan sebagai kesanggupan, kecakapan dan kekuatan Pemerintahan Daerah dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.
7. Pemerintah Daerah. Di dalam UUD 1945 di sebutkan bahwa Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah

¹⁹ Pasal 1 ayat 5 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

²⁰ Hendra Yulianan, Kamus Lengkap Bahasa Indonesia, Surakarta, Pustaka Mandiri, 2006, hal 406.

²¹ [Htp://www.one.indoskripsi.com](http://www.one.indoskripsi.com). akses 13 Pebruari 2010

²² [Htp://www.massofa.wordpress.com](http://www.massofa.wordpress.com). akses 13 Pebruari 2010

dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintah Daerah adalah gubernur, Bupati, atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah di Daerah. Dengan definisi di atas, penulis dapat menyimpulkan bahwa yang dimaksud Pemerintah Daerah adalah Provinsi, Kabupaten dan Kota.

F. Definisi Konseptual

- **Desentralisasi.** Desentralisasi adalah pelimpahan atau pemberian wewenang kepada pemerintahan di Daerah dalam mengurus dan mengatur semua urusan yang berada di Daerahnya.
- **Otonomi Daerah.** Otonomi Daerah adalah wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangga dalam artian rumah tangga di Daerahnya.
- **Kemampuan.** Kemampuan adalah kesanggupan dalam melaksanakan suatu amanat atau tugas yang di bebaskan kepadanya.
- **Kinerja.** Kinerja adalah sesuatu yang akan di capai dengan keberhasilan, dan akan banyak memberikan manfaat bagi organisasi dalam hal ini adalah Pemerintahan Daerah.
- **Evaluasi Kinerja.** Evaluasi yang dilakukan terhadap kinerja dengan menggunakan penilaian yang menyeluruh yang meliputi semua aspek dari input, proses, output dan outcomes dari sebuah kebijakan.

- Evaluasi Kinerja. Evaluasi yang dilakukan terhadap kinerja dengan menggunakan penilaian yang menyeluruh yang meliputi semua aspek dari input, proses, output dan outcomes dari sebuah kebijakan.
- Pemerintah Daerah. Pemerintah daerah adalah sekelompok organisasi yang mengatur dan melaksanakan segala urusan di dalam daerahnya.

G. Definisi Operasional

Penelitian ini membahas tentang Evaluasi Kemampuan Kinerja Penyelenggara Otonomi Daerah yang mengacu pada PP no.6 tahun 2008, maka Definisi Operasionalnya adalah sebagai berikut :

- Evaluasi Kemampuan Kinerja Penyelenggara otonomi Daerah adalah suatu proses pengumpulan dan analisis data secara sistematis terhadap kemampuan penyelenggaraan otonomi daerah yang meliputi aspek kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing daerah.
- Aspek dalam menilai kemampuan penyelenggaraan otonomi daerah adalah kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing daerah.
- Aspek kesejahteraan masyarakat meliputi:
 - a. Kesejahteraan dan pemerataan ekonomi
 - b. Kesejahteraan sosial
 - c. Seni budaya dan olah raga
- Aspek pelayanan umum meliputi:
 - a. Pelayanan dasar
 - b. Pelayanan penunjang
- Aspek daya saing Daerah meliputi :

- a. Kemampuan ekonomi daerah
- b. Fasilitas wilayah / infrastruktur
- c. Iklim berinvestasi

H. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang penulis gunakan adalah metode penelitian kualitatif (deskriptif). Dimana menurut Nazir²³ penelitian deskriptif adalah suatu metode dalam meneliti status kelompok manusia, suatu objek, suatu kondisi, suatu sistem pemikiran ataupun kilas peristiwa pada masa sekarang. Tujuan dari penelitian deskriptif ini adalah untuk mendeskripsikan atau menggambarkan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang diselidiki²⁴. Metode ini dipilih Karena dapat mendeskripsikan dan menggambarkan keadaan pemerintah kulon progo dan juga dapat membantu penulis dalam menguraikan EKPOD dengan melihat aspek-aspek dan indicator-indikator dalam penelitian ini.

2. Sumber Data

Ada dua jenis data yang akan penulis gunakan, yaitu data primer dan data sekunder. Menurut Suryabrata (1983:89) data primer adalah data yang diperoleh dari pihak yang terkait langsung atau data yang langsung

²³ Lihat Lian Ruly Andriyati, *Implementasi Kebijakan Pemerintah Tentang Peningkatan Pelayanan Kesehatan Masyarakat*, Skripsi Ilmu Pemerintahan UMY, tidak diterbitkan, 2006, hal 26

²⁴ Lihat Muhammad Faris Alfahd, *Persepsi Gerakan Mahasiswa Islam Terhadap Politik Luar Negeri Indonesia*, Skripsi Hubungan Internasional UMY, tidak diterbitkan, 2008, hal 26

dikumpulkan oleh peneliti atau dari sumber pertamanya. Data primer yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah data hasil wawancara dengan pihak-pihak terkait yang sesuai dengan ketentuan dan kebutuhan penelitian ini. Yaitu Badan Pusat Statistik Kulon Progo dan Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah Kabupaten Kulon Progo. Sementara data sekunder adalah data yang diperoleh dari hasil atau bahan-bahan dokumenter tentang objek penelitian. Data sekunder dalam penelitian ini meliputi : Buku-buku yang terkait terhadap isu perkembangan dan permasalahan otonomi daerah, Tulisan-tulisan yang tersebar di berbagai media cetak dan elektronik, serta Dokumen tentang kabupaten Kulon Progo yang diperoleh dari BPS Provinsi DIY.

3. Unit Analisis Data

Unit analisa yang dilakukan adalah pemerintah kabupaten Kulon progo serta melakukan review terhadap seluruh dokumen yang terkait dengan:

- a. Kesejahteraan masyarakat
- b. Pelayanan umum
- c. Daya saing daerah

4. Teknik Pengumpulan Data

Pertama, Wawancara. Menurut Moeloeng (1983:39) Wawancara Adalah teknik percakapan dengan maksud tertentu, dengan tujuan mendapatkan informasi yang lebih jelas dan mendalam dari pihak-pihak terkait yaitu : Badan Pusat Statistik DIY dan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Kulon Progo.

Kedua, Dokumentasi. Adalah suatu cara mengumpulkan data yang dilakukan dengan cara menganalisis data-data tertulis dalam dokumen-dokumen. Pengumpulan data dengan cara sekunder yang diperoleh dari buku-buku, dokumen-dokumen, majalah, jurnal dan kolom media massa yang bermanfaat untuk melengkapi informasi yang dibutuhkan dalam penelitian ini.

5. Teknik Analisa Data

Teknik analisa data yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah analisa kualitatif. Analisis Kualitatif adalah bersifat induktif, yaitu suatu analisis berdasarkan data yang diperoleh, selanjutnya dikembangkan menjadi hipotesis²⁵. Berdasarkan hipotesis yang dirumuskan berdasarkan data tersebut, tahapan selanjutnya adalah mencari data terus menerus sehingga dapat ditarik sebuah kesimpulan apakah hipotesis tersebut diterima atau ditolak berdasarkan data yang terkumpul.

Selanjutnya tahapan yang akan dilalui penulis adalah menganalisis gejala-gejala atau obyek yang diteliti dan menginterpretasikan data yang ada serta runtut memakai makna yang bersifat menyeluruh. Karna data yang diperoleh bukan angka-angka, maka laporan peneletian akan berisi kutipan-kutipan, data untuk memberikan gambaran penyajian laporan tersebut diperoleh melalui naskah buku, laporan, dokumentasi pribadi, dan lainnya yang relevan dengan penelitian ini.

²⁵ *Ibid.* Sugiyono, 2009.h.89