

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Catatan sejarah yang ditorehkan Bangsa Indonesia dalam menyelenggarakan pemerintahan yang dimulai sejak jaman Orde Lama, Orde Baru, dan era Reformasi sekarang ini harus diakui telah melalui perjalanan panjang dan berliku, khususnya yang menyangkut masalah pembagian kekuasaan dan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Diawal kemerdekaan Indonesia tepatnya pada tanggal 19 Agustus 1945 Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) menetapkan susunan pemerintahan Indonesia sebagai berikut:

1. Untuk sementara waktu daerah Negara Indonesia dibagi dalam 8 Provinsi yang masing-masing dikepalai oleh seorang Gubernur. Ke-8 Provinsi tersebut adalah Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Sumatera, Borneo (Kalimantan), Sulawesi, Maluku, dan Sunda Kecil. Gubernur dibantu oleh Komite Nasional Daerah;
2. Daerah Provinsi dibagi dalam Keresidenan yang dikepalai oleh seorang Residen. Residen dibantu oleh Komite Nasional Daerah;
3. Kedudukan Kota (*Gemeente*) diteruskan.¹

Seiring berjalannya waktu Indonesia mulai menemukan pola baru dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal ini tercantum dalam

¹ Hanif Nurcholis, 2007. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Jakarta: Penerbit PT Grasindo, h. 141

Undang-Undang Dasar tahun 1945 Bab VI dalam Pasal 18 mengenai pemerintahan daerah, namun dalam perkembangannya muncul penafsiran yang berbeda-beda mengenai pasal tersebut, hal ini dikarenakan pasal tersebut sangat terfokus pada pembagian daerah secara administratif. Untuk mewujudkan ketentuan dalam Pasal 18 UUD'45, maka Badan Pekerja KNP (Komite Nasional Pusat) kemudian mengeluarkan rancangan Undang-Undang tentang kedudukan Komite Nasional Daerah (KND). Usulan tersebut diterima dan dijadikan undang-undang oleh pemerintah pada tanggal 25 November 1945, yang kemudian dikenal dengan Undang-Undang No. 1 Tahun 1945 dan merupakan undang-undang pertama tentang pemerintahan daerah di Indonesia.

Dalam rangka penyempurnaan UU No. 1 tahun 1945, pada tanggal 10 Juli 1948 Komite Nasional Pusat (KNP) akhirnya menyepakati UU Pokok No. 22 tahun 1948 tentang Pemerintah Daerah yang diajukan oleh DEPDAGRI melalui penugasan RP. Soeroso. Depdagri menugaskan RP. Soeroso untuk merancang undang-undang tentang pemerintah daerah yang sesuai dengan jiwa dan asas-asas yang tercantum dalam UUD 45.² Akan tetapi, dalam pelaksanaannya UU Pokok No. 22 tahun 1948 terganjal oleh pemberontakan PKI di Madiun, dan Agresi Militer Belanda I dan II. Banyaknya pergolakan di daerah antara kurun waktu 1945-1957 kembali memaksa pemerintah dan parlemen mengeluarkan kebijakan otonomi baru yang kemudian dikenal dengan Undang-Undang No. 1 tahun 1957, sampai

² Syaukani HR, dkk, 2002. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, h. 66

dan inefisiensi serta menghasilkan budaya korupsi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Pendekatan sentralistik yang dipakai Orde Baru didasari oleh anggapan bahwa sentralisasi dalam negara kesatuan adalah hal mutlak yang harus dilaksanakan. Padahal, argumen ini tidak memiliki dasar yang kuat, karena Negara kesatuan Republik Indonesia yang dikonsepsikan UUD'45 sangat menghargai hak-hak otonom dan bahkan hak-hak daerah yang bersifat istimewa (penjelasan UUD 1945).³ Luasnya wilayah Indonesia, perbedaan kondisi geografis, keanekaragaman etnik-budaya dan agama, dan tingkat kesenjangan kesejahteraan antar daerah seharusnya menjadi pertimbangan utama rezim Orde Baru sebelum menyeragamkan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Perjalanan Orde Baru dengan sistem hirarki, sentralistik, dan otoriternya baru berakhir pada tanggal 21 Mei 1998 dengan mundurnya Soeharto sebagai presiden RI yang telah berkuasa selama 32 tahun oleh sebuah gerakan sosial yang dipelopori mahasiswa dan tokoh-tokoh yang pro Reformasi.

Berakhirnya Orde Baru menandai lahirnya era Reformasi, dan perubahan signifikan mulai terlihat dalam sistem pengaturan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Undang-Undang No. 22 tahun 1999 membuka jalan bagi pelaksanaan otonomi daerah yang lebih luas, kemudian disusul oleh Undang-Undang No. 25 tahun 1999, sebelum kemudian disempurnakan Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah

³ *Ibid.* h. 167

Daerah yang masih menjadi landasan pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia sampai saat ini. Sebagai bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, pada tahun 2008 Pemerintah kembali mengeluarkan kebijakan melalui Peraturan Pemerintah No. 6 tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Keharusan menjalankan amanat konstitusi tidak jarang menimbulkan silang pendapat antara sesama warga negara yang seringkali berujung kepada friksi yang tajam dan mengarah langsung terhadap perpecahan persatuan dan kesatuan bangsa. Dalam perjalanannya, sejarah politik Indonesia diwarnai dengan berbagai ketegangan antara pusat dan daerah, namun pada dasarnya, tuntutan untuk merdeka tidak pernah menjadi target utama dari pergerakan daerah. Gerakan PRRI Permesta di Sulawesi Selatan pada zaman Orde Lama misalnya, merupakan pemberontakan setengah hati yang menuntut merdeka sebagai bagian dari negosiasi politik dengan pusat. Sementara gerakan Aceh untuk merdeka di masa pemerintahan Sukarno digambarkan sebagai "Pemberontakan Kaum Republik", yaitu pemberontakan oleh para pendiri republik yang kecewa terhadap republik yang didirikannya.

Pemberontakan daerah yang terjadi selama pemerintahan Orde Lama tersebut dipicu oleh ketidakadilan pemerintah pusat dalam memperlakukan daerah secara ekonomi, politik dan kultural. Pemberontakan daerah yang

terjadi pada saat itu pada prinsipnya adalah politik untuk menuntut perhatian.⁴ Bila Orde Lama menghadapi berbagai pemberontakan “setengah hati” para Republikan yang tidak puas terhadap pemerintah pusat ditengah kecarut-marutan sebuah negara yang baru lepas dari penjajahan, maka sebaliknya dengan Orde Baru, dengan doktrin stabilitas dalam pembangunan rezim Orde Baru memusatkan kekuasaan dengan otoriter tanpa kompromi dan belas kasihan.

Daerah-daerah yang dekat dengan kekuasaan secara otomatis mendapatkan keuntungan dari sistem sentralistik yang diterapkan Orde Baru, maka sebaliknya dengan daerah yang jauh dari pusat kekuasaan nyaris tidak merasakan efek program pembangunan seperti yang didengung-dengungkan pemerintah pusat. Celakanya, pada saat itu daerah-daerah yang masuk dalam kategori daerah tertinggal, pada umumnya adalah daerah-daerah dengan potensi dan kekayaan alam yang luar biasa dan bisa jadi berada dalam barisan terdepan sebagai penyumbang terbesar pembiayaan pembangunan. Maka kemunculan GAM (*Gerakan Aceh Merdeka*) di Aceh pada zaman Orde , OPM (*Organisasi Papua Merdeka*) di Papua, RMS (*Republik Maluku Selatan*) di Maluku dan GRM (*Gerakan Riau Merdeka*) di Riau pasca Orde Baru bukan sesuatu yang mengherankan, karena kesenjangan ekonomi dan politik yang dibangun rezim Orde Baru tidak saja menimbulkan kecemburuan semata, akan tetapi sudah mengarah kepada disintegrasi bangsa.

⁴ Pratikno. 20 Mei, 2009. *Nasionalisme dan Kebangsaan di Era Desentralisasi*. http://74.125.153.132/search?q=cache:EW9iTxv9CkJ:psp.ugm.ac.id/kongrespancasila/file/Nasionalisme%2520Kebangsaan%2520Pratikno%2520Mei%252009.doc+NASIONALISME+DAN+KEBANGSAAN+DI+ERA+DESENTRALISASI&cd=1&hl=id&ct=clnk&gl=id&client=firefox-a_13/02/2010

Era Reformasi menandai lahirnya pola baru dalam tatakelola pemerintahan di Indonesia. Peralihan dari sistem terpusat ke sistem desentralisasi ternyata membawa manfaat yang besar sekaligus masalah yang besar pula bagi perjalanan bangsa ini selanjutnya. Kompleksitas otonomi daerah mau tidak mau menyeret kita kedalam perdebatan panjang mengenai efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan daerah di era otonomi daerah ini. Munculnya ketimpangan pembangunan (*Disparitas*) yang tajam antara daerah yang kaya SDM dan SDA-nya dengan daerah yang miskin SDM dan SDA-nya sedikit banyaknya mencerminkan ketidaksiapan daerah dalam melaksanakan otonomi daerah bila ditinjau dari aspek kapital.

Banyaknya kasus-kasus kekisruhan dalam pelaksanaan Pilkada dan berbagai tuntutan pemekaran daerah yang seringkali berakhir menjadi konflik vertikal maupun horizontal seperti yang terjadi di Sulawesi Selatan dan Sumatera Utara. Contoh tersebut mengindikasikan ketidaksiapan daerah melaksanakan otonomi daerah bila ditinjau dari aspek sosio-kultural dalam mengekspresikan kebebasan berpolitik yang tidak didapatkan selama Orde Baru. Munculnya Perda-Perda baru dan tumpang tindihnya kewenangan pemerintah pusat dan daerah menjadi topik yang paling rumit dalam pelaksanaan otonomi daerah bila ditinjau dari aspek peraturan perundang-undangan.

Banyak pihak yang meragukan otonomi daerah mampu membawa perubahan yang signifikan bagi kesejahteraan masyarakat di daerah. Penyalahgunaan kewenangan dalam mengelola kekayaan daerah seolah-olah

menjamur seperti yang baru-baru ini terjadi di Pelalawan Riau. Intervensi pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah seperti yang terjadi dalam kasus Pilgub Maluku Utara seringkali dianggap sebagai pengingkaran terhadap nilai dan tujuan otonomi daerah. Namun keacuhan pemerintah pusat terhadap berbagai kasus seperti kasus kelaparan di Papua dan NTT dituduh sebagai bentuk lain dari sikap ketidakpedulian dan usaha melepaskan diri dari tanggung jawab yang telah di atur dalam konstitusi dan peraturan perundang-undangan. Bila pemerintah pusat mengeluhkan daerah sebagai pihak yang paling bertanggungjawab terhadap berbagai permasalahan di daerah, sebaliknya pemerintah daerah menuduh pemerintah pusat sering mengintervensi bila menyangkut kepentingan pusat dan abai bila menyangkut kepentingan daerah.

Paradigma yang digunakan kedua belah pihak dalam menyelenggarakan pemerintahan secara perlahan namun pasti mulai membedakan persepsi antara tujuan lokal dan tujuan nasional. Padahal menurut Undang-Undang No 32 tahun 2004 Pasal 1 Ayat 2 disebutkan bahwa, dalam menyelenggarakan pemerintahan, pemerintah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan, dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam system dan prinsip NKRI (*Negara Kesatuan Republik Indonesia*). dalam menyelenggarakan otonomi daerah, desentralisasi dan dekonsentrasi disesuaikan dengan perundang-undangan, dan dalam Pasal 28 (a) disebutkan bahwa: Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilarang membuat keputusan yang secara khusus memberikan keuntungan bagi diri, anggota

keluarga, kroni, golongan tertentu, atau kelompok politiknya yang bertentangan dengan dengan peraturan perundang-undangan, merugikan kepentingan umum, dan meresahkan sekelompok masyarakat, mendiskriminasi warga negara dan/golongan masyarakat lain.

Sementara Pasal 27 Ayat 2 menyebutkan, selain kewajiban yang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Kepala Daerah mempunyai kewajiban juga untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah, dan memberikan laporan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat⁵. Artinya, ada kewajiban bagi kedua belah pihak untuk berkoordinasi dan bersinergi yang bertanggung jawab dalam melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan, oleh karenanya tumpang tindih kewenangan, saling klaim dan saling menyalahkan mestinya tidak perlu terjadi.

Dalam upaya menggali kembali penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia dalam mewujudkan Indonesia sejahtera, adil, makmur dan demokratis, maka penulis tertarik mengangkat tema yang lebih spesifik lagi, yaitu penyelenggaraan otonomi daerah di Kabupaten Gunungkidul. Lebih lanjut penelitian ini akan mengkaji lebih dalam tentang bagaimana perkembangan, permasalahan, serta efek penyelenggaraan otonomi daerah di Gunungkidul terhadap pemenuhan hak dasar serta peningkatan taraf hidup

⁵ Undang-Undang No 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

masyarakat serta daya saing daerah Gunungkidul dalam berbagai aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Topik ini tentu sangat menarik untuk dikaji lebih jauh lagi, mengingat masalah yang di hadapi Kabupaten Gunungkidul sangat kompleks dibanding Kabupaten lain yang berada dalam wilayah administratif Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. *Pertama* masalah kekeringan dan masalah air bersih adalah permasalahan klasik yang tak kunjung selesai di Gunungkidul. Menurut Suharto, Pejabat Bupati Gunungkidul, Pemerintah Kabupaten Gunungkidul sebenarnya telah menerapkan lima pola penanganan untuk mengatasi persoalan air bersih. Pertama, membuat jaringan seperti yang telah dilakukan oleh Perusahaan Daerah Air Minum, yang telah mampu membangun 32.834 sambungan rumah. Kedua, dengan cara swadaya mandiri, yakni kerja sama antara pemerintah, masyarakat, dan swasta dalam memanfaatkan sumber air yang ada. Kemudian membangun bak-bak penampungan air di setiap rumah. Keempat, melakukan pengiriman air bersih dengan menggunakan mobil tangki ke kawasan yang kekurangan air bersih pada musim kemarau. Kelima, dengan gerakan penghijauan, diharapkan akan menambah sumber air.⁶

Kedua, tingginya kasus perceraian yang terjadi di Gunungkidul, dan sebagian besar kasus perceraian di Gunungkidul berlatar belakang masalah ekonomi keluarga. Tercatat selama tahun 2008 terdapat 524 kasus, dan

⁶ Koran Tempo. 21 Juli, 2008. *Masalah Air Bersih di Gunungkidul Belum Terpecahkan*. http://www.korantempo.com/korantempo/koran/2008/07/21/Berita_UtamaJateng/krn.20080721.137383.id.html_13/02/2010

hingga september 2009 mencapai 789 kasus. Rata-rata kasus perceraian di Gunungkidul mencapai 93 kasus setiap bulan pada semester pertama 2009.⁷

Ketiga, tingginya angka kematian akibat bunuh diri di Gunungkidul pada tahun 2005-2009, terjadi masing-masing 27, 30, 39, dan 37 kasus bunuh diri. Tahun 2009 hingga bulan September, seperti disampaikan Kepala Satuan Reskrim Polres Gunungkidul Ajun Komisaris Iswanto, telah terjadi 30 kasus bunuh diri, mayoritas gantung diri. Motif ekonomi, rendahnya tingkat pendidikan, dan budaya menjadi penyebab utama tingginya angka kematian akibat bunuh diri di Gunungkidul, dan selama sepuluh tahun terakhir Gunungkidul menempati peringkat pertama kasus bunuh diri di Indonesia.⁸

Keempat Gunungkidul adalah salah satu Kabupaten di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang memiliki penduduk buta aksara terbanyak, umumnya mereka terkonsentrasi di wilayah-wilayah yang susah dijangkau. Karena itu salah satu fokus pembangunan pendidikan adalah memperluas akses pendidikan dan percepatan penuntasan buta aksara. Yang penting dicatat adalah program pengembangan pendidikan keaksaraan fungsional melalui Taman Bacaan Masyarakat (TBM). Selain pemerintah kabupaten, komitmen penuntasan buta aksara juga diberikan oleh perguruan tinggi. Pada tahun 2008, UGM Yogyakarta mengembangkan program kuliah kerja nyata tematik dan program layanan masyarakat pemberantasan buta aksara (PLM-

⁷ Antara/FINROLL News. 06 Oktober, 2009. *Kasus Perceraian di Gunungkidul Tinggi* <http://news.id.finroll.com/home/archive/148614-kasus-perceraian-di-gunungkidul-tinggi.html> 13/02/2010

⁸ ANTARA News. 27 Desember, 2009. *Bunuh Diri Terbanyak Tetap di Gunungkidul*. <http://www.antarane.ws.com/berita/1261859503/bunuh-diri-terbanyak-tetap-di-gunungkidul> 13/02/2010

PBA) di kabupaten ini. Pada Juli 2009, perusahaan produsen sebuah pasta gigi bekerjasama dengan Persatuan Dokter Gigi menjadikan 2 SD dan 1 SD Luar Biasa sebagai sekolah binaan peningkatan kesehatan mulut dan gigi.

Dalam lima tahun terakhir, Pendidikan Anak Usia Dini atau PAUD di Kabupaten Gunungkidul mengalami kemajuan yang cukup pesat, saat ini telah berkembang 378 PAUD dengan 1542 guru PAUD di seluruh wilayah Kabupaten Gunungkidul. Akan tetapi pesatnya pertumbuhan dan minat masyarakat terhadap PAUD ini belum diimbangi dengan pemberian kesejahteraan yang layak bagi guru dan fasilitator PAUD. Ketua Forum PAUD Gunungkidul mengungkapkan hanya sekitar 30 persen dari guru tersebut yang sudah memperoleh insentif dari pemerintah. Sebanyak 306 guru memperoleh insentif Rp 1,2 juta per tahun dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sedangkan 100 guru mendapat insentif dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Gunungkidul sebesar Rp 600.000 per tahun.⁹

Kelima, Masalah kemiskinan di Gunungkidul masih menjadi topik paling penting untuk dibahas karena adanya saling keterkaitan yang sangat erat antara masalah-masalah yang telah di jelaskan sebelumnya dengan masalah kemiskinan di Gunungkidul. Menariknya masalah kemiskinan di Gunungkidul masih didominasi daerah pedesaan. Tercatat 50 persen kecamatan dari 18 kecamatan yang ada mempunyai jumlah keluarga miskin di atas 50 persen dari jumlah KK di kecamatan yang bersangkutan, selebihnya, angka kemiskinan berkisar antara 30 - 49 persen. Kecamatan

⁹ Desentralisasi.net, 9 January, 2010. *Potret Pemenuhan Hak-Hak Dasar di Kabupaten Gunungkidul*. http://desentralisasi.net/good-practices/potret-pemenuhan-hak-hak-dasar-di-kabupaten-gunungkidul_20100109_13/02/2010

yang masuk dalam kategori kantong kemiskinan (Saptosari, Gedangsari, Tepus, Girisubo dan Rongkop) berada dalam daerah yang relatif jauh dari pusat aktivitas perekonomian dan pemerintahan yang terpusat di Wonosari (Ibukota Kabupaten).¹⁰

Untuk pembahasan yang lebih spesifik lagi, diperlukan penelusuran lanjutan yang lebih mendalam bagaimana sebenarnya kinerja penyelenggaraan otonomi daerah di Kabupaten Gunungkidul pasca bergulirnya Reformasi khususnya selama tahun 2008 pasca diberlakukannya PP No. 6 tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

B. Fokus Penelitian dan Rumusan Masalah

1. Fokus Penelitian

Dalam sebuah penelitian kualitatif, peneliti tidak berangkat dari hal yang tidak ada akan tetapi berpijak pada gejala-gejala atau fenomena yang mengindikasikan adanya suatu masalah, dan masalah tersebut dianggap penting atau menarik untuk dijadikan sebuah obyek penelitian. Penentuan masalah menurut Lincoln dan Guba (1985:226) bergantung pada paradigma apakah yang dianut oleh seorang peneliti, yaitu apakah sebagai peneliti, evaluator, ataukah sebagai peneliti kebijakan.¹¹

¹⁰ Maarif institute, 2007. *Studi Awal Kemiskinan di Gunungkidul*. Yogyakarta. h.7.
<http://www.maarifinstitute.org/downloads/LOKAKARYA%20I%20%20RISET%20PENANGGULANGAN%20KEMISKINAN%20%2023%20Desember%202006/HASIL%20RISET%20PELAKSANAAN%20PENANGGULANGAN%20KEMISKINAN.pdf> _13/02/2010

¹¹ Lexy J. Moleong, 1989. *Metodologi penelitian kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya, h. 93

Penelitian kualitatif memandang gejala sebagai hal yang holistik (menyeluruh, tidak dapat dipisah-pisahkan), sehingga peneliti kualitatif tidak akan menetapkan penelitiannya hanya berdasarkan variabel penelitian, tetapi keseluruhan situasi sosial yang diteliti yang meliputi aspek tempat (*Place*), pelaku (*Actor*), dan aktivitas (*Activity*) yang berinteraksi secara sinergis.¹²

Setelah mendapatkan gambaran umum mengenai penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia, dan setelah penulis menetapkan Kabupaten Gunungkidul sebagai lokasi penelitian, maka penelitian ini terfokus pada: *Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Otonomi Daerah Kabupaten Gunungkidul*.

2. Rumusan Masalah

Terdapat perbedaan antara masalah dan rumusan masalah, bila masalah merupakan penyimpangan antara yang seharusnya dengan yang terjadi, sedangkan rumusan masalah adalah pertanyaan penelitian yang disusun berdasarkan masalah yang harus dicari jawaban melalui pengumpulan data. Dalam usulan penelitian sebaiknya masalah tersebut perlu ditunjukkan dengan data.¹³ Dalam melakukan sebuah penelitian, perumusan masalah adalah salah satu pokok pembahasan yang paling penting untuk keberlangsungan penelitian dan fokus terhadap pokok permasalahan yang diteliti.

¹² Sugiyono, 2009. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung: Penerbit Alfabeta, h. 32

¹³ *ibid.* h. 31

Berdasarkan pemaparan latar belakang masalah dan fokus penelitian diatas, dan dengan merujuk kepada Peraturan Pemerintah No. 6 tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah maka rumusan masalah yang dijadikan pokok permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah” *Bagaimanakah kinerja penyelenggaraan Otonomi Daerah di Kabupaten Gunungkidul berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 6 tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah?*

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan

Pada umumnya, sebuah upaya penelitian bertujuan untuk mencari, menemukan, mengembangkan dan membuktikan pengetahuan. Secara khusus, penelitian kualitatif bertujuan untuk menemukan sesuatu yang belum pernah ada atau sesuatu yang belum diketahui.¹⁴ Dalam sebuah penelitian, tujuan penelitian merupakan pernyataan operasional yang akan memaparkan, menjelaskan dan merincikan secara singkat apa yang kehendak dicapai, dituju dan dihasilkan dalam melakukan sebuah penelitian.

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui lebih dalam, rinci dan menyeluruh tentang bagaimana kinerja penyelenggaraan otonomi daerah di Kabupaten Gunungkidul pada tahun 2009 berdasarkan Peraturan

¹⁴ *Ibid.* h. 143

Pemerintah No. 6 tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

2. Manfaat Penelitian

1) Manfaat Praktis

- a. Dengan dilakukannya penelitian terhadap kinerja penyelenggaraan otonomi daerah di Kabupaten Gunungkidul pasca diberlakukannya PP No. 6 tahun 2008. Maka, hasil dari penelitian ini diharapkan mampu memberi penjelasan yang rinci, mendalam dan menyeluruh mengenai kinerja penyelenggaraan otonomi daerah di Kabupaten Gunungkidul pada tahun 2008.
- b. Penelitian ini diharapkan mampu memberi gambaran yang jelas mengenai perbandingan kinerja penyelenggaraan otonomi daerah di Kabupaten Gunungkidul pasca diberlakukannya PP No. 6 tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan dengan sebelum diberlakukannya PP tersebut.
- c. Penelitian ini diharapkan mampu memberikan pemaparan yang jelas mengenai kompetensi penyelenggaran otonomi daerah di Kabupaten Gunugkidul.
- d. Penelitian ini diharapkan mampu memberikan jawaban mengenai apa saja kekurangan dan kelebihan Kabupaten Gunungkidul dalam menyelenggarakan otonomi daerah. Dengan tujuan untuk mengetahui apa saja tantangan yang akan dihadapi Kabupaten

Gunungkidul dalam menyelenggarakan otonomi daerah kedepannya.

- e. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi rujukan bagi pemerintah Kabupaten Gunungkidul sebagai bahan evaluasi dalam menyelenggarakan otonomi daerah kedepannya.

2) Manfaat Teoritis

Selain bertujuan untuk mengembangkan ilmu pengetahuan, penelitian ini diharapkan dapat menjadi landasan untuk penelitian selanjutnya mengenai evaluasi terhadap kinerja penyelenggaraan otonomi daerah di Kabupaten Gunungkidul. Penelitian ini juga diharapkan akan bermanfaat bagi keberlangsungan studi penulis sendiri dan kalangan yang menaruh perhatian besar terhadap perkembangan serta permasalahan yang dihadapi daerah dalam melaksanakan otonomi daerah. Khususnya bagi para intelektual yang memiliki kepedulian terhadap perkembangan dan permasalahan otonomi daerah khususnya di Kabupaten Gunungkidul untuk mewujudkan masyarakat sejahtera dan bermartabat dalam rangka menuju masyarakat sejahtera, adil, makmur dan demokratis di Indonesia.

D. Kerangka Teori

Menurut Kerlinger (1978) teori adalah seperangkat konstruk (konsep), definisi, dan proposisi yang berfungsi untuk melihat fenomena secara

sistematik, melalui spesifikasi hubungan antar variabel, sehingga dapat berguna untuk menjelaskan dan meramalkan fenomena. Sementara menurut William Wiersma (1986) teori adalah generalisasi atau kumpulan generalisasi yang dapat digunakan untuk untuk menjelaskan fenomena secara sistematis.¹⁵ Dan menurut perspektif ilmu pengetahuan sebuah teori harus dapat diuji kebenarannya dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

Kerangka dasar teori merupakan uraian tentang berbagai konsep atau teori yang dibutuhkan dan relevan dengan penelitian sebagai kejelasan titik tolak atau landasan berpikir dalam memecahkan masalah, memuat pokok-pokok pikiran yang menggambarkan dari sudut mana masalah penelitian akan disorot. Landasan teori yang dituliskan dalam proposal penelitian lebih berfungsi untuk menunjukkan seberapa jauh peneliti memiliki teori dan memahami permasalahan yang diteliti walaupun permasalahan tersebut masih bersifat sementara.¹⁶

Merujuk pada beberapa defenisi diatas maka penulis dapat menarik kesimpulan bahwa teori merupakan landasan berpikir untuk melihat fenomena dan gejala-gejala sosial secara sistematis yang berfungsi sebagai pijakan awal untuk memecahkan masalah. Adapun teori yang akan digunakan penulis sebagai kerangka dasar dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Konsep Desentralisasi

Desentralisasi adalah sebuah konsep yang berkaitan erat dengan pengambilan keputusan dalam sebuah organisasi negara. Dalam

¹⁵ *Ibid.* h. 41

¹⁶ *Ibid.* h. 48

perkembangannya desentralisasi telah menjadi pilihan utama bagi Indonesia dalam mengelola pemerintahan, khususnya menyangkut hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dalam Undang-Undang No 32 tahun 2004 Pasal 1 Ayat 7 disebutkan bahwa desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Bayu Surianingrat (1980; 28-29) membagi desentralisasi menjadi dua bagian yaitu:

- 1) **Desentralisasi Jabatan** (*Ambtelijke Decentralisatie*) yaitu pemudaran kekuasaan atau lebih tepatnya pelimpahan kekuasaan dari atasannya kepada bawahannya dalam rangka kepegawaian untuk meningkatkan kelancaran pekerjaan. Oleh karena itu, desentralisasi itu disebut juga dekonsentrasi.
- 2) **Desentralisasi Kenegaraan** (*Statkundige Decentralisatie*), yaitu penyerahan kekuasaan untuk mengatur daerah dalam lingkungannya untuk mewujudkan asas demokrasi dalam pemerintahan negara. Di dalam desentralisasi ini rakyat secara langsung mempunyai kesempatan untuk turut serta (*Participation*) dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerahnya.¹⁷

Sebagai akibat langsung dari pilihan atas sistem desentralisasi, maka Indonesia harus memenuhi persyaratan yang harus dipenuhi oleh

¹⁷ *Ibid.* Hanif Nurcholis, 2007. h. 4-5

sebuah negara dalam melaksanakan sistem desentralisasi. Menurut Selazar (dalam Seymour Martin Lipset, 1995) persyaratan dalam mewujudkan desentralisasi adalah sebagai berikut:

- a. Efisiensi –efektifitas penyelenggaraan pemerintahan
- b. Pendidikan politik
- c. Pemerintahan daerah sebagai persiapan untuk karir politik lanjutan
- d. Kesetaraan politik (Political Equality)
- e. Akuntabilitas publik.¹⁸
- f. Transparansi.

2. Konsep Otonomi Daerah

a) Negara Kesatuan dan Otonomi Daerah

Indonesia menurut Undang-Undang dasar tahun 1945 adalah negara kesatuan berbentuk republik. Jadi pilihan terhadap otonomi yang luas dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah merupakan pilihan bijak untuk mempertahankan negara bangsa (*Nation State*) yang sudah lama dibangun dan sudah menjadi ciri khas Indonesia selama ini.

Beberapa tokoh di Indonesia pasca reformasi pernah mewacanakan konsep negara federasi Indonesia, namun hal itu sangat tidak mungkin dapat diwujudkan. Alasan paling mendasar yang tidak memungkinkan diberlakukannya negara federasi di Indonesia adalah

¹⁸ *Ibid.* Syaukani HR, dkk, 2002. h. 20-30

Undang-Undang Dasar 1945. Dalam UUD'45 sama sekali tidak ditemukan petunjuk yang bisa dijadikan landasan untuk membentuk sebuah negara federasi, jadi bisa dipastikan bahwa membentuk sebuah negara federasi Indonesia sama artinya dengan membuat undang-undang dasar baru serta sistem yang sama sekali baru untuk sebuah negara federasi Indonesia.

Pengalaman pahit serta trauma panjang yang dialami bangsa Indonesia selama kepemimpinan yang otoriter, hirarkis, dan sentralistik pada saat rezim Orde Baru berkuasa, memaksa bangsa Indonesia untuk bergerak mencari format baru tentang tatakelola pemerintahan. Peluang yang sangat tipis untuk mendirikan sebuah negara federasi Indonesia pasca Orde Baru mengharuskan bangsa Indonesia beralih ke sistem desentralisasi, jadi bisa dipahami kalau pilihan terhadap sistem desentralisasi dan melaksanakan otonomi daerah yang lebih luas merupakan pilihan terbaik yang tersedia untuk saat ini demi keberlangsungan bangsa dan negara Indonesia kedepannya.

b) Kabupaten Gunungkidul dan Otonomi Daerah

Kebebasan dan keterbukaan politik yang terjadi pasca Orde Baru seiring bergulirnya era Reformasi membawa konsekuensi logis pada penyelenggaraan pemerintahan untuk segera berbenah diri dalam menyongsong tuntutan perubahan yang terus mengalir. Segala macam kebijakan dan regulasi yang berbau Orde Baru yang sentralistis diubah secara signifikan menjadi sangat terdesentralisasi. Kebijakan pertama

mengenai desentralisasi diperkenalkan pertama kali pada tahun 1999 melalui Undang Undang No. 22 tahun 1999 dan Undang Undang 25 tahun 1999 sebelum disempurnakan melalui Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Euforia Reformasi yang terjadi nyaris menyentuh seluruh daerah di Indonesia tak terkecuali Kabupaten Gunungkidul, salah satu Kabupaten dalam wilayah administratif Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Bergulirnya konsep otonomi daerah yang diselenggarakan dengan serentak diseluruh daerah di Indonesia yang dimulai pada tahun 1999, maka Kabupaten Gunungkidul pun mau tidak mau harus ikut terlibat dan proaktif dalam menyelenggarakan konsep tersebut. Sebagai wujud implementasi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan penyempurnaan dari undang-undang yang pernah ada sebelumnya, maka pada tahun 2005 Pemerintah Kabupaten Gunungkidul menetapkan visi dan misi, sasaran dan arah pembangunan pemerintah Kabupaten Gunungkidul 2005-2010, sebagai berikut:

Visi :

Menjadi Pemerintah Daerah Yang Baik dan Bersih, Responsif untuk Mendukung Terwujudnya Masyarakat Mandiri dan Kompetitif.

Misi :

- 1) Mewujudkan reformasi birokrasi
 - a. Meningkatkan kapasitas perangkat daerah

- b. Meningkatkan kemampuan pengelolaan keuangan daerah
 - c. Meningkatkan kapasitas desa dalam melaksanakan otonomi desa
- 2) Mewujudkan pengembangan SDM masyarakat
- a. Meningkatkan kualitas SDM masyarakat
 - b. Meningkatkan kesejahteraan rakyat
- 3) Mewujudkan pengembangan dan pemanfaatan sumber daya alam wilayah yang berwawasan lingkungan dengan pendekatan kewilayahan
- a. Meningkatkan pemanfaatan dan nilai tambah sumber daya alam
 - b. Mewujudkan keserasian pemanfaatan dan pengendalian ruang dalam suatu sistem wilayah pembangunan yang berkelanjutan.
- 4) Mewujudkan pengembangan dunia usaha dan koperasi
- a. Meningkatkan pertumbuhan dan ketahanan ekonomi daerah
 - b. Meningkatkan peran serta masyarakat dan swasta dalam pengembangan dunia usaha dan koperasi
 - c. Meningkatkan daya saing produk barang dan jasa

Empat Arah Kebijakan Pembangunan :

- 1) Pemenuhan Kebutuhan Dasar Masyarakat, meliputi:
- pangan/pertanian, sandang, papan, kesehatan, pendidikan, dan keamanan dan ketertiban masyarakat.

- 2) Pemberdayaan Masyarakat, meliputi: peningkatan sumber daya manusia (SDM), peningkatan kapasitas pemerintahan desa, dan penguatan lembaga desa.
- 3) Penanggulangan Pengangguran, meliputi: meningkatkan kualitas SDM masyarakat, dan melaksanakan program kegiatan yang mampu menciptakan lapangan kerja.
- 4) Pengentasan Kemiskinan, dengan program kegiatan yang mampu meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Tujuh Sasaran Pembangunan :

- 1) Pendidikan, dengan: meningkatkan kualitas guru dan kesejahteraannya, sarana dan prasarana pendidikan, lingkungan sekolah yang mendukung, dan kurikulum yang tepat sesuai dengan kondisi wilayah.
- 2) Kesehatan, dengan: peningkatan kapasitas puskesmas, posyandu, dan UKS, dan diharapkan puskesmas mampu melayani rawat inap, rawat jalan dan klinik sehat.
- 3) Pertanian, dengan: pertanian tanaman pangan, perkebunan, peternakan, perikanan darat dan laut, serta pemberdayaan hutan.
- 4) Infrastruktur, dengan peningkatan sarana jalan, dan fasilitas umum.
- 5) Air Bersih, dengan: pipanisasi, swadaya mandiri, penampungan air hujan (PAH), droping air, dan manajemen pengelolaan air.
- 6) Dunia Usaha, dengan: menyiapkan fasilitas jalan, telepon, listrik, air, dan pelayanan prima.

7) Reformasi Birokrasi, dengan: penataan kelembagaan sesuai kebutuhan daerah, penempatan sumberdaya manusia sesuai dengan kompetensi bidangnya, pengelolaan keuangan dengan anggaran sistem kinerja, pengawasan dan pembinaan, serta peningkatan pelayanan publik.¹⁹

3. Daerah Otonom

Daerah otonom menurut undang-undang No. 32 tahun 2004 Pasal 1 Ayat 6, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.²⁰

Pasca Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang memberlakukan kembali UUD'45 beserta penjelasannya, maka dalam pemerintahan daerah di Indonesia dikenal dengan adanya daerah otonom, daerah administrasi, dan daerah istimewa.²¹ Desentralisasi teritorial yang diberikan pemerintah pusat kepada daerah secara otomatis menjadikannya sebagai daerah otonom. Dalam perkembangannya Pasal 18B UUD'45 Ayat 1 pasca amandemen, disebutkan bahwa Negara mengakui dan menghormati

¹⁹ Pemerintah Kabupaten Gunungkidul. 2009. *Visi, Misi, Sasaran dan Arah Pembangunan Pemerintah Kabupaten Gunungkidul 2005-2010*.
<http://www.gunungkidulkab.go.id/home.php?mode=content&submode=detail&id=596>
13/02/2010

²⁰ Pasal 1 Ayat 6 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

²¹ *Ibid.* Hanif Nurcholis, 2007. h. 110

satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Contoh aktual dari implementasi Pasal 18B UUD'45 Ayat 1 tersebut adalah otonomi khusus untuk Aceh yang berubah nama menjadi Nanggroe Aceh Darussalam, dan hal yang sama juga diberikan kepada Provinsi Irian Jaya yang kemudian kita kenal dengan Daerah Otonomi Khusus Papua.

4. Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Otonomi Daerah

Evaluasi yang dilakukan terhadap kinerja penyelenggaraan otonomi daerah merupakan penilaian yang menyeluruh 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 faktor-faktor yang menjadi penyebab gagalnya sebuah kebijakan.

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

- 1) **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.

- 2) **Evaluasi Efektivitas**, yaitu melakukan penilaian apakah kebijakan yang dilaksanakan tersebut telah menghasilkan hasil dan dampak yang sesuai dengan tujuannya.
- 3) **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 efisien penggunaan keuangan publik dan sumber daya dalam mencapai dampak kebijakan.
- 4) **Evaluasi Meta**, yaitu melakukan penilaian terhadap proses evaluasi itu sendiri, apakah evaluasi yang dilakukan lembaga berwenang sudah profesional atau belum. Apakah evaluasi yang dilakukan tersebut sensitif terhadap kondisi sosial, kultural, dan lingkungan setempat. Kemudian apakah evaluasi tersebut menghasilkan laporan yang mempengaruhi pilihan-pilihan manajerial.²²

Sementara menurut Mardiasmo (2004), berpendapat bahwa dalam mengukur kinerja pemerintah daerah baik dalam bidang keuangan maupun non-keuangan terdapat beberapa aspek yang sangat perlu untuk diperhatikan yang tercantum dalam sistem akuntabilitas kinerja, yang meliputi:

- a) **Standard Pelayanan Masyarakat**: indikatornya berupa *outcome*, *benefit* dan *impact*.

²² *Ibid.* Hanif Nurcholih, 2007. h. 276

- b) **Kriteria Kinerja:** mengacu pada pada indikator, *output*, dan *outcome*.
- c) **Standar Analisa Belanja:** mengacu pada indikator *input* dan *output*.
- d) **Standar Biaya:** pengukuran input dan output berdasarkan pada prinsip *value for money, economy, efficiency, dan effectiveness*.²³

Seiring dengan perkembangan waktu, maka semakin kompleks pula permasalahan yang muncul dalam penyelenggaraan otonomi daerah, sebagai bentuk akuntabilitas publik dalam menyelenggarakan otonomi daerah maka pada tahun 2008 pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 6 tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Dalam melaksanakan evaluasi terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan PP No. 6 tahun 2008 terdapat empat bentuk evaluasi akan tetapi dalam kaitannya dengan penelitian ini penulis telah menetapkan salah satu diantaranya yaitu: **Evaluasi Kemampuan Penyelenggaraan Otonomi Daerah**, yang selanjutnya disingkat EKPOD adalah suatu proses pengumpulan dan analisis data secara sistematis terhadap kemampuan penyelenggaraan otonomi daerah yang meliputi aspek kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah.²⁴

²³ Edi Suandi H, dkk, 2004. *Memperkokoh Otonomi Daerah, Kebijakan Evaluasi Dan Saran*. Yogyakarta: UII Press Yogyakarta (anggota IKAPI), h. 81

²⁴ Peraturan pemerintah No. 6 Tahun 2008 Tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Pasal I Ayat 13, 14, 15 dan 16

E. Defenisi Konsepsional

Konsep atau pengertian merupakan unsur pokok suatu penelitian. Apabila masalah dan kerangka teoritisnya sudah jelas, maka akan diketahui pula fakta mengenai gejala-gejala yang menjadi pokok perhatian.

Berdasarkan pada kerangka teori diatas, maka penulis mencoba menguraikan beberapa fokus penelitian yang dibuat dalam bentuk defenisi konsepsional sebagai berikut:

- 1. Desentralisasi** adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- 2. Otonomi daerah** adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- 3. Daerah Otonom** adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri, berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- 4. Evaluasi Kinerja Penyelenggaraan Otonomi Daerah** adalah suatu proses pengumpulan dan analisis data secara sistematis terhadap kemampuan penyelenggaraan otonomi daerah.

F. Definisi Operasional

Definisi operasional adalah definisi yang didasarkan atas sifat-sifat hal yang didefinisikan yang dapat diamati (diobservasi).²⁵ Alasan mengapa hal yang didefinisikan dapat diamati dan diobservasi menjadi penting adalah terbukanya kemungkinan bagi peneliti lain untuk melakukan hal yang sama, sehingga apa yang dilakukan peneliti terbuka untuk kembali diuji oleh pihak lain.

Mengingat penelitian ini merujuk pada PP No 6 Tahun 2008, maka definisi operasionalnya adalah sebagai berikut:

1. Yang dimaksud dengan Evaluasi Kemampuan Penyelenggaraan Otonomi Daerah yang selanjutnya disingkat EKPOD adalah suatu proses pengumpulan dan analisis data secara sistematis terhadap kemampuan penyelenggaraan otonomi daerah.
2. Aspek dalam menilai kemampuan penyelenggaraan otonomi daerah adalah kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah.
3. Aspek kesejahteraan masyarakat yang meliputi:
 - a. Kesejahteraan dan pemerataan ekonomi
 - b. Kesejahteraan sosial
 - c. Seni budaya dan olahraga
4. Aspek pelayanan umum yang meliputi:
 - a. Pelayanan dasar

²⁵ Sumadi Suryabrata, 1983. *Metodologi Penelitian*. Jakarta: PT RajaGrafindo, h. 29

- b. Pelayanan penunjang
 - c. Daya saing daerah
5. Kemampuan ekonomi daerah yang meliputi
- a. Fasilitas wilayah / infrastruktur
 - b. Iklim berinvestasi
 - c. Sumber daya manusia.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Salah satu yang menjadi ciri penelitian kualitatif adalah deskriptif, artinya data yang dikumpulkan adalah berupa kata-kata, gambar, dan bukan angka-angka. Hal itu disebabkan oleh adanya penerapan metode kualitatif. Selain itu, semua yang dikumpulkan berkemungkinan menjadi kunci terhadap apa yang sudah diteliti.²⁶

Penelitian ini bersifat historis deskriptif. Penelitian historis adalah penelitian yang bertujuan membuat rekonstruksi masa lampau secara sistematis dan objektif, dengan cara mengumpulkan, mengevaluasi, memverifikasikan, serta mensintesisakan bukti-bukti untuk menegakkan fakta dan memperoleh kesimpulan yang kuat.²⁷ Sementara penelitian deskriptif adalah jenis penelitian yang digunakan untuk mendeskripsikan objek-objek, kasus-kasus dan situasi-situasi dengan teliti. Penelitian berusaha merangkai kenyataan menjadi suatu cerita atau narasi yakni

²⁶ Lexy J. Moleong, 1989. *Metodologi penelitian kualitatif*. Bandung:PT Remaja Rosdakarya, h. 11

²⁷ *Ibid.* Sumadi Suryabrata, 1983. h. 96

dengan cara menguraikan secara teratur suatu masalah, keadaan dan peristiwa sebagaimana adanya. Adapun tujuan dari penelitian deskriptif adalah membuat pencandraan (*Deskripsi*) secara sistematis, faktual, dan akurat mengenai fakat-fakta dan sifat-sifat populasi atau daerah tertentu.²⁸

2. Tempat dan Waktu Penelitian

Sesuai dengan judul penelitian yang telah ditetapkan oleh penulis, maka tempat atau lokasi penelitian ini adalah Kabupaten Gunungkidul, dan waktu penelitian dimulai sejak tanggal 22 Februari sampai selesai.

3. Data dan Sumber Data

Data adalah bahan keterangan yang berupa himpunan fakta-fakta, angka-angka, huruf-huruf, kata-kata, grafik, tabel, gambar, lambang-lambang yang menyatakan suatu pemikiran (idea), objek kondisi, dan situasi.²⁹

Adapun sumber data yang diperlukan dari penulisan ini untuk memecahkan masalah penelitian adalah:

a. Data Primer

Data primer adalah data yang langsung dikumpulkan oleh peneliti atau (petugas-petugasnya) dari sumber pertamanya.³⁰ Data primer yang akan digunakan penulis dalam penelitian ini adalah data

²⁸ *Ibid.* h. 97

²⁹ Siti Waridah Q, dkk, 2001. *Sosiologi 2*. Jakarta : PT Bumi Aksara, h. 77.

³⁰ *Ibid.* Sumadi Suryabrata, 1983. h. 39

hasil wawancara dengan pihak-pihak terkait yang sesuai dengan ketentuan dan kebutuhan penelitian ini.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh suatu organisasi atau perorangan yang didapatkan dari pihak lain yang mengumpulkan dan mengolahnya.³¹ Data sekunder dalam penelitian ini meliputi:

- (1) Buku-buku yang ditulis oleh ilmuwan-ilmuwan yang aktif dan memiliki kepedulian yang tinggi terhadap isu perkembangan dan permasalahan otonomi daerah.
- (2) Tulisan-tulisan yang tersebar di berbagai media cetak, jurnal, buku-buku berisi kumpulan tulisan yang sesuai dengan tema dan objek penelitian ini.
- (3) Dokumen tentang kabupaten Gunungkidul yang diperoleh dari BPS Provinsi DIY dan pusat data Kabupaten Gunungkidul, ataupun sumber lainnya baik itu mengenai profil, kegiatan, hasil musyawarah dan lain-lain.

³¹ *Ibid.* Siti Waridah Q, dkk, 2001. h. 91

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Wawancara

Wawancara adalah teknik percakapan dengan maksud tertentu. Percakapan itu dilakukan oleh dua pihak, yaitu Pewawancara (*Interviewer*) yang mengajukan pertanyaan dan Terwawancara (*Interviewee*) yang memberikan jawaban atas pertanyaan itu.³² Teknik wawancara ini dilakukan dengan tujuan mendapatkan informasi yang lebih jelas dan mendalam, dari pihak-pihak terkait yaitu:

- (1) Badan Pusat Statistik Kabupaten Gunungkidul.
- (2) Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Kabupaten Gunungkidul.
- (3) Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Gunungkidul.
- (4) Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Gunungkidul.
- (5) Kantor Perpustakaan dan Arsip Daerah Kabupaten Gunungkidul.

b. Dokumentasi

Dokumentasi adalah suatu cara mengumpulkan data yang dilakukan dengan cara menganalisis data-data tertulis dalam dokumen-dokumen seperti catatan harian, transkrip, surat kabar, buku dan media cetak lainnya.³³

³² *Ibid.* Lexy J. Moleong, 1989. h. 186

³³ M.sitorus, 2000. *Berkenalan Dengan Sosiologi 2*. Jakarta: Erlangga, h. 99

Pengumpulan data dengan cara memanfaatkan data skunder yang diperoleh dari buku-buku, dokumen-dokumen, majalah, jurnal, dan kolom dalam media massa yang bermanfaat untuk melengkapi informasi yang dibutuhkan dalam penelitian ini. Dalam mengumpulkan berita-berita lisan dan tulisan dari media massa, terdapat beberapa ketentuan yang harus dipenuhi sebagai syarat keabsahan data, yaitu sebagai berikut:

- (1) Objektif, apa adanya
- (2) Tidak memihak sehingga tidak menyesatkan pengumpul data.
- (3) Mengandung wawasan ilmiah
- (4) Aktual.³⁴

5. Unit Analisa Data

Tahapan selanjutnya yang dilalui penulis adalah menetapkan unit analisa data, dan unit analisa data dalam penelitian ini adalah Pemerintah Daerah Kabupaten Gunungkidul.

6. Teknik Analisa Data

Menurut Bogdan dan Biklen (1982) analisis data kualitatif adalah upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensintesiskannya, mencari dan menemukan pola, menemukan

³⁴ *Ibid.* Siti Waridah Q, dkk, 2001. h. 95.

apa yang penting dan apa yang dipelajari, dan memutuskan apa yang dapat diceritakan pada orang lain.³⁵ Dalam bukunya yang berjudul (*Collaborative Group Analysis of Data*) Janice McDurry menyebutkan bahwa tahapan analisis data adalah sebagai berikut:

- 1) Mencatat yang menghasilkan catatan lapangan , dengan hal itu diberi kode agar sumber datanya tetap dapat ditelusuri,
- 2) Mengumpulkan, memilah-milah, mengklasifikasikan, mensintesiskan, membuat ikhtisar, dan membuat indeksnya,
- 3) Berpikir, dengan jalan membuat agar kategori data itu mempunyai makna, mencari dan menemukan pola dan hubungan-hubungan, dan membuat temuan-temuan umum.³⁶

Berdasarkan uraian di atas maka teknik analisa data yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah analisa kualitatif. Analisis data kualitatif adalah bersifat induktif, yaitu suatu analisis berdasarkan data yang diperoleh, selanjutnya dikembangkan menjadi hipotesis.³⁷ Berdasarkan hipotesis yang dirumuskan berdasarkan data tersebut, tahapan selanjutnya adalah mencari data secara terus-menerus sehingga dapat ditarik sebuah kesimpulan apakah hipotesis tersebut diterima atau ditolak berdasarkan data yang telah terkumpul.

Selanjutnya tahapan yang akan dilalui penulis adalah menganalisa gejala-gejala atau obyek yang diteliti dan menginterpretasikan data atas teori yang ada serta runtut memakai makna yang bersifat menyeluruh.

³⁵ *Ibid.* Lexy J. Moleong, 1989. h. 248

³⁶ *Ibid.* h. 248

³⁷ *Ibid.* Sugiyono, 2009. h. 89

Karena data yang diperoleh bukan angka-angka, maka laporan penelitian akan berisi kutipan-kutipan, data untuk memberikan gambaran penyajian laporan tersebut diperoleh melalui wawancara, naskah buku, laporan, dokumentasi pribadi, dan lain-lain yang relevan dengan penelitian ini.

7. Teknik Pengujian Keabsahan Data

Tudingan terhadap penelitian kualitatif yang oleh sebagian kalangan dianggap tidak atau kurang ilmiah, sedikit banyaknya dapat dimentahkan dengan melakukan pengujian keabsahan data. Pengujian terhadap keabsahan data dalam penelitian kualitatif juga merupakan unsur yang sangat penting yang harus dilalui peneliti dengan tujuan untuk melindungi obyektifitas dan validitas hasil upaya penelitian agar tetap ilmiah dan dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan perspektif ilmu pengetahuan.

Dalam penelitian kualitatif, temuan atau data dapat dinyatakan valid apabila tidak ada perbedaan antara yang dilaporkan peneliti dengan apa yang sesungguhnya terjadi pada obyek yang diteliti. Tetapi perlu diketahui, bahwa kebenaran realitas data menurut penelitian kualitatif tidak bersifat tunggal, tetapi jamak dan tergantung pada konstruksi manusia, dibentuk dalam diri seseorang sebagai hasil proses mental tiap individu dengan berbagai latar belakangnya.³⁸

³⁸ *Ibid*, 2009. h. 119

Terdapat empat kriteria pengujian keabsahan data dalam penelitian kualitatif yang meliputi:

- 1) Derajat kepercayaan (*Credibility*) yaitu pengujian keabsahan data dilakukan dengan penganjangan pengamatan, peningkatan ketekunan dalam penelitian, triangulasi, diskusi dengan teman sejawat, analisis kasus negatif, dan member check
- 2) Keteralihan (*Transferability*) yaitu hasil penelitian menunjukkan derajat ketepatan dan dapat diterapkan ditempat dimana penelitian itu dilaksanakan, dengan harapan hasil penelitian yang diperoleh juga dapat diterapkan dalam konteks yang berbeda, serta memungkinkan untuk diterapkan di tempat lain.
- 3) Kebergantungan (*Depentability*) yaitu, melakukan audit terhadap keseluruhan proses penelitian dan membuka kemungkinan bagi pihak lain untuk mengulangi proses penelitian tersebut
- 4) Kepastian (*Confirmability*) yaitu pengujian terhadap obyektifitas hasil penelitian dengan mengkaitkannya dengan prose penelitian yang dilakukan.

Terkait dengan pengujian keabsahan data dalam penelitian ini, maka penulis melakukannya dengan cara:

1. Memperpanjang Pengamatan: Memperpanjang pengamatan berarti penulis melakukan pengujian keabsahan data dengan cara memastikan kembali kebenaran data yang diperoleh dengan cara kembali kelapangan.

2. Meningkatkan Ketekunan: Meningkatkan ketekunan dalam hal ini berarti penulis melakukan pengamatan dan pengumpulan data secara lebih cermat, mendalam dan berkelanjutan.
3. Triangulasi: Triangulasi adalah pengujian terhadap keabsahan data dari berbagai sumber dengan berbagai cara dalam waktu yang berbeda-beda.
4. Analisis Kasus Negatif: Analisis kasus negatif adalah mencari data yang berbeda atau bertentangan dengan temuan, dengan tujuan apabila tidak ada lagi data yang berbeda atau bertentangan dengan temuan, berarti data yang dimiliki penulis sudah dapat dipercaya.
5. Menggunakan Bahan Referensi: Menggunakan bahan referensi berarti data yang diperoleh dan digunakan penulis mempunyai rujukan yang jelas atau bukti pendukung yang kuat untuk membuktikan keabsahan data yang telah ditemukan dan digunakan peneliti.
6. Melakukan Member Check: Melakukan member check adalah melakukan pengujian keabsahan data yang diperoleh peneliti dengan cara memastikan keabsahan data tersebut kepada pihak-pihak pemberi atau sumber data.