

DISERTASI

ANALISIS KINERJA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH  
KABUPATEN BONE

THE PERFORMANCE ANALYSIS OF THE LOCAL PARLEMENTARY COUNCIL  
IN BONE REGENCY

MUSLIAMIN  
E013171019



PROGRAM PASCA SARJANA  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN POLITIK  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2020



Optimization Software:  
[www.balesio.com](http://www.balesio.com)

ANALISIS KINERJA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH  
KABUPATEN BONE

Disertasi

Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar Doktor

Program Studi

Ilmu Administrasi Publik

Disusun dan diajukan oleh

MUSLIAMIN

Kepada

PROGRAM PASCA SARJANA  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN POLITIK  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2020



**DISERTASI**

**ANALISIS KINERJA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH  
KABUPATEN BONE**

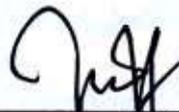
Disusun dan diajukan oleh

**MUSLIAMIN**

**Nomor Pokok E013171019**

telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Disertasi  
pada tanggal **03 November 2020**  
dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui  
Tim Promotor,



**Prof. Dr. Juanda Nawawi, M.Si.**  
Promotor



**Prof. Dr. H. Rakhmat, MS.**  
Kopromotor



**Dr. Muh. Tang Abdullah, S.Sos., M.AP.**  
Kopromotor

Ketua Program Studi  
Administrasi Publik,



**Prof. Dr. H. Rakhmat, MS.**



Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan  
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,



**Prof. Dr. H. Armin, M.Si.**



KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN

UNIVERSITAS HASANUDDIN

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

KAMPUS TAMALANREA

JL. PERINTIS KEMERDEKAAN KM. 10 MAKASSAR 90245

TELP. (0411) 585024 / FAX. (0411) 585024

## Y U D I C I U M

SIDANG TERBUKA UJIAN PROMOSI DOKTOR UNIVERSITAS HASANUDDIN BESERTA PROMOTOR, KO-PROMOTOR DAN PENGUJI DALAM RANGKA UJIAN PROMOSI UNTUK MENCAPAI GELAR DOKTOR DALAM **ADMINISTRASI PUBLIK** BAGI SDR. **MUSLIAMIN**, SETELAH MEMPERTIM-BANGKAN JAWABAN-JAWABAN ATAS SEGALA PERTANYAAN DAN SANGGAHAN YANG DIKEMUKAKAN OLEH PROMOTOR, KO-PROMOTOR DAN PENGUJI, DENGAN INI MENYATAKAN BAHWA SAUDARA:

**MUSLIAMIN**

DINYATAKAN LULUS DENGAN PREDIKAT :

**SANGAT MEMUASKAN**

DENGAN DEMIKIAN MULAI HARI INI **SELASA, 03 NOVEMBER 2020** PUKUL ..... WITA SDR. **MUSLIAMIN** BERHAK MEMAKAI GELAR DOKTOR DALAM BIDANG **ADMINISTRASI PUBLIK**.

IJAZAH DIBERIKAN SETELAH SEPULUH EKSEMPLAR DISERTASI YANG TELAH DISEMPURNAKAN DISERAHKAN KEPADA PROGRAM PASCASARJANA UNIVERSITAS HASANUDDIN SATU BULAN SESUDAH UJIAN AKHIR DISERTASI.

SEMOGA ILMU YANG DIMILIKI DAPAT DIMANFAATKAN BAGI KEPENTINGAN UMAT MANUSIA.

MAKASSAR, 03 NOVEMBER 2020

A.N. REKTOR  
KETUA SIDANG,

**DR. SUPARMAN ABDULLAH, M.SI.**

PROMOTOR,

**ANDA NAWAWI, M.SI.**



## PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI

Yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Musliamin

Nomor Mahasiswa : E013171019

Program Studi : Administrasi Publik

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa disertasi yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan disertasi ini hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, November 2020



Musliamin



## KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa dengan terselesainya disertasi ini yang berjudul “ **Analisis Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Bone**”. Menjadi sesuatu yang bermanfaat bagi pengembangan ilmu dan bagi kemaslahatan umat manusia. Selain itu, disertasi ini sebuah karya ilmiah yang sangat berharga terutama bagi pribadi penulis, walaupun disadari bahwa tulisan ini masih memiliki kekurangan-kekurangan dan jauh dari kesempurnaan. Untuk itu kritik dan saran sangat diharapkan pada semua pihak, dan dengan harapan semoga tulisan ini dapat bermanfaat bagi para pembaca dan peneliti selanjutnya dimasa yang akan datang.

Disertasi ini merupakan refleksi dari sebuah proses kehidupan penulis yang cukup panjang dan sangat melelahkan dari sisi akademik serta kapasitas sebagai tenaga pengajar. Oleh Karen itu, keberhasilan ini bukan semata-mata hanya usaha dan upaya dari penulis, tidak terlepas dan sangat tergantung dari bimbingan dan motivasi dari berbagai pihak. Oleh karena itu, pada kesempatan ini, dengan rendah hati dan dari lubuk hati yang paling dalam, penulis hanturkan terima kasih dan penghargaan yang tulus kepada:

Bapak Prof. Dr. Djuanda Nawawi, M.Si, selaku promotor, dan Bapak Prof Dr.

t, MS dan Bapak Dr. Muhammad Tang Abdullah, M.AP, selaku Ko-

r yang selalu memberikan motivasi dan telah banyak meluangkan



waktu untuk membimbing penulis sejak penulisan proposal sampai dengan selesainya disertasi ini. Ucapan yang sama penulis hanturkan kepada Dr. H. Muhlis Madani, M.Si selaku penguji eksternal, Dr. Muhammad Yunus, MA, Prof. Dr. Nurlina, M.Si, dan Dr. Rakmat Muhammad, M.Si, selaku penguji Internal yang telah memberikan saran dan arahan demi penyempurnaan tulisan ini.

Teristimewa kepada orang tua kami H. Muslim, BA dan Hj. Mulia yang selalu memberikan dukungan moril maupun materil, Orang tua penulis H. Arase dan Ibunda kami tercinta Hj. Marwiah yang telah membesarkan penulis serta selalu memberikan doa dan dukungan moril demi kesuksesan anak-anaknya.

Terkhusus kepada Istri yang tercinta Sri Musyrifah, S.Kep., Ners yang setiap saat mendampingi dan memberikan dukungan serta menjadi sumber menyemangat bagi penulis selama menempuh pendidikan.

Upacapan terima kasih penulis hanturkan pula kepada:

1. Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, MA selaku Rektor Universitas Hasanuddin.
2. Prof. Dr. H. Armin Arsyad, M.Si selaku Dekan Beserta Para wakil dekan dalam lingkup Fakultas Ilmu Sosil dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.

Prof. Dr. H. Rakhmat, MS selaku Ketua Program Studi S3 Administrasi Publik Pascasarjana Fisip Universitas Hasanuddin.



4. Seluruh Dosen Pascasarjana Program Studi S3 Administrasi Publik yang telah membagikan ilmunya serta bimbingan kami selama menempuh studi.
5. Staf tenaga kependidikan pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin.
6. Rekan-rekan mahasiswa di Program Studi S3 Administrasi Publik angkatan 2017 yang telah memberikan bantuan dan semangat dalam menempuh pendidikan.
7. Rektor IAIN Bone Prof. Dr. Andi Nuzul, SH., M.Hum yang telah memberikan izin untuk menempuh pendidikan di Program Studi S3 Administrasi Publik Fisip Universitas Hasanuddin.
8. Bapak Ketua DPRD Kabupaten Bone Irwandi Burhan, SE yang telah banyak memberikan dukungan kepada penulis selama melaksanakan Penelitian.
9. Seluruh Staf DPRD Kabupaten Bone yang selama ini membantu memberikan Data-data yang diperlukan dalam penelitian penulis.
10. Seluruh Pimpinan dan Anggota DPRD kabupaten Bone Periode 2014-2019 yang telah banyak membantu selama penulis melakukan penelitian.



Seluruh SKPD kabupaten Bone Terkait penelitan penulis yang telah banyak membantu selama penulis melakukan penelitian.

12. Keluarga Besar Fakultas Ushuludin dan Dakwah IAIN Bone yang selalu memberikan dukungan kepada Penulis selama proses perkuliahan sampai selesai.

13. Saudara-saudara penulis: Musliyadi, S.Sos, Musrianto, S.Pd, Asri Ani, S.Pd, Agustina, S.Pd.I, Asridah, S.Pd, Muh. Akmal, S.Sos, Arman, C.SH, yang senantiasa memberikan Dukungan moral dan mendoakan kesuksesan penulis.

14. Seluruh pihak yang tidak bisa disebutkan satu persatu namanya yang telah banyak membantu penulis.

Akhirnya, penulis mengucapkan terima kasih atas segala bantuan dan dukungannya, dan semoga partisipasinya bernilai ibadah dan mendapatkan pahala yang berlipak ganda dari Allah SWT. Penulis berharap semoga disertasi ini dapat memberikan manfaat bagi pembaca terkhusus kepada diri penulis sendiri.

Makassar, November 2020

Musliamin



## ABSTRAK

**MUSLIAMIN.** *Analisis Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Bone* (dibimbing oleh Djuanda Nawawi sebagai Promotor, Rakhmat dan Muhammad Tang Abdullah sebagai Ko-promotor).

Penelitian ini bertujuan menganalisis Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Bone dalam pelaksanaan (1) fungsi legislasi, (2) fungsi penganggaran, dan (3) fungsi pengawasan.

Jenis penelitian yang digunakan adalah *mixed* metodologi yang menggabungkan antara metode kualitatif dan metode kuantitatif. Sumber data adalah anggota DPRD Kabupaten Bone masa keanggotaan 2014-2019, unsur pemerintah daerah yang sering mengikuti kegiatan-kegiatan DPRD, tokoh masyarakat, dan pengurus LSM. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui dokumentasi, kuesioner, dan wawancara. Data diolah dengan teknik analisis deskriptif dan persentase.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kinerja DPRD Kabupaten Bone masa keanggotaan 2014-2019 dalam pelaksanaan (1) fungsi legislasi dalam kategori sedang, (2) fungsi penganggaran dalam kategori sedang, dan (3) fungsi pengawasan dalam kategori sedang. Untuk itu, perlu diupayakan peningkatan kinerja DPRD melalui (1) peningkatan kualitas SDM anggota DPRD dengan pendidikan minimal kualifikasi strata satu (S1) dan mengikuti diklat yang berkomprensif khususnya di bidang legislasi, penganggaran, dan pengawasan, (2) memberikan penghargaan bagi anggota DPRD yang berprestasi dan memberikan sanksi bagi anggota DPRD yang statis supaya bisa termotivasi dalam bekerja, dan (3) menyiapkan tenaga ahli dan profesional di bidangnya masing-masing yang direkrut dari kalangan akademisi.

Kata kunci : Analisis Kinerja, Fungsi DPRD, Legislasi, Penganggaran Pengawasan.



## ABSTRACT

**MUSLIAMIN.** *The Analysis on Performance of Regional People's Representative Council (DPRD) of Bone Regency* (supervised by Djuanda Nawawi, Rakhmat and Muhammad Tang Abdullah).

The research aimed at analyzing the performance of the Regional People's Representative Council (DPRD) of Bone Regency in the implementation of: (1) the legislation function, (2) budgeting function, and (3) supervision function.

The research used the mixed method combining the qualitative method and quantitative method. Data resources were the members of DPRD in the membership period of 2014 – 2019, regional government element who frequently participated in DPRD activities, community figures, non-governmental organization committees. Data were collected through the documentation, questionnaire, and interview. The data were processed using the descriptive analysis technique and percentage.

The statistical test analysis result indicates that the performance of DPRD of Bone Regency in membership period of 2014 – 2019 in the implementation of: (1) the legislation function is in the "medium" category, (2) the budgeting function is in the "medium" category, (3) the supervision function is in the "medium" category. Therefore, it is necessary to improve DPRD performance through: (1) the human resources quality improvement of DPRD members by the education at minimum level of Strata One (S1) and attending the comprehensive education and training particularly in the fields of the legislation, budgeting, and supervision, (2) giving awards to DPRD members having certain achievements and providing sanctions for the static DPRD members in order that they are motivated to work, and (3) providing the experts and professionals in every field who are recruited from the academicians.

Key words: Performance analysis, DPRD function, legislation, budgeting, supervision.



Optimization Software:  
[www.balesio.com](http://www.balesio.com)

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PERSETUJUAN .....	ii
PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI .....	iii
KATA PENGANTAR .....	iv
ABSTRAK .....	viii
ABSTRACT .....	ix
DAFTAR ISI .....	x
DAFTAR TABEL .....	xii
DAFTAR GAMBAR .....	xiv
DAFTAR SINGKATAN .....	xv

### BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	8
C. Tujuan Penelitian .....	9
D. Manfaat Penelitian .....	9

### BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Teori Administrasi Publik .....	11
1. Paradigma Administrasi Publik .....	12
2. Paradigma Good Governance .....	17
B. Teori Organisasi .....	23
C. Teori Kelembagaan .....	27
D. Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah .....	31
E. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah .....	35

i. Legislasi .....	41
ii. Anggaran .....	53
iii. Pengawasan .....	57
iv. Organisasi Publik .....	64



1. Konsep Kinerja.....	70
2. Pengukuran Kinerja .....	76
G. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kinerja DPRD .....	87
H. Penelitian Terdahulu .....	97
I. Kerangka Pikir .....	100

### **BAB III METODE PENELITIAN**

A. Jenis dan Pendekatan Penelitian .....	102
B. Fokus Masalah Penelitian .....	104
C. Instrumen Penelitian.....	108
D. Sumber Data .....	110
E. Teknik Pengumpulan Data .....	111
F. Teknik Analisis Data.....	113

### **BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

A. Gambaran Umum Kabupaten Bone.....	115
B. Kelembagaan DPRD Kabupaten Bone Masa Keanggotaan 2014-2019 .....	117
C. Kinerja DPRD Kabupaten Bone dalam Pelaksanaan Fungsi Legislasi .....	142
D. Kinerja DPRD Kabupaten Bone dalam Pelaksanaan Fungsi Anggaran .....	190
E. Kinerja DPRD Kabupaten Bone dalam Pelaksanaan Fungsi Pengawasan ..	217
F. Faktor yang Mempengaruhi Kinerja DPRD Kabupaten Bone.....	257
G. Pembahasan Hasil Penelitian .....	259
H. Implikasi Penelitian.....	278

### **BAB V KESIMPULAN DAN SARAN**

A. Kesimpulan.....	283
B. Saran .....	284

AKA .....	286
-----------	-----



## DAFTAR TABEL

Nomor	Halaman
1. Pengelompokan fungsi-fungsi DPRD Kabupaten Bone .....	62
2. Daftar Jumlah anggota DPRD Kabupaten Bone setiap Partai Masa Keanggotaan 2014-2019.....	110
3. Klasifikasi unsur keterwakilan anggota DPRD Kabupaten Bone Masa Keanggotaan 2014-2019.....	119
4. Klasifikasi Kualifikasi pendidikan anggota DPRD Kabupaten Bone Masa keanggotaan 2014-2019 .....	120
5. Tingkat usia anggota DPRD Kabupaten Bone masa Keanggotaan 2014-2019 .....	120
6. Jumlah dan jenis rapat DPRD Kabupaten Bone masa keanggotaan 2014-2019 .....	139
7. Jumlah dan jenis keputusan DPRD Kabupaten Bone masa keanggotaan 2014-2019 .....	141
8. Rancangan perda Inisiatif DPRD Kabupaten Bone masa keanggotaan 2014-2019. ....	144
9. Rancangan perda usulan pemerintah daerah masa keanggotaan 2014-2019. ....	156
10. Kinerja DPRD Kabupaten Bone dalam Pembuatan Ranperda .....	182
11. Kinerja DPRD dalam mempertimbangkan unsur keadilan bagi masyarakat pada pembuatan perda. ....	184
12. Kinerja DPRD dalam memperhatikan rakyat yang diwakilinya pada pembuatan Perda.....	185
13. Penjumlahan Kinerja DPRD Kabupaten Bone dalam pelaksanaan Perda Kabupaten Bone dalam penyusunan APBD.....	187
14. Kinerja DPRD Kabupaten Bone dalam penyusunan APBD.....	211



15. Peranan DPRD Kabupaten Bone dalam menetapkan usaha-usaha yang diadakan sebagai sumber pendapatan daerah melalui Perda .....	212
16. Peranan DPRD Kabupaten Bone dalam pengelolaan keuangan.....	213
17. Rangkuman Kinerja DPRD dalam fungsi penganggaran masa keanggotaan 2014-2019 .....	214
18. Kegiatan reses DPRD Kabupaten Bone masa keanggotaan 2014-2019.....	227
19. Kegiatan kunjungan kerja/lapangan DPRD Kabupaten Bone Masa keanggotaan 2014-2019 .....	228
20. Tingkat responsif anggota DPRD Kabupaten Bone dalam memberikan tanggapan atas kebijakan Pemda.....	243
21. Tingkat Inisiatif DPRD dalam memberikan tanggapan atas Masalah yang ada atau muncul di wilayahnya .....	245
22. Penilaian pertanggungjawaban Bupati kepada DPRD .....	246
23. Rangkuman kinerja DPRD dalam fungsi pengawasan masa keanggotaan 2014-2019.....	245
24. Rangkuman kinerja DPRD dalam fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan yang diembannya masa keanggotaan 2014-2019.....	248



## DAFTAR GAMBAR

Nomor	Halaman
1. Kerangka pikir .....	101
2. Proses penyusunan Perda inisiatif DPRD Kabupaten Bone masa keanggotaan 2014-2019 .....	143
3. Proses penyusunan peraturan daerah usulan eksekutif masa keanggotaan 2014-2019 .....	155
4. Perda yang ditetapkan DPRD Kabupaten Bone masa keanggotaan 2014-2019, baik Ranperda usulan Pemda maupun Ranperda Inisiatif DPRD.....	179



## DAFTAR SINGKATAN

1. DPRD : Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
2. APBD : Anggaran Pendapatan Belanja Daerah
3. PERDA : Peraturan Daerah
4. SKPD : Satuan Kerja Pemerintah Daerah
5. DPA : Dokumen Pelaksana Anggaran
6. RAPBD : Rancangan Peraturan Daerah
7. KUA : Kebijakan Umum Anggaran
8. PPAS : Proritas Plapon Anggaran Sementara



## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang.

Paradigma baru pemerintahan mengisyaratkan bahwa pemimpin pemerintahan harus senantiasa memperhatikan kepentingan organisasi pemerintahan, serta proaktif terhadap perkembangan dan kebutuhan masyarakat. Kepemimpinan pemerintahan daerah dituntut mampu memahami kebutuhan masyarakat, artinya sebagai katalisator dalam rangka efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik. Pemerintah yang baik akan terus memperkuat legitimasinya dengan cara memberikan inspirasi kepada masyarakat tentang bagaimana mengejar kemajuan, memberikan pelayanan yang adil, mengatasi konflik kepentingan, dan meningkatkan kesejahteraan (Rakhmat, 2017 h. 53).

Dengan dikeluarkannya Ketiga UU tentang pemerintahan daerah tersebut yakni UU No. 22 Tahun 1999 yang disempurnakan menjadi UU No. 32 Tahun 2004 dan yang terbaru adalah UU No. 23 Tahun 2014. Lahirnya ketiga Undang undang tersebut telah membawa perubahan signifikan dalam beberapa aspek seperti politik, pembentukan daerah dan kawasan khusus, pengelolaan keuangan daerah, pemanfaatan sumber sumber daya daerah untuk kepentingan masyarakat lokal terhadap

in pemerintah pusat dan daerah.



Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada pasal 154 disebutkan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang, (1) membentuk Perda Kabupaten bersama bupati, (2) membahas dan memberikan persetujuan rancangan Perda mengenai APBD kabupaten yang diajukan oleh bupati, (3) melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan APBD kabupaten, (4) memilih bupati, (5) mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian, (6) memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah kabupaten terhadap rencana perjanjian internasional di Daerah, (7) memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah kabupaten, (8) meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten, (9) memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan Daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan Daerah, (10) melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Secara umum, fungsi badan perwakilan berkisar pada fungsi legislasi, fungsi penganggaran dan fungsi pengawasan. Keseluruhan hak kewajiban DPRD yang diatur dalam Undang-undang Nomor 23 tahun pada dasarnya telah memuat fungsi-fungsi tersebut. Sebagai



lembaga legislatif, DPRD berfungsi membuat peraturan perundang-undangan. Melalui fungsi ini DPRD mengaktualisasikan diri sebagai wakil rakyat. Fungsi berikutnya DPRD Sebagai penganggaran adalah menetapkan kebijakan keuangan, yaitu ikut menetapkan atau merumuskan kebijakan dalam menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dan fungsi terakhir sebagai pengawasan, penetapan kebijakan dan peraturan perundang-undangan oleh DPRD merupakan tahap awal dari proses pengawasan. Penilaian terhadap pelaksanaan peraturan-peraturan oleh Eksekutif merupakan bentuk pengawasan lainnya.

Sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah, DPRD di samping pemerintah daerah, mempunyai peran yang sangat besar dalam mewarnai jalannya pemerintahan daerah otonom. Dengan peran yang demikian itu, aspek responsibilitas dalam pelaksanaan tugas menjadi salah satu faktor penentu dalam memaknai dan memberikan manfaat terhadap jalannya pemerintahan di daerah guna mewujudkan masyarakat yang sejahtera dan terlepas dari keterbelakangan.

Dari kondisi ini dapat ditarik beberapa persoalan yang dapat diidentifikasi sebagai bentuk kurang berfungsi lembaga DPRD, dalam mendukung demokrasi di daerah baik dalam proses pembentukan maupun kinerja yang dihasilkan sebagai berikut :

penyalahgunaan jabatan sebagai lembaga DPRD dalam pelaksanaan tugas Pemerintah Daerah sehingga menjadikan tidak



optimalnya fungsi kontrol lembaga DPRD terhadap kinerjanya. Disisi lain juga mengakibatkan kerancuan pemahaman terhadap kedudukan DPRD sebagai lembaga DPRD yang berfungsi sebagai tempat penyaluran aspirasi masyarakat di daerah.

2. Dipihak lain masalah lembaga DPRD yang juga dipersoalkan, karena keanggotannya lebih banyak mementingkan terhadap golongan/partai yang diwakilinya dari pada kepentingan masyarakat sehingga berdampak terhadap tidak tersalurnya aspirasi masyarakat dengan baik dan efektif sesuai dengan tuntutan yang dikehendaki.

Pemahaman ini sekaligus menyajikan pandangan bahwa lembaga legislatif perlu terus mengembangkan dirinya, yang tentunya tidak bisa terlepas dari dinamika kualitas infrastruktur politik, hubungan dengan lembaga lainnya dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kompleksitas permasalahan dalam penyelenggaraan pembangunan, pelayanan publik dan penyelenggaraan pemerintahan lainnya, berimplikasi pada semakin beratnya tanggung jawab DPRD dalam menyelenggarakan tugas dan fungsinya, dan oleh karenanya, langkah penguatan peran DPRD, baik dalam proses legislasi, penganggaran maupun pengawasan atas penyelenggaraan pembangunan dan pemerintahan daerah merupakan suatu hal yang urgensial.

adahal peran yang diharapkan dari Lembaga DPRD amat dalam upaya pemberdayaan masyarakat dalam proses



pembangunan daerah. DPRD diharapkan mampu menjadi penyambung aspirasi dan kepentingan masyarakat daerah, guna kemajuan kemakmuran masyarakat sehingga dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 membawa perubahan dan paradigma baru terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Untuk memantapkan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ini dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai konsekuensinya secara eksplisit memberikan wewenang kepada daerah otonom Kabupaten, dalam hal ini Pemerintah Kabupaten dan DPRD untuk membuat Peraturan Daerah tentang penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Dari uraian di atas, benar saat ini DPRD sangat sering disorot oleh masyarakat kemudian adalah bagaimana kinerja Lembaga Legislatif dalam kaitannya dengan peran, tugas dan fungsinya sebagai lembaga perwakilan masyarakat daerah, saat ini masih berupaya untuk membenahi dan mengadakan persiapan/ konsentrasi dengan unsur-unsur terkait di tingkat kabupaten dalam membuat keputusan dan Peraturan Daerah.

Kabupaten Bone merupakan Kabupaten yang paling luas dengan Ibu Kota Propinsi Sulawesi Selatan, oleh karena itu daerah ini sangat dipengaruhi oleh tata kehidupan propinsi dengan jumlah penduduk yang sangat heterogen dari berbagai suku, etnis, agama dan strata sosial, daerah ini terdapat berbagai suku-suku yang ada di Indonesia Suku Bugis makassar, mandar, jawa, Toraja, dan lain-lain. Untuk



dapat menentukan kebijakan yang sesuai dengan kehendak rakyat yang diwakilinya, DPRD harus mempunyai kepekaan terhadap kepentingan dan aspirasi rakyat.

Dari uraian di atas menunjukkan bahwa masyarakat ditempatkan sebagai objek sekaligus subjek dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sehingga konsekuensinya adalah bahwa keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan daerah sangat dipengaruhi adanya keterlibatan atau partisipasi masyarakat. Partisipasi masyarakat dikategorikan dalam perspektif sekaligus politik. Di dalam perspektif politik, partisipasi ini merupakan proses demokratisasi, suatu proses aktif yang memberikan kebebasan lebih besar kepada individu atau kelompok masyarakat untuk terlibat dalam kebijaksanaan. Seluruh kegiatan masyarakat yang mempunyai tujuan-tujuan untuk mempengaruhi penentuan arah dan strategi kebijaksanaan pemerintah, baik yang dilakukan melalui cara yang legal, seperti pemungutan suara atau yang disalurkan melalui lembaga perwakilan dan segala bentuk aksi seperti demonstrasi dalam rangka menyampaikan tuntutan yang ditujukan untuk mempengaruhi proses pengambilan keputusan, juga merupakan bentuk partisipasi politik, ( Samuel P. Huntington, 1994 h. 81).

Salah satu tuntutan terhadap kinerja DPRD adalah pada pelaksanaan pembangunan daerah. Sebagaimana disebutkan di muka akhirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 merupakan dari ketidakadilan yang selama ini dirasakan oleh daerah. Melalui



Undang-Undang baru ini diharapkan daerah lebih berdaya untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri namun tetap dalam koridor melalui peraturan yang berlaku.

Berdasarkan pengamatan penulis dan informasi yang diterima dari Sekretariat DPRD Kabupaten Bone secara umum dikatakan kinerja DPRD masih sangat rendah, rendahnya kinerja ini dilihat dari belum berjalannya peran, tugas dan fungsi DPRD secara baik. Permasalahan rendahnya kinerja DPRD tersebut bila ditinjau dari fungsinya sebagai berikut; (1). *Legislasi berfungsi:* (a) Membahas bersama bupati dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda Kabupaten, (b) Mengajukan usul rancangan Perda Kabupaten, (c) Menyusun program pembentukan Perda Kabupaten/ kota bersama bupati. (2). *Anggaran berfungsi:* (a) Membahas KUA dan PPAS yang disusun oleh bupati berdasarkan RKPD, (b) Membahas rancangan Perda Kabupaten tentang APBD Kabupaten/kota, (c) Membahas rancangan Perda Kabupaten tentang perubahan APBD Kabupaten/ kota, (d) Membahas rancangan Perda Kabupaten/ kota tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD Kabupaten. (3). *Pengawasan berfungsi:* (a) Pelaksanaan Perda Kabupaten dan peraturan bupati, (b) Pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten, (c) Melaksanakan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh

pemeriksa Keuangan.



Dari uraian di atas yang diperoleh rendahnya kinerja tersebut dipengaruhi karena belum adanya sosialisasi dan orientasi dalam bentuk pelatihan bagi lembaga DPRD dalam pelaksanaan fungsinya secara teknis. Disamping itu juga dipengaruhi oleh rendahnya kemampuan DPRD dalam menganalisa dan menjabarkan Peraturan Daerah yang ada. Disamping faktor-faktor yang telah disebutkan di atas menurut penulis secara kongkret beberapa kendala dan hambatan dalam penyelenggaraan tugas dan fungsi DPRD tersebut meliputi: (1) secara Kelembagaan (organisasi), (2) dari segi Sumber Daya Manusia, dan (3) dari segi Informasi.

Oleh karena itu penulis tertarik untuk mengetahui dan membahas, bagaimana kinerja Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Bone periode 2014- 2019, dan faktor, kendala, dan hambatan apa saja yang mempengaruhinya.

## **B. Rumusan Masalah.**

Berdasarkan uraian latar belakang maka masalah penelitian ini dirumuskan dalam beberapa pertanyaan pokok sebagai berikut:

1. Bagaimana kinerja DPRD Kabupaten Bone dalam pelaksanaan Fungsi Legislasi ?
2. Bagaimana kinerja DPRD Kabupaten Bone dalam pelaksanaan Fungsi Penganggaran ?

3. Bagaimana kinerja DPRD Kabupaten Bone dalam pelaksanaan Fungsi Pengawasan?



4. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi kinerja DPRD Kabupaten Bone?

### **C. Tujuan Penelitian.**

Penelitian adalah sarana fundamental untuk memenuhi pemecahan masalah secara ilmiah, untuk itu penelitian ini mempunyai tujuan sebagai berikut:

1. Untuk menggambarkan dan menganalisis kinerja DPRD Kabupaten Bone dalam pelaksanaan fungsi Legislasi.
2. Untuk menggambarkan dan menganalisis kinerja DPRD Kabupaten Bone dalam pelaksanaan fungsi Penganggaran.
3. Untuk menggambarkan dan menganalisis kinerja DPRD Kabupaten Bone dalam pelaksanaan fungsi Pengawasan.
4. Untuk menggambarkan dan menganalisis faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi kinerja DPRD Kabupaten Bone.

### **D. Manfaat Penelitian.**

Penelitian ini diharapkan memberikan berbagai kontribusi teoritik maupun praktis dalam rangka mengatasi permasalahan yang berkaitan dengan kinerja DPRD berdasarkan fungsinya sebagai Legislasi, Anggaran dan pengawasan. Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah

1. Manfaat Teoritik, karena akan memperkaya kajian teoritik dalam pengembangan ilmu administrasi publik khususnya pada aspek peningkatan Kinerja Lembaga Legislatif khususnya DPRD



Kabupaten Bone. Di samping itu, penelitian ini juga dapat memberikan informasi bagi peneliti lain yang akan melakukan kajian yang berkaitan dengan kinerja lembaga legislatif.

2. Manfaat praktis, akan memberikan kontribusi kepada lembaga DPRD khususnya di DPRD Kabupaten Bone dalam meningkatkan kinerja lembaga Legislatif dalam menjalankan fungsinya sebagai Legilasi, Anggaran dan Pengawasan. Dan memberikan pelayanan kepada masyarakat secara efektif, efisien dan responsif.



## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Teori Administrasi Publik.

Ulbert (1999, h. 125), mengatakan definisi administrasi dapat dilihat dalam pengertian sempit dan luas. Administrasi secara sempit didefinisikan sebagai penyusunan dan pencatatan data dan informasi secara sistematis baik internal maupun eksternal dengan maksud menyediakan keterangan serta memudahkan untuk memperoleh kembali baik sebagian maupun menyeluruh. Sedangkan secara luas didefinisikan sebagai suatu kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang dan/ atau organisasi berdasarkan pembagian kerja sebagaimana ditentukan dalam struktur dengan mendayagunakan sumberdaya untuk mencapai tujuan secara efektif dan efisien.

Denhardt and Denhardt (2006, h. 79), menyatakan bahwa administrasi publik adalah disiplin yang berkenaan dengan manajemen program-program publik. Bidang-bidang substantif di mana manajemen publik bekerja tertantang di antara berbagai kepentingan pemerintah dan urusan publik. Administrasi publik ini, menurut Denhardt and Denhardt, ada di semua level pemerintahan: federal, Negara bagian, dan lokal, serta di dalam organisasi-organisasi dan asosiasi-asosiasi nonprofit. Administrasi publik berlangsung di dalam konteks organisasi administratif

emimpinan eksekutif.



## 1. Paradigma Administrasi Publik.

Waldo (1991, h. 201), mengemukakan bahwa orientasi administrasi publik klasik menyangkut kegiatan pemerintahan dalam pelaksanaan kekuasaan politiknya. Dalam pemikiran ini dikembangkan prinsip dan proses administrasi publik dengan kriteria efisiensi, efektivitas, dan rasionalitas. Administrasi merupakan kegiatan kerja sama secara rasional, yaitu susunan dan proses organisasi dalam hubungan kewenangan yang tersusun secara hierarki. Oleh karena itu, pemikiran ini dapat disebut sebagai pemikiran struktural formal, sebab perhatian utamanya menyangkut struktur organisasi dan berkaitan dengan pengelolaan kepegawaian, keuangan, dan administrasi perkantoran.

Simon (2004, h. 45), mengatakan bahwa administrasi publik sebagai studi yang *artificial*, yaitu administrasi publik yang lebih menekankan pada bagaimana seharusnya suatu pengaturan masyarakat. Dalam perkembangannya, ilmu administrasi publik semakin tumbuh dan dikenal sejumlah paradigma yang menggambarkan adanya perubahan-perubahan dan perbedaan-perbedaan dalam tujuan, teori, metodologi atau dalam pembangunan epistemologi serta nilai-nilai yang mendasarinya.

Menurut Kuhn (1970, h. 224), mengemukakan bahwa ilmu pengetahuan akan berkembang melalui tahapan paradigmanya.

Paradigma merupakan kumpulan lepas dari asumsi, konsep atau proposisi yang disatukan secara logis yang mengarahkan pemikiran dan jalannya



pengkajian. Perkembangan paradigme administrasi publik telah banyak seperti Henry (1987), Frederickson (1984), dan Mustopadidjaja (1989). Menurut Henry perkembangan administrasi Negara dapat dikelompokkan kelima paradigme yaitu; (1) dikotomi antara politik dan administrasi, 1900-1929, (2) prinsip-prinsip administrasi, 1927-1937, (3) administrasi Negara sebagai ilmu politik, 1950-1970, (4) administrasi Negara sebagai ilmu administrasi, 1956-1970, dan (5) administrasi Negara sebagai administrasi Negara, 1970. Frederickson juga membagi perkembangan administrasi Negara dalam enam model, yaitu; (1) birokrasi klasik, (2) birokrasi neoklasik, (3) kelembagaan, (4) hubungan kemanusiaan, (5) pilihan publik, dan (6) administrasi Negara baru. Kemudian tjokroamidjojo mengungkapkan lima pendekatan yaitu: (1) administrasi Negara klasik, (2) manajemen, (3) perilaku, (4) komparatif, dan (5) administrasi pembangunan.

Henry (1995, h. 113) berdasarkan dua kategori disiplin tersebut mengungkapkan bahwa telah menjadi lima paradigma dalam administrasi publik, sebagai berikut.

Paradigma 1 (1900-1926) dikenal sebagai paradigma dikotomi antara politik dan administrasi Negara. Tohoh dari paradigma tersebut adalah Frank J., Leonard D. White dan Goodnow. (dalam Kebon 2004, h. 121) Good now mengungkapkan bahwa politik harus memusatkan

nya terhadap kebijakan atau eksresi dari kehendak rakyat, dan administrasi berkenaan dengan pelaksanaan atau



implementasi dari kebijakan atau kehendak tersebut. Pemisahan antara politik dan administrasi dimanifestasikan oleh pemisahan antara badan legislatif yang bertugas mengespresikan kehendak rakyat, dengan badan eksekutif yang bertugas mengimplementasikan kehendak tersebut. Badan yudikatif dalam hal ini berfungsi membantu badan legislatif dalam menentukan tujuan dan memutuskan kebijakan. Implikasi dari paradigma tersebut adalah bahwa administrasi harus dilihat sebagai suatu yang bebas nilai efisiensi dan ekonomi dari "government bureaucracy". jadi dalam paradigma ini lokus lebih ditekankan daripada fokus.

Paradigma 2 (1927-1937) disebut sebagai paradigma prinsip-prinsip administrasi. Tokoh-tokoh terkenal dari paradigma ini adalah Willoughby, Gullick dan Urwick yang sangat dipengaruhi oleh tokoh-tokoh manajemen klasik seperti Fayol dan Taylor. Mereka memperkenalkan prinsip-prinsip administrasi sebagai fokus administrasi publik. Prinsip-prinsip tersebut dituangkan dalam apa yang disebut sebagai POSDCORB (*Planning, Organizaing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting, dan Budgeting*), yang menurut mereka dapat diterapkan dimana saja, atau bersifat universal. Sedangkan lokus dari administrasi publik tidak pernah diungkapkan secara jelas karena mereka beranggapan bahwa prinsip-prinsip tersebut dapat berlaku dimana saja termasuk organisasi pemerintahan. Jadi dalam paradigma ini, fokus lebih ditekankan dari pada

a (Keban 2004, h. 180)



Paradigma 3 (1950-1970) adalah administrasi publik sebagai ilmu politik. Morstein-Marx seorang editor buku "*Elements of Public Administration*" (1946) mempertanyakan pemisahan politik dan administrasi sebagai sesuatu yang tidak mungkin atau tidak realistis, sementara Herbert Simon mengarahkan kritiknya terhadap ketidak-konsistenan prinsip administrasi. Dalam konteks ini, administrasi publik bukannya "*Value free*" atau dapat berlaku dinama saja, tapi justru selalu dipengaruhi nilai-nilai yang spesifik. Di sini terjadi pertentangan antara anggapan mengenai "*Value free administration*" di satu pihak dengan anggapan akan "*Value laden politics*" di lain pihak. Dalam praktek ternyata yang kedua yang berlaku, Karena itu John Gaus (dalam Kaban, 2004) secara tegas mengatakan bahwa teori administrasi publik sebenarnya juga teori politik. Akibatnya muncul paradigma baru yang menganggap administrasi publik sebagai ilmu politik dimana lokusnya adalah birokrasi pemerintahan, sedangkan fokusnya menjadi kabur karena prinsip-prinsip administrasi publik mengandung banyak kelemahan. Sayangnya mereka yang mengajukan kritikan tersebut terhadap prinsip administrasi tidak memberikan jalan keluar tentang fokus yang dapat digunakan dalam administrasi publik. Perlu diketahui bahwa pada saat ini administrasi publik mengalami krisis identitas karena ilmu politik dianggap disiplin yang sangat dominan dalam dunia administrasi publik.



Paradigma 4 (1956-1970) adalah administrasi publik sebagai ilmu manajemen. Dalam paradigma ini prinsip-prinsip manajemen yang

pernah populer, dikembangkan secara ilmiah dan mendalam. Perilaku organisasi, analisis manajemen, penerapan teknologi modern seperti metode kuantitatif, analisa sistem, operation research dan sebagainya, merupakan fokus dari paradigma ini. Dua arah perkembangan mulai terjadi pada paradigma ini, yaitu perkembangan ilmu administrasi murni yang didukung oleh psikologi sosial, dan perkembangan kebijakan publik. Semua fokus yang dikembangkan disini diasumsikan dapat diterapkan tidak hanya dalam dunia bisnis tetapi juga dalam dunia administrasi publik. Karena itu, lokusnya menjadi kurang jelas.

Paradigm 5 (1970-sekarang) merupakan paradigma terakhir yang disebut sebagai administrasi publik sebagai “administrasi publik”. Paradigma tersebut telah memiliki fokus dan lokus yang jelas. Fokus administrasi publik dalam paradigma ini adalah teori administrasi, teori manajemen, dan kebijakan publik, sedangkan lokusnya adalah masalah-masalah dan kepentingan-kepentingan publik.

Dalam perkembangan selanjutnya menurut Rakhmat (2004, h. 81) perkembangan paradigma baru, antara lain pandangan yang mengarah pada suatu administrasi publik yang difokuskan untuk menghasilkan *high quality publik goods, and services*. Dalam hubungan ini diperlukan birokrasi yang memiliki semangat kewirausahaan. Osborne dan Gaebler (1992)

menawarkan sepuluh prinsip yang merupakan komponen paradigma baru yang mengandung perubahan visi, misi, dan strategi administrasi publik untuk disesuaikan dengan perkembangan lingkungan



strategis, yaitu (1) pemerintah berperan sebagai katalisator, yang tidak melaksanakan sendiri pembangunan tetapi cukup mengendalikan sumber-sumber yang ada di masyarakat, (2) pemerintah harus memberdayakan masyarakat dalam pemberian pelayanannya, (3) pemerintah harus menciptakan persaingan dalam setiap pelayanan, (4) pemerintah harus melakukan aktifitas yang menekankan kepada pencapaian misinya, (5) pemerintah hendaknya berorientasi kepada kinerja yang baik, (6) pemerintah harus mengutamakan pemenuhan kebutuhan masyarakat, (7) pemerintah harus memiliki aparat yang tahu cara yang tepat dengan menghasilkan uang untuk organisasinya, (8) pemerintah yang antisipatif tentu lebih baik pencegah daripada menanggulangi, (9) desentralisasi pemerintahan, (10) pemerintah harus memperhatikan kekuatan pasar.

## **2. Paradigma *Good governance*.**

Menurut Frederickson (1996, h. 29), *governance* adalah proses di mana suatu sistem sosial, ekonomi, atau sistem organisasi kompleks lainnya dikendalikan dan diatur. Di dalam perpektif fungsional, *governance* dapat dilihat dari apakah pemerintah telah berfungsi secara efektif dan efisien dalam rangka mencapai tujuan yang telah digariskan. *Governance* sebagai praktek penyelenggaraan kekuasaan dan kewenangan oleh pemerintah dalam pengelolaan urusan pemerintah secara umum dan pembangunan ekonomi pada khususnya Pinto (1994, h. 193).



*ood governance* merupakan paradigma dan sistem peradaban hur, dan untuk mewujudkan dalam penyelenggaraan Negara

memerlukan persyaratan yang tidak ringan yang harus dipenuhi oleh setiap unsur penyelenggaraan Negara, baik warga Negara maupun aparatur pemerintahan Negara (mustopadidjaja, 2003). Menurut Widyahartono (2000), *good governance* menyangkut penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab serta pencegahan korupsi baik secara politik maupun administrasi.

Dengan demikian pengkajian paradigma *governance* dalam proses pembangunan berarti suatu kegiatan untuk melihat perubahan cara pandang serta pemahaman tentang masalah yang dihadapi dalam proses pengaturan dan pengendalian kehidupan masyarakat dalam pembangunan (Rakhmat, 2004, h. 85).

Perkembangan paradigma *governance* belakangan ini lebih menekankan hubungan antara sektor secara sinergi antara pemerintahan dengan swasta dan masyarakat sebagai bentuk partisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Kondisi inilah yang menjadi pilihan bagi administrasi publik dalam mengelola pemerintahan dan secara operasional merupakan perwujudan dari konsepsi *good governance*, yang dewasa ini merupakan isu yang paling mengemuka dalam pengelolaan administrasi publik, sehingga dipandang sebagai paradigm baru administrasi publik (Rakhmat 2004, h. 89).

Dengan demikian, pengertian *governance* adalah proses penyelenggaraan kekuasaan Negara terkait dengan pelayanan publik. Definisi lain dikemukakan oleh Lembaga Administrasi Negara (LAN)



bahwa dilihat dari segi fungsionalnya, governance dapat diartikan sebagai pemerintah yang menyelenggarakan pemerintahan secara efektif dan efisien dalam upaya pencapaian tujuan pemerintahan sesuai konstitusi. Lebih jauh dikatakan bahwa governance pada prinsipnya mempunyai tiga komponen yang menjadi penopang yaitu: economic, politic dan administratif (LAN RI 2000, h. 75).

Widodo (2002, h. 47) mengatakan bahwa arti *good* dalam *good governance* sendiri mengandung dua pengertian. Pertama, nilai-nilai yang menjunjung tinggi kehendak rakyat dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian kemandirian, pembangunan, berkelanjutan dan keadilan sosial. Kedua aspek-aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam melakukan upaya pencapaian nasional. Orientasi pertama mengacu pada demokratisasi dalam kehidupan bernegara dengan elemen konstituennya, seperti *legitimacy, accountability, autonomy dan devolution of fower*. Adapun orientasi kedua tergantung pada bagian pemerintahan mempunyai kompetensi serta struktur dan mekanisme politik dan administrasi berfungsi secara efisien dan efektif.

Widodo (2002, h. 49), mengemukakan bahwa *good governance* menyangkut penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan demokrasi dan pasar yang

serta pencegahan korupsi baik secara politik maupun secara administratif. Sebagai suatu cara pengelolaan pembangunan masyarakat



yang paling sesuai dengan masyarakat demokratis dan berkeadilan, maka *good governance* dapat dicapai melalui pengaturan yang tepat fungsi pasar dengan fungsi organisasi termasuk organisasi publik sehingga dapat dicapai transaksi-transaksi dengan biaya yang paling efisien.

Perubahan paradigma yang berorientasi yang mewujudkan *good governance* tersebut perlu dilakukan, karena konsep ini menjadi realitas yang hidup dalam konteks pemerintahan dan pembangunan, dan birokrasi pemerintah berperan *enabling* dan *empowering* dalam kehidupan masyarakat (Rakhmat 2009, h. 64). Dengan demikian pemerintahan yang baik dapat berjalan dengan baik apabila mekanisme demokrasi sebagai sistem yang melandasi partisipasi dan dapat mendorong adanya jaminan kepastian hukum dan rasa keadilan suatu kebijakan publik.

Kemudian Dalam perkembangannya, UNDP (dalam Rakhmat, 2017 h. 129-130).mengemukakan karakteristik *good governance* sebagai berikut :

1. *Participation*. warga Negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.
2. *Transparency*. Prinsip ini dibangun atas dasar kebebasan arus informasi melalui mekanisme kelembagaan yang dapat dipahami serta diterima bagi suatu yang membutuhkan.



Pemerintah yang baik akan bersifat transparan terhadap rakyatnya tentang proses perumusan kebijakan publik dan inflelementasinya.

3. *Accountability*. Para pembuat kebijakan dalam pemerintahan bertanggungjawab kepada publik dan lembaga-lembaga *stakeholders*. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat kebijakan yang dibuat, apakah kebijakan itu untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.

Di dalam menciptakan suatu sistem peyelenggaraan pemerintahan yang bercirikan *good governance*, maka pemerintah dituntut menerapkan prinsip akuntabilitas, selain transparansi, partisipasi, dan supremasi hukum Tjokroamidjojo (2002, h. 50). Tata pemerintah yang baik terkait erat dengan akuntabilitas publik dalam menjalankan tugas, fungsi, dan kewenangannya. Menurut Thoha (dalam Rakhmat 2017, h. 89) untuk menemukan pemerintahan yang baik, sangat tergantung kepada beberapa hal sebagai berikut :

- a. Pelaku-pelaku dari pemerintahan dalam hal ini sangat ditentukan oleh kualitas sumber daya aparatnya.
- b. Kelembagaan yang dipergunakan oleh pelaku-pelaku pemerintahan untuk mengaktualisasikan kinerjanya.
- c. Perimbangan kekuasaan yang mencerminkan seberapa jauh sistem pemerintahan harus diberlakukan.



- d. Kepemimpinan dalam birokrasi publik yang berakhlak, berwawasan, demokrasi, dan responsif.

Rasyid (2000, h. 73).mengemukakan bahwa tujuan dibentuknya pemerintahan adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban sehingga masyarakat bisa menjalani kehidupannya secara wajar. Pemerintah pada hakekatnya adalah pelayan kepada masyarakat, bukan melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya demi mencapai kemajuan bersama.

Pada era globalisasi telah membuka berbagai keterikatan semua Negara, sehingga hampir tidak ada satu Negara pun yang bebas dari pengaruh Negara-negara lainnya. Globalisasi telah memberikan peluang bagi terciptanya kesepakatan bersama untuk mengelola pemerintahan dengan komitmen global. Salah satu komitmen global tersebut adalah munculnya tata dunia baru (*the new world order*) sebagai kebijakan dalam pengelolaan pemerintahan. Salah satu aspek yang mendapat perhatian dalam komitmen tersebut adalah demokratisasi dengan meletakkan *good governace* dan *accountability* dalam pemerintahan (Sarundajang, 2002 h. 18).

Rakhmat (2009, h. 21 ) menyebutkan bahwa reformasi tahanan daerah merupakan sebuah perubahan dan langkah baru terciptanya Indonesia baru di masa depan dengan dasar tisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan.



## B. Teori Organisasi.

Teori organisasi adalah disiplin ilmu yang mempelajari struktur dan desain organisasi. Struktur organisasi adalah sistem formal dari hubungan antara tugas dan kewenangan yang mengendalikan orang-orang dan mengkoordinasikan aktivitas dan penggunaan sumber daya guna mencapai tujuan organisasi. Sedangkan desain organisasi adalah proses di mana manajer memilih dan mengelola aspek-aspek struktur dan kultur sehingga organisasi dapat mengontrol aktivitas yang diperlukan untuk mencapai tujuan-tujuannya ( Jones 2007, h.107).

Menurut Robbins ( 1994, h. 82) mendefinisikan teori organisasi sebagai disiplin Ilmu yang mempelajari struktur dan desain organisasi. Teori organisasi menunjukkan aspek-aspek deskriptif maupun preskriptif dari disiplin ilmu tersebut. Teori ini menjelaskan bagaimana organisasi sebenarnya distruktur dan menawarkan tentang bagaimana organisasi dapat dikonstruksi guna meningkatkan keefektifannya.

Secara umum definisi organisasi merupakan rangkaian kegiatan kerja sama yang dilakukan beberapa orang dalam upaya mencapai tujuan yang ditetapkan. Peter M. Blue (1962, h. 89) mendefinisikan bahwa organisasi itu memiliki tujuan dan memiliki sesuatu yang formal, ada

stratif staf yang biasanya eksis dan bertanggung jawab serta koordinasi dalam pelaksanaan kegiatan anggotanya.



Sedangkan menurut Lubis dan Husain (1987, h. 71) menjelaskan bahwa organisasi adalah sebagian suatu kesatuan sosial dari kelompok manusia, yang beriteraksi menurut suatu pola tertentu sehingga setiap anggota organisasi memiliki fungsi dan tugasnya masing-masing, yang sebagai satu kesatuan mempunyai tujuan tertentu dan mempunyai batasan-batasan yang jelas, sehingga bisa dipisahkan secara tegas dari lingkungannya.

Henry Fayol (1985, h. 92) mengatakan bahwa organisasi adalah suatu sistem aktivitas kooperatif antara dua orang atau lebih, organisasi merupakan pengelompokan orang-orang ke dalam aktifitas bersama untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan, sedangkan Etzioni (1976, h. 17) mengemukakan bahwa manusia dilahirkan di dalam organisasi, dididik melalui organisasi, melewati hidup dengan bekerja untuk kepentingan organisasi, memanfaatkan waktu besar yang senggang untuk bermain maupun beribadah dalam organisasi.

Dalam sudut pandang lain, organisasi dipandang sebagai wadah berbagai kegiatan dan sebagai proses interaksi antara orang-orang yang terdapat didalamnya. Sondang P.Siagian (1995, h. 134) misalnya, menyebutkan bahwa organisasi sebagai wadah, organisasi sebagai struktur yang memiliki jenjang hirarki jabatan manajerial, berbagai operasional, komunikasi yang digunakan, informasi yang an serta hubungan antara satuan kerja.



Untuk meneliti kinerja organisasi, tidak lepas dari keberadaan institusi. Menurut Parson (1959, h. 112), masyarakat merupakan kumpulan individu yang membawa budaya masing-masing dengan membentuk lembaga atau institusi sendiri. Menurutnya, sistem-sistem social yang ada di masyarakat dapat dilihat sebagai suatu organisasi. Kemudian menurut Robert (1962, h. 201) mengatakan bahwa organisasi besar akan ditemukan spesialisasi, hierarki, status, efisiensi, dan kooperasi.

Untuk meneliti kinerja organisasi, menurut Martindale (1996, h. 34) menyatakan harus melihat yang dihasilkan kelompok tersebut, yang meliputi : pengambilan keputusan, komunikasi, penyelesaian tugas, dan pembagian hasil pada suatu kelompok. Kegiatan-kegiatan ini merupakan rangkaian kegiatan suatu organisasi dalam upaya memenuhi kebutuhan anggotanya.

Sedangkan Menurut Lubis dan Husain (1987, h. 68-69) pendekatan yang lazim digunakan dalam menganalisis organisasi, yaitu (1) pendekatan klasik, (2) pendekatan Neo klasik, (3) pendekatan modern.

Pertama, pendekatan klasik, yaitu menurut pandangan Taylor lebih menekankan pada efisiensi organisasi dalam mencapai tujuan. Dalam pendekatan ini dipisahkan antara peranan pekerja dengan peranan manajer. Pekerja diklasifikasikan pada satu bidang yang hanya bertugas melakukan pekerjaan saja, sedangkan manajer bertugas mengelola kerja yang baik digunakan, akibatnya, pekerja merasa seperti



mesin yang dikuras tenagahnya untuk melaksanakan tugas-tugas organisasi.

Kedua, pendekatan neo klasik lebih menekankan akan pentingnya hubungan antarmanusia (*human relations*) bagi keberhasilan suatu organisasi dalam memperhatikan struktur pembagian tugas, wewenang, dan tanggungjawab. Dalam intraksi sosial atau human relations ini akan memunculkan kelompok komunitas non formal dalam suatu organisasi yang memiliki norma tersendiri dan berlaku serta menjadi pegangan bagi seluruh anggota kelompok. Norma kelompok berpengaruh terhadap sikap maupun prestasi anggota kelompok. Interaksi sosial ini perlu diarahkan sehingga dapat membantu pencapaian tujuan-tujuan organisasi.

Ketiga, pendekatan modern yang menekankan pentingnya faktor lingkungan yang dapat mempengaruhi dan dipengaruhi organisasi, dan dimana organisasi merupakan bagian dari lingkungan. Keterbukaan dan ketergantungan organisasi terhadap lingkungannya menyebabkan bentuk organisasi harus disesuaikan dengan lingkungan dimana organisasi itu berada.

Dengan demikian organisasi membutuhkan adanya pola-pola perilaku yang membawa keefektifan suatu organisasi, namun definisi lembaga dapat dilihat dengan adanya perbedaan organisasi dengan

atau institusi. Menurut martindale (1996, h. 70) bahwa lembaga atau institusi merupakan suatu pola hubungan yang dicerminkan oleh



kelompok, dimana melihat hubungan tingkah laku manusia yang telah terorganisasi pada suatu kelompok. Untuk melihat hubungan tingkah laku tersebut, tidak dapat dilakukan dengan melihat tingkah laku satu orang atau beberapa orang sebagai sampel. Oleh karena itu dari kelompok terdiri beberapa individu yang memiliki karakter yang berbeda dan individu ini saling mempengaruhi sehingga tidak dapat berdiri sendiri.

### C. Teori Kelembagaan.

Kelembagaan berasal dari istilah “lembaga“. Lembaga dalam Ensiklopedia Sosiologi (2000) diartikan dengan “institusi” sebagaimana didefinisikan oleh Macmillan lembaga adalah seperangkat hubungan norma-norma, keyakinan-keyakinan, dan nilai-nilai yang nyata, yang terpusat pada kebutuhan-kebutuhan sosial, sedangkan Scott (2008, h. 7) menyatakan bahwa lembaga (*institution*) yaitu “*are composed of cultured, cognitive, normative, and regulative elements that, together with associated activities, provide stability and meaning of social live*”.

Kata “kelembagaan” merupakan padanan dari kata Inggris “*institution*” atau lebih tepatnya “*sosial institution*“, sedangkan “organisasi” padanan dari “*organization*” atau “*sosial organization*”. Meskipun dua kata ini sudah umum dikenal masyarakat, namun pengertian dalam sosiologi berbeda. Kedua kata tersebut pada mulanya digunakan secara bolak

dengan tujuan untuk membangun suatu makna yang baku secara karena keduanya memiliki hubungan yang kuat, bahkan sering



sekali muncul secara bersamaan, namun juga sering digunakan secara bolak balik, karena menyangkut objek yang sama atau banyak kesamaannya (Syahyuti 2006, h. 3).

Kata “*institution*” sudah dikenal sejak awal perkembangan ilmu sosiologi. Frasa seperti “*capital institution*” dan “*family institution*” sudah terdapat pada tulisan sosiologi August Comte sebagai bapak pendiri ilmu sosiologi, sejak abad ke 19.

Sebagaimana yang dikemukakan oleh Martindale (1996, h. 16) menjelaskan bahwa lembaga atau institusi merupakan suatu pola hubungan yang dicerminkan oleh kelompok, dimana melihat hubungan tingkah laku manusia yang telah terorganisasi pada sebuah kelompok. Banyak orang mencampuradukan pengertian dan pemahaman tentang kelembagaan (*institution*) dan organisasi ( *organization/ institute*). Oleh karena itu banyak orang atau badan pelaksana pembangunan yang menyatakan akan melakukan “pengembangan kelembagaan” akan tetapi hanya dilakukan hanyalah membentuk suatu organisasi baru di komunitas dalam rangka kegiatan tertentu.

Pengertian lain lembaga adalah “pranata” Koentjaraningrat (1994, h. 12) mengatakan lebih menyukai sebutan pranata, dan mengelompokkan ke dalam 8 golongan berdasarkan kebutuhan manusia

berikut :



1. Pranata-pranata yang bertujuan memenuhi kebutuhan kehidupan kekerabatan, yang disebut dengan *kinship* atau *domestic institutions*.
2. Pranata-pranata yang bertujuan memenuhi kebutuhan hidup manusia, yaitu mata pencaharian, memproduksi, memimbun, mengelolah, dan mendistribusikan harta dan benda disebut dengan *economic intitutions*.
3. Pranata-pranata yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan penerangan dan penduduk manusia supaya menjadi anggota masyarakat yang berguna, disebut *educational institutions*.
4. Pranata-pranata yang bertujuan memenuhi kebutuhan ilmiah manusia, menyelami alam semesta dan sekelilingnya.disebut dengan *scicntific institutions*.
5. Pranata-pranata yang bertujuan memenuhi kebutuhan manusia menyatakan rasa keindahan dan untuk rekreasi, disebut dengan *aesthetic and recreational initutions*.
6. Pranata-pratana yang bertujuan memenuhi kebutuhan manusia untuk berhubungan dengan tuhan atau dengan alam gaib, disebut dengan *religious institutions*.
7. Pranata-pranata yang bertujuan memenuhi kebutuhan manusia untuk mengatur kehidupan berkelompok secara besar-besaran atau kehidupan bernegara, disebut dengan *political institutions*.



8. Pranata-pranata yang mengurus kebutuhan jasmaniah dari manusia, disebut dengan *somantic institutions*.

Sedangkan menurut Hendropuspito (1992, h. 23) mengatakan lebih suka dengan menggunakan kata institusi dari pada lembaga. Menurutnya institusi merupakan suatu bentuk organisasi yang secara tetap tersusun dari pola-pola kelakuan, peranan dan relasi sebagai cara yang mengikat guna tercapainya kebutuhan sosial dasar.

Dalam konteks pengembangan kelembagaan, hal yang harus dilakukan setidaknya harus menakup upaya memberikan pemahaman yang benar terhadap istilah organisasi (*organization/ institute*), kelembagaan (*Institution*), dan juga pelembagaan atau melembagakan (*institutionalization/ institutionalizing*). Salah seorang penggagas *People-Centered Development Forum* mengajukan definisi sederhana yang membedakan antara organisasi (*Organization*) dengan kelembagaan (*institution*). Organisasi adalah struktur peranan yang telah dikenal dan diterima. Kelembagaan/ pranata adalah serangkaian norma dan perilaku yang sudah bertahan atau digunakan selama periode waktu tertentu yang relatif lama untuk mencapai tujuan/ maksud bernilai kolektif/ bersama atau maksud-maksud yang bernilai sosial (Uphoff 2006, h. 8 ).

Uphoff (2006, h. 21 ) mengemukakan bahwa institusi atau lembaga adalah serangkaian norma dan perilaku yang sudah bertahan dan digunakan selama periode waktu tertentu yang relatif lama untuk



mencapai maksud dan tujuan yang bernilai kolektif atau bersama atau maksud-maksud lain yang bernilai sosial.

#### **D. Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah.**

Penyelenggaraan administrasi publik dalam suatu negara secara umum jatuh pada satu dari dua disain: sentralisasi atau desentralisasi. Baik sentralisasi dan desentralisasi keduanya berkenaan dengan distribusi kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk mengelolah pemerintahan dan kegiatan-kegiatan administrasi publik daerah. Sentralisasi merupakan pemusatan kekuasaan pada pemerintah dan administrasi pusat untuk mengelolah daerah, sebaliknya adalah desentralisasi sebagai pemusatan kekuasaan pada pemerintah dan administrasi daerah atau penyebaran kekuasaan kepada daerah untuk mengelola daerah. Desentralisasi pemerintahan mencakup transfer kekuasaan lewat pembuatan keputusan kepada pemerintah daerah, institusi-institusi, dan/ atau sub kelompok (Silalahi, 2015 h. 19-20).

Dalam pelaksanaannya, desentralisasi dan otonomi bersifat tumpang tindih. Namun dalam makna keduanya memiliki perbedaan. Desentralisasi merupakan sistem pengelolaan yang berkebalikan dengan sentralisasi. Jika sentralisasi adalah pemusatan pengelolaan, maka desentralisasi adalah pembagian dan pelimpahan. Dengan demikian

Desentralisasi adalah prinsip pendelegasian wewenang dari pusat ke bagian-bagiannya, baik bersifat kewilayahan maupun ke fungsian (Riant, 2017: 107).



Menurut Sarundajang (2002, h. 23) menyebutkan empat bentuk desentralisasi sebagai berikut :

1. Sistem pemerintahan daerah yang menyeluruh (*Comprehensif local government system*), dalam hal ini pelayanan pemerintahan di daerah dilaksanakan oleh aparat-aparat yang mempunyai tugas bermacam-macam (*Multi Purpose Local Authorities*). Aparat daerah melaksanakan fungsi-fungsi yang diserahkan oleh pemerintah pusat. Kesempatan berprakarsa atau berinisiatif untuk melakukan pengawasan atau semua bagian terbuka dari aparat daerah maupun bagi aparat pusat. Aparat daerah melakukan pelayanan tugas-tugas aparat pusat.
2. *Pamership system*, yaitu beberapa jenis pelayanan dilaksanakan langsung oleh aparat pusat dan beberapa jenis yang lain pula dilakukan oleh aparat daerah.
3. *Daul system*, yaitu aparat pusat melaksanakan pelayanan teknis secara langsung demikian juga aparat daerah.
4. *Integrated administratif system*, yaitu aparat pusat melakukan pelayanan teknis secara langsung di bawah pengawasan seorang pejabat Koordinator. Aparat daerah hanya kewenangan kecil dalam melakukan kegiatan pemerintahan.

Dalam pelaksanaan penyelenggaraan desentralisasi pemerintahan aktif dengan meletakkan ukuran (*size*) dari Negara, dalam bentuk ran yaitu jumlah penduduk dan luas Negara. Bahkan dua variabel



tersebut membangun ukuran kembar bagi desentralisasi. Tuntutan desentralisasi berbanding lurus dengan luas Negara. Jadi semakin besar jumlah penduduk dan semakin luas negara akan semakin dibutuhkan desentralisasi. Negara-negara seperti Amerika Serikat, Republik Rakyat Cina, India, dan Indonesia adalah jenis Negara yang mutlak memerlukan desentralisasi dalam derajat yang besar. Sementara itu, Negara-negara dengan size relatif kecil, seperti Taiwan, Swiss, dan Singapura relatif tidak memerlukan desentralisasi yang tinggi untuk menyelenggarakan pemerintahan secara efektif (Riant 2002, h. 111).

Desentralisasi sebagai suatu sistem yang dipakai dalam bidang pemerintahan merupakan kebalikan dari sentralisasi. Dalam sistem sentralisasi, kewenangan pemerintah baik di pusat maupun di daerah dipusatkan dalam tangan pemerintah pusat. Sedangkan sistem desentralisasi, sebahagian kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada pihak lain untuk dilaksanakan. Pelimpahan kewenangan pemerintah kepada pihak lain untuk dilaksanakan disebut desentralisasi (Soejito 1991, h. 216).

Penyelenggaraan pemerintahan semacam ini disebabkan karena sangat luasnya dan banyaknya urusan pemerintahan. Salah satu ciri yang menonjol dari konsep ini adalah bahwa seluruh urusan yang diselenggarakan merupakan urusan rumah tangga sendiri, dan penyelenggaraannya pada dasarnya dibiayai dari sumber keuangan sendiri (Rakhmat 2004, h. 93). Desentralisasi pada dasarnya mempunyai



makna bahwa melalui proses desentralisasi urusan-urusan pemerintahan yang semula termasuk wewenang dan tanggung jawab pemerintah pusat sebahagian diserahkan kepada pemerintah daerah untuk menjadi urusan rumah tangganya sehingga beralih dan menjadi wewenang dan tanggung jawab pemerintah daerah (Rakhmat 2004, h. 95).

Menurut Bryan (1987, h. 76) mengemukakan dua bentuk desentralisasi, sebagai berikut: (1) desentralisasi yang bersifat administratif, dan (2) desentralisasi yang bersifat politik. Desentralisasi yang bersifat administratif adalah suatu delegasi wewenang pelaksanaan yang diberikan kepada pejabat pusat di tingkat lokal. Para pejabat tersebut bekerja dalam batas-batas rencana dan sumber pembiayaan yang sudah ditentukan, namun juga memiliki keleluasaan, kewenangan dan tanggung jawab tertentu dalam pengembangan kebijaksanaan pemberian jasa dan pelayanan di tingkat lokal, dan desentralisasi bersifat politik adalah wewenang pembuat keputusan dan kontrol tertentu terhadap sumber-sumber daya yang diberikan kepada badan-badan pemerintah regional dan lokal.

Sedangkan menurut Amrah muslim (1986, h. 104) berpendapat bahwa konsep desentralisasi di bagi menjadi tiga golongan yaitu sebagai berikut: (1) desentralisasi politik adalah pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat yang memberikan hak mengurus kepentingan rumah

sendiri bagi badan-badan politik di daerah-daerah tertentu, (2)

desentralisasi fungsional adalah pemberian hak dan kewenangan kepada



golongan-golongan untuk mengurus suatu macam atau golongan kepentingan masyarakat, baik terkait atau pun tidak pada suatu daerah tertentu, dan (3) desentralisasi kebudayaan adalah pemberian hak kepada golongan-golongan kecil dalam masyarakat untuk menyelenggarakan kebudayaan sendiri.

Urgensi desentralisasi pemerintahan bukan hanya merupakan tuntutan efisiensi administrasi, melainkan juga tuntutan social, ekonomi, dan politik. Desentralisasi diartikan sebagai pemerintahan sendiri, atau kekuasaan untuk pemerintahan sendiri. Desentralisasi sebagai pelimpahan kewenangan dalam urusan kemasyarakatan dari pejabat-pejabat politik ke badan-badan pemerintahan yang relatif otonom, atau pemindahan fungsi administratif ke hirarki yang lebih di bawah (Rakhmat 2004, h. 101).

### **E. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.**

Dewan telah menjadi perwujudan fisik dari demokrasi akar rumput sebagaimana dibayangkan oleh para idealis seperti Jefferson dan Gandhi. Setiap upaya untuk menciptakan organ lokal untuk berbagi otoritas telah dipandang sebagai penyebaran publikanisme secara luas. Terlepas dari kecenderungan penurunan universal saat ini, undang-undang pada umumnya memberikan wewenang dan tanggung jawab utama bagi

urusan daerah dengan dewan. Keunggulan dewan tersebut terdapat dalam semua bentuk Pemerintahan Daerah. Ini juga berlaku di negara-negara seperti Prancis di mana Pemerintah Daerah



diperlakukan sebagai bagian integral dari Pemerintahan. Dewan lokal dapat mengundurkan diri sebagai protes dan dapat mengajukan banding kepada pemilih lokal terhadap tindakan Pemerintah jika dianggap itu tidak pantas (Muttalib 1982, h.73 ).

Susanto ( 2013, h. 204), menyatakan Parlemen merujuk pada lembaga perwakilan rakyat. K.C. Wheare mengemukakan bahwa pengertian parlemen dan *legislature* sama, akan tetapi penggunaan nomenklatur *legislature* dapat menyesatkan fungsi dari lembaga tersebut tidak hanya membuat UU, akan tetapi juga memiliki fungsi lainnya, mengawasi eksekutif (fungsi pengawasan), bahkan di dalam negara yang mengatur sistem pemerintahan parlementer, lembaga ini bertugas membentuk pemerintahan (eksekutif). Di Indonesia, fungsi lembaga parlemen biasanya dibedakan kedalam tiga fungsi yaitu: (1) fungsi legislasi, (2) fungsi anggaran, dan (3) fungsi pengawasan.

Sedangkan Menurut (Muttalib 1982, h.75), mengemukakan bahwa Kekuasaan dewan dapat dikelompokkan dalam lima bagian: (1) legislatif, (2) administratif, (3) finansial, (4) investigasi, dan (5) semi-judicial.

*Legislatif.* Ekspresi legislatif yang paling otoritatif dan tidak dapat didelegasikan adalah kekuasaannya untuk membuat undang-undang dan peraturan. Mereka memiliki kekuatan hukum dan dapat ditegakkan dengan tindakan pengadilan. Pelanggaran mereka mengarah pada denda dan hukuman penjara, sesuai aturan dewan. Dewan mengatur (a) organisasi dan prosedur Pemerintah Daerah itu sendiri seperti



pelaksanaan pemilihan umum, pengorganisasian departemen, pembentukan kantor, pensiun dan masalah layanan lainnya, (b) kehidupan publik lokal dengan memperhatikan kesehatan masyarakat, perumahan, kode bangunan, lisensi dan pengakuan pasar, perencanaan kota dan di beberapa negara, polisi, kontrol lalu lintas, dan (c) utilitas local, dan perdagangan.

*Administratif:* Dewan membentuk departemen dan mengendalikannya dalam segala bentuk Pemerintah Daerah. Ia menetapkan di beberapa negara, kebijakan umum dan aturan dan peraturan tentang layanan sipil. Ini masuk ke dalam kontrak, melakukan pembelian dan penjualan properti. Di Pemerintah Daerah tertentu ia membuat janji dan mengambil tindakan disipliner terhadap mereka. Di kota-kota Amerika dengan Commission Plan, dewan secara kolektif menikmati kekuasaan administratif untuk para Komisaris, yang mana adalah kepala departemen sebagai anggotanya. Terakhir, dengan mengadopsi anggaran, ia mengatur dan mengontrol administrasi.

*Finansial:* Kekuasaan finansial berhubungan dengan: (a) pertimbangan dan adopsi anggaran termasuk pengesahan kesesuaian dan pemungutan pajak, (b) penetapan skala gaji, (c) sanksi, (d) pemberian kontrak, (e) melakukan pembelian, (f) mengatur audit tahunan catatan daerah/ local, (g) kontrol atas investasi dana yang mati, berputar, dan (h) kontrol atas pinjaman.



Semua kekuasaan ini *prima facie* nampak luas. Namun dalam pelaksanaannya dewan itu sendiri bermain ditangan eksekutif. Kinerja yang terbatas dari fungsi-fungsi ini sebagian besar karena kompleksitasnya yang tumbuh serta peningkatan kontrol Pemerintah. Jika dewan lokal Inggris secara bebas mengadopsi anggaran lokal, di Perancis dan sebagian besar di India mereka memerlukan persetujuan dari Pemerintah dan agen-agennya. Di Amerika tingkat kontrol anggaran oleh dewan berbeda-beda sesuai bentuk Pemerintah Daerah. Itu dalam bentuk turunan dengan Commission Plan, Weak Mayor Plan, City Manager dan Strong Mayor Plan.

*Investigasi:* Dewan lokal menjamin tanggung jawab dan administrasi responsif melalui berbagai perangkat investigasi. Itu bisa menjaga kecurangan, korupsi dan kelalaian dalam kinerjanya. Juga menunjuk komite khusus untuk mengawasi dugaan dan complain. Pengadilan telah mengambil sebuah pandangan liberal dari kekuasaan investigasi dewan.

*Semi-judicial:* kebanyakan dalam yurisdiksi dewan menyelesaikan pertikaian electoral. Mungkin disiplin dan mengeluarkan anggota atas pelanggaran aturan dan peraturan. Beberapa dewan dapat menghilangkan Presiden/ Ketua/ Walikota baik melalui suara atau impeachment (panggilan pertanggungjawaban). Dewan dan komitenya

si sebagai pengadilan banding dalam kasus disipliner melawan



Istilah dewan (*council*) telah banyak didefinisikan. Dalam pengertian populer itu adalah sebuah kumpulan orang yang bertemu untuk melakukan sebuah deliberasi atau pertimbangan-pertimbangan dan menawarkan nasehat. Pengertian itu memiliki konotasi Gereja ketika itu menunjukkan sebuah pertemuan perwakilan Gereja independen yang bertemu dengan mengambil pertimbangan serta membuat aturan-aturan atau hukum-hukum Gereja. Sebagai sebuah istilah sekuler, dewan berlaku bagi sebuah kumpulan manusia yang dipilih untuk memberikan nasehat kedaulatan atau beberapa bentuk-bentuk penguasa lain. Dewan itu muncul untuk mewakili sebuah pertemuan legislatif dari lembaga pemerintahan, apakah itu sebuah otoritas daerah, sebuah universitas atau berbagai badan-badan korporasi lain. Sebagai sebuah badan perwakilan para anggota dari berbagai organisasi yang dipilih secara praktis atas dasar hak suara orang dewasa, dewan itu telah menjadi sebuah *a sine qua non of democracy*. Pertimbangan dalam istilah-istilah umum, dalam sebuah kebijakan demokrasi, dewan ada pada semua tingkatan, nasional, pusat dan daerah, meskipun diistilahkan secara berbeda, Parlemen atau kongres di tingkat nasional, pertemuan atau majelis di tingkat pusat dan dewan di tingkat daerah. Apapun yang menjadi terminologi, itu merupakan organ perwakilan utama yang memiliki fungsi paling penting di semua tingkatan dan pada semua yurisdiksi, dan bahwa semuanya sama

melakukan perundingan dan memutuskan masalah-masalah



kebijakan, mengadopsi usulan-usulan, legislatif, administratif atau finansial dan bergerak dalam aparaturnya administratif (Muttalib 1982, h. 76-78 ).

Sementara menurut (Arthur F. Bentley 1967, h. 360-362), menceritakan tentang lembaga legislatif, tentang agresivitas yang berbeda dari dua Parlemen, tentang cara parlemen bawah mengambil kontrol kepresidenan dan kemudian kehilangan kontrol itu bersama dengan banyak kepentingannya sendiri bagi partai-partai politik yang diorganisir dengan mesin dan konvensi sudah cukup dikenal. Hal ini paling umum digambarkan secara garis besarnya sebagai peningkatan kekuatan "rakyat" dalam pemerintahan untuk satu periode yang lama, dan kemudian kekuatan meningkat dari industri besar pada rakyat melalui organisasi partai. Tetapi karakterisasi seperti itu terlalu luas. Mereka memang memiliki ukuran kebenaran yang lebih besar dibandingkan sebuah gambaran dalam hal kesetaraan dan ketidaksetaraan progresif, tetapi mereka perlu dipecah menjadi kelompok-kelompok kepentingan yang lebih tepat. Untuk melakukan itu bukan menjadi tugas saat ini. Tapi satu hal setidaknya mungkin dicatat. Dengan sistem tetap, bertumpu pada lembaga yang jarang diungkapkan, konvensi konstitusional, untuk perubahan formal, kami dipaksa berfungsi melalui lembaga yang rentan terhadap perubahan struktural yang relatif kecil, dan sebagian besar bukan terus menerus memberi model sistem pemerintahan dalam

ini kebutuhan kita, kita telah menyaksikan kelompok-kelompok  
gan kita bermain melalui lembaga-lembaga yang berbeda satu



sama lain, menggeser kekuatan mereka sekarang ke untuk membuat kemajuan. Karena itu, kami sebelumnya telah mendaftarkan secara komparatif perubahan dalam penampilan tiga lembaga konstitusional pemerintahan, tetapi kami telah menambahkan satu badan baru kepada mereka di luar konstitusi, dan sekarang telah menganggap salah satunya lebih bersifat sementara. Bahkan dalam Perang Sipil, di mana perpecahan kelas memotong jauh ke akar kehidupan sosial kita, kita hanya membawa keagungan temporer kepresidenan, dan jika undang-undang kemudian diikuti untuk mengikat kekuasaan kepresidenan dalam hal kepindahan dari kantor, itu juga telah menghilang tanpa meninggalkan kesan permanen.

### 1. Fungsi Legislasi.

Asshiddiqie ( 2006, h. 32-33) mengemukakan bahwa legislation is an aggregate, not a simple production. Namun sebelumnya Jeremy Bentham dan John Austin memberikan konsep legislasi sebagai “any form of lawmaking”. Karenanya bentuk peraturan yang ditetapkan oleh lembaga legislatif untuk maksud mengikat umum dapat dikaitkan dengan pengertian “enacted law”, “statute”, atau undang-undang dalam arti luas. Dalam pengertian itu, fungsi legislasi merupakan suatu fungsi dalam pembentukan perundang-undangan, lebih lanjut menurut Jimly Asshiddiqie : mengemukakan bahwa fungsi legislasi menyangkut empat bentuk kegiatan, yaitu:

Prakarsa pembuatan peraturan daerah (legislatif initiation)

Pembahasan rancangan peraturan daerah (law making



process);

3. Persetujuan atas pengesahan rancangan peraturan daerah (law enactment approval);
4. Pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya.

Sedangkan Menurut Legowo (2006, h. 105), terdapat ada dua indikator yang menentukan fungsi legislasi dalam sistem pemerintahan parlementer sebagai berikut:

1. Kepala eksekutif dan anggota kabinetnya menginisiasi setiap legislasi yang berpengaruh terhadap anggaran ataupun pengeluaran Negara.
2. Hanya terdapat sedikit komisi permanen dengan dukungan sedikit staf profesional untuk membantu merancang dan menilai kembali legislasi.

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, badan perwakilan (*local representative body*) yang dikenal dengan nama DPRD Provinsi, Kabupaten, atau Kota memiliki beberapa fungsi dan salah satunya adalah fungsi legislasi sebagai wahana utama untuk merefleksikan aspirasi dan kepentingan rakyat (publik) dalam formulasi peraturan daerah.

Peraturan daerah adalah perundang-undangan yang dibuat oleh pemerintah daerah dan berlaku untuk daerah yang



bersangkutan. Peraturan daerah adalah sekumpulan peraturan daerah yang dibuat oleh pemerintah daerah bersama DPRD, yang berisikan aturan tingka laku yang bersifat mengatur atau mengikat secara umum.

Dalam suatu peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan azas-azas hukum yang berlaku antara lain, (1) peraturan daerah tidak berlaku surut, (2) peraturan daerah yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi, lebih tinggi pula kedudukannya, (3) peraturan daerah yang bersifat umum, dikesampingkan oleh peraturan daerah yang bersifat khusus, (4) peraturan daerah yang berlaku belakangan membatalkan peraturan daerah yang berlaku terdahulu, dan (5) peraturan daerah maksimal mungkin dapat mencapai kesejahteraan spiritual dan material bagi masyarakat.

Peraturan daerah harus pula memperhatikan tata cara teknik berupa: (1) ketetapan yang meliputi: ketetapan struktur, ketetapan pertimbangan, ketetapan dasar hukum, ketetapan bahasa atau peristilahan, ketetapan huruf, dan ketetapan tanda baca, (2) aplikasi yaitu: bahwa peraturan daerah harus mempertimbangkan dukungan lingkungan, baik lingkungan pemerintahan yang akan melaksanakan seperti ketenagaan, keuangan, dan keorganisasian pada masyarakat tempat peraturan daerah itu akan berlaku misalnya, kondisi masyarakat dan sebagainya. Peraturan daerah harus memberikan kepastian, baik segi

tahan maupun masyarakat dengan memperhitungkan pula aspek  
nya.



Pembahasan rancangan peraturan daerah di DPRD, baik atas rancangan peraturan daerah yang berasal dari pemerintah maupun yang berasal dari DPRD dilakukan melalui 4 (empat) tahap sebagai berikut :

1. Tahap I, dilakukan dalam rapat pleno DPRD. Materi pembicaraan dalam pembahasan tahap pertama ini adalah: (1) keterangan atau penjelasan oleh pemerintah bila usul ranperda tersebut merupakan prakarsa pemerintah, (2) keterangan atau penjelasan oleh komisi, gabungan komisi atau panitia khusus atas nama DPRD.
2. Tahap II, dilakukan dalam rapat pleno, dengan materi pembicaraan adalah: (1) terhadap rancangan perda yang diajukan pemerintah: (a) pandangan umum oleh para anggota DPRD yang membawakan suara praksinya atas rancangan peraturan daerah maupun terhadap keterangan atau penjelasan pemerintah yang telah disampaikan dalam pembicaraan tahap I, (b) jawaban pemerintah terhadap pandangan umum anggota DPRD. (2) terhadap rancangan peraturan daerah yang merupakan prakarsa DPRD; (a) tanggapan pemerintah dan anggota DPRD terhadap rancangan perda, (b) keterangan atau penjelasan komisi, gabungan komisi atau panitia khusus atas nama DPRD terhadap tanggapan pemerintah dan anggota DPRD.

Tahap III, dilakukan dalam rapat komisi, gabungan komisi atau



panitia khusus yang dilakukan secara; (a) bersama-sama dengan pemerintah bila rancangan perda merupakan prakarsa pemerintah, (b) internal dan apabila dipandang perlu dilakukan secara bersama-sama dengan pemerintah.

4. Tahap IV, dilakukan dalam rapat pleno, dengan materi pembicaraan adalah: (a) pendapat akhir praksi, (b) pengambilan keputusan, (c) sambutan pemerintah (Lauddin 2005, h. 61-33 ).

Rancangan perda yang telah dibahas dan mendapat persetujuan bersama DPRD dengan pemerintah (bupati) oleh Pimpinan DPRD disampaikan kepada bupati untuk disahkan menjadi peraturan daerah, oleh sekretaris daerah menyiapkan Peraturan Daerah tersebut di atas kertas Bupati dan selanjutnya sekretaris daerah menyampaikan kepada bupati untuk ditanda tangani. Penandatanganan peraturan daerah oleh bupati adalah merupakan proses administratif, oleh karena rancangan perda yang telah mendapatkan persetujuan bersama DPRD dengan pemerintah, dan telah disampaikan kepada pemerintah akan tetapi, tidak ditandatangani hingga waktu 30 (tiga puluh) hari rancangan perda tersebut dinyatakan tetap sah dan berlaku.

DPRD dalam fungsi legislasi idealnya harus profesional, indikatornya sebagai berikut; (1) DPRD harus terbuka untuk menerima berbagai masukan dari masyarakat, baik secara individu maupun melalui infrastruktur politik yang ada, (2) DPRD harus menerima dan aspirasi dari masyarakat, dan menyikapinya sebagai wujud



dari semangat kebhinekaan, (3) DPRD harus menerapkan transparansi dalam proses perumusan berbagai peraturan daerah yang dibuat, perda yang telah dibuat harus disosialisasikan terlebih dahulu sebelum diimplementasikan, (4) Idealnya inisiatif perda harus lebih banyak datang dari DPRD, (5) DPRD harus menguasai berbagai persoalan yang di hadapi oleh daerah, (6) DPRD harus mengetahui karakteristik dan potensi rill yang dimiliki daerah, dan (7) DPRD harus mampu mengartikulasi berbagai aspirasi yang berkembang dikalangan masyarakat (ADKASI 2003, h. 139-140).

Salah satu sarana dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan adalah dibentuknya Peraturan Daerah. Dengan kata lain Peraturan Daerah merupakan sarana yuridis untuk melaksanakan kebijakan otonomi daerah dan tugas-tugas pembantuan. Dalam Penjelasan umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, antara lain dikemukakan: “Penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban dan tanggungjawabnya serta atas kuasa peraturan perundang- undangan yang lebih tinggi dapat menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan antara lain dalam peraturan daerah”.

Maka dari itu, jika ada komitmen dan keinginan yang kuat dalam upaya meningkatkan optimalisasi dalam fungsi legislasi, alat kelengkapan

legislasi di DPRD hendaknya dipersamakan dengan alat-alat kelengkapan DPRD lainnya yang telah ada dan ditetakan keberadaanya



bersifat tetap, alat kelengkapan ini dipandang perlu jika ada komitmen untuk melakukan penguatan fungsi legislasi di DPRD. Tugas-tugas dari alat kelengkapan ini adalah:

- a. Menyusun program legislasi daerah yang memuat daftar urutan rancangan perda untuk satu masa keanggotaan dan prioritas setiap tahun anggaran, yang selanjutnya dilaporkan dalam rapat paripurna untuk ditetapkan dengan keputusan ketua DPRD.
- b. Menyiapkan rancangan perda usul inisiatif DPRD berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan.
- c. Melakukan pengharmonisan, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan perda yang diajukan anggota, komisi, dan penggabungan komisi sebelum rancangan perda tersebut disampaikan kepada pimpinan dewan.
- d. Memberikan pertimbangan terhadap pengajuan rancangan perda yang diajukan oleh anggota, komisi, dan gabungan komisi diluar rancangan perda yang terdaftar dalam program legislasi daerah atau prioritas perda tahun berjalan.
- e. Melakukan pembahasan dan perubahan/ penyerpunaan rancangan perdayang secara khusus ditugaskan panitia musyawarah.
- f. Melakukan penyebarluasan dan mencari masukan untuk rancangan perda yang sedang dan/ atau yang akan dibahas dan spesialisasi rancangan perda yang telah disahkan.

Menyusun rancangan perda yang akan dibahas dan melakukan evaluasi terhadap materi



perda melalui koordinasi dengan komisi.

- h. Menerima masukan dari masyarakat baik tertulis maupun lisan mengenai rancangan perda.
- i. Memberikan pertimbangan terhadap rancangan perda yang sedang dibahas oleh bupati/ walikota dan DPRD, dan
- j. Menginventarisasi masalah hukum dan peraturan perundang-undangan pada akhir masa keanggotaan DPRD untuk dipergunakan sebagai bahan oleh panitia legislasi pada masa keanggotaan berikutnya (Jurnal- *Widiastuti, Dilah 2008, h.91-93*).

Maka berdasarkan hal diatas diharapkan dapat membantu mengoptimalkan kinerja dari dewan dalam menjalankan fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Bahwa sebenarnya kebutuhan akan alat perlengkapan panitia legislasi di DPRD belum secara keseluruhan dimiliki/ dibentuk oleh DPRD. Keberadaan alat kelengkapan ini di dalam DPRD secara normatif memang masih lemah namun secara substantif fungsi alat kelengkapan ini sangat penting terkait dengan penguatan fungsi legislasi di daerah (DPRD) (Jurnal- *Widiastuti, Dilah, 2008 h. 95* ).

Namun keberadaan alat kelengkapan ini sebagaimana diuraikan di atas, dalam peraturan perundang-undangan tidak disebutkan secara tegas bahwa panitia legislasi sebagai salah satu alat kelengkapan DPRD.

Oleh karena itu tinggal bagaimana komitmen bapak/ ibu anggota dewan di untuk terus mendorong dan mengakselerasi terwujudnya alat kelengkapan ini untuk mengoptimalkan fungsi legislasi di DPRD.



Kedepannya ini diharapkan bahwa dengan perubahan regulasi dan kebutuhan penguatan legislasi daerah, alat kelengkapan panitia legislasi di DPRD - DPRD, dalam upaya penguatan fungsi legislasi DPRD, harus pula didukung oleh adanya pendanaan/ anggaran yang cukup (Jurnal- *Widiastuti, Dilah. 2008, h. 97* ).

Proses legislasi tidak hanya sekedar pembahasan dan pengesahan suatu ranperda tetapi dimulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, perumusan, pembahasan, pengundangan dan penyebarluasan. Dimana kesemua proses tersebut membutuhkan anggaran. Berdasarkan hal tersebut maka diperlukan suatu anggaran yang cukup bagi DPRD dalam menjalankan fungsi - fungsinya, maka pemerintah daerah sebagai pemegang dan pengelola otoritas keuangan daerah harus memberikan porsi yang "fair" dalam memberikan porsi yang seimbang dalam anggaran pembuatan perda yang di inisiasi pemerintah daerah sendiri dengan yang di inisiasikan DPRD. Dan juga dalam upaya dalam penguatan fungsi legislasi DPRD, perlu dipikirkan dengan adanya staf ahli yang memadai yang nantinya akan membantu kinerja dari Dewan khususnya dalam proses legislasi (Jurnal- *Widiastuti, Dilah. 2008, h. 101-102* ).

Bahwasanya cabang legislatif adalah cabang kekuasaan pertama yang mencerminkan asas kedaulatan rakyat. Kegiatan bernegara, pertama untuk mengatur kehidupan bersama. Karena itu, kewenangan

menetapkan peraturan itu pertama-tama harus diberikan kepada perwakilan rakyat atau parlemen atau lembaga legislatif.



Ada tiga hal penting yang harus diatur oleh para wakil rakyat melalui parlemen, yaitu :

- a. Pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga Negara.
- b. Pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara.
- c. Pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara.

Pengaturan mengenai ketiga hal tersebut hanya dapat dilakukan atas persetujuan dari warga negara sendiri, yaitu melalui perantara wakil-wakil parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat. Karena itu, yang biasa disebut sebagai fungsi pertama lembaga perwakilan rakyat adalah fungsi legislasi atau pengaturan (Jurnal- *Widiastuti, Dilah. 2008, h. 104* ).

Fungsi legislasi atau pengaturan dengan kewenangan untuk menentukan peraturan yang mengikat warga negara dengan norma norma hukum yang mengikat dan membatasi. Karena itu, kewenangan ini utamanya hanya dapat dilakukan sepanjang rakyat sendiri menyetujui untuk diikat dengan atau norma hukum tersebut. Oleh karena itu cabang kekuasaan yang dianggap berhak mengatur demikian itu pada dasarnya adalah lembaga perwakilan rakyat, maka peraturan yang paling tinggi di bawah undang-undang dasar harus dibuat dan ditetapkan oleh parlemen

persetujuan bersama dengan eksekutif.

di Indonesia fungsi legislasilah yang paling dianggap penting dari



pada fungsi penganggaran dan fungsi pengawasan. Padahal ketiganya sama-sama penting, bahkan dibanyak negara maju yang lebih diutamakan adalah fungsi pengawasan dari pada fungsi legislasi. Hal ini karena sistem hukum di berbagai negara maju telah dianggap cukup untuk menjadi pedoman penyelenggaraan negara, sehingga tidak banyak lagi produk hukum baru yang diperlukan.

Sehingga hal tersebut bertolak belakang dengan Indonesia, dimana produk- produk hukum baru masih diperlukan untuk mengatur masyarakat. Tetapi dalam penyusunan peraturan daerah sebagai pelaksanaan dari fungsi legislasi dalam kenyataanya bahwa raperda masih dominan berasal dari eksekutif yaitu pemerintah daerah, meskipun DPRD mempunyai wewenang yang sama dalam mengajukan raperda, tetapi jarang raperda yang atas dasar usulan dari DPRD.

Hal tersebut dikarenakan belum aktifnya untuk ditetapkanya panitia legislasi sebagai alat kelengkapan dari DPRD. Karena panitia legislasi sekarang masih merupakan alat perlengkapan sesuai dengan kebutuhan. Jadi panitia legislasi DPRD yang sebenarnya dapat berperan untuk menjalankan fungsi legislasi DPRD, menjadi pasif dalam penggunaan hak inisiatif DPRD untuk mengajukan suatu ranperda (Jurnal- *Widiastuti, Dilah. 2008, h.106-108* ).

ka mengacu pada fungsi dewan, ada 3 hal yang melekat  
, yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.  
fungsi tersebut secara ini melekat pada tugas komisi selain alat



kelengkapan dewan yang lain.

Fungsi legislasi adalah fungsi yang pertama dan utama yang dimiliki oleh lembaga perwakilan (parlemen) dalam sistem pemerintahan konstitusional. Dalam konstitusi Indonesia terdapat ketentuan Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 “Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan” Sementara dalam Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 menyebutkan bahwa: “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan- peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan” Pasal ini, menunjukkan bahwa pengaturan mengenai fungsi legislasi melekat pula pada lembaga perwakilan rakyat di daerah.

Dalam fungsi legislasi, komisi dapat mengajukan rancangan Peraturan Daerah dan membahas rancangan peraturan daerah bersama dengan pemerintah daerah, baik terhadap rancangan Perda usul inisiatif Dewan maupun usul inisiatif Pemerintah Daerah. Jika rancangan Perda tersebut merupakan usul inisiatif dewan (komisi), maka tugas yang dapat dilakukan adalah mulai dari persiapan, penyusunan, pembahasan dan penyempurnaan rancangan Perda, sesuai dengan ruang lingkup tugasnya.

Ketentuan lebih rinci yang terkait dengan tugas dan kewenangan ini

diatur dalam Peraturan Tata Tertib Dewan. Untuk menunjang rancangan dan pembahasan Perda tersebut, komisi dapat melakukan kerja dalam rangka mencari dan menjaring aspirasi masyarakat



yang terkait dengan substansi metode rancangan Perda yang akan dibahas. Selain itu Komisi juga dapat melakukan rapat kerja dan dengar pendapat untuk melakukan pendalaman materi terhadap Rancangan Perda yang dibahas.

## 2. Fungsi Anggaran.

Fungsi anggaran (*budgeting function*) diselenggarakan DPRD dan di wujudkan dalam bentuk membahas serta menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) bersama KDH. Fungsi anggaran yang diselenggarakan DPRD sangat penting untuk dilakukan secara cermat, mengingat banyak kebocoran keuangan daerah, karena pada tataran perencanaan anggaran sering terjadi kebocoran. Ruang dan peluang kebocoran APBD perlu secara dini dideteksi oleh DPRD secara cermat agar pada tataran implementasi penggunaan anggaran daerah sudah dibingkai aturan keuangan yang sistematis. Hal ini akan lebih efektif bila dilakukan oleh DPRD, karena DPRD memiliki hak dan kesempatan secara konstitusional untuk memeriksa dan memperbaiki rancangan pengelolaan, yaitu keuangan daerah yang menjadi materi APBD. Hal ini perlu dilakukan berangkat dari asumsi bahwa tidak ada satu rupiah pun uang daerah yang didapat dan dibelanjakan tanpa diketahui oleh rakyat lewat DPRD (Dadang 2016, h.18-19).

Menurut Nafarin (2013, h. 21), mendefinisikan bahwa “Anggaran merupakan rencana tertulis mengenai kegiatan suatu organisasi dinyatakan dalam suatu uang, tetapi dapat juga dinyatakan dalam



satuan barang/ jasa”.

Sedangkan menurut Jimly Asshiddiqie (dalam Susanto 2013, h.61-62) menyebutkan hak budget parlemen adalah hak konstitusional yang dimiliki oleh parlemen untuk menentukan pendapat, pembelanjaan Negara dan perpajakan serta melakukan pengawasan umum terhadap anggaran pendapatan dan perbelanjaan Negara. Sementara itu Jesse Burkhead menyatakan di amerika Serikat, proses budget sebagai cara penggunaan anggaran Negara yang akan digunakan untuk berbagai keperluan pada umumnya oleh pemerintah, yang ditetapkan oleh *Conggres* untuk tahun fiscal yang akan datang. Dari segi pengalaman di Amerika serikat, prose budget disebut juga *the budget sequence*, terdiri dari: (1) *formulation budget*, (2) *enactment of the budget*, (3) *execution of the budget*, (4) *postaudir of the budget*. Dengan demikian, hak budget parlemen merupakan hak untuk membahas dan memberikan persetujuan mencakup penentuan penganggaran sampai dengan pengawasan terhadap pelaksanaan penggunaan anggaran tersebut.

Menurut Dasril (dalam Asosiasi DPRD Kabupaten Seluruh Indonesia 2003, h. 74-75) menyatakan bahwa perubahan tata pemerintahan pasca reformasi telah menyebabkan terjadinya perubahan baradigma pelaksanaan pemerintahan di daerah. Paradigma baru perencanaan keuangan daerah dan pembangunan melalui APBD

kan oleh beberapa hasil:

Derasnya tuntutan politik pasca reformasi terhadap pelayanan



masyarakat secara ekonomis, efisien, efektif, transparan, akuntabel dan responsif.

2. Di berlakukannya undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah dan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah.
3. Dengan diberlakukannya peraturan pemerintah nomor 105 tahun 2000 tentang pengelolaan dan tanggungjawab keuangan daerah.
4. Sistem, prosedur, format, dan struktur APBD yang berlaku selama ini kurang mampu mendukung tuntutan perubahan.
  - a. Anggaran Negara merupakan gambaran dari kebijakan pemerintah yang dinyatakan dalam ukuran uang, baik kebijaksanaan pengeluaran pemerintah untuk suatu periode di masa depan maupun kebijakan penerimaan pemerintah untuk menutupi pengeluaran tersebut.
  - b. Dengan anggaran Negara dapat diketahui realisasi pelaksanaan kebijakan pemerintah dimasa yang lalu.
  - c. Dengan anggaran Negara dapat diketahui tercapai atau tidaknya kebijakan pemerintah. Dimasa lalu dan yang akan datang.

Sedangkan menurut Mostopadidjaja (2003, h. 81) menyatakan

besarnya peran anggaran Negara khususnya anggaran belanja digunakan setidaknya bisa dilihat dari dua segi yaitu: (1) segi



kuantitatif, berupa jumlah investasi yang cukup besar, (2) segi realisasi konkrit dari politik pembangunan yang menentukan kualitas hidup dan penhidupan bangsa masa sekarang dan masa yang akan datang.

Selanjutnya, Mustopadidjaja (2003, h. 83) mengemukakan bahwa fungsi anggaran Negara sebagai berikut; (1) anggaran Negara berfungsi sebagai pedoman bagi pemerintah dalam mengelola Negara untuk satu periode dimasa yang akan datang, (2) anggaran Negara berfungsi sebagai alat pengawasan bagi masyarakat terhadap kebijakan yang dipilih pemerintah, (3) anggaran Negara berfungsi sebagai alat pengawas bagi masyarakat terhadap kemampuan pemerintah dalam melaksanakan kebijakan yang telah dipilihnya.

Dengan diberlakukannya undang-undang No 22 tahun 1999 yang direvisi dengan undang-undang No 32 tahun 2004, dan yang terbaru undang-undang No 23 tahun 2014 tentang pemerntahan daerah dan undang-undang No 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara Pusat dengan Daerah memberikan petunjuk dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) sebagai rancangan kegiatan tahunan pemerintah daerah baik rutin maupun pembagunan sekaligus perumusan awal tentang perkiraan jumlah penerimaan dan

pendapatan daerah yang akan datang dilaksanakan dalam tahun tertentu. Oleh Karena itu, perlu nuansa keterbukaan dan transparan peran serta berbagai komponen masyarakat di daerah.



Eksekutif dan Legislatif tidak dapat begitu saja menyusun dan mensahkan rancangan anggaran, sebab seperti kebijakan publik lain, anggaran sangat mungkin menjadi instrument politik apabila tidak diikuti penegak instansi dan akuntabilitas penyelenggaraan Negara di tingkat daerah (ADKASI 2003, h. 78).

Menurut syarif Hidayat (dalam ADKASI 2003, h. 80) menyatakan DPRD dalam melaksanakan fungsi penganggaran harus memperhatikan prinsip *profesionalisme* sebagai berikut:

1. Menyusun anggaran rutin DPRD harus didasarkan pada kebutuhan riil, bukan didasarkan persentase terhadap APBD.
2. DPRD juga harus menerapkan prinsip transparansi dalam hal anggaran, dan.
3. Alokasi anggaran DPRD harus dititik beratkan dalam dukungan tugas utama sebagai lembaga legislatif daerah, yakni *policy making*, bukan untuk *policy implementation*, karena hal ini merupakan tugas dari eksekutif daerah.

### 3. Fungsi Pengawasan.

Menurut George R. Tery (2006, h. 65 ) mengartikan pengawasan sebagai mendeterminasi apa yang telah dilaksanakan, artinya mengevaluasi prestasi kerja apabila perlu, dengan menerapkan tindakan-tindakan korektif sehingga hasil pekerjaan sesuai dengan rencana yang

etapkan. Dan Hadari (2001, h. 55-56 ) mengemukakan bahwa pengawasan adalah merupakan proses atau rangkaian kegiatan



pemantapan, pemeriksaan, dan evaluasi terhadap kondisi yang dihasilkan sebagai sasaran. Proses itu secara keseluruhan berlangsung sebagai suatu sistem yang didalamnya terdapat beberapa unsur atau elemen yang saling berkaitan atau saling berinteraksi sebagai satu kesatuan. Kegiatan pemantauan, pemeriksaan, dan evaluasi yang berhasil tidak sekedar dicerminkan oleh kemampuan pengawasan mengungkapkan kekurangan, kesalahan, penyelewengan yang dilakukan. Hasil pengawasan harus ditegaskan secara objektif karena tidak mustahil ditemukan pula hal-hal yang bersifat positif berupa keberhasilan, kreatifitas, dan inisiatif. Untuk itu setiap pengawas harus memiliki kemampuan membandingkan temuannya dan tolak ukur mengenai kegiatan yang dipantau, diperiksa, dan dievaluasinya termasuk juga yang relevansi pelaksanaan kegiatan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sedangkan Menurut Donnelly (1996, h. 165. ) yang mengelompokkan pengawasan menjadi 3 tipe pengawasan sebagai berikut:

a. Pengawasan Pendahuluan (*Preliminary Control*).

Pengawasan pendahuluan (*preliminary control*), yakni pengawasan yang terjadi sebelum kerja dilakukan. Dimana pengawasan pendahuluan bisa menghilangkan penyimpangan penting pada kerja yang diinginkan, yang dihasilkan sebelum penyimpangan tersebut terjadi. Pengawasan

pendahuluan juga mencakup segala upaya manajerial untuk sebesar kemungkinan hasil aktual akan berdekatan hasilnya



dibandingkan dengan hasil-hasil yang direncanakan (Donnelly 1996 , h.165).

Memusatkan perhatian pada masalah mencegah timbulnya deviasi-deviasi pada kualitas serta kuantitas sumber-sumber daya yang digunakan pada organisasi-organisasi. Sumber daya ini harus memenuhi syarat-syarat pekerjaan yang ditetapkan oleh struktur organisasi yang bersangkutan. Diharapkan dengan manajemen akan menciptakan kebijakan dan prosedur serta aturan yang ditujukan untuk menghilangkan perilaku yang menyebabkan hasil kerja yang tidak diinginkan. Dengan demikian, maka kebijakan merupakan pedoman yang baik untuk tindakan masa mendatang. Pengawasan pendahuluan meliputi; Pengawasan pendahuluan sumber daya manusia, Pengawasan pendahuluan bahan-bahan, Pengawasan pendahuluan modal dan Pengawasan pendahuluan sumber-sumber daya financial (Donnelly 1996, h. 167).

b. Pengawasan Pada Saat Kerja Berlangsung (*Cocurrent Control*).

Pengawasan pada saat kerja berlangsung (*cocurrent control*) adalah Pengawasan yang terjadi ketika pekerjaan dilaksanakan. Memonitor pekerjaan yang berlangsung untuk memastikan bahwa sasaran telah dicapai. Concurrent control terutama terdiri dari tindakan para supervisor yang mengarahkan pekerjaan para bawahan mereka. Direction

ngan dengan tindakan-tindakan para manajer sewaktu mereka  
a untuk. Mengajarkan kepada para bawahan mereka bagaimana  
nerapan metode serta prosedur yang tepat dan mengawasi



pekerjaan mereka agar pekerjaan dilaksanakan sebagaimana mestinya (Donnelly 1996, h. 168).

c. Pengawasan Feed Back (*FeedBack Control*).

Pengawasan Feed Back (*feed back control*) yaitu pengawasan dengan mengukur hasil dari suatu kegiatan yang telah dilaksanakan, guna mengukur penyimpangan yang mungkin terjadi atau tidak sesuai dengan standar. Pengawasan yang dipusatkan pada kinerja organisasional dimasa lalu. Tindakan korektif ditujukan ke arah proses pembelian sumber daya atau operasi aktual. Sifat kas dari metode pengawasan *feed back* (umpan balik) adalah bahwa dipusatkan perhatian pada hasil-hasil historikal, sebagai landasan untuk mengoreksi tindakan-tindakan masa mendatang (Donnelly 1996, h.170).

Berdasarkan beberapa pendapat diatas, bahwa pengawasan selalu berkaitan dengan perencanaan dan pelaksanaan kegiatan yang tidak menyimpang dari rencana semula yang telah ditetapkan. Dengan demikian, hakekat pengawasan adalah untuk mencegah sedini mungkin terjadinya penyimpangan, pemborosan, penyelewengan, kesalahan, dan kegagalan dalam pencapaian tujuan dan sasaran pelaksanaan tugas-tugas organisasi.

Pada hakekatnya terdapat beberapa macam pengawasan yang akan para ahli di tinjau dari beberapa aspek sebagai berikut: (1) pengawasan, (2) objek pengawasan, dan (3) waktu pengawasan. Objek pengawasan dibedakan dalam dua jenis sebagai berikut: (1)



pengawasan internal yaitu: yang dilakukan oleh suatu badan/ lembaga pengawasan terhadap organ-organ dalam tubuh suatu organisasi, (2) pengawasan eksternal yaitu: pengawasan dilakukan oleh perangkat pejabat atau lembaga pengawasan di luar suatu unit organisasi. Kedua jenis pengawasan ini disebut pengawasan formal, sebab yang melakukan pengawasan ini adalah badan/ lembaga yang mempunyai kedudukan formal, seperti Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP).

- b. Objek pengawasan dibedakan dalam dua jenis kegiatan sebagai berikut (1) pengawasan langsung, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan/ pimpinan dalam suatu organisasi terhadap bawahannya secara langsung dalam pelaksanaan pekerjaan di tempat berlangsungnya pekerjaan, (2) pengawasan tidak langsung adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat/ pimpinan organisasi tanpa mendatangi objek yang diawasi/ diperiksa. Lazimnya aparat/ pimpinan yang melakukan pengawasan tidak langsung memeriksa, pelaksanaan pekerjaan berdasarkan laporan yang tiba kepadanya dengan mempelajari serta menganalisa laporan atau dokumen yang berhubungan dengan objek yang diawasi, dan.

- c. Waktu pengawasan yakni berdasarkan saatnya pengawasan

laksanakan atau pengawasan dilakukan pada saat waktu tertentu, tinjau dari segi waktu pelaksanaan pengawasan dibedakan dalam



dua jenis sebagai berikut: (1) pengawasan preventif, adalah pengawasan yang dilakukan, dengan tujuan untuk menghindari berbagai penyelewengan, penyimpangan, dan kesalahan yang mungkin dapat terjadi, dengan kata lain pengawasan preventif adalah tindakan pencegahan terhadap hal-hal yang tidak dikehendaki terjadinya dalam suatu pekerjaan, dan (2) pengawasn reaktif adalah pengawasan yang dilakukan setelah adanya pekerjaan, dengan maksud untuk menjamin kelangsungan pelaksanaan pekerjaan agar hasilnya sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya.

Sebagai kesimpulan, fungsi-fungsi DPRD dapat dikelompokkan dalam bentuk Tabel sebagai berikut dibawah ini:

Tabel 1. Pengelompokan fungsi-fungsi DPRD Kabupaten

No	Fungsi Legislasi	Fungsi Pengawasan	Fungsi Penganggaran
1.	Pembuatan Perda	Hak untuk meminta keterangan kepada pemerintah	Hak untuk menetapkan APBD
2.	Perubahan Perda	Hak untuk mengadakan penyelidikan	Hak untuk mengadakan perubahan atas Ranperda APBD
3.	Penetapan Perda	Hak untuk meminta pertanggung jawaban	Hak untuk menetapkan perda APBD

Sumber data: (ADKASI 2013, h. 332)



pengawasan yang dilakukan DPRD adalah pengawasan yang politik bukan pengawasan yang bersifat teknis. Jadi fungsi DPRD

adalah melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, peraturan daerah dan keputusan bupati serta kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah daerah.

Untuk melengkapi uraian diatas, dikemukakan pertumbuhan dan pegeseran kedudukan Legislatif daerah sesuai ketentuan perundang-undangan yang mengatur pemerintahan daerah. Peraturan yang dimaksudkan sebagai berikut:

1. Undang-undang No. 5 Tahun 1974, tentang Pokok-pokok pemerintah di daerah. Undang-undang ini lahir sebagai pelaksanaan Tap MPR No. IV Tahun 1973 dan juga di bawah rangka UUD 1945. UU No.5 Tahun 1974 mulai berlaku pada tanggal 23 Juli 1974 sampai dengan tanggal 7 Mei 1999. Kedudukan DPRD menurut Undang-undang No. 5 Tahun 1974 adalah sebagai lembaga legislatif dengan tugas kontrol dan pengawasan atas pelaksanaan tugas kepala daerah (Eksekutif) dalam melaksanakan tugasnya.
2. Undang-undang No. 22 Tahun 1999, tentang pemerintahan daerah. Undang-undang No. 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah dianggap tidak sesuai lagi dengan prinsip penyelenggaraan Otonomi Daerah dan perkembangan keadaan, sehingga perlu diganti. Kedudukan DPRD menurut Undang-undang No. 22 Tahun 1999 adalah (1) DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah merupakan



wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan pancasila,  
(2) DPRD sebagai badan legislatif daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari pemerintah daerah.

3. Undang-undang No. 32 Tahun 2004, tentang pemerintah daerah sebagai revisi terhadap undang-undang No. 22 Tahun 1999 yang dianggap tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggara otonomi daerah sehingga perlu diganti. Kedudukan DPRD menurut Undang-undang No. 32 Tahun 2004 pasal 40 adalah DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsure penyelenggaraan pemerintahan daerah.
4. Undang-undang No. 23 Tahun 2014, tentang pemerintahan daerah sebagai revisi terhadap Undang-undang No. 32 Tahun 2004 yang dianggap tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan pada saat ini, sehingga perlu diganti, maka kedudukan DPRD menurut Undang-undang No. 23 Tahun 2014, DPRD merupakan Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah dan kedudukan sebagai partner kerja antara Legislatif dengan Eksekutif.

#### **F. Kinerja Organisasi Publik.**

Sebelum membahas masalah kinerja organisasi, terlebih dahulu membahas tentang masalah organisasi. Organisasi merupakan suatu kerja sama sekelompok manusia atau orang di bidang tertentu



untuk untuk mencapai suatu tujuan tertentu (Shafritz 1997, h. 49). Kemudian (Robbins 1990, h. 272), mengemukakan bahwa organisasi adalah suatu kesatuan sosial yang dikoordinasikan secara sadar, dengan suatu batasan yang relatif jelas, yang berfungsi secara relative teratur dalam rangka mencapai suatu atau serangkaian tujuan.

Lebih lanjut Shafritz, menjelaskan bahwa organisasi memiliki ciri-ciri: a) adanya pembagian kerja, kekuasaan dan tanggungjawab berkomunikasi, pembagian yang direncanakan untuk realisasi tujuan khusus, b) adanya satu atau lebih pusat kekuasaan yang mengawasi penyelenggaraan usaha-usaha bersama dalam organisasi pengawasan, c) pengaturan porsenil misalnya orang-orang yang bekerja secara tidak memuaskan dapat dipndahkan dan kemudian mengangkat pegawai lain untuk melaksanakan tugasnya.

Sedangkan (Henry 1995, h. 65-66) menjelaskan bahwa organisasi merupakan suatu koneksitas manusia yang dibentuk untuk tujuan tertentu, dimana hubungan antara anggotanya bersifat resmi (impersonal), ditandai dengan aktifitas kerjasama, terintegrasi dalam lingkungan yang lebih luas, memberikan pelayanan dan tanggungjawab kepada hubungan dengan lingkungannya. Sesuai dengan konsep diatas, maka dalam konteks penelitian ini organisasi yang dimaksud adalah Dewan Perwakilan Rakyat

(DPRD) yang merupakan lembaga pemerintahan daerah yang merupakan unsur pelaksana pemerintahan daerah di bidang legislasi (menentukan Perda Kabupaten Kota), Penganggaran, dan Pengawasan.



Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mempunyai tugas pokok dan fungsi yang harus dilaksanakan dalam rangka pencapaian tujuan organisasi. Bagi setiap organisasi, penilaian terhadap kinerja merupakan suatu kegiatan yang sangat penting. Penilaian tersebut dapat digunakan sebagai ukuran keberhasilan suatu organisasi dan kurun waktu tertentu (Keban 2000, h. 107). Istilah kinerja sering digunakan untuk menyebut prestasi atau tingkatan keberhasilan individu atau kelompok individu. Kinerja bisa diketahui hanya jika individu atau kelompok individu tersebut mempunyai kriteria keberhasilan yang telah ditetapkan, kriteria keberhasilan ini berupa tujuan-tujuan atau target-target tertentu yang ingin dicapai.

Ada beberapa pendapat yang mendefinisikan tentang kinerja organisasi, antara lain: Mahsun (2006, h.199), mengatakan bahwa kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan dalam mewujudkan visi, misi, tujuan, dan sasaran organisasi yang tertuang dalam strategis planning suatu organisasi. Sedangkan Rue and Byar (1981, h. 44), menjelaskan bahwa kinerja didefinisikan sebagai tingkat pencapaian hasil atau kinerja merupakan tingkat pencapaian tujuan organisasi secara berkesinambungan. Kemudian Atmosudirdjo (1997, h. 71 ), mengemukakan bahwa kinerja organisasi adalah sebagai efektivitas organisasi secara menyeluruh untuk kebutuhan yang an dari setiap kelompok yang berkenaan melalui usaha-usaha



yang sistematis dan meningkatkan kemampuan organisasi secara terus menerus untuk mencapai kebutuhannya secara efektif.

Lebih lanjut, Jones (1995, h. 83), lebih terperinci memberikan batasan mengenai kinerja organisasi yaitu dampak yang dihasilkan dari fungsi suatu pekerjaan atau kegiatan selama satu periode tertentu. Sementara Steers (1985, h. 109), mengemukakan pengertian kinerja organisasi adalah tingkat yang menunjukkan seberapa jauh pelaksanaan tugas dapat dijalankan secara aktual dan misi organisasi tercapai.

Selain itu Nasucha (2004, h. 117), memberikan batasan mengenai kinerja organisasi adalah suatu cara sebagai efektivitas organisasi secara menyeluruh untuk memenuhi kebutuhan yang ditetapkan dari setiap kelompok yang berkenaan melalui usaha yang sistematis dan meningkatkan kemampuan organisasi secara terus menerus untuk mencapai kebutuhannya secara terus menerus.

Demikian dari konsep-konsep yang dijelaskan di atas dan dapat dipahami bahwa kinerja adalah konsep utama organisasi yang menunjukkan seberapa jauh tingkatan kemampuan pelaksanaan tugas organisasi dalam rangka mencapai tujuan. Dalam konteks penelitian ini, maka kinerja merupakan tingkat kemampuan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang merupakan lembaga pemerintah daerah

merupakan unsur pelaksana pemerintah daerah di bidang legislasi (menentukan Perda Kabupaten Kota), Penganggaran, dan Pengawasan.



Bagi setiap organisasi, penilaian terhadap kinerja merupakan suatu hal yang sangat penting karena penilaian tersebut dapat digunakan sebagai ukuran keberhasilan suatu organisasi dalam kurun waktu tertentu. Penilaian kinerja tersebut dapat dijadikan input bagi perbaikan atau peningkatan kinerja organisasi yang bersangkutan.

Lenvine (1990, h. 205-206), mengemukakan 3 (tiga) indikator yang dapat dijadikan sebagai acuan guna untuk mengukur kualitas pelayanan publik sebagai berikut :

- a. Responsivitas adalah mengacu kepada keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan yang diberikan oleh organisasi publik dengan kebutuhan dan keinginan masyarakat, semakin banyak kebutuhan dan keinginan masyarakat yang diprogramkan dan dijalangkan oleh organisasi publik maka kinerja organisasi semakin baik.
- b. Responsibilitas adalah menjelaskan sejauh mana pelaksanaan kegiatan organisasi publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijakan organisasi baik yang implicit maupun yang eksplisit. Semakin banyak kegiatan organisasi publik itu dilaksanakan sesuai dengan prinsip administrasi, peraturan dan kebijaksanaan organisasi , maka kinerjanya dinilai semakin baik.
- c. Akuntabilitas adalah mengacu kepada seberapa besar kebijakandan kegiatan organisasi publik tunduk kepada pejabat politik yang dipilih oleh rakyat. dalam konteks ini kinerja organisasi publik dinilai baik apabila seluruhnya atau setidaknya sebagian besar kegiatan didasarkan pada upaya untuk memenuhi harapan dan keinginan masyarakat.

Dalam mendeksripsikan kinerja organisasi tersebut diatas dapat

kan bahwa berhubungan dengan: *Pertama*, aspek-aspek *input* sumber dayanya sebagai berikut: (1) pegawai (SDM), (2) anggaran,



(3) sarana prasarana, (4) informasi, (5) budaya organisasi. *Kedua*, berkaitan dengan proses manajemen sebagai berikut: (1) perencanaan, (2) pengorganisasian, (3) pelaksanaan, (4) penganggaran, (5) pengawasan, (6) evaluasi. Untuk mencerminkan faktor internal organisasi, disamping itu aspek eksternal organisasi yang secara langsung maupun tidak ikut mempengaruhi kinerja, seperti kondisi politik, ekonomi, social budaya, dan teknologi, juga pihak yang terkait dengan penyedia *input* seperti aspirasi masyarakat dan para pembuat kebijakan.

Menurut Rumler (1995, h. 69), mengemukakan konsep kinerja ada 3 (tiga) level sebagai berikut:

- a. Kinerja organisasi: merupakan pencapaian hasil pada level atau unit analisis organisasi. Kinerja pada level organisasi ini terkait dengan tujuan organisasi, rancangan organisasi, dan manajemen organisasi.
- b. Kinerja proses: merupakan kinerja pada proses tahapan dalam menghasilkan produk atau pelayanan. Kinerja pada level proses ini dipengaruhi oleh tujuan proses, dan manajemen kinerja.
- c. Kinerja individu/ pekerja: merupakan pencapaian epektivitas pada tingkat pegawai atau pekerja.kinerja pada level ini dipengaruhi oleh tujuan pekerjaan, rancangan pekerjaan, dan karakteristik individu.

Menurut Anderson (1994, h. 88), menyatakan bahwa paradigma produktivitas yang baru adalah paradigma kinerja secara aktual yang menuntut pengukuran secara aktul keseluruhan kinerja organisasi, tidak hanya efisiensi atau dimensi fisik, tetapi juga dimensi non fisik.

Sedangkan menurut mahsun (2006, h. 207), mengemukakan pengukuran kinerja sektor publik menyatakan bahwa kinerja



(performance) adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan , program, kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, visi, misi, organisasi yang tertuang dalam strategis planning suatu organisasi. Istilah kinerja sering digunakan untuk menyebut prestasi atau tingkat keberhasilan individu maupun kelompok individu. Kinerja bisa diketahui hanya jika individu atau kelompok individu tersebut mempunyai kreteria keberhasilan yang telah ditetapkan. Kreteria keberhasilan ini merupa tujuan atau target tertentu yang hendak dicapai. Tanpa ada tujuan atau target, kinerja seseorang atau organisasi tidak mungkin dapat diketahui karena tidak ada tolak ukurnya.

Lebih lanjut widodo (2001, h. 176), menambahkan kinerja merujuk pada hasil kerja yang tepat dicapai oleh seseorang atau kelompok orang dalam organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggungjawab masing-masing, dalam rangka mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum, dan sesuai moral dan etika. sedangkan pengertian kinerja menurut Amstrong (1995, h. 166), menyebutkan istilah manajemen (*performance management*) yang diartikan sebagai manajemen kinerja berarti mendapatkan hasil yang baik dari organisasi, kelompok dan perseorangan dengan pengertian dan pengelolaan bersama dengan pedoman pada suatu standar kerja.



### **onsep Kinerja.**

terminologi kinerja sangat populer dikalangan publik dan pada ra dipahami dan didefinisikan secara jelas. Prawirosentono (1999,

h. 49), mengemukakan bahwa kinerja mengandung arti sesuatu hasil yang telah dikerjakan dan merupakan suatu hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau kelompok orang dalam organisasi sesuai dengan wewenang dan tanggungjawab masing-masing dalam rangka mencapai tujuan organisasi.

Lebih lanjut menurut Parker (1993, h. 96), mengemukakan bahwa terdapat karakteristik spesifik dari kinerja pada umumnya akan selalu terkait dengan *input*, *output*, dan *outcomes*. *Input* merupakan sumber yang dipakai untuk menghasilkan pelayanan termasuk manusia, fasilitas atau sumber material seperti jumlah ton material atau uang yang digunakan untuk menghasilkan. *Output* merujuk pada aktivitas yang dihasilkan baik yang menyangkut mutu maupun jumlah, dan sedangkan *Outcomes* secara umum merujuk pada hasil atau keuntungan yang diperoleh oleh pengguna/ pelanggan. dan kemudian Harry (1999, h. 166), mengemukakan bahwa termonologi kinerja secara utuh meliputi masukan (*input*), proses (*proces*), keluaran (*output*), hasil (*outcome*), manfaat (*benefit*), dan dampak (*impact*) adalah sejumlah sumber daya yang digunakan yang biasanya dinyatakan dalam bentuk jumlah dana dan waktu yang diperlukan untuk mengerjakan *output* dan *outcome*.

Adapun tentang *output*, menurut Harry (1999, h. 169), *output* ini merujuk pada jumlah produk yang dihasilkan oleh aktivitas internal, dan Jhonson dan Levis melihat *output* dari sisi tujuan-tujuan publik umumnya atau tujuan sebagai elit dan manajer publik. Selanjutnya



Harry memahami *outcome* sebagai suatu kejadian atau perubahan kondisi, perilaku atau sikap yang mengidentifikasi kemajuan kearah pencapaian misi dan tujuan program.

Menurut Bernadin dan Russel (1999, h. 279-280), Mengemukakan bahwa kinerja adalah hasil dari prestasi kerja yang telah dicapai oleh karyawan sesuai dengan fungsinya pada priode tertentu. Sejalan dengan Bernadin dan Russel, Amstrong melihat esensi kinerja merupakan suatu proses bersama antara manajer, individu dan tim yang dikelolah dimana proses ini lebih didasarkan pada prinsip manajemen yang didasarkan pada kesepakatan terhadap persyaratan sasaran, pengetahuan, keterampilan dan kompetensi serta rencana kerja dan penempatan.

Kinerja pada dasarnya merupakan perubahan atau pergeseran paradigma dan konsep produktivitas untuk menyatakan kemampuan seseorang atau organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran tertentu. Terdapat tiga level kinerja organisasi yaitu: (1) kinerja organisasi merupakan pencapaian hasil (out come) pada level atau unit analisis organisasi. Kinerja pada level ini terkait dengan tujuan organisasi dan manajemen organisasi, (2) kinerja proses, merupakan proses tahapan dalam menghasilkan produk atau layanan. Kinerja pada level ini dipengaruhi oleh tujuan proses, rancangan proses dan manajemen proses (3) kinerja individu, merupakan efektivitas pencapaian kinerja tingkat pegawai atau pekerja, kinerja pada level ini dipengaruhi oleh



tujuan pekerjaan, rancangan pekerjaan, dan manajemen pekerjaan serta karakteristik individu.

Sedangkan menurut Pamungkas (2000, h. 217) mengatakan bahwa kinerja adalah penampilan cara-cara untuk menghasilkan sesuatu hasil yang diperoleh dengan aktivitas yang dicapai dengan sesuatu unjuk kerja. Berkaitan dengan itu, Achmad Amin (2009, h. 158-159) menyatakan bahwa kinerja adalah sebagai ekspresi potensi berupa perilaku atau cara seseorang atau kelompok dalam melaksanakan sesuatu kegiatan/ tugas sehingga menghasilkan suatu produk yang merupakan wujud dari semua tugas dan tanggung jawab pekerjaan yang diberikan. Oleh karena itu kinerja dapat diukur berdasarkan tiga aspek, yaitu perilaku dalam melaksanakan tugas, kegiatan atau cara untuk menghasilkan suatu hasil kerja. Pemaknaan kinerja mengarah pada tiga fokus; (1) *individual centered*, yang mengarah pada kualitas personal pegawai, (2) *Job centered*, adalah pemaknaan yang mengarah pada unjuk kerja dalam bidang atau tugas yang menjadi tanggung jawab pegawai, dan (3) *objective centered*, adalah pemaknaan kinerja yang mengarah pada hasil kerja atau prestasi kerja.

Kemudian kinerja atau performance menurut Suyadi Prawirosentono (1999, h. 32 ) mengatakan bahwa:

“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 etika”.

Berdasarkan pendapat di atas, dapat dijelaskan bahwa kinerja berhubungan dengan bagaimana melakukan suatu pekerjaan dan menyempurnakan hasil pekerjaan berdasarkan tanggungjawab namun tetap mentaati segala peraturan-peraturan, moral maupun etika.

Sejalan dengan pengertian di atas, Bernardin dan Rusell (1998, h. 227) menyebutkan bahwa :

“Performance is defined as the record of out comes product on a specified job function or activity during a specified time period (Kinerja merupakan tingkat pencapaian/ rekor produksi akhir pada suatu aktivitas organisasi atau fungsi kerja khusus selama periode tertentu)”.

Sedangkan menurut Lembaga Administrasi Negara RI (2000, h. 42-44), indikator kinerja adalah ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan dengan:

1. Indikator masukan (*inputs*) adalah segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dapat berjalan untuk menghasilkan keluaran. Indikator ini dapat berupa dana, sumber daya manusia, informasi, kebijakan/ peraturan perundang-undangan dan sebagainya.
2. Indikator proses (*process*) adalah segala besaran yang menunjukkan upaya yang dilakukan dalam rangka mengeloh masukan menjadi keluaran. Indikator proses menggambarkan



perkembangan atau aktivitas yang terjadi atau yang dilakukan selama pelaksanaan kegiatan berlangsung, khususnya dalam proses pengelolaan masukan menjadi keluaran.

3. Indikator keluaran (*outputs*) adalah sesuatu yang diharapkan langsung dicapai dari suatu kegiatan yang dapat berupa fisik dan/atau non fisik.
4. Indikator hasil (*outcomes*) adalah segala sesuatu yang mencerminkan fungsinya keluaran kegiatan pada jangka menengah (efek langsung).
5. Indikator manfaat (*benefits*) adalah sesuatu kegiatan yang terkait dengan tujuan akhir dari pelaksanaan kegiatan.
6. Indikator dampak (*impacts*) adalah pengaruh yang telah ditimbulkan baik positif maupun negative pada setiap tingkatan indikator berdasarkan asumsi yang telah ditetapkan.

Dari beberapa pendapat pakar di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa kinerja adalah hasil kerja yang dicapai oleh suatu organisasi sesuai dengan wewenang dan tanggung jawabnya atau sebagai gambaran mengenai tentang besar kecilnya hasil yang dicapai dari suatu kegiatan baik dilihat secara kualitas maupun kuantitas sesuai dengan visi, misi suatu organisasi yang bersangkutan.

Dengan demikian perlu kiranya menilai kinerja lembaga DPRD suatu lembaga yang mempunyai pengaruh besar dalam pemerintahan Daerah, terutama sebagai penentu



kebijakan di daerah. Dengan kinerja ini diharapkan mampu menjelaskan apakah DPRD mampu melaksanakan fungsinya secara optimal dalam mewujudkan aspirasi dan keinginan masyarakat daerah.

## 2. Pengukuran Kinerja.

Pengukuran kinerja pada awalnya difokuskan pada pengukuran efisiensi yang terkait dengan *Input, output, dan outcome*. Menurut Rogers (1994, h. 159), mengemukakan pemahaman ini tentang *input* dianggap sebagai sumber yang dipakai untuk memproduksi pelayanan. Dalam konteks ini manusia, uang, fasilitas atau sumber material lainnya diarahkan untuk meningkatkan pelayanan. *Output* merujuk pada pelayanan yang dihasilkan baik menyangkut tentang mutu maupun jumlahnya. *Outcome* merupakan hasil pemberian pelayanan atau keuntungan yang diperoleh penggunaan pelayanan.

Whittaker (1995, h. 302), menambahkan metode pengukuran kinerja meliputi tahapan-tahapan sebagai berikut: (1) menetapkan sasaran/ tujuan dan hasil yang diinginkan, (2) menentukan indikator kinerja dan selanjutnya pengukuran kinerja, (3) mengevaluasi kinerja dan memanfaatkan hasil evaluasi untuk memperbaiki kinerja. Hal ini merujuk pada hasil keluaran dan hasil yang diperoleh dari proses , produk dan pelayanan yang memungkinkan evaluasi dan perbandingan relatif goal, struktur hasil masa lalu dan organisasi lain. Kinerja dapat dinyatakan untuk istilah uang atau non uang. Dengan demikian pengukuran merupakan salah satu cara pemerintah untuk menemukan



bagaimana menyediakan pelayanan yang berkualitas dengan biaya kerja yang rendah.

Kinerja merupakan sesuatu kegiatan, Karen dapat dimanfaatkan sebagai ukuran keberhasilan yang dicapai suatu organisasi dalam mencapai tujuannya. Untuk organisasi pelayanan publik, informasi mengenai kinerja tentu sangat bermanfaat untuk menilai seberapa jauh pelayanan yang diberikan oleh organisasi tersebut. Konsep kinerja merupakan gambaran hasil yang dicapai dalam pelaksanaan suatu kegiatan/ program/ kebijakan dalam mewujudkan sasaran , visi dan misi organisasi yang tertuang dalam strategik perencanaan suatu organisasi (Mahsun 2006, h. 78).

Lembaga Administarsi Negara (LAN-RI 2004, h. 47), menyebutkan bahwa pengukuran kinerja merupakan suatu alat manajemen yang digunakan untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas. Lebih lanjut dikatakan bahwa pengukuran kinerja merupakan suatu metode untuk menilai kemajuan yang telah dicapai dibandingkan dengan tujuan yang telah ditetapkan. Pengukuran kinerja tidak dimaksudkan sebagai mekanisme penghargaan/ hukuman, akan tetapi pengukuran kinerja berperan sebagai komunikasi dan alat manajemen unutm memperbaiki kinerja organisasi.



dikator atau ukuran kinerja itu tentunya harus dapat merefleksikan an misi dari organisasi yang bersangkutan, karena itu berbeda satu dengan yang lainnya, sedangkan dalam organisasi publik,

masih sulit untuk menentukan kriteria kinerja yang sesuai. Bila ditinjau dari tujuan dan misi utama kehadiran organisasi publik adalah untuk memenuhi dan melindungi kepentingan publik, maka kinerja organisasi publik dapat dikatakan berhasil apabila mampu mewujudkan tujuan dan misinya dalam memenuhi kepentingan dan kebutuhan publik tersebut (Agus Dwiyanto 1995, h. 237).

Terdapat empat perspektif utama pengukuran kinerja yang digunakan yaitu, (1) perspektif financial (*financial*), (2) perspektif pelanggan (*customer*), (3) perspektif proses internal (*internal business process*), (4) perspektif pembelajaran dan perkembangan (*learning and growth*). Pada masing-masing perspektif tersebut terdiri dari beberapa variabel kinerja yang biasanya dipilih sesuai dengan konteks bidang aktivitasnya maupun yang dipersyaratkan lingkungan di mana organisasi bisnis/ pemerintahan tersebut berada (Wibisono 2008, h. 150).

Dalam konteks penilaian kinerja pemerintah Indonesia, terdapat variabel-variabel pengukuran kinerja yang dapat diajukan di bawah ke empat perspektif tersebut adalah sebagai berikut.

### 1. Perspektif Finansial.

Wibisono (2008, h. 152) menjelaskan bahwa pada dasarnya dalam perspektif financial, tolak ukur dari pengukuran kinerja pemerintahan tercapainya ukuran-ukuran perbaikan (*improvement*) di bidang . Ukuran perbaikan ini dapat diperbandingkan dengan pencapaian lain. Bahkan dalam titik yang lebih ekstrim, pencapaian pada



beberapa variabel, pada suatu saat nanti, sebaiknya di perbandingkan dengan pencapaian terbaik dengan melakukan kajian banding dengan pencapaian di level dunia.

Variabel-variabel yang dapat digunakan dalam penilai kinerja pemerintah yang termasuk dalam perspektif financial ini misalnya pertumbuhan ekonomi, penurunan biaya operasional yang digunakan oleh pemerintah dalam melaksanakan berbagai program kerjanya (rasio biaya yang dikeluarkan dengan keluaran yang dihasilkan), dan penggunaan sumber-sumber finansial dari kekuatan sendiri, bukan hutang.

## 2. Perspektif pelanggan.

Variabel ukuran kinerja pemerintah yang dapat diukur keberhasilannya adalah antara lain: pemerataan hasil-hasil pembangunan antara berbagai kawasan di Indonesia yang secara kasar dapat diukur dari dua hal. *Pertama*, persentasi beredarnya uang di suatu kawasan relative terhadap seluruh uang yang beredar di Negara tersebut (dimana saat ini diperkirakan lebih dari 60% uang beredar hanya di Jakarta ). *Kedua* pemerataan lapangan kerja baik bagi orang-orang yang terdidik maupun pekerja biasa. Variabel yang termasuk kedalam perspektif pelanggan lainnya adalah meningkatnya kepuasan masyarakat terhadap berbagai program pemerintah, kebijakan dan langka rill pemerintah pemerintah yang dapat direpresentasikan dengan sedikitnya gejala

arakatan yang terjadi, teredamnya berbagai konflik social yang hilangnya rasa ketakutan mengeluarkan pendapat (termasuk di



dalamnya meningkatkan kesantungan dalam mengeluarkan pendapat yang baik oleh berbagai kalangan masyarakat, politisi maupun media massa ), menurunnya kuantitas dan kualitas kriminalitas, meningkatnya level kebutuhan masyarakat yang tidak hanya terus berkuat dalam masalah kebutuhan dasar seperti sandang, pangan dan papan saja tetapi pada level yang lebih tinggi dan masih banyak lagi variabel yang dapat diturunkan dalam perspektif pelanggan yang menyangkut kebutuhan warga Negara (Wibisono 2008, h. 157-158).

### 3. Perspektif internal.

Dalam perpektif internal, fokus utama ukuran yang dapat dipakai untuk menilai kinerja pemerintah adalah lebih pada proses yang terjadi. Beberapa variabel ukuran kinerja yang dapat ditetapkan di antaranya adalah kebutuhan masyarakat yang misalnya proses perizinan yang harus ditempuh dalam berbagai urusan baik menyangkut lama waktu pelayanan maupun kompleksitas prosedur yang ditempuh : produktivitas aparat dalam melaksanakan tugasnya, menurunnya ongkos-ongkos siluman yang harus dibayarkan dalam pengurusan berbagai macam kebutuhan, peningkatan jumlah dan kualitas aturan-aturan yang dikeluarkan yang berkaitan dengan jaminan usaha yang adil dan transparan: meningkatkan daya saing sektor-sektor yang menjadi tanggung jawab pemerintah seperti misalnya BUMN, Perguruan Tinggi, pelayanan kesehatan dan lainnya, rasio kebocoran anggaran, penggunaan anggaran pada



bidang yang tepat dan urgent, penurunan utang, efektivitas komunikasi antara pemerintah dengan rakyatnya (Wibisono 2008, 158-159).

#### **4. Perspektif pembelajaran dan perkembangan.**

Dalam tataran yang paling dasar dari pengukuran kinerja pemerintah adalah ukuran yang telah ditinjau dari perspektif pembelajaran dan perkembangan. Perspektif ini, dalam beberapa variabel, selain lebih berorientasi pada jangka panjang juga seringkali ukuran-ukuran yang dipakai lebih bersifat subjektif yang artinya dapat dirasakan namun sulit untuk diungkapkan. Variabel yang dapat digunakan antara lain peningkatan pemberdayaan masyarakat, peningkatan partisipasi masyarakat dalam keamanan, penjagaan aset umum, pendidikan dan bisnis, keterlibatan berbagai elemen masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, kesamaan hak dan kemampuan untuk mengakses berbagai sumber informasi: misalnya kesempatan untuk memperoleh berbagai sumber informasi, kesempatan untuk memperoleh pendidikan yang murah terutama di jenjang sampai dengan level sekolah menengah atas, informasi disektor usaha yang dapat dimasuki, tender-tender yang dapat diikuti dan sebagainya, peningkatan daya kreatifitas dan inisiatif dalam berbagai bidang (seni, budaya, dan usaha), peningkatan sarana dan prasaran, serta pelayanan dibidang perhubungan telekomunikasi, energi, dan air minum dan penghargaan yang layak atas

in yang dilakukan (Wibisono 2008, h. 161-162).



Sedangkan menurut Blanchard (dalam Siardin 2005, h. 118) mengemukakan bahwa kinerja merupakan suatu konsep yang berhubungan dengan hasil kerja baik individu maupun kelompok organisasi. Konsep kinerja mengandung dua unsur pokok yaitu efektifitas dan efisiensi. Efektivitas sesungguhnya mempersoalkan mengenai visi dan arah. Jadi efektivitas berhubungan dengan memfokuskan energi ke suatu arah tertentu, sedangkan efisiensi mempersoalkan tentang system dan prosedur kerja atau cara pekerjaan dilakukan. Kinerja merupakan hasil kerja yang dapat dicapai seseorang atau kelompok orang dalam organisasi dengan tanggung jawab masing-masing.

Dengan demikian, untuk mencapai kinerja yang tinggi dengan tingkat efektivitas dan efisiensi yang optimal maka perlu memperhatikan faktor individu dan system. Intraksi keduanya sangat dibutuhkan. Bagaimana kemampuan dan motivasi individual tinggi namun tidak berada dalam sistem yang baik tentunya akan menghasilkan kinerja yang tidak maksimal demikian pula sebaliknya (Siardin 2005, h. 120).

Namun berdasarkan atas pemahaman terhadap tujuan dan misi organisasi, Dwiyanto lebih lanjut mengemukakan ada lima indikator untuk menilai kinerja organisasi publik, yaitu: (1) produktifitas, (2) kualitas layanan, (3) responsivitas, (4) responsibilitas, dan (5) akuntabilitas. Mirip dengan pendapat tersebut Lenvine mengusulkan tiga konsep untuk

ur kinerja organisasi publik, yaitu: (1) responsiveness, (2) reliability, dan (3) accountability (dalam Dwiyanto 1995, h. 66).



Sedangkan Keban (1995, h. 277) berpendapat bahwa untuk mengukur kinerja organisasi publik dapat dilakukan melalui dua pendekatan, yaitu : (1) pendekatan managerial, dan (2) pendekatan kebijakan. Dengan asumsi bahwa efektifitas dari tujuan organisasi publik tergantung dari dua kegiatan pokok tersebut, yaitu: (1) public management, and (2) policy (manajemen publik dan kebijakan).

Lebih lanjut Susilo dan Nugroho (2010, h. 40), mengatakan ada beberapa indikator pengukuran kinerja sebagai berikut:

1. Pengukuran masukan ( *Input*) adalah segala sesuatu yang dibutuhkan untuk memperoleh hasil. Pengukuran proses adalah segala kegiatan yang dilakukan dalam rangka mengelola masukan menjadi keluaran. Pengukuran proses berorientasi pada alat atau metode yang digunakan dalam mencapai tujuan.
2. Pengukuran keluaran ( *Output*), indikator keluaran adalah sesuatu yang diharapkan langsung dicapai dari satu kegiatan yang dapat berupa fisik/ non fisik. Indikator ini digunakan untuk mengukur output yang dihasilkan dari suatu kegiatan dengan membandingkan output yang direncanakan dengan hasil yang dicapai. atau dapat dikatakan sejauhmana kegiatan terlaksana sesuai dengan rencana.
3. Indikator hasil ( *outcome*), hanya dapat menjadi landasan untuk menilai kemajuan suatu kegiatan apalagi tolak ukur dikaitkan dengan sarana kegiatan yang terdefinisi dengan baik dengan teratur.

Hal yang sama dikemukakan (Mahsun 2006, h. 84-85), indikator pengukuran kinerja sebagai berikut:

1. Indikator *input* atau masukan adalah segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dapat berjalan untuk menghasilkan keluaran.



2. Indikator proses (*process*), adalah ukuran kegiatan, baik dari segi kecepatan, ketetapan, maupun tingkat akurasi pelaksanaan kegiatan.
3. Indikator keluaran (*output*), adalah sesuatu yang diharapkan langsung dapat dicapai dari suatu kegiatan yang dapat terwujud (materi) maupun tidak terwujud (non materi).
4. Indikator hasil (*outcome*), adalah segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran kegiatan yang member dampak/ efek secara langsung.
5. Indikator manfaat (*benefid*), adalah sesuatu yang terkait dengan tujuan akhir pelaksanaan kegiatan.
6. Indikator dampak (*inpact*), adalah pengukuran yang ditimbulkan baik positif maupun negative pada setiap indikator berdasarkan asumsi yang telah ditetapkan.

Sedangkan menurut Hatry (1999) mengemukakan indikator kinerja sebagai berikut:

1. *Input* adalah jumlah sumber daya yang digunakan, biasanya dinyatakan dalam bentuk jumlah dana atau jumlah waktu yang diperlukan untuk mengerjakan *outputs* atau *outcomes*. Untuk mengukur kinerja, jumlah dana yang sesungguhnya digunakan merupakan angka yang relevan bukan jumlah dana yang dianggarkan.
2. *Output* adalah jumlah barang atau jasa yang berhasil diserahkan kepada konsumen (diselesaikan) selama periode pelaporan. *Output* merujuk pada jumlah produk yang dihasilkan oleh aktivitas internal. Meskipun *output* diharapkan memicu terjadinya *outcome*, namun *output* itu sendiri tidak secara otomatis menyatakan hasil yang dicapai.



3. *Outcome* adalah kejadian atau perubahan kondisi, perilaku atau sikap yang mengindikasikan kemajuan ke arah pencapaian misi dan tujuan program. Indikator *outcome* merupakan ukuran jumlah atau kekerapan terjadinya kejadian atau perubahan tersebut. *Outcome* bukan aktivitas atau program itu sendiri, akan tetapi dampak yang langsung dirasakan masyarakat atau pengguna jasa.

Guna mewujudkan lembaga ini agar berfungsi sebagaimana keinginan tersebut maka kedudukan, susunan, tugas, wewenang, hak dan kewajibannya diatur dalam Undang-Undang. Dalam hal lembaga perwakilan rakyat di Daerah melaksanakan fungsi legislatif sepenuhnya sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat. Sebagaimana dikemukakan Imawan (2000, h. 229) bahwa tujuan dari perwakilan politik adalah menerjemahkan will of the people menjadi will of the state dimana fungsinya dibedakan kedalam 2 (dua) katagori besar, yakni fungsi wakil dan fungsi lembaga perwakilan.

Lebih lanjut dikemukakan Imawan (2000, h. 231-232) bahwa sebagai institusi, para wakil dalam dewan atau lembaga perwakilan memiliki 3 (tiga) fungsi dasar adalah :

1. Fungsi legislasi (perundangan) meliputi pembuatan aturan sendiri, menentukan pucuk pimpinan Eksekutif secara mandiri, serta menjadi mediator kepentingan rakyat dan pemerintah.
2. Fungsi budget (penganggaran) meliputi merancang dan menentukan arah serta tujuan aktivitas pemerintahan.



3. Fungsi pengawasan, meliputi aktivitas memfasilitasi perkembangan kepentingan dalam masyarakat dalam agenda yang telah ditentukan oleh pemerintah. Lembaga perwakilan menilai apakah aktivitas pemerintahan masih selaras dengan aspirasi masyarakat, serta memastikan bahwa perkembangan aspirasi masih bisa diakomodir dalam rencana kerja pemerintah.

Dari ketiga fungsi dasar lembaga perwakilan tersebut maka dalam menjalankan tugas-tugasnya ia memiliki hak-hak untuk mengajukan pertanyaan, mengajukan usul pernyataan pendapat, meminta keterangan (interplasi), mengadakan penyelidikan (angket) dan mengubah aturan yang berlaku (amandemen). Dalam mengaktualisasikan fungsi dan haknya anggota Dewan atau lembaga perwakilan rakyat sangat dipengaruhi oleh faktor internal dan faktor eksternal. Kedua faktor ini sekaligus merefleksikan kualitas dan akuntabilitasnya sebagai wakil rakyat.

DPRD sebagai salah satu unsur Pemerintah Daerah merupakan fungsi legislatif yang mewakili kepentingan atau aspirasi masyarakat. Sedangkan hak dan kewajiban DPRD adalah melaksanakan secara konsekuen GBHN, Ketetapan-Ketetapan MPR, serta mentaati segala Peraturan Perundangan yang berlaku. Kemudian DPRD bersama Kepala Daerah menyusun APBD untuk kepentingan daerah dalam batas-batas wewenang yang diserahkan kepada daerah atau melaksanakan Peraturan Perundangan yang pelaksanaannya ditugaskan kepada daerah.

mentara menurut Keban (1995, h. 89-90) untuk mengukur kinerja dilihat dari pendekatan kebijakan, yaitu seberapa jauh kebijakan



yang ditetapkan telah secara efektif memecahkan masalah publik. Artinya apakah kebijakan yang dihasilkan DPRD dapat memenuhi kebutuhan masyarakat dan memecahkan masalah publik dengan tepat. Pendapat tersebut menggambarkan ukuran kinerja DPRD dilihat dari produk kebijakan yang dihasilkan sebab keterlibatan DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan lebih pada “policy making”.

Dari berbagai pendapat dan penjelasan dari para ahli di atas, baik mengenai konsep-konsep atau pengertian tentang kinerja, pengukuran kinerja, pentingnya pengukuran kinerja dan bagaimana mengukur kinerja, maka penelitian ini menggunakan ukuran kinerja DPRD melalui fungsinya sebagai Legislasi, Penganggaran dan pengawasan sebagai indikator- indikator yang digunakan dalam penelitian ini.

### **G. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kinerja.**

Faktor-faktor yang menentukan kinerja dari sebuah organisasi adalah faktor-faktor internal maupun eksternal organisasi yang menyumbang atau memprediksikan keberhasilan organisasi, dalam kegiatan atau aktivitas atau program yang telah direncanakan sebelumnya untuk mencapai tujuan serta sasaran yang telah ditetapkan oleh suatu organisasi dan dilaksanakan dalam jangka waktu tertentu dan dapat di pengaruhi beberapa faktor.

Kemudian Mahmudi (2003, h. 93) mengemukakan bahwa kinerja adalah suatu konstruk multidimensial yang mencakup banyak faktor yang mempengaruhinya sebagai berikut:



1. Faktor personil/ individu meliputi: pengetahuan, keterampilan, kemampuan, kepercayaan diri, motivasi, dan komitmen yang dimiliki oleh setiap individu.
2. Faktor Kepemimpinan meliputi: kualitas dalam memberikan dorongan, semangat, arahan, dan dukungan yang diberikan menejer dan team leader.
3. Faktor Tim meliputi: kualitas dukungan dan semangat yang diberikan oleh rekan dalam suatu tim, kepercayaan oleh sesama anggota tim dan kekompakan.
4. Faktor system meliputi: system kerja, fasilitas kerja atau infrastruktur yang diberikan oleh organisasi, proses organisasi dan kultur kinerja organisasi.
5. Faktor kontekstual meliputi: tekanan dan perubahan lingkungan eksternal dan internal.

Sementara Bryson (1995, h. 143), mengatakan faktor yang mempengaruhi kinerja organisasi bukan semata bersifat internal, seperti input, proses manajemen, tetapi juga pada lingkungan eksternal. Walaupun lingkungan eksternal ini sering kali berada diluar jangkauan intervensi organisasi, namun mengingat terpengaruhannya yang cukup signifikan terhadap kinerja organisasi. Olehnya itu maka faktor lingkungan eksternal harus tetap menjadi perhatian dalam upaya peningkatan kinerja suatu organisasi.

Selanjutnya Muljarto (1995, h. 72), menyatakan bahwa organisasi bukanlah system yang tertutup melainkan organisasi tersebut akan selalu dipaksa untuk memberikan tanggapan atas rangsangan yang berasal dari lingkungan. Pengaruh lingkungan dapat dilihat dari dua segi sebagai

*Pertama*, lingkungan eksternal yang umumnya menggambarkan lingkungan yang berada diluar organisasi, seperti faktor politik, ekonomi dan sosial. *Kedua*, faktor internal yaitu faktor dalam organisasi yang



menciptakan iklim organisasi dimana berfungsinya kegiatan mencapai tujuan.

Sejalan dengan itu Imawan ( 1993, h. 56-58) mengemukakan bahwa mengklasifikasikan faktor-faktor yang dapat menghambat anggota legislatif dalam melaksanakan fungsinya kedalam 2 (dua) faktor, yakni faktor internal dan faktor eksternal.

1. Faktor-faktor internal meliputi: (a) *Peraturan Tata Tertib* yang tujuan diciptakannya sebuah peraturan adalah agar tugas-tugas yang dijalankan dapat dilaksanakan secara tertib dan efisien. Namun bila peraturan itu terlalu detail, hal ini dapat menghambat pelaksanaan satu tugas. Peraturan tata tertib yang terlalu detail yang menjerat para anggota legislatif untuk melaksanakan tugasnya, (b) *Data dan Informasi* dalam hal ini yang paling menonjol dalam topik ini adalah terlambatnya anggota legislatif dalam memperoleh informasi yang diperlukan dibandingkan pihak Eksekutif. Kondisi ini dapat dimaklumi, sebab pihak Eksekutiflah yang bergelut dengan masalah kenegaraan sehari-hari. Selain itu untuk memutuskan satu tindakan/ kebijakan yang sifatnya kolektif organisasi jauh lebih sulit dibandingkan pada pihak Eksekutif, mengingat banyaknya kepentingan yang ada dalam lembaga legislatif sehingga perlu adanya bargaining para anggota/ kelompok, dan (c) *Kualitas Anggota Legislatif*

Secara formal, kualitas teknis anggota legislatif mengalami peningkatan,

etapi hal ini tidak berimplikasi secara signifikan terhadap p  
 atan kinerja anggota legislatif. Persoalannya terpulang pada tekad



dan mental anggota legislatif untuk benar-benar mewakili rakyat. Bahkan rahasia umum, bahwa karena mereka dicalonkan oleh partai sehingga banyak anggota legislatif yang tidak memiliki akar dalam masyarakat. Kondisi semacam ini menimbulkan banyaknya anggota legislatif yang berperan seperti seorang birokrat, yang berfikir bahwa mereka harus dilayani rakyat dan bukan sebaliknya.

2. Sedangkan yang termasuk dalam katagori faktor eksternal adalah: (a) *Mekanisme Sistem Pemilu* adalah Sistem Pemilu yang kita anut, sebenarnya sudah sangat memadai untuk mendapatkan wakil rakyat yang representatif, namun mekanisme pelaksanaan sistem perwakilan berimbang dengan sistem daftar yang kita anut, telah banyak memunculkan tokoh-tokoh masyarakat karbitan. Pengguna vote getter yang dikenal selama ini, telah membuka kemungkinan bagi munculnya tokoh yang sama sekali tidak dikenal oleh masyarakat, (b) *Kedudukan Eksekutif dan Legislatif* adalah dalam sistem pemerintahan Indonesia, lembaga legislatif ditempatkan sebagai partner eksekutif. Partner dalam konteks ini lebih bersifat kooptasi, dimana satu pihak (eksekutif) kedudukannya jauh lebih kuat dari pihak yang lain (legislatif) sehingga kondisi ini sangat berpengaruh terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi masing-masing institusi/ lembaga.

Adapun argumen yang penulis ajukan adalah bahwa walaupun merupakan lembaga politik, tetapi kinerjanya sebagai suatu institusi tetap tidak dapat dilepaskan dari faktor kelembagaan



(organisasi), Sumber Daya Manusia dan informasi. Walaupun diakui faktor politik memberi pengaruh terhadap kinerja DPRD sebagai lembaga politik, tetapi ke 3 (tiga) faktor tersebut juga memberi pengaruh pula terhadap kinerja DPRD sebagaimana halnya kinerja organisasi pada umumnya. Selain itu penelitian ini merupakan studi dibidang administrasi publik, oleh karena itu layak pula menganalisis kinerja DPRD dari faktor kelembagaan (organisasi).

Sumber Daya Manusia dan informasi sebagai berikut:

1. Faktor kelembagaan (Organisasi).

Organisasi dapat diartikan 2 macam yaitu: (1) Dalam arti statis, organisasi sebagai wadah kerja sama sekelompok orang yang bekerja sama untuk mencapai tujuan tertentu, (2) Dalam arti dinamis, organisasi sebagai sistem atau kegiatan sekelompok orang untuk mencapai tujuan tertentu ( Ibnu Syamsi 1994, h. 114).

Terhadap masalah ini muncul beberapa dugaan: (1) Pengurus lembaga daerah akan malas sebab tidak ada insentif yang jelas, (2) Pihak daerah (Perangkat Daerah) akan bisa mengendalikan karena pembiayaan masuk dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) yang dikelola oleh Eksekutif, dan (3) Akan terjadi konflik baru di daerah, sehubungan dengan kemungkinan administrasi operasional DPRD pada

Suhartono 2000, h. 210).



Dari berbagai uraian tersebut di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa pelaksanaan fungsi dan tugas serta kinerja dari DPRD terletak dari daya dukung organisasi dan sarana prasarana yang tersedia yang ada untuk menyelaraskan berbagai kepentingan atau pihak yang terlibat, sehingga memungkinkan kerja lembaga tersebut lebih efektif dan efisien. Maka untuk mengetahui kinerja DPRD dapat dilihat dari seberapa jauh kemandirian organisasinya.

## 2. Sumber Daya Manusia.

Sumber daya manusia merupakan faktor penting dalam menuju misi, tujuan dan pencapaian hasil organisasi. Tanpa adanya sumber daya manusia proses yang ada dalam organisasi tidak dapat dijalankan. Dari berbagai sumber daya yang ada dalam organisasi, manusia merupakan sumber daya yang paling penting dalam organisasi untuk mencapai keberhasilan. Sebab sumber daya manusia merupakan satu-satunya yang punya akal, perasaan keinginan, kemampuan, keterampilan, pengetahuan, dorongan, daya dan karya (Gomes 1995, h. 64).

Sebelum membahas mengenai kemampuan anggota DPRD, terlebih dahulu penyusun akan membahas obyek yang menjadi fokus perhatian atau orientasi anggota DPRD adalah kebijaksanaan yang dibahas atau yang disusun. Dalam kaitan ini, ia dapat cenderung kepada pihak terwakil (pemilih), organisasi politik yang mendukungnya, pihak f (pusat atau daerah), atau dirinya sendiri. Kecenderungan



tindakan ini dapat dibedakan dalam lima kemungkinan orientasi anggota

DPRD yaitu :

- 1) Tipe Perwakilan : tipe ini menunjukkan anggota DPRD mempunyai kebebasan yang banyak dalam memberikan dukungan atau suaranya kepada pilihan-pilihan yang tersedia dalam proses perumusan dan pemutusan suatu kebijaksanaan.
- 2) Tipe Perwakilan delegasi atau utusan: tipe ini menunjukkan, dimana mereka tidak bebas mengambil keputusan, dan tetapi mengikuti instruksi dan pihak kliennya. Dalam tipe ini, bila dalam rangka pengambilan keputusan para anggota diharuskan berkonsultasi terlebih dahulu dengan pihak yang diwakili atau harus mengikuti petunjuk mereka.
- 3) Tipe Perwakilan Partisan : tipe ini menunjukkan bahwa orientasi anggota ditujukan kepada organisasi politik yang mendudukkan mereka dalam lembaga DPRD.
- 4) Tipe Perwakilan Policy : tipe ini merupakan gabungan dari tipe wali dan delegasi. Orientasi anggota disesuaikan dengan isu atau permasalahan yang diperdebatkan. Sekiranya isu atau masalah tersebut menyangkut kepentingan pihak yang diwakili, maka ia (wakil) bertindak sebagai utusan dan jika isu atau masalah itu langsung menyangkut kepentingan dari anggota, maka ia (wakil) bertindak sebagai wali.
- 5) Tipe Perwakilan Eksekutif : tipe ini menunjukkan bahwa orientasi anggota ditujukan kepada pihak pemerintah, terutama Pemerintah Daerah. (Arbi Sanit 1985, h. 254-255).

Memperhatikan kelima tipe tersebut di atas, yang menjadi fokus utama atau fokus perhatian adalah fokus perhatian wakil terhadap terwakil. Secara jelasnya untuk melihat bagaimana orientasi para anggota DPRD bila mana dihubungkan dengan konsep orientasi di atas, adalah terutama ditujukan kepada pelaksanaan pemerintahan daerah. Dalam kaitannya dengan kinerja DPRD yang langsung berhubungan dengan

DPRD Kabupaten Bone.



Selanjutnya pengertian berkualitas adalah mempunyai kualitas. Kualitas menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah: (1) Tingkat buruknya sesuatu, (2) Derajat atau taraf (kepandaian, kecakapan, kemampuan dan sebagainya), dan (3) mutu. Lebih lanjut lagi dalam kamus tersebut disebutkan bahwa kualitas pribadi yang baik adalah bentuk tingkah laku yang bagi seseorang sebagai warga masyarakat atau warga negara yang dapat dijadikan teladan dalam hidup bermasyarakat dan bernegara, (WJS Poerwadarminta 1991, h. 204).

Jika dikaitkan dengan kualitas kemampuan, maka dapat dikatakan bahwa anggota DPRD yang berkualitas adalah anggota DPRD yang mempunyai kemampuan dalam pelaksanaan tugas, sehingga bisa menjadi teladan bagi anggota DPRD lainnya.

Sedangkan menurut Miftah Toha, arti penting manusia dalam organisasi dikatakan sebagai berikut :“Betapapun majunya suatu organisasi dan betapapun modernnya peralatan yang digunakan, manusia dalam organisasi tetap menduduki peranan yang menentukan.

Berdasarkan pendapat tersebut di atas, dapat dikatakan manusia merupakan salah satu faktor penentu keberhasilan maupun kegagalan dalam suatu organisasi.

Untuk mencapai keberhasilan dalam pembuatan kebijakan yang

n bermutu, melalui tahap dan proses yang tidak mudah karena

n publik menyangkut berbagai aspek kehidupan masyarakat yang



sangat kompleks. Sebagaimana pendapat Levelt (dalam Prakoso 1985, h. 90 ) yang menyatakan membuat Undang-Undang merupakan pekerjaan yang sulit. Untuk itu, disamping pengetahuan tentang hukum tata negara dan hukum tata usaha negara, diperlukan juga penguasaan sepenuhnya materi yang diatur, demikian pula pengalaman rutin. Sehingga untuk menunjang keberhasilan DPRD dituntut kemampuan yang tinggi, keahlian dan pengalaman tertentu.

Kemampuan disini dapat ditempuh melalui pendidikan formal dan pengalaman. Pendidikan formal merupakan pendidikan yang aktifitasnya di sekolah dan bermanfaat untuk mengembangkan daya fikir. Arti penting pendidikan ialah dapat memberi pengetahuan yang luas dan mendalam, melatih manusia berfikir rasional dan menggunakannya dalam kehidupan sehari-hari, serta memberi kemampuan dan keterampilan untuk merumuskan fikiran dan pendapatnya (Kaho 1991, h. 77).

Sementara itu, Miftah Toha (1989, h. 298) mengungkapkan bahwa kemampuan seseorang dalam organisasi ditempuh dengan pengalaman. Pengalaman adalah keseluruhan pelajaran yang dapat dipetik dari segenap peristiwa atau hal-hal yang dilalui dalam perjalanan hidup seseorang. Dari pengalaman, seseorang akan mendapat pengetahuan sehingga menjadikan mereka lebih menguasai bidang kerja yang ditakutinya dan pengalaman banyak membantu seseorang dalam menyelesaikan masalah-masalah yang dihadapinya.



Dengan demikian pengalaman suatu hal yang telah dikerjakan oleh seseorang, apa yang telah dikerjakan oleh seseorang itu kadang benar dan kadang salah. Dan bisa juga apa yang telah dilakukan pada masa lalu itu manis atau pahit, sehingga hal ini akan membekas pada kehidupan seseorang yang tentu saja hal ini akan mempengaruhi seseorang dalam melaksanakan suatu pekerjaan.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa potensi sumber daya manusia akan menentukan kinerja organisasi. Dalam penelitian ini, sumber daya manusia dilihat dari tingkat pendidikan yang pernah ditempuh dan pengalaman dibidang organisasi.

### 3. Informasi.

Dalam masyarakat modern peranan dan pengaruh informasi dalam kehidupan seseorang dan organisasi sangat terasa. Tidak ada kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat dan organisasi, yang tidak memerlukan informasi. Demikian pentingnya informasi khususnya dalam suatu organisasi, informasi dianalogikan sebagai darah dalam organisasi. Ini berarti kalau aliran darah mengalami hambatan maka organisasi akan jatuh pada posisi tidak sehat ( Kumorotomo dan Subando 1998, h. 194). Dalam setiap organisasi, keterangan atau informasi dianggap bahan pokok bagi setiap pembuatan keputusan.

Informasi adalah data yang tersusun sedemikian rupa sehingga  
na dan bermanfaat karena dapat dikemukakan pada seseorang



yang akan menggunakannya untuk membuat suatu keputusan. (Kumorotomo dan Subando 1998, h. 244).

Dengan demikian bahwa informasi sangat berguna dalam menunjang pelaksanaan fungsi DPRD, baik informasi dari media cetak seperti koran lokal dan buletin lokal maupun informasi dari masyarakat dengan melakukan pertemuan-pertemuan (dialog) dalam menjaring dan menampung informasi masyarakat. Maka apabila terhambatnya suatu informasi akan mengakibatkan tidak dapat berjalan dengan baik fungsi dan tugas DPRD sebagai wakil rakyat.

Dari berbagai uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa suatu informasi merupakan hal yang penting untuk mendukung kelancaran pelaksanaan fungsi dan tugas DPRD. Dalam penelitian ini, informasi dapat dilihat dari sumber informasi yang digunakan, keterbukaan menerima dan menyampaikan informasi dan intensitas dalam menyerap informasi masyarakat.

#### **H. Penelitian Terdahulu.**

Disertasi Imbaruddin (2003, h. 61) tentang *Understanding Institutional Capacity of Local Government Agencies in Indonesia*, menunjukkan bahwa akuntabilitas di sektor publik dapat dilihat dari perspektif tanggungjawab dan kewajiban organisasi publik dalam

nakan fungsi-fungsi dengan baik. Dikemukakan bahwa DPRD wakil Rakyat yang mempunyai tanggungjawab untuk membuat n, memutuskan ,dan mengawasi semua keputusan politik.



Disimpulkan bahwa, secara umum kapasitas institusi agen-agen pemerintah di Indonesia masih relatif rendah.

Pengkajian mengenai kinerja DPRD pernah dilakukan oleh Siardin (2005, h. 59) mengungkapkan bahwa kinerja DPRD dipengaruhi oleh faktor dukungan kapasitas anggota DPRD, dukungan kelembagaan DPRD dalam pelaksanaan tugas DPRD dan dukungan sistem penganggaran DPRD dalam menunjang tugas dan fungsi DPRD, dukungan kelembagaan DPRD dalam melaksanakan tugas DPRD.

Kinerja birokrasi publik pernah dilakukan oleh Agus Dwijayanto (2003, h. 95) tentang Repormasi Birokrasi Publik di Indonesia mengungkapkan bahwa kinerja pelayanan publik di ketiga provinsi yaitu: daerah Istimewa Yogyakarta, Sumatera Barat, dan Sulawesi Selatan, sebagaimana di tunjukan oleh penelitian ini masih sangat buruk. Kendati penyelenggaraan pelayanan di ketiga daerah itu tidak mempersentasekan kinerja pelayanan publik di Indonesia, karena peyelenggaraan pelayanan publik antar provinsi dan kabupaten tidak jauh berbeda, temuan yang diperoleh penelitian ini setidaknya-tidaknyanya memberikan indikasi masih rendahnya kualitas pelayanan publik di Indonesia.

Penelitian yang dilakukan oleh Rakhmat (2004, h. 181) tentang akuntabilitas Birokrasi Pemerintah Daerah dalam peyelenggaraan pelayanan publik di kota Makassar, mengemukakan bahwa birokrasi di kota Makassar dalam menjalankan tugas, wewenang, dan tanggung jawabnya dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang



mencakup pelayanan di bidang kependudukan dan pencatatan sipil serta jenis pelayanan perizinan menunjukkan kategori penilaian yang positif sehingga dapat dikatakan akuntabel. Kecenderungan akuntabelnya birokrasi pemerintah kota Makassar dalam mengelolah pelayanan sangat dipengaruhi oleh paktor kebijakan pemerintah daerah, kepemimpinan aparatur, dan kemampuan organisasi.

Penelitian yang dilakukan oleh burhanuddin (2008, h. 169) tentang Kinerja Birokrasi Pemerintah Daerah dalam pelayanan kebersihan di kota Makassar menunjukkan: (1) kurang optimalnya kinerja birokrasi pemerintah daerah terhadap pelayanan publik, khususnya dalam pelayanan kebersihan ditinjau dari aspek responsivitas, responsibilitas, dan akuntabilitas, (2) faktor-faktor Struktur organisasi, sumber daya manusia, financial dan partisipasi masyarakat memberikan hubungan yang berarti dalam pelayanan kebersihan terhadap kinerja pelayanan publik, dan (3) belum optimalnya partisipasi masyarakat dalam memberikan pelayanan kebersihan disebabkan masih rendahnya partisipasi masyarakat dalam pemilihan sampah dan pembayaran retribusi kebersihan.



## I. Kerangka Pikir.

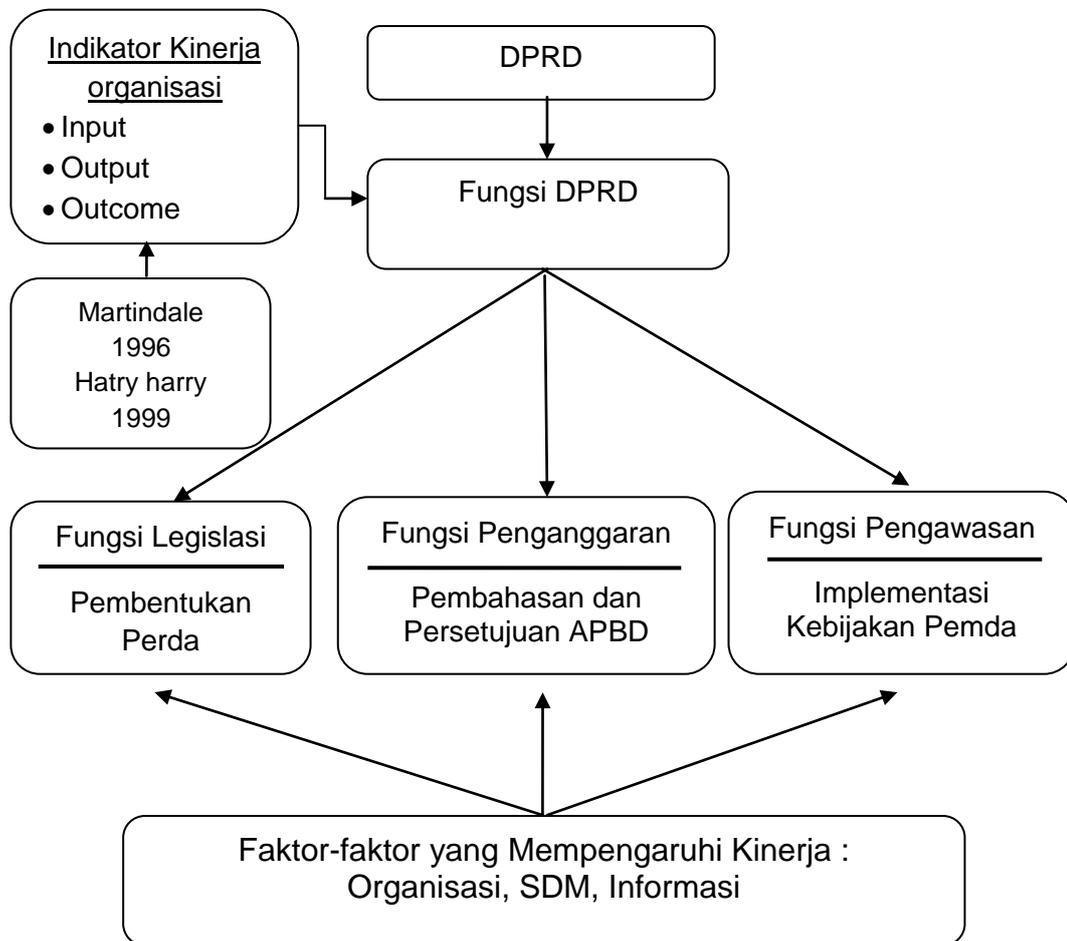
Keberhasilan penyelenggaraan pemerintah daerah dalam hal ini Eksekutif sangat tergantung pada kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai Lembaga Pemerintah daerah bersama-sama dengan Pemerintah daerah. Lembaga Legislatif memiliki posisi sentral yang kompeten mewakili dan mengungkapkan kehendak rakyat dalam berbagai tugas dan fungsi yang harus dilaksanakan dan dipertanggungjawabkan.

Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat daerah (DPRD) sebagai lembaga pemerintah daerah secara umum dapat diklasifikasikan kedalam tiga fungsi sebagai berikut: (1) fungsi legislasi, (2) fungsi pengawasan, (3) fungsi penganggaran. Fungsi inilah yang harus dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Hasil dari pelaksanaan fungsi tersebut merupakan cerminan dari tingkat kinerja Dewan Perwakilan rakyat Daerah (DPRD) dalam mengembangkan amanah rakyat yang diwakilinya.

Berdasarkan uraian kerangka pemikiran yang telah dikemukakan dapat dikatakan bahwa kinerja Dewan Perwakilan Rakyat daerah (DPRD) dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, adalah gambaran mengenai kualitas pelaksanaan tugas dan fungsi Dewan Perwakilan Daerah (DPRD).



Alur kerangka pikir digambarkan secara skematis sebagai berikut:



Gambar 1. Kerangka Pikir

