

**DISERTASI**

**KINERJA LEMBAGA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DALAM  
MENJALANKAN FUNGSI LEGISLASI  
(BADAN PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH)  
DI PROVINSI SULAWESI TENGGARA**

**Disusun Oleh SAPRUDIN E013202001**



**PROGRAM DOKTOR ILMU ADMINISTRASI PUBLIK  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS HASANUDDIN TAHUN  
2023**

## LEMBAR PENGESAHAN DISERTASI

### KINERJA LEMBAGA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH PROVINSI SULAWESI TENGGARA DALAM PELAKSANAAN FUNGSI LEGISLASI

Disusun dan diajukan oleh

**SAPRUDIN**

Nomor Pokok E013202001

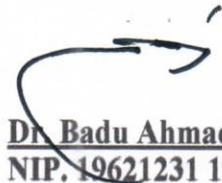
Telah dipertahankan dihadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka  
Penyelesaian Studi Doktor Program Studi Administrasi Publik  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin  
Pada Tanggal 25 Januari 2023  
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui  
Promotor



Prof. Dr. Muh. Akmal Ibrahim, M.Si  
NIP. 19601231 198601 1 005

Co. Promotor



Dr. Badu Ahmad, M.Si  
NIP. 19621231 198903 1 028

Co. Promotor



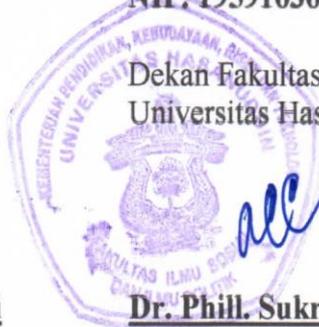
Dr. Muhammad Yunus, M.A  
NIP. 19591030 198702 1 002

Ketua Program Studi S3  
Administrasi Publik



Prof. Dr. Muh. Akmal Ibrahim, M.Si  
NIP. 19601231 198601 1 005

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Hasanuddin



Dr. Phill. Sukri, M.Si  
NIP. 19750818 200801 1008

## LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : SAPRUDIN  
NIM : E013202001  
Jurusan/Program Studi : Magister Administrasi Publik

Dengan ini menyatakan bahwa tesis dengan judul : **"Kinerja Lembaga DPRD dalam Menjalankan Fungsi Legislasi di Provinsi Sulawesi Tenggara"** adalah karya ilmiah saya sendiri dan sepanjang pengetahuan saya didalam naskah disertasi ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh orang lain untuk memperoleh gelar akademik disuatu perguruan tinggi, dan tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari ternyata dalam naskah usulan penelitian tesis ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur jiplakan, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut dan diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (UU No. 2 Tahun 2003, pasal 25 ayat 2 dan pasal 70)

Makassar, Februari 2023,

ang membuat pernyataan



SAPRUDIN

## KATA PENGANTAR

Dengan segala kerendahan hati penulis menyadari sepenuhnya bahwa penyelesaian penulisan hasil penelitian ini terlaksana hanya semata-mata karena nikmat, rahmat, hidayah dan ridho dari Allah SWT. Atas kesadaran inilah, penulis patut memanjatkan puji syukur kepada-Nya, sembari berharap kiranya karya ini menjadi sesuatu yang bermanfaat bagi pengembangan ilmu dan bagi kemaslahatan umat manusia.

Dalam penyelesaian disertasi ini banyak mengalami kendala-kendala. Namun dengan satu keyakinan bahwa untuk meraih yang terbaik memerlukan pengorbanan yang tidak sedikit pula, sehingga tantangan dan rintangan tersebut menjadi makna sebuah pengorbanan. Penyelesaian studi dan disertasi ini tidak terlepas dari dukungan dan bantuan dari berbagai pihak, baik yang berwujud bimbingan teknis, moral maupun material. Oleh karena itu, pada kesempatan ini penghargaan dan terima kasih dengan penuh hormat disampaikan kepada:

1. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc., selaku Rektor Universitas Hasanuddin
2. Dr. Phil. Sukri, M.Si, selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
3. Seluruh dosen pengajar Program Doktor Administrasi Publik Universitas Hasanuddin yang secara terus menerus memberikan bimbingan, dorongan dan bantuan kepada penulis selama pendidikan.
4. Prof. Dr. H. Muh. Akmal Ibrahim, M. Si, selaku Promotor yang telah meluangkan waktunya membaca dan memberikan kritik serta perbaikan serta senantiasa memberikan motivasi dan nasihat keilmuan di setiap saat sejak awal terutama sejak saat-saat terakhir penyelesaian studi.
5. Dr. H. Badu Ahmad, M.Si, selaku Co Promotor I yang selalu meluangkan waktu dan tempat untuk membimbing sejak sebelum penyusunan proposal hingga selesainya studi ini.
6. Dr. H. Muhammad Yunus, M.Si Selaku Co Promotor II yang telah banyak memberikan petunjuk dan bimbingan bagi kesempurnaan hasil penelitian ini, meluangkan banyak

waktu untuk membimbing penulis dan memberikan kritik serta perbaikan serta senantiasa memberikan motivasi dan nasihat keilmuan di setiap saat sejak awal terutama sejak saatsaat terakhir penyelesaian studi.

7. Prof. Dr. Murtir Jeddawi, SH.,S.Sos, M.Si, MH selaku penguji eksternal dari Institut Pemerintahan Dalam Negeri. Prof. Dr. Juanda Nawawi, M. Si., Prof. Dr. Thahir Haning, M.Si dan Dr. Andi Lukman, M.Si selaku Penguji internal lingkungan Universitas Hasanuddin yang banyak memberi kontribusi dalam penyempurnaan disertasi ini ;
8. Untuk kedua orang tua saya, bapak dan ibu saya yang terkasih, yang tidak pernah usai memberikan dorongan motivasi kepada saya, dan doa yang tidak pernah putus kepada saya sehingga saya bisa bertahan menghadapi berbagai macam dinamika yang sangat luar biasa dan tidak mudah, dan alhamdulillah sampai detik ini saya masih bisa berdiri kokoh dan penuh percaya diri berkat bapak dan ibu saya, dengan harapan bahwa pada waktunya akan ada kebaikan untuk keluarga.
9. Untuk 1675CAP, Sakura astraea zara, Andera Dhien Zara
10. Terima kasih banyak untuk saudara saudara saya
11. Sahabat-sahabat saya mahasiswa Program Doktor Administrasi Publik Universitas Hasanuddin khususnya angkatan Tahun 2020 dan semua pihak yang telah memberikan bantuan dan dorongan kepada penulis untuk menyelesaikan studi ini yo bisa yo.
12. Terimakasih banyak ibu ira, pak irman, ibu dian dan segenap Staf dan Pengelola Bagian Akademik Pasca yang begitu banyak membantu saya dalam penyelesaian studi,
13. Dan juga terimakasih banyak kepada pimpinan saya Kasat Sena IPDN Sulawesi Selatan Bapak Drs, Hamza Jalante, M.Si yang begitu banyak memaklumi, dan juga selalu memberikan dorongan dan arah dalam penyelesaian studi dan juga perencanaan untuk masa depan yang lebih baik.
14. Terimakasih banyak kepada unsur pimpinan IPDN Sulsel, Senior-senior di Pengasuhan, akademik, dan Umum dan adik adik saya yang tidak berhenti memberikan support kepada saya.

15. Dan terimakasih kepada Seluruh pihak yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu namanya namun itu tidak mengurangi rasa hormat saya.

Penulis menyadari bahwa disertasi ini masih jauh dari kesempurnaan. Dan penulis juga menyadari bahwa tidak ada lagi jenjang pendidikan formal setelah ini, namun saya ingin menyampaikan bahwa ini adalah merupakan langka awal dalam pengabdian saya sehingga penyelesaian studi ini tidak hanya sekedar, namun dapat memberikan efek positif dalam mendukung proses penyelenggaraan pemerintahan yang lebih baik, mengingat saya adalah bagian dari struktur birokrasi. Semoga masukan dan saran kepada saya terhadap penulisan disertasi ini dapat semakin mengarahkan pada kesimpulan karya ilmiah yang baik, dan semoga disertasi ini dapat bermanfaat bagi kita semua. Amin

Makassar, 04 Januari 2022

Penulis,

SAPRUDIN

## ABSTRAK

SAPRUDIN. *Kinerja Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Pelaksanaan Fungsi Legislasi di Provinsi Sulawesi Tenggara* (dibimbing oleh Muh. Akmal Ibrahim, Badu Ahmad, dan Muhammad Yunus).

Kinerja organisasi publik sangat penting untuk mengukur keberhasilan tujuan organisasi. Tujuan Penelitian ini adalah menganalisis kinerja lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di Provinsi Sulawesi Tenggara. Metode penelitian menggunakan pendekatan kualitatif. Informan meliputi *stakeholders* yang berperan penting dalam pelaksanaan fungsi legislasi. Pengumpulan data dilakukan melalui observasi, wawancara mendalam dan kajian dokumentasi. Teknik analisis data terdiri dari pengumpulan data, pereduksian data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Hasil penelitian menunjukkan kinerja lembaga DPRD dalam pelaksanaan fungsi legislasi tidak efektif. Dimensi *personal traits* pada kinerja DPRD Provinsi Sulawesi Tenggara dalam pelaksanaan fungsi legislasi menunjukkan tidak efektif. Permasalahan dimensi ini berkaitan dengan kapasitas anggota DPRD yang meliputi tingkat pendidikan, latar belakang, dan kompetensi yang diperoleh dari pelatihan dan bimbingan teknis pengembangan kapasitas. Dengan demikian, kapasitas atau kompetensi anggota DPRD masih perlu ditingkatkan. Dimensi perilaku pada kinerja DPRD Provinsi Sulawesi Tenggara dalam pelaksanaan fungsi legislasi menunjukkan pelaksanaan yang tidak efektif. Dimana respon dan umpan balik atas aspirasi dari masyarakat tidak ditindaklanjuti semua dikarenakan keterbatasan waktu dan sumber daya, khususnya keterbatasan anggaran. Dengan demikian, respon dan umpan balik terhadap aspirasi masih perlu ditingkatkan. Dimensi hasil (*outcome*) pada kinerja DPRD Provinsi Sulawesi Tenggara dalam pelaksanaan fungsi legislasi menunjukkan pelaksanaan yang tidak maksimal. *Output* atau *outcome*-nya berupa peraturan daerah yang secara kuantitas dan kualitas masih belum maksimal. Oleh karena itu, DPRD Provinsi Sulawesi Tenggara masih perlu meningkatkan *outcome*-nya.

Kata Kunci: kinerja organisasi publik, lembaga DPRD, fungsi legislasi



## ABSTRACT

SAPRUDDIN. *Performance of Regional People's Representative Institutions Implementing Legislation Functions in Southeast Sulawesi Province* (Supervised by Muh. Akmal Ibrahim, Badu Ahmad, and Muhammad Yunus).

The performance of public organizations is very important to measure the success of organizational goals. The purpose of this research is to analyze the performance of the Regional People's Legislative Assembly in Southeast Sulawesi Province. The research method used a qualitative approach. Informants were included stakeholders who played an important role in implementing the legislative function. Data collection was carried out through observation, in-depth interviews and documentation studies. Data analysis techniques consisted of data collection, data reduction, data presentation, and drawing conclusions. The results of the study show that the performance of DPRD institutions in implementing the legislative function is not effective. The personal traits dimension on the performance of the DPRD of Southeast Sulawesi Province in implementing the legislative function shows that the implementations is not effective where it is the problem of this dimension. relating to the capacity of DPRD members including education level, background and competencies obtained from capacity building training and technical guidance. Thus the capacity or competence of DPRD members still needs to be improved. The behavioral dimension of the performance of the Southeast Sulawesi Provincial DPRD in implementing the legislative function shows that its implementation is not effective, Where the responses and feedback on the aspirations of the community are not all followed up due to time and resource constraints, especially budget constraints. Thus the response and feedback on aspirations still needs to be improved. The dimensions of results or outcomes on the performance of the Southeast Sulawesi Provincial DPRD in implementing the legislative function show that the implementation is not optimal. Where the output or outcome in the form of regional regulations in quantity and quality is still not optimal. Therefore the DPR of Southeast Sulawesi Province still needs to improved its outcome.

Keywords: performance of public organization, DPRD institutions, Legislative Institution



## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN SAMPUL</b> .....	<b>i</b>
<b>LEMBAR PENGESAHAN DISERTASI</b> .....	<b>ii</b>
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	<b>iii</b>
<b>ABSTRAK</b> .....	<b>v</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>vi</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>vii</b>
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	<b>ix</b>
<b>DAFTAR GAMBAR</b> .....	<b>x</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
1.1 Latar Belakang .....	1
1.2 Rumusan Masalah .....	12
1.3 Tujuan Penelitian .....	13
1.4 Manfaat Penelitian .....	14
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	<b>15</b>
2.1 Perspektif Ilmu Administrasi Publik .....	15
2.1.1 Pendekatan Old Public Administration (Klasik) .....	19
2.1.2 Pendekatan New Public Management (NPM) .....	23
2.1.3 Pendekatan New Public Service (NPS) .....	43
2.1.4 Perspektif Governance .....	46
2.2 Paradigma Administrasi Publik .....	52
2.3 Teori Organisasi .....	57
2.4 Konsep Kinerja .....	64
2.4.1 Model Kinerja.....	73
2.4.2 Aspek-Aspek Kinerja .....	78
2.4.3 Penilaian Kinerja.....	79
2.4.4 Pendekatan dan Pengukuran Kinerja.....	84
2.4.5 Pengukuran Kinerja Organisasi dalam Perspektif Balance Crosscheck .....	91
2.4.6 Langkah-Langkah Peningkatan Kinerja .....	99
2.5 Akuntabilitas .....	100
2.6 Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah .....	110
2.7 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.....	115
2.7.1 Fungsi Legislasi .....	120
2.7.2 Fungsi Anggaran .....	132
2.7.3 Fungsi Pengawasan .....	136

2.8 Penelitian Terdahulu .....	143
2.9 Kerangka Pikir.....	148
<b>BAB III METODE PENELITIAN .....</b>	<b>152</b>
3.1 Pendekatan Penelitian .....	152
3.2 Lokasi Penelitian .....	153
3.3 Informan Penelitian .....	154
3.4 Sumber Data Penelitian .....	155
3.5 Teknik Pengumpulan Data .....	155
3.6 Teknik Analisis Data .....	158
3.7 Fokus Penelitian .....	160
<b>BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>163</b>
4.1 Gambaran Umum Lokasi Penelitian .....	163
4.1.1 Gambaran Umum Provinsi Sulawesi Tenggara .....	163
4.1.2 Gambaran Umum DPRD Provinsi Sulawesi Tenggara .....	196
4.2 Hasil Penelitian .....	203
4.2.1 Personality Trait .....	211
4.2.2 Perilaku .....	231
4.2.3 Hasil / Outcome .....	243
4.2.3 Akuntabilitas .....	270
4.3 Pembahasan.....	273
4.3.1 Dimensi Dimensi Personality Trait .....	275
4.3.2 Dimensi Perilaku.....	291
4.3.3 Dimensi Hasil / Outcome .....	297
4.3.4 Akuntabilitas (Novelty) .....	314
<b>BAB V PENUTUP .....</b>	<b>325</b>
5.1 Kesimpulan .....	325
5.2 Implikasi Penelitian .....	326

## DAFTAR PUSTAKA

## DAFTAR TABEL

Tabel 1.1 Realisasi Peraturan Daerah Berdasarkan Aspirasi Masyarakat.....	7
Tabel 1.2 Belanja Operasional Anggota DPRD Provinsi Sulawesi Tenggara .....	10
Tabel 2.1 Perbandingan Perkembangan Perspektif OPA, NPM, NPS.....	18
Tabel 2.2 Faktor-Faktor Penyumbang Efektivitas Organisasi.....	61
Tabel 2.3 Penelitian Terdahulu .....	143
Tabel 3.1 Informan Penelitian .....	154
Tabel 4.1 Pembagian Wilayah Provinsi Sulawesi Tenggara.....	165
Tabel 4.2 Jumlah Penduduk Menurut Jenis Kelamin .....	169
Tabel 4.3. Presentase Penduduk Menurut Kabupaten/Kota .....	171
Tabel 4.4 Jumlah Anggota DPRD Menurut Partai Politik dan Jenis Kelamin Di Provinsi Sulawesi Tenggara .....	200
Tabel 4.5 Banyaknya Kegiatan DPRD Provinsi Sulawesi Tenggara 2018-2021 .....	201
Tabel 4.6 Banyaknya Keputusan DPRD Provinsi Sulawesi Tenggara 2017-2021 .....	202
Tabel 4.7 Tingkat Pendidikan Anggota DPRD Provinsi Sulawesi Tenggara .....	203
Tabel 4.8 Dimensi Personality Trait Dalam Mengukur Kinerja Lembaga DPRD .....	212
Tabel 4.9 Jumlah Kunker, Reses dan Anggaran DPRD Tahun 2017-2022 .....	221
Tabel 4.10 Dimensi Perilaku Dalam Mengukur Kinerja Lembaga DPRD .....	233
Tabel 4.11 Realisasi Peraturan Daerah Berdasarkan Aspirasi Masyarakat.....	236
Tabel 4.12 Dimensi Hasil Dalam Mengukur Kinerja Lembaga DPRD.....	244
Tabel 4.13 Jumlah Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Tenggara Tahun 2017.....	249
Tabel 4.14 Jumlah Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Tenggara Tahun 2018.....	250
Tabel 4.15 Jumlah Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Tenggara Tahun 2019.....	251
Tabel 4.16 Jumlah Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Tenggara Tahun 2017.....	252
Tabel 4.17 Jumlah Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Tenggara Tahun 2017.....	253
Tabel 4.18 Daftar Inventarisasi Ranperda Hak Inisiatif DPRD dan Pemerintah.....	255
Tabel 4.19 Jumlah Peraturan Daerah Hak Inisiatif DPRD .....	298
Tabel 4.20 Anggaran, Jumlah Rancangan Perda dan Jumlah Peraturan Daerah .....	306
Tabel. 4.21 Realitas, Teori dan Konsep Akuntabilitas .....	321

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1 Model Satelite Kinerja Organisasi.....	72
Gambar 2.2 Basic Design of a Balanced Scocerand Performance System.....	92
Gambar 2.3 Kerangka Pikir.....	149
Gambar 4.1 Peta Wilayah Provinsi Sulawesi Tenggara .....	162
Gambar 4.2 Struktur Organisasi Sekretariat DPRD Provinsi Sulawesi 195Tenggara ....	195
Gambar 4.3 Konsep Kinerja Lembaga DPRD .....	324

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang**

Republik Indonesia membangun kelembagaannya berdasarkan praktek ketatanegaraan yang berlaku secara internasional. Badan-badan pemerintahan nasional dapat dikelompokkan menjadi dua macam yaitu dalam arti luas maupun dalam arti sempit. Dalam arti luas, pemerintah pusat mencakup MPR sebagai lembaga konsultatif, DPR dan DPD sebagai lembaga legislatif, presiden sebagai lembaga eksekutif, dan MA dan MK sebagai lembaga yudikatif, sedangkan dalam arti sempit pemerintah pusat terdiri dari presiden dan wakil presiden di bantu para menteri dan kepala lembaga nonkementerian. Lebih lanjut ditingkat daerah ada lembaga eksekutif yakni kepala daerah dan organisasi perangkat daerah, serta DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah yang kedudukannya berada dijalur eksekutif sebagai mana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pasal (1) ayat 4 bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selanjutnya di singkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Indikator keberhasilan DPRD menjalankan amanat rakyat tidak terlepas dari sumber daya manusia, integritas, dan kredibilitas pimpinan dan anggota DPRD. Untuk menunjang hal tersebut perlu dilakukan koordinasi antara Lembaga DPRD dan pemerintah daerah agar terjadi hubungan yang baik, harmonis serta tidak saling mendominasi satu sama

lain. Peningkatan kerja sama secara kelembagaan dilakukan melalui keseimbangan antara mengelola dinamika politik disatu pihak dan tetap menjaga stabilitas pemerintahan daerah di pihak lain, sehingga pola keseimbangan pengelolaan pemerintahan daerah yang dilakukan dapat memberikan manfaat secara signifikan bagi peningkatan kesejahteraan rakyat didaerah tersebut.

Lembaga DPRD berkewajiban menyerap dan menghimpun seluruh aspirasi dan kepentingan masyarakat di tingkat daerah, aspirasi masyarakat akan menjadi salah satu indikator penting yang menjadi dasar penyusunan peraturan daerah, untuk kemajuan dan kemakmuran bagi masyarakat di tingkat daerah provinsi maupun kabupaten/kota sehingga fungsi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dapat 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 baik kepada daerah otonom provinsi, kabupaten/kota, untuk membuat peraturan daerah tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pasal 101 disebutkan bahwa DPRD Provinsi mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut.

- a. Membentuk perda provinsi bersama gubernur

- b. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan perda provinsi tentang APBD provinsi yang diajukan oleh gubernur
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan perda provinsi dan APBD provinsi
- d. Memilih gubernur
- e. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian gubernur kepada presiden melalui menteri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian.
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah provinsi terhadap rencana perjanjian internasional di daerah provinsi.
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah provinsi
- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi
- i. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat maupun pemerintah daerah provinsi.
- j. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang di atur dalam peraturan perundang-undangan.

Legislatif atau Dewan Perwakilan Rakyat adalah sebagai dasar suatu sistem politik demokrasi. David M. Olson Riswandha Imawan (2000), merumuskan bahwa DPR/DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat.

Artinya DPR/DPRD merupakan wadah dimana para wakil rakyat berbicara atas nama dan demi kebaikan rakyat. Karena itu yang paling diharapkan masyarakat dari para anggota dewan adalah merasakan kepentingan rakyat sebagai kepentingannya sendiri bukan sebaliknya, mengalihkan kepentingan sendiri atas nama rakyat.

Dalam penyusunan program pembentukan peraturan daerah sesuai dengan Permengadri Nomor 80 Tahun 2015 pasal 15 menyebutkan, bahwa penyusunan Propemperda itu didasarkan oleh :

1. Perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi
2. Rencana pembangunan daerah
3. Penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan
4. Aspirasi masyarakat daerah.

Sehingga kebijakan yang berorientasi terhadap masyarakat ini dihasilkan dengan jalan menampung aspirasi yang berkembang di masyarakat, dimana untuk mendapatkan kebijakan partisipatif ini dilakukan melalui kegiatan komunikasi langsung terhadap masyarakat di daerah, bentuk kegiatan ini dilakukan pada masa reses dengan bentuk dialog-dialog dengan berbagai elemen masyarakat, kunjungan ke lapangan, dan mengumpulkan pendapat umum sebagai wadah penampung aspirasi.

Meski telah menempuh berbagai cara, seringkali keputusan yang diambil oleh anggota DPRD belum mampu mencerminkan aspirasi masyarakat luas, hal ini memperlihatkan belum efektifnya informasi yang

berasal dari masyarakat sebagai sebuah masukan dalam mempengaruhi pengambilan kebijakan publik. Ketidakefektifan penggunaan masa reses oleh anggota DPRD berdampak pada ketidakmampuan anggota DPRD untuk menjangkau aspirasi, dan ini berdampak pada kinerja kelembagaan DPRD. Kinerja anggota DPRD dapat menjadi ukuran apakah mereka mampu melaksanakan mandat yang telah diberikan rakyat kepada mereka (Benardin dan Russel dalam Faustino Cordosa Gomes : 2001).

Di sisi lain masalah lembaga DPRD yang juga dipersoalkan, karena keanggotannya lebih banyak mengutamakan kepentingan partai dan golongan yang diwakilinya dari pada kepentingan masyarakat sehingga berdampak terhadap tidak tersalurkan aspirasi masyarakat dengan baik dan efektif sesuai dengan tuntutan yang dikehendaki.

DPRD Provinsi Sulawesi Tenggara sebagai fokus objek penelitian ini, karena lembaga DPRD Provinsi Sulawesi Tenggara merupakan suatu lembaga organisasi pemerintahan yang mempunyai peranan strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kebijakan pembuatan peraturan daerah yang diselenggarakan oleh DPRD Provinsi Sulawesi Tenggara dan gubernur yang berorientasi terhadap masyarakat, ini dihasilkan melalui jalan menampung aspirasi yang berkembang di masyarakat.

Hasil observasi awal yang dilakukan dengan berpedoman pada data awal pada bagian aspirasi di setiap Komisi DPRD Provinsi Sulawesi Tenggara mengenai kinerja DPRD terkait penyerapan aspirasi masyarakat

sebagai salah satu indikator penting dalam merancang pembuatan peraturan di tingkat daerah, menunjukkan terjadinya penumpukan dokumen aspirasi yang belum dilakukan upaya tindak lanjut DPRD dalam rangka menyerap, menghimpun, dan menampung, serta menindaklanjuti hasil aspirasi masyarakat melalui upaya pembuatan peraturan daerah yang dapat menjadi dasar hukum dan juga perlindungan terhadap kepentingan masyarakat sebagai wujud pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada masyarakat.

Sehingga secara umum dikatakan kinerja DPRD Provinsi Sulawesi Tenggara masih sangat rendah. Rendahnya kinerja ini dilihat dari kesadaran secara *personality* pimpinan dan anggota DPRD dalam menjalankan tugas dan fungsinya dengan baik. Permasalahan rendahnya kinerja DPRD dapat ditinjau dari fungsi legislasinya, mulai dari pembahasan bersama gubernur, dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan peraturan daerah, pengajuan usulan rancangan peraturan daerah provinsi, dan menyusun program pembentukan peraturan daerah bersama gubernur.

Adapun hasil tindaklanjut yang dilakukan oleh anggota DPRD Provinsi Sulawesi Tenggara hanya berhenti pada waktu kunjungan kerja, dan Rapat Dengar Pendapat (RDP). Beberapa topik masalah seperti rapat dengar pendapat tindaklanjut Aspirasi Himpunan Mahasiswa Islam (HMI) Cabang Kendari ke DPRD Provinsi Sulawesi Tenggara terkait dugaan penyalahgunaan anggaran rehabilitasi bangunan Rumah Sakit Jiwa

Provinsi Sulawesi Tenggara, (pada masa Sidang ke II Tahun Sidang 2019/2020 Rapat Dengar Pendapat), dan aspirasi masyarakat tentang Pencemaran Lingkungan yang diakibatkan oleh perusahaan pertambangan yang ada di Desa Torobulu Kabupaten Konawe Selatan sehingga perlu untuk dihentikan aktifitas pertambangan tersebut dan telah diterima oleh salah satu fungsionaris lembaga DPRD, yaitu Wakil Ketua DPRD Provinsi Sulawesi Tenggara, H. Herry Asiku, SE namun belum mendapatkan respon positif maupun tindak lanjut berdasarkan ketentuan peraturan yang berlaku tentang pencemaran lingkungan di Kabupaten Konawe Selatan tersebut.

Berikut tabel capaian kinerja lembaga DPRD Provinsi Sulawesi Tenggara dalam pembuatan Peraturan Daerah berdasarkan Dokumen Aspirasi dan Dokumen Bapemperda DPRD Tahun 2018-2019 :

**Tabel 1.1 Realisasi Peraturan Daerah Berdasarkan Aspirasi Masyarakat**

Tahun	Jumlah Aspirasi masyarakat	Inisiatif DPRD Provinsi yang teregister	Realisasi Ranperda Menjadi Perda
2017	219	5	4
2018	314	9	5
2019	171	5	4
2020	157	5	4
2021	245	7	3

Sumber: *Dokumen Bapemperda DPRD Provinsi Sultra, 2022*

Di tinjau dari Dokumen Badan Pembentukan Peraturan Daerah DPRD Provinsi Sulawesi Tenggara menunjukkan bahwa peraturan daerah yang dihasilkan pada tahun 2017 sebanyak 4 peraturan daerah dari 5 rancangan peraturan daerah dengan jumlah aspirasi 219. Pada tahun 2018

melahirkan 5 peraturan daerah dari 9 rancangan peraturan daerah. Kemudian tahun 2019 dengan 314 aspirasi yang masuk. Kemudian pada tahun 2019 terdapat 171 aspirasi yang diterima dengan rancangan peraturan daerah sebanyak 5 dan yang berhasil ditetapkan sebanyak 4 aspirasi. Pada tahun 2020 jumlah aspirasi yang diterima sebanyak 157 dengan jumlah rancangan peraturan daerah 5 dan yang berhasil ditetapkan sebanyak 4. Lebih lanjut pada tahun 2021 aspirasi yang diterima oleh DPRD sebanyak 245 aspirasi dengan jumlah rancangan peraturan daerah sebanyak 7 dan yang berhasil diselesaikan sebanyak 4 peraturan daerah. Data diatas menunjukkan kinerja lembaga DPRD kurang baik karena mereka tidak berhasil menyelesaikan peraturan daerah sejumlah rancangan yang telah ditetapkan.

Lebih lanjut, bila ditinjau berdasarkan Permendagri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah pasal 15 menjelaskan bahwa penyusunan dan penetapan Propemperda provinsi mempertimbangkan realisasi Propemperda dengan peraturan daerah yang ditetapkan setiap tahun dengan penambahan paling banyak 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah rancangan perda yang ditetapkan pada tahun sebelumnya. Dengan demikian bahwa capaian dan realisasi lembaga DPRD Provinsi Sulawesi Tenggara dalam merancang usulan pembentukan peraturan daerah di setiap tahunnya tidak tercapai, bahkan tidak sesuai dengan standar yang telah ditetapkan oleh peraturan tersebut.

Sehingga dokumen Arsip Komisi DPRD Provinsi Sulawesi Tenggara di atas, cenderung menunjukkan tidak menjadi skala prioritas anggota DPRD Provinsi Sulawesi Tenggara secara kelembagaan mendorong hasil aspirasi masyarakat menjadi produk hukum/peraturan daerah, sebagaimana yang telah diamanahkan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pasal 108 huruf (j) yaitu kewajiban anggota DPRD Provinsi untuk menampung dan menindaklanjuti aspirasi, dan pengaduan masyarakat, dan pasal 108 huruf (k) memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di tingkat daerah dan UndangUndang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan pasal 35 menyebutkan bahwa dalam penyusunan Prolegda provinsi sebagaimana diatur dalam pasal 34 ayat (1), bahwa penyusunan daftar rancangan peraturan daerah provinsi didasarkan oleh :

1. Perintah peraturan perundang-undangan lebih tinggi
2. Rencana pembangunan daerah
3. Penyelenggaraan otonomi daerah dan
4. Aspirasi masyarakat daerah.

Hal itu juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Masalah tersebut juga berkaitan dengan regulasi yang mengatur tentang penganggaran operasional anggota DPRD Provinsi Sulawesi

Tenggara dalam rangka menyerap, menghimpun, serta menindaklanjuti aspirasi masyarakat melalui reses, kunjungan kerja, maupun pengaduan masyarakat secara langsung terbilang cukup besar dan mengakibatkan pemborosan anggaran dengan *output* jauh dari harapan. Kemampuan anggota DPRD dalam melakukan komunikasi dalam rangka penjangkaran aspirasi masyarakat dan tindaklanjut hasil dari aspirasi masyarakat membuat citra lembaga DPRD tidak cukup baik. Dapat dilihat dari belanja operasional anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Sulawesi Tenggara berdasarkan tabel berikut ini :

**Tabel 1.2 Belanja Operasional Penyusunan Peraturan Daerah Lembaga DPRD Provinsi Sulawesi Tenggara**

<b>Tahun</b>	<b>Jumlah Anggaran Pembentukan Peraturan Daerah (Akumulasi)</b>
2017	1.823.500.000
2018	2.078.170.000
2019	2.251.614.000
2020	1.596.186.750
2021	2.200.500.000
2022	2.295.228.440

*Sumber: Sekretariat DPRD Provinsi Sulawesi Tenggara, 2022*

Dari tabel di atas menunjukkan anggaran yang digunakan oleh anggota DPRD Provinsi Sulawesi Tenggara terbilang cukup besar dalam mendukung proses penyelenggaraan pemerintahan daerah khususnya pembentukan peraturan daerah yang telah diatur berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2017 tentang Hak Keuangan dan Administrasi Pimpinan dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Temuan lain dalam penelitian ini adalah permasalahan akuntabilitas dalam pelaksanaan fungsi legislasi yang menunjukkan bahwa lembaga

DPRD tidak akuntabel dalam pelaksanaan proses penyusunan peraturan daerah. Dimana seringkali publik baik masyarakat dan LSM mengeluhkan bahwasanya mereka tidak dapat mengakses berbagai tahapan proses dan dokumen penyusunan peraturan daerah serta tidak dilibatkan dalam proses pelaksanaan penyusunan peraturan daerah. Padahal keterlibatan mereka sangat penting untuk menunjang kualitas dari peraturan daerah mengingat publik adalah target group sasaran dari peraturan daerah yang dihasilkan. Akuntabilitas merupakan elemen penting yang mendasari tingkat kualitas kinerja organisasi (Bovens, 2007). Akuntabilitas merupakan kewajiban dari pemegang amanah untuk memberikan tanggung jawab, menyajikan, mengungkapkan dan melaporkan seluruh aktivitas pemerintahan kepada pihak yang telah memberi amanah dalam hal ini masyarakat (Mardiasmo, 2006:44). Oleh karena itu lembaga DPRD Provinsi Sulawesi Tenggara perlu memperhatikan elemen akuntabilitas dalam pelaksanaan proses penyusunan peraturan daerah.

Penelitian ini bertujuan menganalisis kinerja lembaga DPRD Provinsi Sulawesi Tenggara dengan menggunakan teori yang dikemukakan oleh DeVries (2009:27) yang meliputi 3 dimensi. Pertama, dimensi *personality traits* yang terdiri dari kepemimpinan, inisiatif, sikap dan kemampuan. Kedua dimensi perilaku terdiri dari umpan balik, kemampuan presentase dan respon terhadap aduan. Ketiga dimensi outcome, dimana dimensi ini disesuaikan dengan fenomena penelitian yang digunakan yaitu produk hukum yang dihasilkan, penyelesaian rancangan produk hukum dan

kemampuan menghasilkan produk hukum. Lebih lanjut penelitian ini juga melahirkan novelty yaitu akuntabilitas sebagai dimensi atau faktor yang dianggap penting dalam meningkatkan kinerja lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Berdasarkan berbagai uraian diatas, maka penulis melakukan penelitian dengan tema “Kinerja Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Sulawesi Tenggara dalam menjalankan Fungsi Legislasi”.

## **1.2 Rumusan Masalah.**

Berdasarkan uraian latar belakang diatas maka rumusan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Bagaimana *personality trait* lembaga DPRD Provinsi dalam menjalankan fungsi legislasi (Badan Pembentukan Peraturan Daerah) di Provinsi Sulawesi Tenggara?
2. Bagaimana perilaku lembaga DPRD Provinsi dalam menjalankan fungsi legislasi (Badan Pembentukan Peraturan Daerah) di Provinsi Sulawesi Tenggara?
3. Bagaimana hasil kerja lembaga DPRD dalam menjalankan fungsi legislasi (Badan Pembentukan Peraturan Daerah) di Provinsi Sulawesi Tenggara?
4. Bagaimana akuntabilitas lembaga DPRD dalam pelaksanaan fungsi legislasi (Badan Pembentukan Peraturan Daerah) di Provinsi Sulawesi Tenggara.

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan pada rumusan masalah di atas sehingga penelitian ini dapat terjawab secara terukur dan ilmiah, sehingga penelitian ini mempunyai tujuan sebagai berikut:

1. Menganalisis *personality trait* lembaga DPRD Provinsi dalam menjalankan fungsi legislasi (Badan Pembentukan Peraturan Daerah) di Provinsi Sulawesi Tenggara.
2. Menganalisis perilaku kelembagaan DPRD Provinsi dalam menjalankan fungsi legislasi (Badan Pembentukan Peraturan Daerah) di Provinsi Sulawesi Tenggara.
3. Menganalisis hasil kerja lembaga DPRD dalam menjalankan fungsi legislasi (Badan Pembentukan Peraturan Daerah) di Provinsi Sulawesi Tenggara.
4. Menganalisis akuntabilitas kinerja lembaga DPRD dalam menjalankan fungsi legislasi (Badan Pembentukan Peraturan Daerah) di Provinsi Sulawesi Tenggara.

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian ini terdiri dari manfaat akademik dan manfaat praktis. Berikut uraian kedua manfaat penelitian tersebut.

#### **1. Manfaat Akademik**

Pengembangan dan peningkatan keilmuan administrasi publik, kemudian hasil penelitian ini diharapkan dapat memperkaya bahan studi

terutama yang berkaitan dengan fungsi lembaga DPRD Provinsi Sulawesi Tenggara dalam rangka melaksanakan tugas dan kewajibannya sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah.

## 2. Manfaat Praktis

Bagi pemerintah daerah hasil penelitian ini dapat menjadi rujukan dan gagasan, serta menjadi kerangka acuan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan di daerah Provinsi Sulawesi Tenggara, dan bagi masyarakat Sulawesi Tenggara, dengan penelitian ini diharapkan dapat memahami akan hak dan kewajibannya dalam proses pelayanan.

## **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

### **2.1 Perspektif Ilmu Administrasi Publik**

Thoha (1983:10) menjelaskan bahwa istilah administrasi berasal dari kata latin : *ad + ministrare*. *Ad = intensif*, dan *ministrare = melayani atau memenuhi*. Jadi *administrare* artinya melayani atau memenuhi secara intensif. Selanjutnya kata latin tersebut diterjemahkan ke dalam Bahasa Inggris menjadi *administration* dan dalam Bahasa Indonesia disebut *administrasi*. Jauh sebelum adanya terjemahan dalam Bahasa Inggris, bagi masyarakat Indonesia telah mengenal istilah *administratie* sebagai warisan

jaman penjajahan Belanda yang bercokol di Indonesia kurang lebih tiga setengah abad atau kurang lebih 350 tahun lamanya.

Menurut Ulbert (1999: 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 sumber daya untuk mencapai tujuan secara efektif dan efisien.

Ordway Tead (1951:21) menjelaskan bahwa administrasi meliputi kegiatan-kegiatan yang harus dilakukan oleh pejabat-pejabat eksekutif dalam suatu organisasi yang bertugas mengatur, memajukan dan melengkapi usaha kerja sama sekelompok orang yang sengaja dihimpun untuk mencapai tujuan, selanjutnya Herbert Simon, et al (1956:52) dalam pengertian yang sangat luas administrasi dapat dirumuskan sebagai kegiatan dari kelompok orang-orang yang bekerja sama untuk mencapai tujuan bersama.

Menurut Jhon M. Pfifner (1960) administrasi dapat didefinisikan sebagai pengorganisasian dan menggerakkan sumber daya manusia dan materil untuk mencapai tujuan, lebih lanjut J. E. Waters (1959:121) juga mengatakan bahwa administrasi adalah proses perencanaan,

pengorganisasian, pengelolaan, penaksiran dan pengawasan suatu usaha.

Denhardt dan Denhardt (2006: 79), menyatakan bahwa administrasi publik adalah disiplin yang berkenaan dengan manajemen program-program publik. Bidang-bidang substantif dimana 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 dan kepemimpinan eksekutif.

Perspektif administrasi publik, selama ini mengalami perkembangan diawali dari *old public administration*, *new public management*, *new public service* dan *governance*. Secara ringkas berikut ini ditampilkan perbandingan antara tiga perspektif administrasi publik.

**Tabel 2.1 Perbandingan Perspektif OPA, NPM dan NPS**

<b>Indikator</b>	<b>Old Public Administration</b>	<b>New Public Management</b>	<b>New Public Service</b>
<b>Teori dasar &amp; fondasi epistemology</b>	Teori-teori politik, sosial dan politik dengan mempertajam pada ilmu-ilmu sosial yang terbatas	Teori-teori ekonomi, terutama dialog-dialog yang kompleks berdasarkan para positivis dalam ilmu sosial	Teori-teori demokrasi, dengan pendekatan yang bervariasi untuk keilmuan termasuk positif, kritik dan kajiankajian <i>postmodern</i>
<b>Penggunaan rasionalitas dan kerjasama antara perilaku model-model kemanusiaan</b>	Sinopsis Rasionalitas " <i>administrative man</i> "	Rasionalitas teknis dan ekonomi " <i>economic man</i> " atau kepentingan pengambil keputusan yang lebih menonjol	Strategi rasionalitas berupa berbagai macam ujian rasionalitas di politik, ekonomi dan organisasi

<b>Konsepsi dalam kepentingan publik</b>	Mendefinisikan politik dan mengekspresikannya dalam hukum atau undang-undang	Agresi keterwakilan dari kepentingan individual	Adanya dialog tentang nilai-nilai kebersamaan dalam masyarakat
<b>Kepada siapa pelayanan publik merespon</b>	Klien dan konstituen	<i>Customer</i>	<i>Citizen</i> (warga negara)
<b>Peran pemerintah</b>	<i>Rowing</i> (mengayuh) mendesain dan mengimplementasikan kebijakan dengan memfokuskan pada satu defisi tujuan	<i>Steering</i> (mengarahkan) bertindak sebagai "katalis" untuk melepaskan dorongan pasar	<i>Serving</i> (pelayanan) negosiasi dan <i>brokering</i> kepentingan diantara warga negara dan kelompok komunitas serta menciptakan nilai-nilai kebersamaan.
<b>Indikator</b>	<b>Old Public Administrasi</b>	<b>New Public Manajement</b>	<b>New PublicService</b>
<b>Mekanisme untuk mencapai tujuan kebijakan</b>	Mengadministrasikan program melalui agensi-agensinya pemerintahan yang ada	Menciptakan mekanisme dan struktur insentif untuk mencapai tujuan kebijakan melalui privatisasi dan agensi non keuntungan	Membangun koalisi antara publik, non profit dan agensi swasta untuk mencapai kesamaan dalam memenuhi kebutuhannya.
<b>Pendekatan akuntabilitas</b>	Hirarki--- administrator bertanggung jawab terhadap pemilihan pemimpin politik demokrasi	Dipengaruhi pasar--akumulasi kepentingan sendiri yang dihasilkan melalui outcomes yang diinginkan oleh kelompok masyarakat di luar kelompok	Multivasi---pelayanan publik harus taat pada hukum, nilai-nilai komunitas, norma politik, standart profesiaonal dan kepentingan publik.
<b>Diskresi administrasi</b>	Dikresi terbatas yang membolehkan pegawai administrasi	Jangkauan luas untuk mencapai tujuan kewirausahaan	Membutuhkan diskresi tapi terbatas dan akuntabel

<b>Asumsi struktur organisasi</b>	Organisasi birokrasi yang ditandai dengan otoritas top-down melalui agensi dan kontrol atau regulasi dari para klien dan konstituen partai	Organisasi publik yang terdesentralisasi dengan kontrol utama dilakukan oleh agen-agen	Tur kolaborasi dengan kepemimpinan yang berbagi baik secara internal dan eksternal
<b>Asumsi motivasi dari pelayanan publik dan administrator</b>	Pembayaran dan keuntungan, proteksi pelayanan public	Semangat kewirausahaan, memiliki harapan untuk mengurangi jumlah pemerintah	Pelayanan publik yang memiliki harapan untuk berkontribusi terhadap masyarakat

Sumber: Robert B. Denhardt dan Janet Vinzant Denhardt, 2003

Adapun penjelasan mengenai setiap perspektif dalam administrasi publik diuraikan pada penjelasan dibawah ini.

### **2.1.1 Pendekatan Old Publik Administration (Klasik)**

Pendekatan ini dikenal sebagai pendekatan dikotomi antara politik dan administrasi publik. Menurut Denhart and Denhart (2003:42) yang menyetir pendapat Wilson bahwa ditemukan dua tema kunci yang berfungsi sebagai fokus terhadap studi administrasi publik. Pertama, terdapat perbedaan antara politik (atau kebijakan) dan administrasi, dengan ide-ide akuntabilitas yang terkait dengan pemimpin-pemimpin terpilih dan kompetensi netral dalam bagian administrator. Kedua, terdapat persoalan terhadap penciptaan struktur-struktur dan strategi-strategi manajemen administratif yang akan memudahkan beberapa organisasi publik dan manajer-manajernya untuk bertindak seefisien mungkin.

Gagasan pemisahan politik dan administrasi, selanjutnya dijelaskan telah menerima komentar awal dan berusaha mengikuti praktek dalam sejumlah hal.

Salah satu contohnya adalah dikotomi atau pemisahan politik dan administrasi yang merupakan basis dari bentuk dewan manajer atas pemerintahan daerah. Dalam dewan manager ini termasuk dewan yang diberi tanggung jawab untuk menetapkan kebijakan dari manajer kota yang diberikan tanggung jawab untuk mengimplementasikannya.

Wilson kemudian mengatakan, dan lainnya setuju bahwa organisasi organisasi publik seharusnya mencari efisiensi terbesar dalam operasinya dan efisiensi semacam itu dapat tercapai dengan baik melalui struktur hirarkis manajemen administratif yang terpadu. Pandangan ini jelas konsisten dengan pemikiran diantara para manajer bisnis pada masa implikasi dan paradigma tersebut adalah bahwa administrasi harus dilihat sebagai suatu yang bebas nilai dan diarahkan untuk mencapai nilai efisiensi dan ekonomi serta *government bureaucracy*. Sayangnya dalam paradigma ini hanya ditekankan aspek lokus sama yaitu "*govermment bureaucracy*", tetapi fokus atau metode apa yang harus dikembangkan dalam administrasi publik kurang dibahas secara jelas dan terperinci.

Dalam buku *The Pursuit of Significance* (1993:96), Denhardt menyatakan bahwa konsep inti dan paling mendasar dalam pandangan tradisional tentang manajemen adalah gagasan tentang kepentingan diri. Dia menyatakan bahwa pendekatan standar untuk manajemen dimulai dan asumsi kepentingan pribadi, motivasi dan kontrol serta komunikasi dan

konflik. Dalam pandangan klasik, administrasi publik seringkali dilihat sebagai seperangkat institusi negara, proses, prosedur, sistem dan struktur organisasi, serta praktek dan perilaku untuk mengelola urusan-urusan publik dalam rangka melayani kepentingan publik (*Economic and Social Council UN, 2004:21*). Sebagai organisasi birokrasi, administrasi publik menurut ESC-UN (2004) bekerja melalui seperangkat aturan dengan legitimasi, delegasi, kewenangan rasional-legal, keahlian, tidak berat sebelah, terus menerus, cepat dan akurat, dapat diprediksi, memiliki standar, integritas dan profesionalisme dalam rangka memuaskan kepentingan masyarakat umum. Dengan demikian, administrasi publik sebagai sebuah instrumen negara diharapkan menyediakan basis fundamental bagi perkembangan manusia dan rasa aman, termasuk di dalamnya kebebasan individu, perlindungan akan kehidupan dan kepemilikan, keadilan, perlindungan terhadap hak asasi manusia, stabilitas. Dan resolusi konflik secara damai baik dalam mengalokasikan atau mendistribusikan sumber daya maupun dalam hal-hal lainnya (*Economic and Social Council UN, 2004: 21*). Dengan kata lain, administrasi negara yang efektif harus ada untuk menjamin keberlanjutan aturan hukum (*Economic and Social Council UN, 2004:21*) sehingga dapat dikatakan bahwa administrasi publik model klasik ini cenderung menggunakan pendekatan yang legalistik.

Paradigma administrasi publik lama, tujuan pemerintah hanyalah memberikan layanan secara efisien, dan bahwa masalah yang ada diatasi dengan merubah struktur dan sistem kontrol organisasi. Walaupun ada

beberapa yang perlu lebih diperhatikan untuk nilai-nilai demokratis, tetapi suara yang meminta adanya hirarki dan kontrol, sedikit keterlibatan warga dan keahlian netral tetap ada.

Dalam model klasik, tugas kunci dari pemerintah menurut Stoker (2004:60), yaitu menyampaikan sejumlah pelayanan publik, seperti membangun dengan lebih baik sekolah, rumah, saluran pembuangan serta menyediakan kesejahteraan yang dapat diserahkan kepada aparat pemerintah dan politisi dalam menyediakan pelayanan, demikian administrasi publik menunjukkan dominasinya sebagai pemain utama dalam pembiayaan yang diperoleh dan hasil pemungutan pajak dan penggunaan dana-dana pemerintah lainnya. Menurut Stoker, dominasi yang demikian dapat membuat penyediaan pelayanan tersebut menjadi tidak efisien khususnya apabila terjadi kesenjangan sumber daya dan kapasitas dan administrasi publik yang menyebabkan institusi administrasi publik menjadi tidak efektif (Stoker, 2004:60). Hal ini yang kemudian menjadi salah satu kritik terhadap administrasi publik model klasik.

Kritikan terhadap administrasi publik model klasik juga dapat dilihat dalam kaitannya dengan keberadaan konsep "Birokrasi Ideal" dari Weber. Menurut Prasojo (2003:12) terdapat setidaknya 2 (dua) titik kritis terhadap Birokrasi Weberian tersebut, yakni: pertama, dalam hubungan antara masyarakat dan negara, implementasi birokrasi ditandai dengan meningkatnya intensitas perundang-undangan dan juga kompleksitas peraturan; kedua, struktur birokrasi dalam hubungannya dengan masyarakat seringkali dikritisi sebagai penyebab menjamunya meja-meja

pelayanan sekaligus menjadi penyebab jauhnya birokrasi dari rakyat. Peningkatan intensitas dianggap memiliki resiko dimana pada akhirnya akan menyebabkan intervensi negara yang akan menyentuh semua aspek kehidupan masyarakat dan pada akhirnya menyebabkan biaya penyelenggaraan birokrasi menjadi sangat mahal (Prasojo, 2003:12). Kritik-kritik sebagaimana tersebut di atas kemudian menyebabkan dukungan bagi adanya manajemen publik baru (*New Public Management*).

### **2.1.2 Pendekatan New Public Management (NPM)**

*New Public Management* (NPM) muncul di tahun 1980-an khususnya di New Zealand, Australia, Inggris, dan Amerika sebagai akibat dari munculnya krisis negara kesejahteraan. Paradigma ini kemudian menyebar secara luas khususnya di tahun 1990an disebabkan adanya promosi dan lembaga internasional seperti Bank Dunia, IMF, Sekretariat Negara

Persemakmuran dan kelompok-kelompok konsultan manajemen. Paradigma NPM ini muncul karena disebabkan oleh sejumlah kekuatan baik di negara maju maupun di negara berkembang sebagaimana digambarkan oleh Larbi (1999). Di negara maju, perkembangan yang terjadi di bidang ekonomi, sosial, politik dan lingkungan administratif secara bersama sama mendorong terjadinya perubahan radikal dalam sistem manajemen dan administrasi publik. Sasaran utama dari perubahan yang diinginkan adalah peningkatan cara pengelolaan pemerintah dan

penyampaian pelayanan kepada masyarakat dengan penekanan pada efisiensi, ekonomi dan efektifitas. Faktor-faktor tersebut, oleh Larbi disebutkan sebagai sejumlah faktor yang menyebabkan lahirnya konsep *New Public Management* (NPM).

Faktor pertama adalah munculnya krisis ekonomi dan keuangan yang dialami oleh banyak negara di dunia ini. NPM muncul sebagai bagian dari perhatian akan keseimbangan pembayaran, ukuran pengeluaran publik dan biaya penyediaan pelayanan publik. Krisis keuangan terjadi telah menyebabkan adanya intervensi dari lembaga seperti IMF yang kemudian meminta dilakukannya reformasi keuangan. Sejalan dengan ini, peranan aktif negara dalam pengelolaan ekonomi dan dalam penyediaan layanan secara langsung mulai banyak dipertanyakan. Para pengkritik umumnya menyarankan agar ekonomi pasar dibiarkan sendiri menyelesaikan masalah tanpa adanya intervensi aktif dari pemerintah. Reaksi yang kemudian banyak dilakukan oleh pemerintah negara maju adalah membuat pengukuran-pengukuran yang tidak hanya untuk memotong tetapi juga mengawasi pengeluaran publik. Hal ini kemudian dilakukan melalui perjuangan untuk mereorganisasikan dan memodernisasi birokrasi publik dengan menjadikan reformasi pengelolaan sektor publik sebagai agenda politik utama.

Faktor kedua adalah menguatnya pengaruh ide neoliberal dan kritik terhadap administrasi publik lama. Di akhir tahun 1970an, kelompok neoliberal semakin banyak melakukan kritik mengenai ukuran, biaya dan

peran dari pemerintah dan sekaligus meragukan kapasitas pemerintah untuk memperbaiki permasalahan ekonomi.

Hal ini dikarenakan negara telah melakukan monopoli dalam penyediaan pelayanan dan tidak efisien dalam pelaksanaan operasinya. Belum lagi, perhatiannya yang kurang terhadap pelanggan dan tidak berorientasi kepada hasil, karena menurut pandangan neoliberal hanya melalui kompetisi pasarlah efisiensi dan ekonomi dapat dicapai dan kepada publik diberikan pilihan pasar bebas. Pasar dianggap sebagai sumber daya yang efektif, mekanisme koordinasi yang efektif, proses pembuatan kebijakan yang rasional, serta mampu mendorong pemikiran yang inovatif dan berwirausaha. Pandangan ini menurut Larbi sangat dipengaruhi oleh pemikiran ekonomi liberal dan teori pilihan publik *public choices*.

Anjuran dari para pemikir neoliberal di atas nampaknya memang tepat diaplikasikan di negara-negara maju, terutama di negara-negara yang berazas negara kesejahteraan (*welfare state*), karena sistem perekonomian mereka memang telah lama menganut sistem ekonomi rasional. Pola pikir dan budaya rasional menjadi landasan sistem perekonomian mereka, meskipun akhirnya negara-negara maju tersebut juga mengalami beberapa kali depresi ekonomi. Depresi ekonomi inilah yang mengakibatkan hampir semua perusahaan-perusahaan besar dari berbagai negara maju, termasuk perusahaan-perusahaan besar, *multi-cooperation*, dari negara adidaya USA, melirik dan memindahkan usahanya ke negara-negara berkembang di tahun 1980 dan di akhir tahun 1990an sebagai salah satu

strategi *survival* dan perluasan pasar yang merupakan anjuran dari pandangan neoliberal.

Faktor ketiga adalah perkembangan teknologi informasi. Perkembangan dan ketersediaan teknologi informasi sangat membantu dalam menyediakan perangkat dan struktur yang dibutuhkan untuk membuat reformasi manajerial yang dapat bekerja di sektor publik. Hal ini dapat dilihat misalnya dari keberadaan sistem informasi yang beradab yang sangat penting bagi prinsip desentralisasi manajemen melalui penciptaan badan-badan eksekutif. Dalam rangka desentralisasi dan akuntabilitas adalah merupakan hal penting untuk mendapatkan rasa percaya diri dalam melaporkan informasi kinerja.

Faktor keempat adalah pertumbuhan dan peranan konsultan manajemen sebagai akibat mengglobalnya reformasi NPM yang juga disebabkan oleh para agen perubahan. Di antara para agen perubahan adalah konsultan manajemen internasional, kantor akuntan, dan lembaga keuangan internasional. Kesemua lembaga tersebut menjadi instrumen dalam meningkatnya intervensi teknik manajemen baru sektor privat ke sektor publik. Para agen perubahan ini memainkan peran penting dalam mengemas, menjual, dan mengimplementasikan teknik-teknik NPM seperti *Total Quality Management*, *Performance Based Budgeting*, Kontrak Kinerja, *Balance Score Card* dan lain-lain.

Manajemen publik baru mengacu pada sebuah *cluster* ide-ide dan praktek kontemporer yang pada intinya, berusaha untuk menggunakan pendekatan sektor dan bisnis swasta ke dalam sektor publik. Manajemen

publik baru menjadi sebuah model normatif, model yang menandai perubahan yang sangat besar tentang bagaimana kita berpikir tentang peran administrator publik, sifat profesi, dan bagaimana dan mengapa kita melakukan apa yang kita lakukan (Denhardt and Denhardt 2003:42). Dalam manajemen publik baru, manajer-manajer publik ditantang untuk menemukan cara-cara baru dan inovatif untuk mencapai hasil-hasil atau untuk memprivatisasi fungsi-fungsi yang sebelumnya diberikan oleh pemerintah. Mereka didorong untuk "menyetir, bukan mendayung", yang berarti bahwa mereka seharusnya mengasumsikan beban pemberian layanannya sendiri, namun jika memungkinkan seharusnya mendefinisikan program-program yang akan dijalankan oleh orang lain, melalui pemberian kontrak atau rencana lainnya. Kuncinya yakni manajemen publik baru banyak bergantung pada mekanisme pasar untuk memedomani program-program publik. Manajemen publik baru bergerak jauh dan model-model tradisional dalam melegitimasi birokrasi publik, seperti usaha perlindungan prosedural dalam diskresi administratif, dan lebih menyukai kepercayaan pada pasar dan metode bisnis swasta serta ide-ide yang dituliskan dalam bahasa rasionalisme ekonomi (Denhardt and Denhardt, 2003:42).

Selama ini *New Public Management* secara umum dipandang sebagai suatu pendekatan dalam administrasi publik yang menerapkan pengetahuan dan pengalaman yang diperoleh dalam dunia manajemen bisnis dan disiplin yang lain untuk memperbaiki efisiensi, efektivitas, dan kinerja pelayanan publik pada birokrasi. Paradigma NPM yang menerapkan

prinsip *good governance* menganggap paradigma manajemen terdahulu kurang efektif dalam memecahkan masalah dan memberikan pelayanan publik, termasuk membangun masyarakat (Keban, 2004:36)

*New Public Management* (NPM) sendiri menurut Stoker (2004:60), pada awalnya memberikan penekanan terhadap bagaimana menjaga biaya yang dikeluarkan dalam penyediaan pelayanan melalui disiplin manajemen yang lebih tangguh seperti melalui efisiensi tabungan, penggunaan target kinerja, serta penggunaan kompetitor untuk memilih penyedia jasa yang paling murah. Namun demikian, sebagai akibat dan pertumbuhan konsumsi pemerintah dan perdebatan mengenai *reinventing government* menyebabkan munculnya kebutuhan akan daya tanggap dan administrasi publik dan pilihan yang lebih banyak akan penyediaan pelayanan publik dibandingkan hanya fokus terhadap penghematan biaya saja dalam pandangan ini, yang dimaksud dengan manajemen yang lebih baik adalah apabila pelanggan ditempatkan sebagai fokus utama perhatian (*putting customers first*).

*New Public Management* ini telah mengalami perubahan pada berbagai orientasi. Orientasi pertama yang dikenal dengan *the efficiency drive*, yaitu mengutamakan nilai efisiensi dalam pengukuran kinerja. Orientasi kedua yang disebut sebagai *downsizing and decentralization* yang mengutamakan penyederhanaan struktur, memperkaya fungsi dan mendelegasikan otoritas kepada unit-unit yang lebih kecil agar dapat berfungsi secara cepat.

Lebih lanjut menurut Cristhoper Hood (1991:132) bahwa konsep *new public management* mengandung tujuh komponen utama, yaitu :

- a. Manajemen profesional di sektor publik
- b. Adanya standar kinerja dan ukuran kinerja
- c. Penekanan yang lebih besar terhadap pengendalian *output* dan *outcome*
- d. Pemecahan unit-unit kerja di sektor publik
- e. Menciptakan persaingan di sektor publik
- f. Pengadopsian gaya manajemen di sektor bisnis ke dalam sektor publik
- g. Penekanan pada disiplin dan penghematan yang lebih besar dalam menggunakan sumber daya.

### **1. Manajemen Profesional di Sektor Publik**

*New Public Management* menghendak organisasi sektor dikelola secara profesional dan tidak terkesan amatiran dan tidak profesional harus dihilangkan. Konsekuensi dilakukannya manajemen profesional di sektor publik adalah adanya kebebasan dan keleluasaan manajer publik untuk mengelola secara akuntabel organisasi yang dipimpinnya. Manajemen profesional mensyaratkan ditentukannya batasan tugas pokok dan fungsi serta deskripsi kerja yang jelas. Selain itu juga adanya kejelasan wewenang tanggung jawab. Manajemen profesional dimaksudkan agar organisasi publik mengembangkan kompetensinya dan tidak menjadi sandera politik, contoh kasus adalah BUMN sebelum era reformasi, BUMN dikelola secara tidak profesional sehingga banyak terjadi inefisiensi dan kebocoran. Hal

seperti itu terjadi karena BUMN-BUMN tersebut menjadi sandera partai politik sebagai sapi perahan untuk mendanai kegiatan partai politik.

## **2. Adanya Standar Kinerja dan Ukuran Kinerja**

Konsep NPM mensyaratkan organisasi memiliki tujuan yang jelas dan adanya target kinerja Robert Kaplan, panemu konsep *Balanced Score Card*, memberikan pelatihan dan konsultasi kepada manajer-manajer perusahaan terlebih dahulu selalu mengajukan satu pertanyaan yang harus mereka jawab. Pertanyaan pertama yang harus dijawab manajer adalah "apakah tujuan organisasi anda?". Pertanyaan ini penting karena penetapan tujuan secara jelas akan membantu manajer dan personel dalam organisasi untuk berkonsentrasi pada pencapaian tujuan itu. Setelah organisasi memiliki tujuan yang dinyatakan secara jelas, maka manajer perlu menentukan target-target kinerja yang harus dicapai dalam rangka mencapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Target kinerja tersebut merupakan kewajiban yang dibebankan kepada manajer atau personel untuk dicapai. Penetapan target kinerja harus dikaitkan dengan standar kinerja dan ukuran (indikator) kinerja. Penetapan standar kinerja ini dimaksudkan untuk memberikan nilai terbaik (*best value*) dan praktik terbaik (*best practice*), sedangkan penetapan ukuran kinerja adalah untuk menilai kesuksesan atau kegagalan dalam mencapai target kinerja dan tujuan organisasi yang di tetapkan. Selain itu, ukuran kinerja tersebut juga dimaksudkan untuk memberikan arah atau tonggak-tonggak (*milestone*) sejauh mana tujuan organisasi tercapai.

### **3. Penekanan yang lebih besar terhadap Pengendalian Output dan Outcome**

Dengan konsep NPM, semua sumber daya organisasi harus diarahkan untuk mencapai target kinerja. Penekanannya adalah pada pencapaian hasil, bukan pemenuhan prosedur. NPM lebih berorientasi pada pemenuhan hasil (*outcome*), bukan kebijakan-kebijakan.

Pengendalian output dan outcome harus menjadi fokus perhatian utama organisasi, bukan lagi sekedar pengendalian input, misalnya anggaran, jumlah staf, material, dan sebagainya. Salah satu perubahan terpenting terkait dengan penekanan atas pengendalian *output* dan *outcome* ini adalah adanya reformasi anggaran, yaitu penggunaan penganggaran kinerja (*performance budgeting*) untuk menggantikan anggaran tradisional (*lineitem & incremental budget*). Fokus pada hasil *output* dan *outcome* juga harus diterapkan dalam sistem kontrak. Organisasi sektor publik perlu mengadopsi sistem manajemen kontrak berbasis kinerja, yaitu sistem manajemen kontrak yang berfokus pada hasil. Untuk mengoptimalkan sistem manajemen kontrak berbasis kinerja tersebut organisasi sektor publik perlu melakukan pengauditan terhadap spesifikasi kontrak dan monitoring kinerja.

### **4. Pemecahan Unit-Unit Kerja di Sektor Publik**

Model organisasi sektor publik tradisional sangat didominasi oleh model organisasi birokrasi. Model organisasi birokrasi yang dikembangkan oleh Max Weber itu pada awalnya sangat *powerful* untuk meningkatkan efisiensi organisasi. Sistem birokrasi terbukti mampu menciptakan keteraturan dan

kerapian organisasi. Adanya pembagian kerja, spesialisasi kerja, dan organisasi yang berjenjang sangat efektif untuk pengendalian organisasi. Menurut Weber struktur birokrasi memiliki superioritas dibandingkan bentuk organisasi lainnya dalam hal ketepatan, stabilitas, disiplin yang ketat dan keandalannya. Model organisasi birokrasi seperti itu memungkinkan pimpinan organisasi untuk menghitung hasil tindakan bawahan secara lebih mudah. Dalam pandangan Weber, organisasi dapat disamakan dengan sebuah mesin produksi, sehingga struktur organisasi bisa dibuat secara mekanistik. Untuk memperoleh keunggulan yang maksimal dari model birokrasi tersebut. Weber yakin bahwa organisasi harus memiliki karakteristik sebagai berikut:

- a. Semua tugas harus dibagi-bagi dalam suatu pekerjaan yang sesuai dengan spesialisasinya. Dengan demikian, harus dilakukan spesialisasi kerja. Dengan spesialisasi itu, pekerja akan menjadi ahli dengan pekerjaannya sehingga kinerja organisasi lebih optimal.
- b. Semua tugas harus dilaksanakan berdasarkan sistem aturan dan prosedur untuk menjamin adanya keseragaman dan koordinasi yang baik atas tugas yang berbeda-beda.
- c. Setiap pegawai atau unit organisasi bertanggung jawab atas kinerjanya hanya kepada satu orang manajer. Manajer memiliki otoritas dan kekuasaan penuh terhadap bawahannya karena keahliannya dan karena ditunjuk dari pimpinan puncak. Hal ini dimaksudkan agar terdapat rantai komando yang tegas dan tidak terputus.

- d. Setiap pegawai organisasi berhubungan dengan pegawai lainnya serta pelanggannya secara tidak langsung, formal, menjaga jarak sosial dengan bawahan dan pelanggan. Tujuannya adalah agar persoalan kesukaan terhadap seseorang (*favoritism*) tidak mengganggu proses organisasi.
- e. Pegawai organisasi birokrasi harus didasarkan atas kualifikasi teknis dan dilindungi dari pemecatan secara sewenang-wenang. Promosi didasarkan atas senioritas dan prestasi. Pegawai dalam organisasi dipandang sebagai suatu karir seumur hidup dan oleh karenanya perlu ditimbulkan tingkat loyalitas yang tinggi.

## **5. Menciptakan Persaingan di Sektor Publik**

Doktrin NPM menyatakan organisasi sektor publik perlu mengadopsi mekanisme pasar untuk menciptakan persaingan. Tujuan menciptakan persaingan di sektor publik tersebut adalah untuk menghemat biaya. Untuk itu perlu dilakukan mekanisme kontrak dan tender kompetitif dalam rangka penghematan biaya dan peningkatan kualitas serta privatisasi. Untuk organisasi pemerintah, kontrak bisa dilakukan dengan pihak swasta, LSM atau relawan (*volunteer*). Beberapa tugas pelayanan publik tertentu yang menjadi tanggung jawab pemerintah sebenarnya bisa dikontrakkan ke pihak swasta atau pihak ketiga untuk menanganinya, seperti pemungutan sampah, penarikan pajak, perawatan dan pemeliharaan aset pemerintah, dan sebagainya. Pertimbangan yang perlu dilakukan adalah apabila dengan dikontrakkan pemerintah bisa menghemat pengeluaran dan

maupun hasil yang lebih berkualitas, maka pengontrakan kerja adalah lebih baik. Selain itu, manfaat lainnya adalah mendorong sektor swasta dan sektor ketiga untuk berkembang.

Pada pendekatan *The New Public Management* yang mencoba memasukan ide-ide kontemporer dalam penyelenggaraan pelayanan publik, menganut prinsip "*run government like a bussiness*" (Denhardt & Denhardt, 2003:13), yakni adanya penggunaan pendekatan publik, *private sector*, ke dalam birokrasi publik. Pendekatan ini memfokuskan pada adanya penerapan dan penggunaan terminologi mekanisme pasar dalam penyelenggaraan pelayanan publik, terutama pada pembentukan hubungan antara birokrasi sebagai penyedia layanan dengan *customers*, para pelanggannya, sebagai suatu bentuk "transaksi pelayanan" sebagaimana halnya yang banyak dilakukan dalam pasar barang dan jasa. Birokrasi, dengan demikian, akan berperan dalam melakukan pengendalian, *steering*. Pembuatan berbagai kebijakan pelayanan dengan melibatkan mekanisme pasar. Birokrasi diperkenalkan dan didorong untuk melakukan adanya kompetisi kinerja pemberian layanan, baik antar instansi birokrasi maupun dengan sektor swasta, melalui adanya stimulan pemberian insentif, bonus, dan "*punishment*" tertentu.

## **6. Pengadopsian Gaya Manajemen di Sektor Bisnis ke dalam Sektor Publik**

Konsep NPM berasumsi bahwa praktik manajemen di sektor swasta adalah lebih baik dibandingkan praktik manajemen di sektor publik. Praktik manajemen sektor swasta yang bernilai lebih baik tersebut misalnya: ada

sistem penilaian kinerja, sistem kompensasi dan promosi yang didasarkan kinerja, manajemen biaya dan kesadaran biaya yang lebih tinggi, struktur organisasi yang fleksibel, sistem kontrak, tender kompetitif, sistem akuntansi dan penganggaran yang maju, dan sebagainya. NPM memiliki konsep bahwa agar organisasi sektor publik bisa meningkatkan kinerjanya, maka sektor publik harus mengadopsi praktik manajemen yang lebih maju disektor swasta tersebut ke dalam organisasi publik. Logika NPM yang menyarankan pengadopsian model manajemen sektor swasta tersebut adalah bahwa sektor swasta dituntut untuk efisien dan kompetitif di pasar agar bisa tetap hidup. Untuk itu, sektor swasta harus melakukan strategi efisiensi biaya, mengurangi biaya untuk memenangkan persaingan serta fleksibel, adaptif, dan cepat melakukan penyesuaian dengan perubahan lingkungan bisnis. Sektor publik perlu mengadopsi gaya manajemen sektor swasta seperti yaitu harus efisien, mengurangi biaya, harus kompetitif, fleksibel dan bisa beradaptasi dengan pasar. Pengadopsian gaya manajemen sektor swasta ke dalam sektor publik tersebut menimbulkan beberapa implikasi, misalnya terjadinya pergeseran orientasi gaya manajemen publik dari gaya militer menjadi gaya manajer, gaya birokrat diubah menjadi gaya manajer. Terjadi pergeseran kebiasaan manajer publik dari biasa dilayani, menjaga jarak dengan bawahan dan pelanggan menjadi lebih mandiri dan terbuka dengan staf dan pelanggan. Terjadi pergeseran dari semangat dilayani menjadi semangat untuk melayani publik dan memberikan yang terbaik bagi pelanggan. Terjadi fleksibilitas dalam rekrutmen karyawan dan pemberian *reward*.

## **7. Penekanan pada Disiplin dan Penghematan yang lebih besar dalam menggunakan Sumber Daya**

NPM mensyaratkan organisasi sektor publik dapat memberikan perhatian yang besar terhadap penggunaan sumber daya secara ekonomis dan efisien. Doktrin NPM menghendaki organisasi sektor publik melakukan penghematan sumber daya melalui pemangkasan biaya-biaya langsung (*direct costs*), meningkatkan disiplin pegawai, dan kegiatan yang mengarah pada peningkatan kualitas dengan harga yang murah (*do more with less*).

*Reinventing government* menurut Thoha (2008:67) adalah *new public management*, NPM, dimana prinsip-prinsip NPM itu dilaksanakan dalam *reinventing government*. Salah satu aplikasi dari pokok pemikiran NPM adalah *reinventing government* yang merupakan pemikiran pembaruan administrasi negara dengan memadukan prinsip-prinsip bisnis ke dalam birokrasi pemerintah. Bagi Thoha (2008:67), prinsip-prinsip yang terkandung dalam *reinventing government* itu bisa diambil sari patinya untuk perbaikan sistem birokrasi pemerintah Indonesia, Perbaikan sistem birokrasi ini sama halnya dengan upaya pembaruan di bidang birokrasi pemerintah. Mewiraswastakan birokrasi pemerintah bukan berarti setiap pejabat atau petugas diharuskan berdagang berusaha, atau mengajari para pejabat pemerintah untuk berusaha seperti pengusaha. Namun, penekanan upaya dari para pejabat disertai semua komponen instansi publik untuk senantiasa bekerja keras meningkatkan kinerja agar sumber-sumber yang

berpotensi ekonomi yang dipunyai oleh instansi pemerintah dari yang tidak produktif bisa berproduksi, dari produksinya yang rendah ditingkatkan menjadi produksi yang lebih tinggi. Oleh karena itu, prinsip *reinventing government* ini adalah mentransformasikan kinerja dunia usaha ke kinerja organisasi pemerintah.

Menurut Thoha (2008:67), memberikan penjelasan lebih jauh tentang prinsip-prinsip yang harus diikuti untuk mewiraswastakan birokrasi pemerintah. Untuk mewiraswastakan birokrasi pemerintah, terdapat sepuluh prinsip yang harus diikuti, yaitu pemerintah harus bersifat katalis, pemerintah milik masyarakat, pemerintah berorientasi misi, pemerintah berorientasi pada hasil, pemerintah berorientasi pada pelanggan, pemerintahan berorientasi pada kewiraswastaan, pemerintah bersifat antisipatif, pemerintah melakukan desentralisasi, pemerintah berorientasi pasar, dan pemerintah bersifat kompetitif. Kesepuluh prinsip mewiraswastakan birokrasi pemerintah in diuraikan lebih luas pada penjelasan berikut ini:

### **1. Pemerintahan Katalis**

Bagi Osborne, Thoha (2008:67) meneruskan, pemerintahan yang bersifat katalis merupakan suatu fungsi yang mampu membedakan dan memisahkan fungsi sebagai pengarah, pembuat kebijakan, peraturan, undang-undang, dengan fungsi sebagai pelaksana. Selain itu, pemerintah harus mampu menggunakan berbagai metode (kontrak, *voucher*, hadiah, insentif pajak, dan sebagainya) untuk membantu organisasi publik mencapai tujuan, memilih metode yang paling sesuai untuk mencapai

effisiensi, efektifitas, persamaan, pertanggungjawaban, dan fleksibilitas. Untuk membangkitkan peranan masyarakat di tingkat kecamatan, Thoha memberikan sebuah contoh, dalam usaha peningkatan produktivitas hasil pertanian unggulan, maka seorang camat bisa memberikan rangsangan dengan pemberian harga pupuk yang murah, memberikan bimbingan dan penyuluhan tanpa bayaran, memberikan hadiah yang mendorong para petani bekerja dengan senang dan giat. Sang camat mengatur, mendorong, dan mempengaruhi mereka agar produk pertanian mereka bisa maju. Selain itu, sang camat juga bisa menggunakan metode yang memberikan insentif kepada masyarakatnya.

## **2. Pemerintah Milik Masyarakat**

Dalam prinsip kedua ini, Osborne mengatakan bahwa pemerintahan milik masyarakat itu seharusnya berwenang untuk mengontrol tangan masyarakat. Masyarakat diberdayakan sehingga mampu mengontrol pelayanan yang diberikan oleh pemerintah. Kontrol masyarakat ini untuk pegawai negeri, termasuk pejabat terpilih, dan memiliki komitmen yang lebih baik, dan lebih kreatif dalam memecahkan masalah. Kembali pada contoh yang diberikan oleh Thoha di atas, maka sang camat harus dikontrol, dikritik, dan diberikan oleh rakyat. Kantor kecamatan dibuka selama 24 jam menerima masukan, saran, kritik, dan kontrol dari masyarakat.

### **3. Pemerintahan Kompetitif**

Dalam pemerintahan kompetitif ini, menurut Osborne, persaingan di antara para pemberi jasa atau pelayanan harus bersaing berdasarkan kinerja dan harga jasa yang dipasarkan. Mereka memahami bahwa kompetisi adalah kekuatan fundamental untuk memaksa badan atau pemerintah melakukan perbaikan. Kembali contoh yang diberikan adalah sang camat yang selain harus mampu mendorong masyarakatnya berperan aktif dalam meningkatkan beragam produksi mereka, dia juga harus mampu mendorong stafnya untuk bersaing meningkatkan kinerja pelayanan publiknya. Oleh karena itu, sang camat harus kreatif menemukan beragam sumber yang dapat digunakan untuk mendorong peningkatan kinerja tersebut.

### **4. Pemerintahan Berorientasi Misi**

Pemerintahan berorientasi misi ini, menurut Osborne harus melakukan deregulasi internal, menghapus banyak peraturan dan ketentuan internal yang tidak efektif, dan secara radikal menyederhanakan sistem administrasi yang terlalu panjang dan menghambat, contohnya di bidang anggaran, perizinan, kepegawaian, dan pengadaan barang. Setiap badan pemerintah disyaratkan membuat misi yang jelas, kemudian memberikan kebebasan kepada pimpinan/manager untuk menemukan cara terbaik mewujudkan misi tersebut dalam batas-batas legal dan sah. Seperti seorang yang harus mampu menganalisa aturan-aturan yang bisa menghambat proses perbaikan atau peningkatan kinerjanya dan

masyarakatnya yang pada gilirannya disampaikan kepada atasannya untuk diperbaiki (Thoha,2008:69).

## **5. Pemerintahan Berorientasi Pada Hasil**

Prinsip kelima dari *reinventing goverment*, lanjut Thoha (2008:69) yang mengutip pendapat Osborne, adalah pemerintahan yang berorientasi pada hasil, *result-oriented*, mengubah fokus dari input, misalnya kepatuhan kepada peraturan dan pembelanjaan anggaran yang sesuai dengan ketentuan, menjadi akuntabilitas pada keluaran, *output*, atau hasil para pimpinan organisasi pemerintah mengukur instansial kinerja pemerintah. Menetapkan target, memberikan imbalan kepada instansi-instansi pemerintah yang mencapai atau melebihi target, dengan menggunakan anggaran untuk mengungkapkan tingkat kinerja yang diharapkan dalam bentuk besarnya anggaran. Barapa produksi pertanian yang dihasilkan oleh masyarakatnya ditotal setiap bulan atau tahun atau setiap semesteran, atau setiap musim.

## **6. Pemerintahan Berorientasi Pelanggan**

Untuk prinsip pemerintah berorientasi pelanggan, berdasarkan pandangan Osborne, Thoha (2008:69) menjelaskan bahwa pemerintah harus memperlakukan masyarakat yang dilayaninya siapa saja, termasuk pelajar, orang tua, pembayar pajak, pengurus KTP, pelanggan telepon, listrik dan lain-lain, sebagai pelanggan yang harus diutamakan. Pimpinan organisasi pemerintah melakukan survey kepada pelanggan apa yang diinginkan dan dibutuhkan ketika berhubungan dengan instansi pemerintah.

Dengan masukan dan insentif dari masyarakat, maka dirancanglah suatu bentuk pelayanan kepada masyarakat yang sesuai dengan yang mereka inginkan. Misalnya, setiap orang yang meminta pelayanan ke kantor kecamatan harus didahulukan kepentingannya, diurus dan segera diselesaikan urusannya. Gunakanlah target pelayanan, misalnya "tiga menit selesai". Target atau standar ini harus konsisten dilaksanakan.

Semua urusan di kecamatan selesai dalam tiga menit.

## **7. Pemerintah Wiraswasta**

Prinsip wiraswasta, seperti yang dijelaskan oleh Osborne sebelumnya, adalah upaya untuk meningkatkan sumber-sumber ekonomi yang dimiliki oleh instansi pemerintah dan yang tidak produktif dirubah menjadi produktif. Dari produksi rendah yang dihasilkan diupayakan menjadi berproduksi tinggi. Perubahan orientasi kerja semacam ini disebut, bagi Osborne, kinerja, dan kinerja seperti ini seharusnya dijadikan sebagai etos kerja dalam birokrasi pemerintah yang ditransfer dari dunia usaha yang biasa diterapkan. Dengan demikian lanjut Thoha, pemerintah berusaha untuk memfokuskan energinya bukan sekedar untuk menghabiskan anggaran, tetapi juga menghasilkan uang. Pemerintah meminta kepada masyarakat yang dilayani untuk membayar dan juga menentukan pula *return of investment*. Pemerintah juga memanfaatkan dana usaha, dana inovasi untuk mendorong para, pejabat berpikir untuk memperoleh dana operasional. Dengan kata lain, pemerintah mendorong agar para pejabat dapat berbuat untuk meningkatkan produktivitas sumber-sumber ekonomi yang rendah ke arah peningkatan produktivitasnya. Salah satu contoh yang

selalu dipilih oleh Thoha adalah sang camat, bagaimana kinerja seorang camat untuk senantiasa jeli melihat kesempatan untuk meningkatkan produktifitas masyarakat dalam wilayah kekuasaannya.

### **8. Pemerintah Antisipatif**

Osborne mengatakan bahwa pemerintah yang bersifat antisipatif adalah pemerintahan yang berfikir ke masa depan. Pimpinan instansi pemerintah mencoba mencegah timbulnya masalah dari pada memberikan pelayanan untuk menghilangkan masalah. Mereka menggunakan perencanaan strategis, pemberian visi masa depan dan berbagai metode lain untuk melihat masa depan. Seorang camat sebagai contoh Thoha (2008). Harus selalu senantiasa melihat ke depan bukan hanya mampu melihat yang telah dilakukan kemarin. Ibarat mengendarai mobil, sang sopir harus banyak melihat jalan di depan, bukan selalu melihat kaca spion. Sang camat harus mampu mengajak rakyat dan stafnya untuk melihat kesempatan apa yang ada di depan yang bisa diusahakan ditingkatkan.

### **9. Pemerintahan Desentralisasi**

Prinsip sistem desentralisasi pemerintahan, bagi Osborn, adalah pemerintahan yang mendorong wewenang, dari pusat ke daerah melalui organisasi atau sistem yang ada. Mendorong pejabat atau pegawai ditingkat bawah atau daerah untuk langsung memberi pelayanan, semacam *delegation of authority*, sebagai pelaksanaan untuk lebih berani membuat keputusan. Misalnya, seorang camat, tegas Thoha, harus juga memberikan atau melimpahkan sebagian kewenangan yang ada padanya kepada staf atau pegawainya, bukan semua hal harus ditangani sendiri.

## **10. Pemerintahan Berorientasi Pasar**

Sering kali, pemerintahan yang berorientasi ke pasar memanfaatkan struktur pasar swasta untuk memecahkan masalah daripada menggunakan mekanisme administratif, misalnya dalam memberikan pelayanan atau perintah dan kontrol dengan memanfaatkan peraturan. Pejabat membuat dan menetapkan insentif keuangan dan insentif pajak, pajak hijau, *affluent fees*. Menurut Osborn, dengan cara ini organisasi swasta atau anggota masyarakat bisa berperilaku mengarah kepada pemecahan masalah sosial.

### **2.1.3 Pendekatan New Public Service**

Perkembangan terakhir paradigma administrasi publik adalah kombinasi antara *New Public Management* dan *Governance*. Denhardt dan Denhardt (2000) melakukan kritik terhadap perkembangan paradigma *new public management*. Menurut mereka, penekanan pada semangat pengelolaan sektor publik dengan cara-cara entrepreneur dapat menimbulkan pengabaian sumber kekuasaan negara dari pemerintah. Hal ini disebabkan, menyebabkan pengabaian hak-hak kelompok masyarakat *"the have not"*. Pelayanan publik yang menekankan pada mekanisme pasar dalam *the new public management* pada akhirnya karena orientasi pelayanan publik lebih ditekankan pada kelompok *"the have"* dan seringkali akan merugikan kepentingan kelompok masyarakat miskin. Oleh karena itu, *the new public services* mencoba untuk menggabungkan dua paradigma sebelumnya. Masyarakat harus memiliki akses yang besar terhadap

pelayanan sehingga dapat meningkatkan kapasitas dan pemberdayaan masyarakat.

Selanjutnya, menurut Utomo dan Cendekia (2005:81), yang mengemukakan kritik Denhardt dan Denhardt di atas menimbulkan sebuah pendekatan yang melibatkan partisipasi masyarakat dalam pelayanan publik. Pendekatan ini terutama menekankan mekanisme yang memberi kesempatan kepada masyarakat untuk terlibat dalam perencanaan, penyelenggaraan, pengawasan dan evaluasi pelayanan publik. Mekanisme ini juga dapat dimanfaatkan untuk penyaluran, penanganan dan pemanfaatan respon dari konsumen terhadap pelayanan publik.

Denhardt dan Denhardt (2003:42) kemudian menjelaskan bahwa manajemen publik baru mulai mendominasi gagasan dan tindakan di bidang administrasi publik. Manajemen publik baru didasarkan pada gagasan bahwa cara terbaik untuk memahami perilaku manusia adalah dengan berasumsi bahwa aktor pemerintah dan lainnya membuat pilihan dan melakukan tindakan berdasarkan kepentingan mereka sendiri. Menurut pandangan ini, peranan pemerintah adalah melepaskan kekuatan pasar sehingga memudahkan pilihan individu dan mencapai efisiensi. Warga dianggap sebagai konsumen dan masalah diatasi dengan memanipulasi insentif. Pegawai negeri diharapkan menjadi pengambil resiko entrepreneurial yang memperoleh "kesepakatan terbaik" dan mengurangi biaya.

Denhardt dan Denhardt (2003:42), kemudian melanjutkan tentang pengajuan argumen yang disebut dengan layanan publik baru dengan

menyatakan bahwa administrator publik harus mulai dengan pengakuan bahwa warga yang terlibat aktif dianggap penting untuk pemerintahan yang demokratis. Kewarganegaraan "tinggi" ini sebagai hal yang penting karena perilaku manusia bukan hanya masalah minat pribadi tetapi juga meliputi nilai, keyakinan dan perhatian kepada orang lain. Warga negara dianggap sebagai pemilik pemerintahan dan mampu bertindak bersama untuk kesejahteraan bersama. Oleh karena itu, kepentingan publik lebih penting dari pada kumpulan kepentingan pribadi. Layanan Publik Baru mencari nilai-nilai dan kepentingan bersama melalui dialog. Layanan publik itu sendiri dianggap sebagai pengembangan dari kewarganegaraan, yang didorong oleh hasrat untuk melayani orang lain dan mencapai tujuan publik.

Dari sudut pandang ini, bagi Denhardt dan Denhardt (2003:42), peranan administrator adalah membawa masyarakat "ke meja" dan melayani masyarakat dalam pola yang mengakui adanya tanggung jawab, etika dan akuntabilitas dalam sistem demokratis. Administrator yang bertanggung jawab harus berusaha untuk melibatkan warga tidak hanya dalam perencanaan tetapi juga dalam pelaksanaan program untuk mencapai tujuan publik. Hal itu dilakukan tidak hanya untuk membuat pemerintahan bekerja lebih baik tetapi karena disesuaikan dengan nilai-nilai warga masyarakat. Tugas administrator publik bukan hanya mengontrol atau memanipulasi insentif, tetapi melayani. Dalam model ini, keidealan demokratis dan rasa hormat kepada orang lain sudah terkandung dalam interaksi dengan orang lain.

Lebih lanjut Denhard (2003:42) kembali mengatakan bahwa paradigma *the new public service* lahir dari kerangka teori *democratic citizenship*. Dalam kerangka teori ini masyarakat adalah pemilik kedaulatan. Pengabaian terhadap hak-hak dasar rakyat dalam pelayanan publik berarti mengabaikan pemilik kedaulatan atas negara. Konsep *new public manajement* yang berkembang akhir tahun 1990-an, pada prakteknya mengabaikan rakyat sebagai pemilik kedaulatan karena pelayanan publik diserahkan pada mekanisme pasar. Pemerintah sebagai pemerintah sebagai salah satu cabang kekuasaan negara harus melayani dan memberdayakan masyarakat, sehingga pemilik kedaulatan negara menjadi aktor yang berdaya. Basis penguatan pemberdayaan masyarakat adalah komunitas dan masyarakat madani.

#### **2.1.4 Perspektif Governance**

Menurut Frederickson (1996: 29), *governance* adalah proses di mana suatu sistem sosial, ekonomi, atau sistem organisasi kompleks lainnya dikendalikan dan diatur. Di dalam perspektif 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 (1994:193).

*Good governance* merupakan paradigma dan sistem peradaban yang luhur, 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, 2003:55). Menurut Widyahartono (2000:11), *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: 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 mengelolah 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 paradigma baru administrasi publik (Rakhmat, 2004 h. 89).

Dengan demikian, pengertian *governance* adalah proses penyelenggara kekuasaan negara terkait dengan pelayanan publik. Pengertian 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: 75).

Widodo (2002: 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 power*. Adapun orientasi kedua tergantung pada bagian pemerintahan mempunyai kompetensi serta struktur dan mekanisme politik dan administrasi berfungsi secara efisien dan efektif.

Widodo (200: 49), mengemukakan bahwa *good governance* menyangkut penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan demokrasi dan pasar yang efisien, 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: 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: 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 serata diterima bagi suatu yang membutuhkan. Pemerintah yang baik

akan bersifat transparan terhadap rakyatnya tentang proses perumusan kebijakan publik dan implementasinya.

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

1. Pelaku-pelaku dari pemerintahan dalam hal ini sangat ditentukan oleh kualitas sumber daya aparatnya.
2. Kelembagaan yang dipergunakan oleh pelauk-pelaku pemerintahan untuk mengaktualisasikan kinerjanya.
3. Perimbangan kekuasaan yang mencerminkan seberapa jauh sistem pemerintahan harus diberlakukan.
4. Kepemimpinan dalam birokrasi publik yang berakhlak, berwawasan, demokrasi, dan responsif.

Rasyid (2000: 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 governance* dan *accountability* dalam pemerintahan (Sarundajang, 2000:8).

Rakhmat (2009) menyebutkan bahwa reformasi pemerintahan daerah merupakan sebuah perubahan dan langkah baru menuju terciptanya Indonesia baru di masa depan dengan dasar demokratisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan

## **2.2 Paradigma Administrasi Publik**

Menurut Waldo (1991: 201), 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: 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: 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 paradigma administrasi publik telah banyak seperti Henry (1987:31), Frederickson (1984), dan Mustopadidjaja (1989:33). Menurut Henry perkembangan administrasi negara dapat dikelompokkan kelima paradigma 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) 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. Tokoh dari paradigma tersebut adalah Frank J., Leonard D. White dan Goodnow. (dalam Kebon, 2004: 121) Goodnow mengungkapkan bahwa politik harus memusatkan perhatiannya terhadap kebijakan atau ekspresi dari kehendak rakyat, sedangkan 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 “*goverment 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 daripada lokusnya (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 Keban, 2004:44) 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 administrasi. 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.

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.

### **2.3 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, 2007:107).

Menurut Robbins (1994: 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.

Sedangkan menurut Lubis dan Husain (1987: 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: 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: 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.

Banyak pendapat yang mengemukakan faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas organisasi, namun pada dasarnya pendapat pendapat tersebut telah terangkum dalam hasil penelitian Richard M. Steers, seperti teori mengenai pembinaan organisasi yang menekankan adanya perubahan yang berencana dalam organisasi yang bertujuan untuk meningkatkan efektivitas organisasi. Jadi keberhasilan pembinaan organisasi akan mengakibatkan keberhasilan organisasi.

Lain halnya yang dikemukakan oleh Dydiet Hardjito (1997: 65) mengemukakan bahwa keberhasilan organisasi dalam mencapai tujuannya dipengaruhi oleh komponen-komponen organisasi yang meliputi

:

- (1) struktur,
- (2) tujuan
- (3) manusia
- (4) hukum
- (5) prosedur pengoperasian yang berlaku
- (6) teknologi
- (7) lingkungan
- (8) kompleksitas
- (9) spesialisasi
- (10) kewenangan dan,
- (11) pembagian tugas.

Upaya mencapai efektivitas suatu organisasi sangat dipengaruhi oleh berbagai faktor yang berbeda-beda tergantung pada sifat dan bidang kegiatan atau usaha suatu organisasi. Sejalan dengan hal tersebut maka Komberly dan Rottman (dalam Gibson et al, 1996: 32) berpendapat bahwa efektivitas organisasi ditentukan oleh lingkungan, teknologi, pilihan strategi, proses dan kultur. Setiap organisasi mempunyai kerangka acuan yang berbeda, hal ini dipertegas lagi oleh pendapat Hall (1991: 248) dikemukakan bahwa dalam menilai efektivitas suatu organisasi baik organisasi publik maupun privat terdapat sejumlah model pendekatan yang dapat digunakan, diantaranya system Resource Model, The Goals Model dan Social Function Model.

Suatu pendekatan didalam arti bagaimana pendekatan atau teori terhadap pencapaian suatu tujuan.

Perspektif efektivitas menekankan tentang peran sentral dari pencapaian tujuan organisasi, dimana dalam menilai organisasi apakah dapat bertahan hidup maka dilakukan evaluasi yang relevan bagi suatu tujuan tertentu. Demikian banyak rangkaian kriteria yang digunakan untuk mengevaluasi efektivitas organisasi seperti apa yang dikemukakan diatas, akan tetapi untuk menentukan faktor-faktor yang mempengaruhi kriteria adalah sangat sulit sekali, karena harus melihat pada hasil-hasil penelitian terdahulu. Dengan dikemukakannya empat faktor yang berpengaruh terhadap efektivitas organisasi oleh Steers, maka dapat digambarkan sebagai berikut:

**Tabel 2.2 Faktor-Faktor Penyumbang Efektivitas Organisasi**

KARAKTERISTIK ORGANISASI	KARAKTERISTIK LINGKUNGAN	KARAKTERISTIK PEKERJA	KARAKTERISTIK PRAKTEK MANAJEMEN
--------------------------	--------------------------	-----------------------	---------------------------------

1.Struktur	:	1.Ekstern:	1. Keterikatan	1. Penyusunan
Desentralisasi		Kekomplekan	pada	tujuan strategis
Spesialisasi		Kestabilan	organisasi:	2. Pencarian
Formalisasi		Ketidaktentuan	Ketertarikan	pemanfaatan
Rentang Kendali		2.Intern:	Kemantapan kerja	dan sumber
2.Teknologi:		Orientasi pada	Keikatan	daya
Operasi		karya	(komitmen)	3. Menciptakan
Bahan		Pekerja sentris	2. Prestasi kerja:	lingkungan
Pengetahuan		Orientasi pada	Motivasi	prestasi
		imbangan	Tujuan	4. Kepemimpinan
		Hukuman	Kebutuhan	dan
		Keamanan vs	Kemampuan	pengambilan
		risiko	Kejelasan peran	5. Inovasi dan
		Keterbukaan VS		adaptasi
		pertahanan		organisasi

Sumber: Steers (1985: 8)

Adapun pengaruh 4 faktor tersebut terhadap efektivitas organisasi sebagai berikut:

#### 1. Karakteristik Organisasi

Karakteristik organisasi terdiri dari struktur dan teknologi. Struktur diartikan sebagai hubungan yang relatif tetap sifatnya, merupakan cara

suatu organisasi menyusun orang-orangnya untuk menciptakan sebuah organisasi yang meliputi faktor-faktor seperti desentralisasi pengendalian, jumlah spesialisasi pekerjaan, cakupan perumusan interaksi antar pribadi dan seterusnya. Secara singkat struktur diartikan sebagai cara bagaimana orang-orang akan dikelompokkan untuk menyelesaikan pekerjaan.

Teknologi menyangkut mekanisme suatu organisasi untuk mengubah masukan mentah menjadi keluaran jadi. Teknologi dapat memiliki berbagai bentuk, termasuk variasi-variasi dalam proses mekanisme yang digunakan dalam produksi, variasi dalam pengetahuan teknis yang dipakai untuk menunjang kegiatan menuju sasaran. Ciri organisasi yang berupa struktur organisasi meliputi faktor luasnya desentralisasi. Faktor ini akan mengatur atau menentukan sampai sejauhmana para anggota organisasi dapat mengambil keputusan. Faktor lainnya yaitu spesialisasi pekerjaan yang membuka peluang bagi para pekerja untuk mengembangkan diri dalam bidang keahliannya sehingga tidak mengekang daya inovasi mereka.

Faktor formalisasi berhubungan dengan tingkat adaptasi organisasi terhadap lingkungan yang selalu berubah, semakin formal suatu organisasi semakin sulit organisasi tersebut untuk beradaptasi terhadap lingkungan. Hal tersebut berpengaruh terhadap efektivitas organisasi karena faktor tersebut menyangkut para pekerja yang cenderung lebih terikat pada organisasi dan merasa lebih puas jika mereka mempunyai kesempatan mendapat tanggung jawab yang lebih besar dan mengandung lebih banyak variasi jika peraturan dan ketentuan yang ada dibatasi seminimal mungkin.

Harvey (dalam Steers, 1985: 99) menemukan bahwa semakin mantap teknologi sebuah organisasi, makin tinggi pula tingkat penstrukturannya yaitu tingkat spesialisasi, sentralisasi, spesifikasi tugas dan lain-lain. Efektivitas organisasi sebagian besar merupakan hasil bagaimana tingkat Indonesia dapat sukses memadukan teknologi dengan struktur yang tepat. Keselarasan antara struktur dan teknologi yang digunakan sangat mendukung terhadap pencapaian tujuan organisasi.

## 2. Karakteristik Lingkungan

Karakteristik lingkungan ini mencakup dua aspek yaitu internal dan eksternal. Lingkungan internal dikenal sebagai iklim organisasi. Yang meliputi macam-macam atribut lingkungan yang mempunyai hubungandengan segi-segi dan efektivitas khususnya atribut lingkungan yang mempunyai hubungan dengan segi-segi tertentu dari efektivitas khususnya atribut diukur pada tingkat individual. Lingkungan eksternal adalah kekuatan yang timbul dari luar batas organisasi yang mempengaruhi keputusan serta tindakan di dalam organisasi seperti kondisi ekonomi, pasar dan peraturan pemerintah. Hal ini mempengaruhi derajat kestabilan yang relatif dari lingkungan, derajat kompleksitas lingkungan dan derajat kestabilan lingkungan.

Steers (1985: 111) menyimpulkan bahwa dari penelitian yang dilakukan para ahliketerdugaan, persepsi dan reasionalitas merupakan faktor penting yang mempengaruhi hubungan lingkungan. Dalam hubungan terdapat suatu pola dimana tingkat keterdugaan dari keadaan lingkungan disaring oleh para pengambil keputusan dalam organisasi melalui

ketetapan persepsi yang tepat mengenai lingkungan dan pengambilan keputusan yang sangat rasional akan dapat memberikan sumbangan terhadap efektivitas organisasi.

### 3. Karakteristik Pekerja

Karakteristik pekerja berhubungan dengan peranan perbedaan individu para pekerja dalam hubungan dengan efektivitas. Para individu pekerja mempunyai pandangan yang berlainan, tujuan dan kemampuan yang berbeda-beda pula. Variasi sifat pekerja ini yang sedang menyebabkan perilaku orang yang berbeda satu sama lain. Perbedaan tersebut mempunyai pengaruh langsung terhadap efektivitas organisasi. Dua hal tersebut adalah rasa keterikatan terhadap organisasi dan prestasi kerja individu.

#### **2.4 Konsep Kinerja**

Terminologi kinerja sangat populer dikalangan publik dan pada umumnya dipahami dan didefinisikan secara jelas. Prawirosentono (1999: 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: 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 atau pelanggan. Dan kemudian Harry (1999: 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 (1993: 169), *output* ini merujuk pada jumlah produk yang dihasilkan oleh aktivitas internal, sedangkan Jhonson dan Levis melihat *output* dari sisi tujuan-tujuan public pada umumnya atau tujuan sebagian 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: 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 dikelola 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 (*outcome*) 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 pada tingkat pegawai atau pekerja, kinerja pada level ini dipengaruhi oleh tujuan pekerjaan, rancangan pekerjaan, dan manajemen pekerjaan serta karakteristik individu.

Sedangkan menurut Pamungkas (2000: 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: 158-159) menyatakan bahwa kinerja adalah sebagai ekspresi potensi berupa perilaku atau cara seseorang atau kelompok dalam melaksanakan sesuatu kegiatan atau 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: 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: 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: 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 mengolah 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 negatif 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 sebagai suatu lembaga yang mempunyai pengaruh besar dalam penyelenggaraan 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.

Di berbagai media masa istilah kinerja telah populer digunakan, namun seyogyanya definisi atau pengertian kinerja belum dicantumkan dalam kamus besar Bahasa Indonesia, sehingga menyulitkan masyarakat untuk mengetahuinya. Namun demikian, media masa Indonesia memberi padanan kata dalam Bahasa Inggris untuk istilah kinerja yaitu "*performance*". Menurut Soekidjo Notoadmodjo (2009:124), kinerja adalah hasil kerja yang dapat ditampilkan atau penampilan kerja seorang

karyawan. Dengan demikian kinerja seorang pegawai dapat diukur dari hasil kerja, hasil tugas, dan hasil kegiatan dalam kurun waktu tertentu.

Menurut Sadu Wasistiono (2002:51) pengertian kinerja adalah bukan hanya pada tataran keluaran (*output*) melainkan termasuk pula pada tataran nilai guna (*outcome*) dan dampak (*impact*). Sedangkan Anwar Prabu Mangkunegara (2009:67) memberi batasan terhadap kinerja bahwa “pengertian kinerja (prestasi kerja) adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya”.

Pengertian kinerja menurut Rue dan Byars dalam Pasolong (2008:175) didefinisikan sebagai tingkat pencapaian hasil atau “*the degree of accomplishment*”. Atau dengan kata lain, kinerja merupakan tingkat pencapaian tujuan organisasi. Armstrong dan Baron dalam Wibowo (2010:7) mengemukakan, “kinerja merupakan hasil pekerjaan yang mempunyai hubungan kuat dengan tujuan strategis organisasi, kepuasan konsumen, dan memberikan kontribusi pada ekonomi”.

Selanjutnya menurut Sudarmanto (2009:7), “konsep kinerja pada dasarnya merupakan perubahan atau pergeseran paradigma dari konsep produktivitas”. Menurut Andersen dalam Sudarmanto (2009:7), “paradigma produktivitas yang baru adalah paradigma kinerja secara aktual yang menuntut pengukuran secara aktual keseluruhan kinerja organisasi, tidak hanya efisiensi atau dimensi fisik, tetapi juga dimensi non fisik”.

Adapun menurut Tim Studi Pengembangan Sistem Akuntabilitas

Kinerja Instansi Pemerintah dalam Suropto (2011:3) “Kinerja adalah gambaran tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/ program/ kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dalam perumusan perencanaan strategis (*strategic planning*) suatu organisasi”. Gibson dalam Pasolong (2008:176) mengatakan bahwa, “kinerja seseorang ditentukan oleh kemampuan dan motivasinya untuk melaksanakan pekerjaan”.

Mangkunegara (2010:9) mengatakan bahwa, “Kinerja SDM adalah prestasi kerja atau hasil kerja (*output*) baik kualitas maupun kuantitas yang dicapai SDM persatuan periode waktu dalam melaksanakan tugas kerjanya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya”.

Dalam berbagai literatur pengertian tentang kinerja sangat beragam. Akan tetapi, dari berbagai perbedaan pengertian, dapat dikategorikan dalam dua garis besar pengertian di bawah ini:

1. Kinerja merujuk pengertian sebagai hasil. Dalam konteks hasil, Bernandin dalam Sudarmanto (2009:8) menyatakan bahwa: “kinerja merupakan catatan hasil yang diproduksi (dihasilkan) atas fungsi pekerjaan tertentu atau aktivitas-aktivitas selama periode waktu tertentu”.
2. Kinerja merujuk pengertian sebagai perilaku. Terkait dengan kinerja sebagai perilaku, Murphy dalam Sudarmanto (2009:8) menyatakan bahwa: “kinerja merupakan seperangkat perilaku yang relevan dengan tujuan organisasi atau unit organisasi tempat orang bekerja”.

Kinerja dalam suatu organisasi menurut Wibowo (2010:7) adalah tentang melakukan pekerjaan dan hasil yang dicapai dari pekerjaan tersebut. Kinerja adalah tentang apa yang dikerjakan dan bagaimana cara mengerjakannya. Kinerja di dalam suatu organisasi dilakukan oleh segenap sumber daya manusia dalam organisasi, baik unsur pimpinan maupun pekerja.

Terkait dengan konsep kinerja, Rummler dan Brache dalam Sudarmanto (2009:7-8) mengemukakan ada 3 (tiga) level kinerja, yaitu:

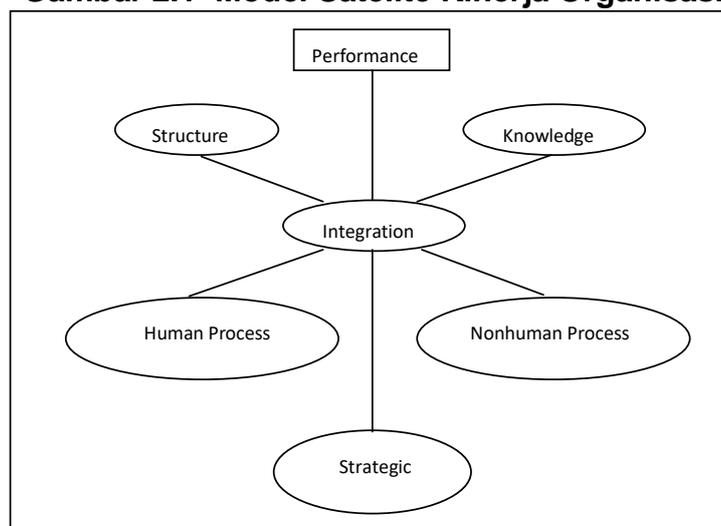
1. Kinerja organisasi; merupakan pencapaian hasil (*outcome*) pada level atau unit analisis organisasi. Kinerja pada level organisasi ini terkait dengan tujuan organisasi, rancangan organisasi, dan manajemen organisasi.
2. Kinerja proses; merupakan kinerja pada proses tahapan dalam menghasilkan produk atau pelayanan. Kinerja pada level proses ini dipengaruhi oleh tujuan proses, rancangan proses, dan manajemen proses.
3. Kinerja individu/pekerjaan; merupakan pencapaian atau efektivitas pada tingkat pegawai atau pekerjaan. Kinerja pada level ini dipengaruhi oleh tujuan pekerjaan, rancangan pekerjaan, dan manajemen pekerjaan serta karakteristik individu.

#### **2.4.1 Model Kinerja**

Proses kinerja organisasional dipengaruhi oleh banyak faktor. Hersey, Blanchard, dan Johnson dalam Wibowo (2010:98) menggambarkan

hubungan antara kinerja dengan faktor-faktor yang memengaruhi dalam bentuk *Satelite Model*. Menurut *Satelite Model*, kinerja organisasi diperoleh dari terjadinya integrasi dari faktor-faktor pengetahuan, sumber daya bukan manusia, posisi strategis, proses sumber daya manusia, dan struktur. Kinerja dilihat sebagai pencapaian tujuan dan tanggung jawab bisnis dan sosial dari perspektif pihak yang mempertimbangkan.

**Gambar 2.1 Model Satelite Kinerja Organisasi**



Sumber: Paul Hersey, Kenneth H. Blanchard, dan Dewey E. Johnson dalam Wibowo (2010:99)

Pendapat lain tentang faktor-faktor yang memengaruhi kinerja, antara lain dikemukakan Armstrong dan Baron dalam Wibowo (2010:100), yaitu sebagai berikut:

1. *Personal Factors*, ditunjukkan oleh tingkat keterampilan, kompetensi yang dimiliki, motivasi, dan komitmen individu.
2. *Leadership Factors*, ditunjukkan oleh kualitas dorongan, bimbingan, dan dukungan yang dilakukan manajer dan *team leader*.
3. *Team Factors*, ditunjukkan oleh kualitas dukungan yang diberikan oleh rekan sekerja.
4. *System Factors*, ditunjukkan oleh adanya sistem kerja dan fasilitas yang diberikan organisasi.
5. *Contextual/Situational Factors*, ditunjukkan oleh tingginya tingkat tekanan dan perubahan lingkungan internal dan eksternal.

Berdasarkan pendapat beberapa pakar, Hersey, Blanchard, dan Johnson dalam Wibowo (2010:101) merumuskan adanya tujuh faktor kinerja yang memengaruhi kinerja dan dirumuskan dengan akronim ACHIEVE.

1. A – *Ability (knowledge dan skill)*
2. C – *Clarity (understanding atau role perception)*
3. H – *Help (organizational support)*
4. I – *Incentive (motivation atau willingness)*
5. E – *Evaluation (coaching dan performance feedback)*
6. V – *Validity (valid dan legal personnel practices)*
7. E – *Environment (environmental fit)*

Adapun menurut Pasolong (2008:186), faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja suatu organisasi dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Kemampuan

Pada dasarnya kemampuan menurut Robbins, adalah suatu kapasitas individu untuk mengerjakan berbagai tugas dalam suatu pekerjaan. Kemampuan tersebut dapat dilihat dari dua segi, yaitu (1) kemampuan intelektual, yaitu kemampuan yang diperlukan untuk melakukan kegiatan mental, dan (2) kemampuan fisik, yaitu kemampuan yang diperlukan untuk melakukan tugas-tugas yang menuntut stamina, kecekatan, kekuatan, dan keterampilan.

2. Kemauan

Kemauan atau motivasi menurut Robbins, adalah kesediaan untuk mengeluarkan tingkat upaya yang tinggi untuk tujuan organisasi.

3. Energi

Tanpa adanya energi psikis dan fisik yang mencukupi, perbuatan kreatif pegawai terhambat.

4. Teknologi

Penerapan teknologi menurut Bill Creech, adalah lebih cenderung positif dan proaktif pegawai dalam melakukan pekerjaan, karena mereka memandang teknologi sebagai teman, bukan sebagai musuh untuk meningkatkan kinerja.

5. Kompensasi

Kompensasi adalah sesuatu yang diterima oleh pegawai sebagai balas jasa atas kinerja dan bermanfaat baginya.

6. Kejelasan Tujuan

Kejelasan tujuan merupakan faktor penentu dalam pencapaian kinerja.

7. Keamanan.

Selain itu, menurut Keith Davis dalam Mangkunegara (2010: 13) faktor yang mempengaruhi pencapaian kinerja adalah faktor kemampuan (*ability*) dan faktor motivasi (*motivation*), dengan rumus seperti di bawah ini:

1.  $Human\ Performance = Ability \times Motivation$

2.  $Motivation = Attitude \times Situation$

3.  $Ability = Knowledge \times Skill$

a. Faktor Kemampuan (*Ability*)

Secara psikologis, kemampuan (*ability*) terdiri dari kemampuan potensi (IQ) dan kemampuan *reality* (*knowledge + skill*). Artinya, pimpinan dan karyawan yang memiliki IQ di atas rata-rata (IQ 110120) apalagi IQ *superior*, *very superior*, *gifted* dan *genius* dengan pendidikan yang memadai untuk jabatannya dan terampil dalam mengerjakan pekerjaan sehari-hari, maka akan lebih mudah mencapai kinerja maksimal.

b. Faktor Motivasi (*Motivation*)

Motivasi diartikan suatu sikap (*attitude*) pimpinan dan karyawan terhadap situasi kerja (*situation*) di lingkungan organisasinya. Mereka yang bersikap positif (pro) terhadap situasi kerjanya akan menunjukkan motivasi kerja tinggi dan sebaliknya jika mereka bersikap negatif (kontra) terhadap situasi kerjanya akan menunjukkan

motivasi kerja yang rendah. Situasi kerja yang dimaksud mencakup antara lain hubungan kerja, fasilitas kerja, iklim kerja, kebijakan pimpinan, pola kepemimpinan kerja dan kondisi kerja.

Kinerja seorang pegawai ditentukan oleh banyak faktor, baik dari faktor karyawan itu sendiri maupun faktor lingkungan organisasi itu sendiri. Menurut Gibson (1977) dalam Soekidjo Notoadmodjo (2009:124-125), faktor yang mempengaruhi kinerja seseorang dikelompokkan menjadi tiga faktor utama yaitu:

- a. Variabel individu, yang terdiri dari pemahaman terhadap pekerjaannya, pengalaman kerja, latar belakang keluarga, tingkat sosial ekonomi, dan faktor demografi (umur, jenis kelamin, etnis, dan sebagainya).
- b. Variabel organisasi, yang antara lain terdiri dari kepemimpinan, desain pekerjaan, sumber daya yang lain, struktur organisasi, dan sebagainya.
- c. Variabel psikologis, yang terdiri dari persepsi terhadap pekerjaan, sikap terhadap pekerjaan, motivasi, kepribadian, dan sebagainya.

#### **2.4.2 Aspek-Aspek Kinerja**

Menurut Anwar Prabu Mangkunegara (2005:18), aspek-aspek standar dalam kinerja dapat dibedakan menjadi dua macam yaitu:

- a. Aspek kuantitatif meliputi (1) proses kerja dan kondisi kerja; (2) waktu yang digunakan dan lamanya pelaksanaan pekerjaan; (3) jumlah

kesalahan dalam melaksanakan pekerjaan; dan (4) jumlah dan jenis pemberian pelayanan dalam bekerja.

- b. Aspek kualitatif, meliputi (1) ketepatan kerja dan kualitas pekerjaan; (2) tingkat kemampuan dalam bekerja; (3) kemampuan menganalisis data atau informasi, kemampuan atau kegagalan menggunakan mesin atau peralatan, dan (4) kemampuan mengevaluasi (keluhan atau keberatan konsumen).

### **2.4.3 Penilaian Kinerja**

Instansi pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, penilaian kinerja sangat berguna untuk menilai kuantitas, kualitas, dan efisiensi pelayanan, memotivasi para birokrat pelaksana, serta memonitor pemerintah agar lebih memperhatikan kebutuhan masyarakat yang dilayani, dan menuntun perbaikan dalam pelayanan publik. Sehingga, informasi mengenai kinerja tentu sangat berguna untuk menilai seberapa jauh pelayanan yang diberikan oleh organisasi itu memenuhi harapan dan memuaskan pengguna jasa. Dengan melakukan penilaian terhadap kinerja, maka upaya untuk memperbaiki kinerja bisa dilakukan secara lebih terarah dan sistematis. Disamping itu, dengan adanya informasi kinerja maka *benchmarking* dengan mudah bisa dilakukan dan dorongan untuk memperbaiki kinerja bisa diciptakan.

Meskipun demikian, penilaian tersebut tidak selalu efektif mengingat terbatasnya informasi mengenai kinerja birokrasi publik, serta kinerja belum dianggap sebagai suatu hal yang mendasar oleh pemerintah, disamping kompleksitas indikator kinerja yang biasanya digunakan untuk mengukur

kinerja birokrasi publik, birokrasi publik memiliki *stakeholders* yang banyak dan memiliki kepentingan yang berbeda-beda. Kesulitan lain dalam menilai kinerja birokrasi publik muncul karena tujuan dan misi birokrasi publik seringkali bukan hanya sangat kabur, tetapi juga bersifat multidimensional sebagai akibat banyaknya kepentingan yang sering berbenturan satu sama lain.

Penilaian kinerja birokrasi publik tidak cukup hanya dilakukan dengan menggunakan indikator-indikator yang melekat pada birokrasi itu seperti efisiensi dan efektivitas, tetapi harus dilihat juga dari indikator-indikator yang melekat pada pengguna jasa, seperti kepuasan, akuntabilitas dan responsivitas. Agus Dwiyanto (2008:50-51) mengemukakan beberapa indikator yang dapat digunakan dalam mengukur kinerja birokrasi publik, yaitu:

a. Produktivitas

Konsep produktivitas tidak hanya mengukur tingkat efisiensi, tetapi juga efektivitas pelayanan. Produktivitas pada umumnya dipahami sebagai rasio antara *input* dengan *output*. Pada tataran ini, konsep produktivitas dirasa terlalu sempit sehingga *General Accounting Office* (GAO) mencoba mengembangkan satu ukuran produktivitas yang lebih luas dengan memasukkan seberapa besar pelayanan publik itu memiliki hasil yang diharapkan sebagai salah satu indikator kinerja yang penting.

Isu mengenai kualitas layanan cenderung menjadi semakin penting dalam menjelaskan kinerja organisasi publik. Banyak pandangan negatif

mengenai organisasi publik muncul karena ketidakpuasan masyarakat terhadap kualitas layanan yang diterima dari organisasi publik. Dengan demikian, kepuasan masyarakat terhadap layanan dapat dijadikan indikator kinerja organisasi publik, sebab akses untuk mendapatkan informasi mengenai kualitas layanan relatif sangat mudah dan murah.

b. Responsivitas

Responsivitas adalah kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan serta mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Dalam konteks ini, responsivitas mengacu pada keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Responsivitas dimasukkan sebagai salah satu indikator kinerja karena responsivitas secara langsung menggambarkan kemampuan organisasi publik dalam menjalankan misi dan tujuannya, terutama untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Responsivitas yang rendah ditunjukkan dengan ketidak selarasan antara pelayanan dengan kebutuhan masyarakat yang secara otomatis kinerja organisasi tersebut jelek. Hal tersebut jelas menunjukkan kegagalan organisasi dalam mewujudkan misi dan tujuan organisasi.

c. Responsibilitas

Responsibilitas menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan organisasi publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang

benar atau sesuai dengan kebijakan organisasi, baik yang eksplisit maupun implisit (Lenvine, 1990). Oleh sebab itu, tanggung jawab bisa saja pada suatu ketika berbenturan dengan responsivitas.

d. Akuntabilitas

Akuntabilitas publik menunjuk pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk pada para pejabat politik yang dipilih oleh rakyat. Asumsinya adalah bahwa para pejabat politik tersebut dipilih oleh rakyat, sehingga dengan sendirinya akan selalu merepresentasikan kepentingan rakyat. Dalam konteks ini, konsep akuntabilitas publik dapat digunakan untuk melihat seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik itu konsisten dengan kehendak masyarakat banyak. Kinerja organisasi publik tidak hanya bisa dilihat dari ukuran internal yang dikembangkan oleh organisasi publik atau pemerintah seperti pencapaian target, akan tetapi kinerja sebaiknya harus dinilai dari ukuran eksternal seperti nilai-nilai dan norma yang berlaku dalam masyarakat. Suatu kegiatan organisasi publik memiliki akuntabilitas yang tinggi kalau kegiatan itu dianggap benar dan sesuai dengan nilai dan norma yang berkembang dalam masyarakat.

Selain itu, menurut Garry Dessler (2010:329), penilaian kinerja mencakup indikator-indikator berikut:

1. Kualitas. Akurasi, ketelitian dan tingkat yang dapat diterimanya kinerja perusahaan.

2. Produktivitas. Kuantitas dan efisiensi yang dihasilkan pekerjaan dalam periode waktu tertentu.
3. Pengetahuan mengenai pekerjaan. Keahlian praktis dan teknik dan informasi yang digunakan pekerjaan.
4. Kepercayaan. Tingkatan dimana karyawan dapat dipercaya berkaitan dengan penyelesaian pekerjaan dan penindaklanjutannya.
5. Ketersediaan. Tingkatan dimana karyawan tepat waktu, mengobservasi penentuan waktu istirahat/jam makan, dan keseluruhan catatan kehadiran.
6. Kebebasan. Tingkatan kinerja pekerjaan dengan sedikit atau tanpa supervisi.

Selanjutnya menurut Hasibuan dalam Prabu Mangkunegara (2007), kinerja pegawai memiliki beberapa indikator diantaranya adalah:

1. Kesetiaan yang mencakup bahwa pegawai tidak membocorkan rahasia dan taat pada aturan organisasi;
2. Hasil kerja yang berkaitan dengan kesesuaian target dengan tujuan serta tingkat pencapaian hasil;
3. Kejujuran yang berkaitan dengan melaporkan kegiatan dengan sebenarnya dan menyampaikan amanat;
4. Kedisiplinan yang berkaitan dengan datang tepat waktu dan tidak meninggalkan pekerjaan;
5. Kreatifitas yang berkaitan dengan menyelesaikan pekerjaan dengan baik dan membuat prestasi kerja.

#### 2.4.4 Pendekatan dan Pengukuran Kinerja

Gomez dalam Sudarmanto (2009:10): menyebutkan bahwa mengukur kinerja pegawai terkait dengan alat pengukuran kinerja yang digunakan. Secara garis besar diklasifikasikan dalam dua, yaitu: *pertama*, tipe penilaian yang dipersyaratkan; dengan penilaian relatif dan penilaian absolut. Penilaian relatif merupakan model penilaian dengan membandingkan kinerja seseorang dengan orang lain dalam jabatan yang sama. Model penilaian ini akan menghasilkan peningkatan kinerja antarpegawai dalam kelompok pekerjaan. *Kedua*, fokus pengukuran kinerja dengan 3 model, yaitu: penilaian kinerja berfokus sifat (*trait*), berfokus perilaku dan berfokus hasil.

Terkait dengan ukuran dan standar kinerja, David Devries dkk (2009:27 ) menyatakan bahwa dalam melakukan pengukuran kinerja ada 3 (tiga) pendekatan, yaitu:

1. Pendekatan *personality trait*, yaitu dengan mengukur: kepemimpinan, inisiatif, sikap dan kemampuan.
  - a. Kepemimpinan dalam kinerja dianggap oleh DeVries (2009:27) sebagai komponen penting dalam mengukur kinerja organisasi dalam aspek *personal traits* SDM organisasi. Kepemimpinan organisasi dianggap mempengaruhi kinerja dalam hal bagaimana pemimpin mampu mempengaruhi anggotanya untuk bekerja untuk mencapai tujuan organisasi.

- b. Inisiatif dalam kinerja menurut DeVries (2009:27) adalah bentuk inisiasi yang dilakukan organisasi dalam mencapai tujuan yang diharapkan.
  - c. Sikap dalam pandangan DeVries (2009:27) berkaitan dengan sifat yang ditunjukkan oleh anggota organisasi dalam bekerja untuk mencapai tujuan organisasi.
  - d. Kemampuan sumber daya manusia organisasi adalah elemen kunci dalam pencapaian tujuan organisasi. Jika kemampuan SDM rendah, maka akan mempengaruhi kinerja organisasi (DeVries, 2009:27).
2. Pendekatan perilaku, yaitu dengan mengukur: umpan balik, kemampuan presentasi, respon terhadap komplain pelanggan.
- a. Umpan balik/*Feedback* diukur melalui respon yang diberikan oleh organisasi atau anggotanya kepada customer atau publik sehingga menjadi dasar dalam mengukur dan mengevaluasi kinerja (DeVries, 2009).
  - b. Kemampuan presentase anggota organisasi merupakan faktor penting dalam proses pelaksanaan aktivitas organisasi. Dimana skill yang dimiliki dianggap akan menunjang *performance* organisasi DeVries (2009:27).
  - c. Respon organisasi dalam menghadapi komplain pelanggan menjadi salah satu faktor yang menilai sejauh mana kinerja organisasi. Jika respon terhadap komplain pelanggan negatif, maka organisasi dianggap berkinerja buruk.

3. Pendekatan hasil, yaitu dengan mengukur: kemampuan produksi, kemampuan menyelesaikan produk sesuai jadwal, peningkatan produksi/penjualan.
  - a. Kemampuan produksi organisasi baik dalam bentuk barang dan jasa atau produk adalah salah satu faktor yang dinilai dalam kinerja. Terutama organisasi sektor bisnis.
  - b. Kemampuan penyelesaian produk dengan tepat waktu menjadi penting mengingat keterlambatan dapat mempengaruhi produktivitas kinerja.
  - c. Peningkatan produksi atau produktivitas organisasi adalah hal penting yang harus diukur, jika mengalami stagnasi dalam produktivitasnya akan berdampak pada kinerja organisasi.

Ukuran-ukuran dijadikan tolak ukur dalam menilai kinerja. John Miner dalam Sudarmanto (2009:11), mengemukakan 4 (empat) dimensi yang dapat dijadikan sebagai tolak ukur dalam menilai kinerja, yaitu:

1. Kualitas, yaitu; tingkat kesalahan, kerusakan, kecermatan.
  2. Kuantitas, yaitu; jumlah pekerjaan yang dihasilkan.
  3. Penggunaan waktu dalam kerja, yaitu; tingkat ketidakhadiran, keterlambatan, waktu kerja efektif/jam kerja hilang.
  4. Kerja sama dengan orang lain dalam bekerja.
- Untuk mengukur kinerja suatu organisasi tidak mungkin dapat dilakukan sebelum mengetahui lebih dahulu tujuan yang telah ditetapkan oleh organisasi atau entitas. Kinerja (*performance*) merupakan suatu hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau kelompok orang dalam suatu

organisasi sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing, dalam rangka mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai moral dan etika (Prawirosentono, 1999).

Pengukuran kinerja sebenarnya adalah proses untuk mengukur kesesuaian realisasi dengan tujuan yang ditetapkan. Tujuan suatu organisasi pada umumnya diturunkan dari perencanaan strategis, yaitu dimulai dari visi, misi, falsafah dan kebijakan. Selanjutnya perumusan tujuan, sasaran, penyusunan program dan anggaran serta penetapan tugas dan fungsi harus mengacu pada perencanaan strategis yang sudah ditetapkan. Jadi pengukuran kinerja adalah suatu metode atau alat yang digunakan untuk mencatat dan menilai pencapaian pelaksanaan kegiatan berdasarkan tujuan, sasaran dan strategi sehingga dapat diketahui kemajuan organisasi serta meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas.

Meningkatnya kesadaran masyarakat terhadap penyelenggaraan administrasi publik memicu timbulnya gejolak yang berakar pada ketidakpuasan, dikarenakan kinerja instansi pemerintah kini lebih banyak mendapat sorotan masyarakat dan mempertanyakan manfaat yang mereka peroleh atas pelayanan instansi pemerintah. Kondisi ini akan mendorong kebutuhan adanya suatu pengukuran kinerja terhadap para penyelenggara negara yang telah menerima amanat dari rakyat. Pengukuran tersebut akan melihat seberapa jauh kinerja yang telah dihasilkan dalam suatu periode tertentu dibandingkan dengan yang telah direncanakan.

Secara umum tujuan pemerintah daerah dapat dikelompokkan menjadi dua yakni: pertama, memberikan pelayanan kepada masyarakat dan kedua, mengumpulkan dan mendistribusikan sumber daya. Sehingga cakupan dan cara mengukur indikator kinerja sangat menentukan apakah suatu organisasi publik dapat dikatakan berhasil atau tidak (Keban, 1995:74). Lebih lanjut Keban menjelaskan bahwa ketepatan pengukuran seperti cara atau metode pengumpulan data untuk mengukur kinerja juga sangat menentukan penilaian akhir kinerja.

Whittaker (1993:129) menyebutkan bahwa pengukuran kinerja merupakan suatu alat manajemen untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas (dalam LAN, 2000). Pengukuran kinerja mempunyai makna ganda, yaitu pengukuran kinerja sendiri dan evaluasi kinerja, dimana untuk melaksanakan kedua hal tersebut terlebih dahulu harus ditentukan tujuan dari suatu program secara jelas. Pengukuran kinerja merupakan jembatan antara perencanaan strategis dengan akuntabilitas, sehingga suatu pemerintah daerah dapat dikatakan berhasil jika terdapat bukti-bukti atau indikator-indikator atau ukuran-ukuran capaian yang mengarah pada pencapaian misi. Teknik dan metode yang digunakan dalam menganalisis kinerja kegiatan, yang pertama-tama dilakukan adalah dengan melihat sejauh mana adanya kesesuaian antara program dan kegiatannya. Program dan kegiatan merupakan program dan kegiatan sebagaimana yang tertuang dalam perencanaan strategis pemerintah daerah yang bersangkutan.

Donald dan Lawton (dalam Keban, 1995) mengatakan bahwa penilaian kinerja organisasi dapat digunakan sebagai ukuran keberhasilan suatu organisasi dalam kurun waktu tertentu dan penilaian tersebut juga dapat dijadikan input bagi perbaikan dan peningkatan kinerja organisasi. Sementara itu, Bernadin (1998) mengatakan bahwa sistem penilaian kinerja harus disusun dan diimplementasikan dengan suatu, (1) prosedur formal standar, (2) berbasis pada analisis jabatan, dan (3) hasilnya didokumentasikan dengan baik, dengan (4) penilai yang memiliki kapasitas dan kompetensi yang dapat dipertanggung jawabkan.

Masalah pengukuran kinerja baik organisasi publik maupun swasta terkait erat dengan akuntabilitas dan kinerja dari institusi yang bersangkutan, sebagaimana apa yang dikemukakan oleh Johson dan Levwn (1991:189): *the problem of measuring the performance of private and public sector organization is fundamental to any society concerned with ccountability and performance of its institutions*".

Menurut Bernandin dalam Sudarmanto (2009:12) menyampaikan ada 6 (enam) kriteria dasar atau dimensi untuk mengukur kinerja, yaitu:

1. *Quality* terkait dengan proses atau hasil mendekati sempurna atau ideal dalam memenuhi maksud atau tujuan.
2. *Quantity* terkait dengan satuan jumlah atau kuantitas yang dihasilkan.
3. *Timeliness* terkait dengan waktu yang diperlukan dalam menyelesaikan aktivitas atau menghasilkan produk.

4. *Cost-effectiveness* terkait dengan tingkat penggunaan sumber-sumber organisasi (orang, uang, material, teknologi) dalam mendapatkan atau memperoleh hasil atau pengurangan pemborosan dalam penggunaan sumber-sumber organisasi.
5. *Need for supervision* terkait dengan kemampuan individu dapat menyelesaikan pekerjaan atau fungsi-fungsi pekerjaan tanpa asistensi pimpinan atau intervensi pengawasan pimpinan.
6. *Interpersonal impact* terkait dengan kemampuan individu dalam meningkatkan perasaan harga diri, keinginan baik, dan kerja sama diantara sesama pekerja dan anak buah.

Adapun Hasibuan dalam Mangkunegara (2010:17), mengemukakan bahwa aspek-aspek yang dinilai kinerja mencakup sebagai berikut:

- 1) Kesetiaan
- 2) Hasil kerja
- 3) Kejujuran
- 4) Kedisiplinan
- 5) Kreativitas
- 6) Kerja sama
- 7) Kepemimpinan
- 8) Kepribadian
- 9) Prakarsa
- 10) Kecakapan
- 11) Tanggung jawab.

Sedangkan menurut Umar dalam Mangkunegara (2010:17), membagi aspek-aspek kinerja sebagai berikut:

- 1) Mutu pekerjaan
- 2) Kejujuran karyawan
- 3) Inisiatif
- 4) Kehadiran
- 5) Sikap
- 6) Kerja sama
- 7) Keandalan
- 8) Pengetahuan tentang pekerjaan
- 9) Tanggung jawab
- 10) Pemanfaatan waktu kerja.

#### **2.4.5 Pengukuran Kinerja Organisasi dalam Perspektif *Balanced Scorecard***

Permasalahan yang menyebabkan organisasi mengalami kegagalan dalam mengimplementasi rencana-rencana strategis tersebut antara lain, pertama hambatan visi, dimana tidak banyak orang dalam organisasi memahami strategi organisasi mereka, yang kedua hambatan orang, banyak orang dalam organisasi memiliki tujuan yang tidak terkait dengan strategi organisasi, yang ketiga hambatan sumber daya waktu, energi dan uang tidak dialokasikan pada hal-hal yang penting dalam organisasi, dan yang keempat hambatan manajemen, manajemen menghabiskan terlalu sedikit waktu untuk strategi organisasi dan terlalu banyak waktu untuk pembuatan keputusan taktis jangka pendek (Gaspersz 2003).

Untuk itu organisasi membutuhkan alat komunikasi yang dapat digunakan untuk mengkomunikasikan rencana-rencana strategis tersebut

kepada semua anggota organisasi. Alat komunikasi yang bisa digunakan oleh organisasi adalah *Balanced Scorecard* (Malina dan Selto 2001).

*Balanced Scorecard* mengartikan visi dan strategi suatu organisasi kedalam seperangkat ukuran yang menyeluruh yang memberi kerangka kerja bagi pengukuran dan sistem manajemen strategis (Kaplan dan Norton 1996) Jika visi dan strategi dapat dinyatakan dalam strategis, ukuran-ukuran dan target yang jelas, yang kemudian dikomunikasikan kepada setiap anggota organisasi, diharapkan setiap anggota organisasi dapat mengerti dan mengimplementasikannya agar visi dan strategi organisasi tercapai.

Pada pertama kali dikenalkannya konsep *Balanced Scorecard* pada tahun 1990 oleh Robert S Kaplan dan David P Norton, *Balanced Scorecard* hanya digunakan sebagai alat pengukuran kinerja pada organisasi bisnis *Balanced Scorecard* sebagai suatu sistem pengukuran kinerja dapat digunakan sebagai alat pengendalian, analisa dan merevisi strategi organisasi (Campbell et al 2002).

*Balanced Scorecard* bukan hanya digunakan oleh organisasi bisnis tapi juga oleh organisasi public. *Balanced Scorecard* dapat membantu organisasi publik dalam mengontrol keuangan dan mengukur kinerja organisasi (Modell 2004). Organisasi publik adalah organisasi yang didirikan dengan tujuan memberikan pelayanan kepada masyarakat. Hal ini menyebabkan organisasi publik diukur keberhasilannya melalui efektivitas dan efisiensi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Untuk itu organisasi publik harus menetapkan indikator-indikator dan target pengukuran kinerja yang berorientasi kepada masyarakat. Pengukuran

kinerja pada organisasi publik dapat meningkatkan pertanggungjawaban dan memperbaiki proses pengambilan keputusan (Iltner dan Larcker 1998)

Sehingga organisasi publik dapat menggunakan *Balanced Scorecard* dalam menterjemahkan misi organisasi kedalam serangkaian tindakan untuk melayani masyarakat. Dengan adanya perbedaan-perbedaan antara organisasi bisnis dan publik, maka *Balanced Scorecard* harus dimodifikasikan terlebih dahulu agar sesuai dengan kebutuhan organisasi publik (Rohm 2003). *Balanced Scorecard* merupakan sistem manajemen strategis yang menterjemahkan visi dan strategi suatu organisasi kedalam tujuan dan ukuran operasional (Hansen dan Mowen 2003). Tujuan dan ukuran operasional tersebut kemudian dinyatakan dalam empat perspektif yaitu perspektif finansial, pelanggan (*customers*), proses bisnis internal (*internal business process*), serta pembelajaran dan pertumbuhan (*learning and growth*) (Kaplan dan Norton, 1996:211)

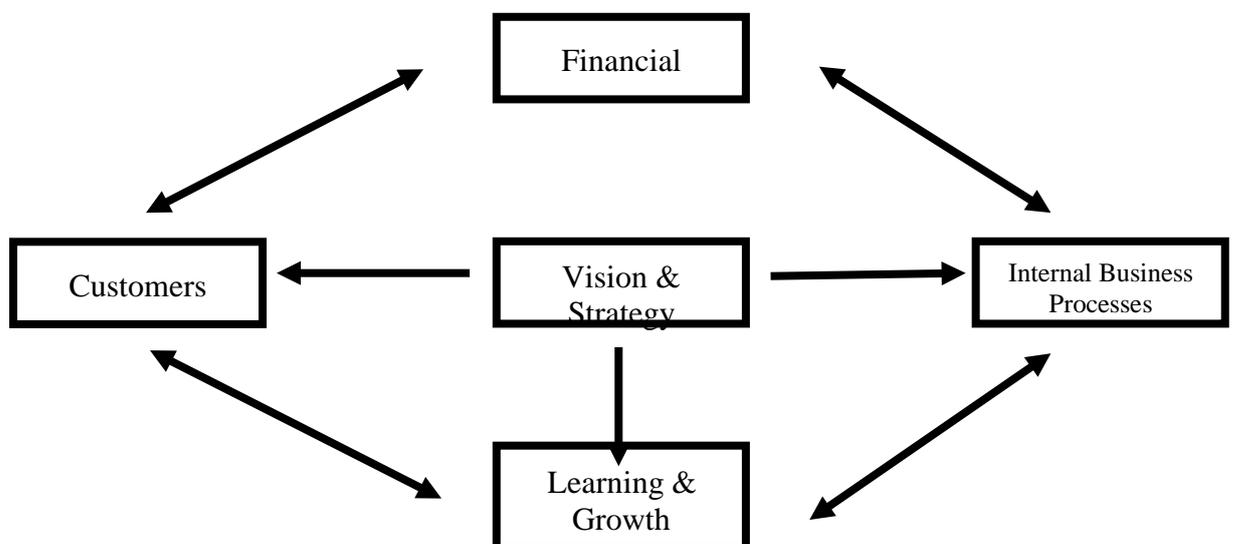
Perspektif finansial menggambarkan keberhasilan finansial yang dicapai oleh organisasi atas aktivitas yang dilakukan dalam 3 (tiga) perspektif lainnya. Perspektif pelanggan menggambarkan pelanggan dan segmen pasar dimana organisasi berkompetisi. Perspektif proses bisnis internal mengidentifikasi proses-proses yang penting pelanggan dan pemilik organisasi.

Perspektif pembelajaran dan pertumbuhan menggambarkan kemampuan organisasi untuk menciptakan pertumbuhan jangka panjang. *Balanced Scorecard* adalah sekumpulan ukuran kinerja mencakup empat

perspektif. Yaitu perspektif keuangan, perspektif pelanggan, perspektif proses internal, dan perspektif pertumbuhan dan pembelajaran.

Sedangkan pendapat lain menyatakan bahwa *Balanced Scorecard* adalah sekumpulan target kinerja dengan pendekatan pengukuran kinerja yang menitikberatkan pemenuhan seluruh tujuan organisasi sehubungan dengan faktor sukses kritis, seperti pelanggan pegawai rekan bisnis, pemegang saham dan masyarakat. *Balanced Scorecard* sebagai suatu sistem manajemen yang mengintegrasikan visi, strategi dan keempat perspektif secara seimbang ditunjukkan dalam gambar berikut.

**Gambar 2.2 Basic Design of a Balanced Scocercard Performance System**



Sumber : Rohm (2003)

Terdapat 4 (empat) perspektif yang kemudian oleh masing-masing perspektif visi dan strategi tersebut dinyatakan dalam bentuk tujuan yang ingin dicapai oleh organisasi, ukuran (*measures*) dari tujuan, fargel yang diharapkan dimasa yang akan datang serta inisiatif-inisiatif atau program yang harus dilaksanakan untuk memenuhi tujuan-tujuan strategis. Menurut Kaplan (Kaplan, 1996.15) "*can measure if you can manage*". Pendapat ini menjadi dasar pemikiran untuk melakukan pengukuran terhadap semua aktivitas yang dilakukan oleh perusahaan, baik aktivitas yang dapat diukur secara kualitatif maupun kuantitatif. Pengukuran terhadap keempat perspektif tersebut adalah :

1. Perspektif Keuangan

Menurut Kaplan (Kaplan, 1996) pada saat perusahaan melakukan pengukuran secara finansial, maka hal pertama yang harus dilakukan adalah mendeteksi keberadaan industri yang dimilikinya. Perspektif keuangan mengacu pada konsekuensi keuangan global dari ketiga perspektif lainnya. Perspektif keuangan memiliki tiga tema strategis, yaitu pertumbuhan pendapatan, penurunan biaya, dan pemanfaatan asset.

2. Perspektif Pelanggan

Perspektif pelanggan adalah sumber komponen pendapatan dari tujuan keuangan. Dalam *Balanced Scorecard* mengidentifikasi

bagaimana kondisi pelanggan mereka dan segmen pasar yang telah dipilih oleh perusahaan untuk bersaing dengan kompetitor mereka.

Segmen yang telah mereka pilih ini mencerminkan keberadaan pelanggan tersebut sebagai sumber pendapatan mereka. Pengukuran kinerja organisasi dalam perspektif ini, dilakukan dengan lima aspek utama (Kaplan, 1996: 67), yaitu :

- a. Pengukuran Pangsa Pasar. Pengukuran terhadap besarnya pangsa pasar perusahaan mencerminkan proporsi bisnis dalam suatu area bisnis tertentu yang diungkapkan dalam bentuk uang, jumlah pelanggan, atau unit volume yang terjual atas setiap unit produk yang terjual.
- b. Pengukuran Retensi Pelanggan. Pengukuran dapat dilakukan dengan mengetahui besarnya presentase pertumbuhan bisnis dengan jumlah pelanggan yang saat ini dimiliki oleh perusahaan.
- c. Pengukuran Akuisisi Pelanggan. Pengukuran dapat dilakukan melalui presentase jumlah penambahan *customer* baru dan perbandingan total penjualan dengan jumlah pelanggan baru yang ada
- d. Pengukuran Kepuasan Pelanggan. Pengukuran terhadap tingkat kepuasan pelanggan ini dapat dilakukan dengan berbagai macam teknik diantaranya adalah survei melalui surat (pos), *interview* melalui telepon, atau personal *interview*
- e. Pengukuran Probabilitas Pelanggan. Pengukuran terhadap probabilitas pelanggan dapat dilakukan dengan menggunakan teknik *Activity Based Costing* (ABC). Oleh karena aspek tersebut masih

bersifat terbatas, maka perlu dilakukan pengukuran-pengukuran yang lain, yaitu pengukuran terhadap semua aktivitas yang mencerminkan nilai tambah bagi pelanggan yang berada pada pangsa pasar perusahaan. Pengukuran tersebut dapat berupa atribut produk/jasa yang diberikan kepada pelanggan (seperti kegunaan, kualitas, dan harga) hubungan/kedekatan antar pelanggan (seperti pengalaman membeli dan hubungan personal) image dan reputasi produk/jasa di mata pelanggan.

### 3. Perspektif Proses Bisnis Internal

Perspektif proses adalah sarana untuk menciptakan nilai pelanggan dan pemegang saham. Jadi menyangkut identifikasi proses yang diperlukan untuk mencapai tujuan pelanggan dan keuangan. Untuk memberikan kerangka kerja yang diperlukan untuk perspektif ini, rantai nilai proses didefinisikan rantai nilai proses terdiri dari tiga proses, yaitu :

- a. Proses inovasi dalam proses penciptaan nilai tambah bagi pelanggan proses inovasi merupakan salah satu kritikal proses, dimana efisiensi dan efektivitas serta ketepatan waktu dari proses inovasi ini akan mendorong terjadinya efisiensi biaya pada proses penciptaan nilai tambah bagi pelanggan

- b. Proses operasional. Pada proses operasi yang dilakukan oleh masing masing organisasi bisnis, lebih menitikberatkan pada efisiensi proses, konsistensi, dan ketepatan waktu dari barang dan jasa yang diberikan kepada pelanggan. Proses pasca penjualan/pelayanan purna jual tahap terakhir dalam pengukuran proses bisnis internal adalah dilakukannya bagian yang cukup penting dalam proses bisnis internal, karena pelayanan purna jual ini akan berpengaruh terhadap tingkat kepuasan pelanggan. Yang termasuk dalam aktivitas purna jual diantaranya adalah garansi dan aktivitas reparasi, perlakuan terhadap produk cacat/rusak proses pembayaran yang dilakukan oleh *customer* pada transaksi penjualan yang dilakukan secara kredit.

#### 4. Perspektif Pertumbuhan dan Pembelajaran

Perspektif pertumbuhan dan pembelajaran adalah sumber kemampuan yang memungkinkan penyelesaian atau pemenuhan tujuan tiga perspektif lainnya. Kaplan (1996) mengungkapkan betapa pentingnya suatu organisasi bisnis untuk terus memperhatikan karyawannya, memantau kesejahteraan karyawan dan meningkatkan pengetahuan karyawan. Dalam perspektif ini, terdapat dua dimensi penting yang harus diperhatikan untuk melakukan pengukuran, yaitu

- a. Kemampuan Karyawan. Dalam melakukan pengukuran terhadap kemampuan karyawan pengukuran dilakukan atas tiga hal pokok, yaitu pengukuran terhadap kepuasan karyawan,

pengukuran terhadap perputaran karyawan dalam perusahaan, dan pengukuran terhadap produktivitas karyawan.

- b. Kemampuan Sistem Informasi. Peningkatan kualitas karyawan dan produktivitas karyawan juga dipengaruhi oleh akses terhadap sistem informasi yang dimiliki perusahaan, dapat dilakukan dengan mengukur presentase ketersediaan informasi yang diperlukan oleh karyawan.

#### **2.4.6 Langkah-Langkah Peningkatan Kinerja**

Dalam rangka peningkatan kinerja, paling tidak terdapat tujuh langkah yang dapat dilakukan yaitu sebagai berikut:

1. Mengetahui adanya kekurangan dalam kinerja melalui (1) mengidentifikasi masalah melalui data dan informasi yang dikumpulkan terus menerus mengenai fungsi-fungsi bisnis; (2) mengidentifikasi masalah melalui karyawan; dan (3) memperhatikan masalah yang ada.
2. Mengenai kekurangan dan tingkat keseriusan yaitu melalui (1) mengidentifikasi masalah secepat mungkin; dan (2) menentukan tingkat keseriusan masalah.
3. Mengidentifikasi hal-hal yang mungkin menjadi penyebab kekurangan, baik yang berhubungan dengan sistem maupun yang berhubungan dengan pegawai itu sendiri.
4. Mengembangkan rencana tindakan untuk menanggulangi penyebab kekurangan tersebut.
5. Melakukan rencana tindakan tersebut.

6. Melakukan evaluasi apakah masalah tersebut sudah teratasi atau belum.
7. Mulai dari awal apabila perlu.

## **2.5 Akuntabilitas**

Akuntabilitas adalah sebuah konsep etika yang dekat dengan administrasi publik pemerintahan (lembaga eksekutif pemerintah, lembaga legislatif parlemen dan lembaga yudikatif kehakiman) yang mempunyai beberapa arti antara lain, hal ini sering digunakan secara sinonim dengan konsep-konsep seperti yang dapat dipertanggungjawabkan (*responsibility*), kemampuan memberikan jawaban (*answerability*), yang dapat dipersalahkan (*blameworthiness*) dan yang mempunyai ketidakbebasan (*liability*) termasuk istilah lain yang mempunyai keterkaitan dengan harapan dapat menerangkannya.

Akuntabilitas merupakan kewajiban dari pemegang amanah untuk memberikan tanggung jawab, menyajikan, mengungkapkan dan melaporkan seluruh aktivitas pemerintahan kepada pihak yang telah memberi amanah dalam hal ini masyarakat (Mardiasmo, 2006:44). Akuntabilitas suatu pemerintahan dibagi kedalam 4 (empat) kelompok (Mardiasmo, 2006:44):

1. Taat kepada peraturan yang berlaku seperti hukum yang ada, peraturan perundang-undangan serta kebijakan administratif.
2. Sumber daya finansial
3. Bersifat efisien, efektif, dan ekonomis terhadap suatu kegiatan yang dilakukan

4. Hasil program dan kegiatan pemerintah sesuai dengan tujuan dan manfaatnya.

Akuntabilitas secara umum dapat diartikan sebagai permintaan pertanggungjawaban atas pemenuhan tanggung jawab yang diserahkan kepadanya. Dalam tugasnya mengaudit laporan keuangan, auditor dituntut bekerja dengan akuntabilitas yang tinggi dan secara profesional. Hal ini untuk memenuhi permintaan klien yang menginginkan kinerja yang tinggi.

Akuntabilitas timbul dari adanya prosedur yang dibuat dan hubungan berbagai macam formalitas. Oleh karena itu, satu pihak bertanggungjawab terhadap pihak yang lain. Artinya, salah satu pihak mempunyai hak untuk meminta penjelasan dari pihak lain atas tindakan yang telah dilakukan. Akuntabilitas sebagai suatu bentuk pertanggungjawaban atas segala tindakan pemerintah, tidak hanya sebatas menyediakan laporan kinerja secara transparan. Namun perlu mempertimbangkan aspek nilai di dalam masyarakat seperti yang dikemukakan Wahyudi Kumorotomo (2013:4) bahwa: "Akuntabilitas menjadi ukuran apakah aktivitas pemerintah atau pelayanan yang dilakukan telah sesuai dengan norma dan nilai-nilai yang dianut oleh masyarakat dan apakah pelayanan publik tersebut mampu mengakomodasi kebutuhan rakyat yang sesungguhnya". Romzek dan Dubnick dalam (Raba, 2006:22) mengatakan: "*more broadly conceived, public administration accountability involve the means by which public agencies within a and outside organization*". Diartikan bahwa akuntabilitas administrasi publik dalam artian yang luas melibatkan lembaga-lembaga

publik (*agencies*) dan birokrat untuk mengendalikan bermacam-macam harapan yang berasal dari alam dan luar organisasinya.

Dengan demikian, akuntabilitas administrasi publik sesungguhnya terkait dengan bagaimana birokrasi publik mewujudkan harapan-harapan publik. Dalam *The Public Administration Dictionary*, Ralph C. Chandler dan Jack C. Plano dalam (Raba, 2006:23) mendefinisikan akuntabilitas sebagai kondisi dimana individu yang melaksanakan kekuasaan dibatasi oleh alat eksternal dan norma internal. Maka akuntabilitas memiliki dua sisi, internal dan eksternal. Secara eksternal, akuntabilitas berarti keharusan untuk mempertanggung-jawabkan pengaturan sumber daya atau otoritas. Sebaliknya, bagian dalam akuntabilitas merujuk pada norma internal seperti arahan profesional, etika dan pragmatis untuk pelaksanaan tanggung jawab bagi manajer dalam tugas sehari-harinya.

Budiarjo dalam (Raba, 2006:80) mengemukakan bahwa akuntabilitas itu sendiri adalah persoalan pertanggungjawaban yang diberikan mandat untuk memerintah (pemerintah) kepada mereka yang memberi mandat (rakyat). Ini artinya, akuntabilitas erat kaitannya dengan kedaulatan rakyat, sebab bertanggungjawabnya penguasa kepada rakyat berarti mengakui bahwa hanya rakyat yang memiliki kekuasaan yang sesungguhnya.

Pengertian ini sejalan dengan konsep John Locke atau juga Jean Jacques Rousseau dimana pemerintah dibentuk atas dasar sebuah tanggungjawab moral untuk menjalankan segenap amanat yang diberikan oleh rakyat kepadanya.

Maka dari itu, akuntabilitas merupakan dasar semua proses pemerintahan dan efektivitas proses ini tergantung pada bagaimana mereka yang berkuasa menjelaskan cara mereka melaksanakan tanggung jawab, baik secara konstitusional maupun secara hukum. Akuntabilitas merupakan syarat dasar untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan dan untuk memastikan bahwa kekuasaan diarahkan untuk mencapai tujuan nasional yang lebih luas dengan tingkat efisien, efektivitas, kejujuran dan kebijaksanaan tertinggi. Akuntabilitas kemudian dipandang sebagai indikator pertanggungjawaban, namun juga menunjukkan kondisi yang dijanjikan akan diciptakan. Karjuni (2009:24) akuntabilitas merupakan standar profesional yang harus dicapai atau dilaksanakan aparat pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Akuntabilitas dapat digunakan sebagai alat/sarana untuk menilai kualitas kinerja aparat sehingga mereka dapat mengenali dengan benar kekuatan dan kelemahannya.

Dengan demikian akuntabilitas juga salah satunya dapat dilihat sebagai faktor pendorong yang menimbulkan tekanan kepada faktor-faktor terkait untuk bertanggungjawab atas pelayanan publik dan jaminan adanya kinerja pelayanan publik yang baik. J. B Ghartey dalam (LAN, 2004:35) mengatakan bahwa akuntabilitas ditujukan untuk mencari jawaban terhadap pernyataan yang berhubungan dengan pelayanan apa, siapa, kepada siapa, milik siapa, yang mana dan bagaimana. Pertanyaan yang memerlukan jawaban tersebut antara lain, apa yang harus

dipertanggungjawabkan, mengapa pertanggungjawaban harus diserahkan, siapa yang bertanggungjawab terhadap berbagai bagian kegiatan dalam masyarakat, apakah pertanggungjawaban seiring dengan kewenangan yang memadai dan lain sebagainya.

Akuntabilitas publik memiliki tiga fungsi utama (Bovens, 2007:9), yaitu:

1. Untuk menyediakan kontrol demokratis (peran demokrasi); dengan membangun suatu sistem yang melibatkan *stakeholders* dan *users* yang lebih luas (termasuk masyarakat, pihak swasta, legislatif, yudikatif dan di lingkungan pemerintah itu sendiri baik di tingkat kementerian, lembaga maupun daerah);
2. Untuk mencegah korupsi dan penyalahgunaan kekuasaan (peran konstitusional);
3. Untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas (peran belajar).

Akuntabilitas merupakan kontrak antara pemerintah dengan aparat birokrasi, serta antara pemerintah yang diwakili oleh PNS dengan masyarakat. Kontrak antara kedua belah pihak tersebut memiliki ciri antara lain: pertama, akuntabilitas eksternal yaitu tindakan pengendalian yang bukan bagian dari tanggung jawabnya. Kedua, akuntabilitas interaksi merupakan pertukaran sosial dua arah antara yang menuntut dan yang menjadi bertanggung jawabnya (dalam memberi jawaban, respon, *rectification*, dan sebagainya). Ketiga, hubungan akuntabilitas merupakan hubungan kekuasaan struktural (pemerintah dan publik) yang dapat

dilakukan secara asimetri sebagai haknya untuk menuntut jawaban (Mulgan 2003:8).

Akuntabilitas mencakup kewajiban melaporkan keberhasilan maupun kegagalan pencapaian misi organisasi serta pengelolaan sumber daya yang ada. Sadjarto (2000:71) mengemukakan bahwa akuntabilitas pemerintahan utamanya di negara yang menganut paham demokrasi sebenarnya tidak lepas dari prinsip dasar demokrasi yaitu kedaulatan adalah ditangan rakyat. Artinya, pemerintah wajib memberikan pertanggungjawabannya atas semua aktivitasnya kepada masyarakat. Monciefte (2001:17), (Hasniati, 2016) mengemukakan bahwa pola akuntabilitas memiliki dua dimensi, yakni : (1) *ex-post facto accountability*, dan (2) *ex-ante accountability*.

*Ex-post facto* pada intinya mengharuskan pejabat dan lembaga publik untuk bertanggung jawab atas kewenangan yang ada pada mereka melalui norma hukum, *monitoring* sistem, mekanisme penilaian melalui lembaga publik lain yang independen (seperti institusi auditor dan kejaksaan) yang diberikan hak untuk memeriksa setiap lembaga publik terhadap rasionalitas kinerja yang dilakukan oleh birokrasi. Sedangkan dalam perspektif *ex-ante accountability* pada intinya mengharuskan pejabat publik untuk selalu merepresentasikan keinginan rakyat.

Kegagalan seseorang memenuhi akuntabilitas eksternal mencakup pemborosan waktu, sumber dana dan sumber daya pemerintahan yang lain, termasuk menurunnya kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. Sedangkan Chandler dan Plano dalam (Raba, 2006:36) membedakan ada

lima jenis akuntabilitas, yaitu : (1) akuntabilitas fisik-tanggungjawab atas dana publik; (2) akuntabilitas legal-tanggungjawab untuk mematuhi hukum; (3) akuntabilitas program-tanggungjawab untuk menjalankan suatu program; (4) Akuntabilitas proses-tanggungjawab untuk melaksanakan prosedur, (5) Akuntabilitas *outcome*-tanggungjawab atas hasil.

Samuel Paul (Raba, 2006:43) membedakan adanya 3 (tiga) jenis akuntabilitas, yaitu:

1. *Democratic accountability*, akuntabilitas dilaksanakan secara hirarki dan berjenjang yang dimulai dari unit-unit yang paling bawah sampai yang paling atas. Pemerintah akuntabel atas kinerja dan semua kegiatannya kepada pemimpin politik yang telah memilih mereka. Pada negara-negara demokratis, menteri akuntabel pada parlemen. Penyelenggaraan pelayanan publik akuntabel pada Menteri atau pemimpin instansi masing-masing.
2. *Professional accountability*. Artinya, dalam melaksanakan tugasnya para aparat profesional sebaiknya berdasarkan pada norma-norma dan standar profesinya. Mereka diperkenankan untuk menentukan *public interest* sesuai dengan norma-norma dan standar yang dikaitkan dengan kepentingan masyarakat. Oleh karenanya kepentingan public menjadi prioritas yang utama.
3. *Legal accountability*. Maksudnya, dalam pelaksanaan kepentingan hukum disesuaikan dengan kepentingan *public goods* dan *public service* yang memang dituntut oleh seluruh masyarakat. Oleh karena itu petugas pelayanan publik akan dapat dituntut di pengadilan apabila

mereka gagal melaksanakan tugas-tugasnya atau melakukan pelanggaran-pelanggaran.

Carino (Rakhmat,2007:23) mengemukakan terdapat 4 (empat) model akuntabilitas yang meliputi:

1. *Traditional accountability*. Akuntabilitas tradisional merupakan suatu tanggungjawab birokrat yang telah diberikan kewenangan untuk melaksanakan fungsi tertentu sebagaimana yang dinyatakan pada tingkatan hirarki tanggungjawab legal. Standar yang digunakan untuk mengukur akuntabilitas tradisional yakni legalitas dan peraturan yang dibuat oleh pihak eksternal kepada orang yang bertanggungjawab.
2. *Managerial accountability*, memfokuskan pada masalah efisiensi penggunaan dana publik, tenaga kerja dan sumber-sumber daya lainnya. Akuntabilitas ini menghendaki pejabat publik harus bertanggungjawab daripada hanya sekedar mematuhi. Selain itu orientasinya pada sisi masukan dan menganjurkan perlunya perhatian terus menerus untuk menghindari pemborosan dan pengeluaran yang tidak perlu dan mendorong penggunaan sumber daya publik yang tepat.
3. *Program accountability*, yaitu menyangkut penciptaan hasil operasi pemerintah dan melibatkan publik terutama masyarakat lokal. Untuk mencapai efektivitas program sejumlah sarana harus disediakan antara lain berupa pengukuran kinerja secara komprehensif. Akuntabilitas program berkaitan dengan kepemilikan unit-unit dan

birokrat yang melakukan aktivitas bersama untuk mencapai efektivitas program.

4. *Process accountability*, menyangkut informasi mengenai tingkat pencapaian kesejahteraan sosial atas pelaksanaan kebijakan dan kegiatan-kegiatan organisasi.

Plumpter dalam (Raba, 2006:121) menyatakan bahwa untuk mencapai akuntabilitas diperlukan langkah-langkah sebagai berikut:

1. *Exemplary leadership*, dimaksudkan bahwa seorang pemimpin harus sensitif, responsif, akuntabel dan transparan kepada bawahan;
2. *Public debate*, artinya sebelum kebijakan yang besar disahkan seharusnya diadakan *public debate* terlebih dahulu untuk mencapai hasil yang maksimal;
3. *Coordination*, dimaksudkan bahwa koordinasi yang baik antara semua instansi pemerintah akan sangat baik bagi tumbuh kembangnya akuntabilitas;
4. *Autonomy*, artinya instansi pemerintah dapat melaksanakan kebijakan menurut caranya sendiri yang paling menguntungkan, paling efisien dan paling efektif bagi pencapaian tujuan organisasi;
5. *Explicitness and clarity*, artinya standar evaluasi kinerja harus diungkapkan secara nyata dan jelas sehingga dapat diketahui secara jelas apa yang harus diakuntabilitaskan;
6. *Legitimacy and acceptance*, tujuan dan makna akuntabilitas harus dikomunikasikan secara terbuka pada semua pihak sehingga standar dan aturannya dapat ditentukan dapat diterima oleh semua pihak;

7. *Negotiation*, maksudnya harus dilakukan negosiasi nasional mengenai perbedaan-perbedaan tujuan dan sasaran, tanggungjawab dan kewenangan setiap instansi pemerintah;
8. *Educational campaign and publicity*, dimaksudkan perlu dibuatkan *pilot project* pelaksanaan akuntabilitas yang kemudian dikomunikasikan kepada seluruh masyarakat sehingga akan diperoleh ekspektasi mereka dan bagaimana tanggapan mereka mengenai hal tersebut;
9. *Feed back and evaluation*, yaitu bahwa akuntabilitas harus terus menerus ditingkatkan dan disempurnakan, maka perlu informasi sebagai umpan baik dari penerima akuntabilitas serta dilakukan evaluasi perbaikannya.
10. *Adaption and recycling*, yaitu perubahan yang terjadi dimasyarakat akan mengakibatkan perubahan dalam akuntabilitas. Sistem akuntabilitas harus secara terus menerus tanggap terhadap setiap perubahan yang terjadi di masyarakat.

## **2.6 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: 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 kebagian-bagiannya, baik bersifat kewilayahan maupun kefunksian (Riant, 2000: 107).

Menurut Sarundajang (2002: 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. *Partnership system*, yaitu beberapa jenis pelayanan dilaksanakan langsung oleh aparat pusat dan beberapa jenis yang lain pula dilakukan oleh aparat daerah.
3. *Dual system*, yaitu aparat pusat melaksanakan pelayanan teknis secara langsung demikian juga aparat daerah.
4. *Integrated administrative 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 lebih efektif dengan meletakkan ukuran (*size*) dari negara, dalam bentuk dua ukuran 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: 111).

Desentralisasi yaitu 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: 216).

Penyelenggaraan urusan pemerintahan semacam ini disebabkan karena sangat luasnya dan banyaknya urusan-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: 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: 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

batasbatas 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 local 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: 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 tangga sendiri bagi badan-badan politik di daerah-daerah tertentu, (2) desentralisasi fungsional adalah pemberian hak dan kewenangan kepada golongangolongan untuk mengurus suatu macam atau golongan kepentingan masyarakat, baik terkait ataupun tidak pada suatu daerah tertentu, dan (3) desentralisasi kebudayaan adalah pemberian hak kepada golongangolongan kecil dalam masyarakat untuk menyelenggarakan kebudayaan sendiri.

Urgensi desentralisasi pemerintahan bukan hanya merupakan tuntutan efisiensi administrasi, melainkan juga tuntutan sosial, 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 relative otonom, atau pemindahan fungsi administratif ke hirarki yang lebih di bawah (Rakhmat, 2004:101).

## **2.7 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 pengelolaan urusan daerah dengan dewan. Keunggulan dewan tersebut dipertahankan dalam semua bentuk pemerintahan daerah. Ini juga berlaku untuk negara-negara seperti Prancis dimana 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: 73).

Susanto (2013: 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 undang-undang, 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 pengawasan, dan (3) fungsi anggaran.

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 bahkan 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 lokal, 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/lokal, (g) kontrol atas investasi dana yang mati, berputar, dan lainnya, dan (h) kontrol atas pinjaman.

Semua kekuasaan ini *prima facie* nampak luas. Namun dalam pelaksanaannya dewan itu sendiri bermain di tangan 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 agenagennya. 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 berfungsi sebagai pengadilan banding dalam kasus disipliner melawan staf.

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 yakni melakukan perundingan dan memutuskan masalah-masalah kebijakan, mengadopsi usulan-usulan, legislatif, administratif atau finansial dan bergerak dalam aparatur administratif (Muttalib, 1982).

Sementara menurut Arthur F. Bentley, (1967: 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 memenuhi kebutuhan kita, kita telah menyaksikan kelompok-kelompok kepentingan 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, dimana 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.

### **2.7.1 Fungsi Legislasi.**

Asshiddiqie (2006: 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 yang mengemukakan bahwa fungsi legislasi menyangkut empat bentuk kegiatan,

yaitu:

1. Prakarsa pembuatan peraturan daerah (*legislative initiation*)
2. 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: 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 penyelenggara pemerintahan daerah dan berlaku untuk daerah yang bersangkutan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan maupun Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dan peraturan daerah adalah sekumpulan peraturan daerah yang dibuat oleh pemerintah daerah bersama DPRD, yang berisikan aturan tingkah laku yang bersifat mengatur atau mengikat secara umum.

Dalam suatu peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan azas-asas 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 pemerintahan maupun masyarakat dengan memperhitungkan pula aspek penegaknya.

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 lembaga DPRD.
2. Tahap II, dilakukan dalam rapat pleno, dengan materi pembicaraan adalah: (1) terhadap rancangan perda yang diajukan pemerintah: (a) pemandangan umum oleh para anggota DPRD yang membawakan suara fraksinya 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 peraturan daerah, (b) keterangan atau penjelasan komisi, gabungan komisi atau panitia khusus atas nama DPRD terhadap tanggapan pemerintah dan anggota DPRD.

3. 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) intern 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: 61-33).

Rancangan peraturan daerah yang telah dibahas dan mendapat persetujuan bersama DPRD provinsi dengan pemerintah (gubernur) oleh pimpinan DPRD disampaikan kepada gubernur untuk disahkan menjadi peraturan daerah, oleh sekretaris daerah menyiapkan peraturan daerah tersebut di atas kertas gubernur dan selanjutnya sekretaris daerah menyampaikan kepada Gubernur untuk ditanda tangani. Penandatanganan peraturan daerah oleh Gubernur 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 peraturan daerah 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 institusi infrastruktur politik yang ada, (2) DPRD harus menerima perbedaan aspirasi dari masyarakat, dan menyikapinya sebagai wujud dari semangat kebhinekaan, (3) DPRD harus menerapkan transparansi dalam proses perumusan berbagai peraturan daerah yang dibuat, peraturan daerah yang telah dibuat harus disosialisasikan terlebih dahulu sebelum diimplementasikan, (4) Idealnya inisiatif peraturan daerah harus lebih banyak datang dari DPRD, (5) DPRD harus menguasai berbagai persoalan yang dihadapi oleh daerah, (6) DPRD harus mengetahui karakteristik dan potensi riil yang dimiliki daerah, dan (7) DPRD harus mampu mengartikulasi berbagai aspirasi yang berkembang di kalangan 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 panitia legislasi di DPRD hendaknya dipersamakan dengan alat-alat kelengkapan DPRD lainnya yang telah ada dan ditetapkan keberadaannya bersifat tetap, alat kelengkapan ini dipandang perlu jika ada komitmen untuk melakukan penguatan fungsi legislasi di DPRD. Tugas-tugas dari alat kelengkapan ini adalah:

1. Menyusun program legislasi daerah yang memuat daftar urutan rancangan peraturan daerah untuk satu masa keanggotaan dan prioritas setiap tahun anggaran, yang selanjutnya dilaporkan dalam rapat paripurna untuk ditetapkan dengan keputusan ketua DPRD;
2. Menyiapkan rancangan peraturan daerah usul inisiatif DPRD berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan;
3. Melakukan pengharmonisan, pembulatan dan pematapan konsepsi rancangan peraturan daerah yang diajukan anggota, komisi, dan penggabungan komisi sebelum rancangan peraturan daerah tersebut disampaikan kepada pimpinan dewan;

4. Memberikan pertimbangan terhadap pengajuan rancangan peraturan daerah yang diajukan oleh anggota, komisi, dan gabungan komisi diluar rancangan peraturan daerah yang terdaftar dalam program legislasi daerah atau prioritas peraturan daerah tahun berjalan;
5. Melakukan pembahasan dan perubahan/penyempurnaan rancangan peraturan secara khusus ditugaskan panitia musyawarah.
6. Melakukan penyebarluasan dan mencari masukan untuk rancangan peraturan daerah yang sedang dan/atau yang akan dibahas dan sosialisasi rancangan peraturan daerah yang telah disahkan;
7. Mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap materi peraturan daerah melalui koordinasi dengan komisi.
8. Menerima masukan dari masyarakat baik tertulis maupun lisan mengenai rancangan peraturan daerah;
9. Memberikan pertimbangan terhadap rancangan peraturan daerah yang sedang dibahas oleh gubernur atau bupati/ walikota dan DPRD; dan
10. Menginventarisasi masalah hukum dan peraturan perundangundangan pada akhir masa keanggotaan DPRD untuk dipergunakan sebagai bahan oleh panitia legislasi pada masa keanggotaan berikutnya (Dilah 2008: 91-93).

Maka berdasarkan hal diatas diharapkan dapat membantu mengoptimalisasikan 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) (Dilah: 2008: 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 daerah 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: 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 peraturan daerah yang diinisiasi pemerintah daerah sendiri dengan yang diinisiasikan 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: 101-102).

Bahwasanya cabang legislatif adalah cabang kekuasaan pertama yang mencerminkan asas kedaulatan rakyat. Kegiatan bernegara, pertama untuk mengatur kehidupan bersama. Karena itu, kewenangan untuk menetapkan peraturan itu pertama-tama harus diberikan kepada lembaga perwakilan rakyat atau parlemen atau lembaga legislatif.

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

1. Pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara
2. Pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara.
3. 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: 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 dengan persetujuan bersama dengan eksekutif.

Di Indonesia fungsi legislasilah yang paling dianggap penting dari pada fungsi pengawasan dan fungsi penganggaran. Padahal ketiganya sama-sama penting, bahkan di banyak 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 kenyataannya bahwa ranperda masih dominan berasal dari eksekutif yaitu pemerintah daerah, meskipun DPRD mempunyai wewenang yang sama dalam mengajukan ranperda, tetapi jarang ranperda yang atas dasar usulan dari DPRD.

Hal tersebut dikarenakan belum aktifnya untuk ditetapkannya 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: 106-108).

Jika mengacu pada fungsi dewan, ada tiga hal yang melekat padanya, yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Fungsi-fungsi tersebut secara intens 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) Undang-Undang Dasar 1945 "Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan" Sementara dalam Pasal 18 ayat (6) Undang-Undang Dasar 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 peraturan daerah usul inisiatif dewan maupun usul inisiatif pemerintah daerah. Jika rancangan peraturan daerah tersebut merupakan usul inisiatif dewan (komisi), maka tugas yang dapat dilakukan adalah mulai dari persiapan, penyusunan, pembahasan

dan penyempurnaan rancangan peraturan daerah, sesuai dengan ruang lingkup tugasnya.

Ketentuan lebih rinci yang terkait dengan tugas dan kewenangan ini biasanya diatur dalam Peraturan Tata Tertib Dewan. Untuk menunjang perancangan dan pembahasan peraturan daerah tersebut, komisi dapat melakukan kunjungan kerja dalam rangka mencari dan menjaring aspirasi masyarakat yang terkait dengan substansi metode rancangan peraturan daerah yang akan dibahas. Selain itu komisi juga dapat melakukan rapat kerja dan dengar pendapat untuk melakukan pendalaman materi terhadap rancangan peraturan daerah yang dibahas.

### **2.7.2 Fungsi Anggaran.**

Fungsi anggaran (*budgeting function*) diselenggarakan DPRD dan diwujudkan 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: 18-19).

Menurut Nafarin (2013: 21) mendefinisikan bahwa “anggaran (*budget*) merupakan rencana tertulis mengenai kegiatan suatu organisasi yang dinyatakan dalam suatu uang, tetapi dapat juga dinyatakan dalam satuan barang atau jasa”.

Sedangkan menurut Jimly Asshiddiqie (dalam Susanto, 2013: 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 *Conggress* untuk tahun *fiscal* yang akan datang. Dari segi pengalaman di Amerika Serikat, proses *budget* disebut juga *the budget sequence*, terdiri dari: (1) *formulation budget*, (2) *enactment of the budget*, (3) *execution of the budget*, (4) *postaudit 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: 74-75) menyatakan bahwa perubahan tata pemerintahan pasca reformasi telah menyebabkan terjadinya perubahan paradigma pelaksanaan pemerintahan di daerah. Paradigma baru perencanaan keuangan daerah dan pembangunan melalui APBD disebabkan oleh

beberapa hasil:

1. Derasnya tuntutan politik pasca reformasi terhadap pelayanan masyarakat secara ekonomis, efisien, efektif, transparan, akuntabel dan responsif.
2. Diberlakukannya 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 Tanggung Jawab 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 di masa yang lalu.

- c. Dengan anggaran negara dapat diketahui tercapai atau tidaknya kebijakan pemerintah. Di masa lalu dan yang akan datang.

Sedangkan menurut Mostopadidjaja (2003: 81) menyatakan bahwa besarnya peran anggaran negara khususnya anggaran belanja pembangunan 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 penghidupan bangsa masa sekarang dan masa yang akan datang.

Selanjutnya Mustopadidjaja (2003: 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 Nomor 22 Tahun 1999 yang direvisi dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dan yang terbaru Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 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 pembangunan sekaligus perumusan awal tentang perkiraan jumlah penerimaan dan sumber pendapatan daerah yang akan datang dilaksanakan dalam tahun anggaran tertentu. Oleh karena itu, perlu nuansa keterbukaan dan peningkatan peran serta berbagai komponen masyarakat di daerah. Eksekutif dan legislatif tidak dapat begitu saja menyusun dan mengesahkan 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: 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 dititikberatkan dalam dukungan tugas utama sebagai lembaga legislatif daerah, yakni *policy making*, bukan untuk *policy implementation*, karena hal ini merupakan tugas dari eksekutif daerah.

### **2.7.3 Fungsi Pengawasan.**

Menurut George R. Terry (2006: 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 telah ditetapkan.

Dan Hadari (2001: 55-56) mengemukakan bahwa pengawasan dalam merupakan proses atau rangkaian kegiatan pemantapan, pemeriksaan, dan evaluasi terhadap kondisi yang dihasilkan sebagai sasaran. Proses itu secara keseluruhan berlangsung sebagai suatu sistem yang di dalamnya 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 ditengahkan 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 perundangundangan yang berlaku.

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

1. 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 memperbesar kemungkinan hasil aktual akan berdekatan hasilnya dibandingkan dengan hasil-hasil yang direncanakan (Donnelly 1996:165).

Memusatkan perhatian pada masalah mencegah timbulnya deviasidevasiasi 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 finansial (Donnelly 1996: 167).

2. 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* berhubungan dengan tindakan-tindakan para manajer sewaktu mereka berupaya untuk. Mengajarkan kepada para bawahan mereka bagaimana cara penerapan metode serta prosedur yang tepat dan mengawasi pekerjaan mereka agar pekerjaan dilaksanakan sebagaimana mestinya (Donnelly 1996: 168).

3. Pengawasan *Feed Back* (*Feed Back 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: 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 dikemukakan para ahli di tinjau dari beberapa aspek sebagai berikut: (1) subjek pengawasan, (2) objek pengawasan, dan (3) waktu pengawasan.

1. Subjek 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).
2. 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.

3. Waktu pengawasan yakni berdasarkan saatnya pengawasan dilaksanakan atau pengawasan dilakukan pada saat waktu tertentu. Ditinjau 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) pengawasan reaktif adalah pengawasan yang dilakukan setelah adanya pekerjaan, dengan maksud untuk menjamin kelangsungan pelaksanaan pekerjaan agar hasilnya sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya.

Dalam perkembangannya ketentuan normatif berdasarkan peraturan perundang-undangan mengalami banyak pergeseran paradigma mengenai kedudukan dan fungsi DPRD, dapat dilihat sebagai berikut :

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di daerah. Undang-Undang ini lahir sebagai pelaksanaan Tap MPR Nomor IV Tahun 1973 dan juga di bawah rangka Undang-Undang Dasar 1945. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 mulai berlaku pada tanggal 23 Juli 1974 sampai dengan tanggal 7 Mei 1999. Kedudukan DPRD menurut Undang-Undang

Nomor 5 Tahun 1974 adalah sebagai lembaga legislatif dengan tugas kontrol dan pengawasan atas pelaksanaan tugas kepala daerah (eksekutif) dalam melaksanakan tugasnya.

2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Nomor 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 Nomor 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 Nomor 32 Tahun 2004, tentang Pemerintah Daerah sebagai revisi terhadap Undang-Undang Nomor 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 Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 40 adalah DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah.
4. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai revisi terhadap Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang dianggap tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan pada saat ini, sehingga perlu diganti, maka kedudukan DPRD menurut

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan kedudukan sebagai mitra kerja antara legislatif dengan eksekutif.

## 2.8 Penelitian Terdahulu

Penelitian terkait studi kinerja lembaga dalam menganalisa fenomena yang terjadi pada lembaga pemerintah khususnya pada lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) masih jarang dilakukan sebelumnya, namun terdapat beberapa penelitian terdahulu yang berkaitan dengan perspektif kinerja lembaga dengan berbagai teori yang relevan dengan studi ini telah dilakukan. Untuk lebih jelasnya, penelitian terdahulu dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

**Tabel 2.3 Penelitian Terdahulu**

No	Peneliti Dan Tahun Penelitian	Hasil Penelitian Terdahulu	Hasil Penelitian Disertasi	Persamaan	Perbedaan
----	-------------------------------	----------------------------	----------------------------	-----------	-----------

1	Imbaruddin (2003)	Dikemukakan bahwa lembaga DPRD adalah wakil rakyat yang mempunyai tanggung jawab untuk membuat kebijakan, memutuskan, dan mengawasi semua keputusan politik. Disimpulkan bahwa, secara umum kapasitas institusi agenagen pemerintah di Indonesia masih relatif rendah	Hasil penelitian menunjukkan dimensi personality trait, perilaku dan outcome DPRD dalam menjalankan fungsi legislasi belum efektif sehingga perlu ditingkatkan.	Sama-sama meneliti terkait lembaga DPRD	Penelitian ini menggunakan teori berbeda, yaitu teori kinerja lembaga oleh David DeVries dalam menganalisis kinerja lembaga DPRD di Provinsi Sulawesi Tenggara yang temuannya tidak efektif dari dimensi personality traits, perilaku dan outcome. sedangkan penelitian Imbaruddin (2003) menunjukkan institusi agen-agen pemerintah Indonesia masih relatif.
---	-------------------	---	---	---	---

No	Peneliti Dan Tahun Penelitian	Hasil Penelitian Terdahulu	Hasil Penelitian Disertasi	Persamaan	Perbedaan
2	Siardin (2005)	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	Hasil penelitian menunjukkan dimensi personality trait, perilaku dan outcome DPRD dalam menjalankan fungsi legislasi belum efektif sehingga perlu ditingkatkan.	Sama-sama meneliti terkait kinerja lembaga DPRD	Penelitian ini menggunakan teori berbeda, yaitu teori kinerja lembaga oleh David DeVries dalam menganalisis kinerja lembaga DPRD di Provinsi Sulawesi Tenggara yang temuannya tidak efektif dari dimensi personality traits, perilaku dan outcome. Sementara Siardin (2005) hanya menekankan pada faktor faktor yang dipengaruhi oleh kinerja

3	Agus Dwijayanto (2003)	Kinerja pelayanan publik di ketiga provinsi yaitu: daerah Sulawesi Tenggara, Yogyakarta, dan Sumatera Barat, sebagaimana ditunjukkan oleh penelitian ini masih sangat buruk	Hasil penelitian menunjukkan dimensi personality trait, perilaku dan outcome DPRD dalam menjalankan fungsi legislasi belum efektif sehingga perlu ditingkatkan.	Sama-sama meneliti terkait kinerja	Penelitian ini menggunakan teori berbeda, yaitu teori kinerja lembaga oleh David DeVries dalam menganalisis kinerja lembaga DPRD di Provinsi Sulawesi Tenggara yang temuannya tidak efektif dari dimensi personality traits, perilaku dan outcome. Adapun Agus Dwijayanto (2003) melakukan penelitian terkait kinerja pelayanan publik bukan kinerja organisasi publik
4	Burhanuddin (2008)	Kurang optimalnya kinerja birokrasi pemerintah daerah terhadap pelayanan publik, ditinjau dari aspek responsivitas, responsibilitas, dan akuntabilitas;	Hasil penelitian menunjukkan dimensi personality trait, perilaku dan outcome DPRD dalam menjalankan fungsi legislasi belum efektif	Sama-sama meneliti terkait kinerja	Penelitian ini menggunakan teori berbeda, yaitu teori kinerja lembaga oleh David DeVries dalam menganalisis kinerja lembaga DPRD di Provinsi Sulawesi Tenggara yang temuannya
		Faktor-faktor struktur organisasi, sumber daya manusia, finansial dan partisipasi masyarakat memberikan hubungan yang berarti terhadap kinerja pelayanan publik; dan Belum optimalnya partisipasi masyarakat disebabkan masih rendahnya partisipasi masyarakat.	sehingga perlu ditingkatkan.		tidak efektif dari dimensi personality traits, perilaku dan outcome. Sementara Burhanuddin (2008) penelitian berkaitan dengan kinerja biokrasi dalam hal kinerja pelayanan publik bukan pada kinerja organisasi atau kelembagaan

5	Rakhmat (2004)	Birokrasi pemerintah Kota Makassar dalam menjalankan tugas, wewenang, dan tanggung jawabnya dalam penyelenggaraan pelayanan publik menunjukkan kategori penilaian yang positif sehingga dapat dikatakan akuntabel		Sama-sama meneliti terkait lembaga pemerintah	Penelitian ini menggunakan teori berbeda, yaitu teori kinerja lembaga oleh David DeVries dalam menganalisis kinerja lembaga DPRD di Provinsi Sulawesi Tenggara yang temuannya tidak efektif dari dimensi personality traits, perilaku dan outcome. Adapun penelitian Rakhmat (2004) berfokus pada birokrasi pemerintah dalam menjalankan tugas wewenang dan tanggung jawab dalam pelayanan publik, tidak pada kinerja kelembagaan
---	----------------	---	--	---	---

Sumber : Penelitian terdahulu, 2022

Disertasi Imbaruddin (2003: 61) mengenai *Understanding Institutional Capacity of Local Government Agencies in Indonesia*,

menunjukkan bahwa akuntabilitas di sektor publik dapat dilihat dari perspektif tanggung jawab dan kewajiban organisasi publik dalam melaksanakan fungsi-fungsi dengan baik. Dikemukakan bahwa lembaga DPRD adalah wakil rakyat yang mempunyai tanggung jawab untuk membuat kebijakan, memutuskan, dan mengawasi semua keputusan politik. Disimpulkan bahwa, secara umum kapasitas institusi agen-agen pemerintah di Indonesia masih relatif rendah.

Mengenai kinerja DPRD pernah dilakukan oleh Siardin (2005, h. 59) yang 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.

Lebih lanjut kinerja birokrasi publik juga pernah dilakukan oleh Agus Dwijayanto (2003: 95) tentang Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia, mengungkapkan bahwa kinerja pelayanan publik di ketiga provinsi yaitu: daerah Sulawesi Tenggara, Yogyakarta, dan Sumatera Barat, sebagaimana ditunjukkan oleh penelitian ini masih sangat buruk. Kendati penyelenggaraan pelayanan di ketiga daerah itu tidak mempersentasekan kinerja pelayanan publik di Indonesia, karena penyelenggaraan pelayanan publik antar provinsi dan kabupaten tidak jauh berbeda, temuan yang diperoleh penelitian ini setidaknya memberikan indikasi masih rendahnya kualitas pelayanan publik di Indonesia.

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Burhanuddin (2008: 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, finansial 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.

Penelitian yang dilakukan oleh Rakhmat (2004: 181) tentang Akuntabilitas Birokrasi Pemerintah Daerah dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik di Kota Makassar, mengemukakan bahwa birokrasi pemerintah 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 mengelola pelayanan sangat dipengaruhi oleh faktor kebijakan pemerintah daerah, kepemimpinan aparatur, dan kemampuan organisasi.

## **2.9 Kerangka Pikir**

Bagi organisasi pelayanan publik, informasi mengenai kinerja tentu sangat berguna untuk menilai seberapa jauh pelayanan publik yang diberikan oleh organisasi untuk memenuhi harapan yang dapat memuaskan bagi yang di layani, penilaian kinerja birokrasi pelayanan publik tidak cukup hanya dilakukan dengan menggunakan indikator- indikator yang melekat pada birokrasi seperti efisiensi dan efektivitas tetap harus dilihat juga indikator yang melekat pada pengguna jasa seperti kepuasan masyarakat dan responsivitas (Dwiyanto,2002).

Penerapan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah membawa arus otonomi daerah, dimana sebagian kewenangan pemerintahan telah dilimpahkan kepada pemerintah daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan secara otonom baik kepada gubernur, bupati, dan walikota serta DPRD ditingkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Sehingga 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 kepada masyarakat.

Secara fungsional Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai lembaga pemerintah daerah secara umum dapat diklasifikasikan ke dalam tiga fungsi sebagai berikut: (1) fungsi legislasi, (2) fungsi pengawasan, (3) fungsi penganggaran. Di samping itu setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mempunyai kewajiban untuk menyerap dan menghimpun aspirasi masyarakat melalui kunjungan kerja secara berkala, dan menampung serta menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat sebagai salah satu indikator penting dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di tingkat daerah, yang berfungsi melindungi hak-hak masyarakat, memberikan perlindungan, pemberdayaan dan kepastian hukum. Sehingga tugas dan fungsi inilah yang harus

dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) di tingkat provinsi. Pengukuran kinerja sebagai variabel utama terdapat 3 (tiga) dimensi, yaitu :

1. Pendekatan *personality trait*, yaitu dengan mengukur: kepemimpinan, inisiatif, dan sikap masing-masing anggota DPRD Provinsi Sulawesi Tenggara dalam menjalankan tugas fungsi legislasi.
2. Pendekatan perilaku, yaitu dengan mengukur: umpan balik, kemampuan presentasi, respon terhadap aduan dan aspirasi masyarakat yang di sampaikan kepada lembaga DPRD Provinsi Sulawesi Tenggara.
3. Pendekatan hasil, yaitu dengan mengukur: kemampuan produksi, kemampuan produksi yang dimaksud adalah kemampuan DPRD provinsi dalam mengeksekusi seluruh rancangan peraturan daerah dengan tepat berdasarkan aspirasi yang menjadi kehendak masyarakat dan menyelesaikan perencanaan produk hukum sesuai jadwal dan target serta peningkatan produk hukum/peraturan yang dihasilkan.

Selain dimensi pengukuran kinerja, penelitian ini juga melahirkan novelty yaitu akuntabilitas dalam memandang fenomena kinerja Lembaga DPRD Provinsi Sulawesi Tenggara dalam pelaksanaan fungsi legislasi. Lahirnya novelty ini didasari atas tidak adanya akuntabilitas dalam pelaksanaan fungsi legislasi padahal hal tersebut sangat penting untuk lakukan sehingga prosesnya menjadi transparan dan dapat diakses oleh seluruh pihak.

Pembuatan peraturan daerah merupakan fungsi utama karena melalui fungsi ini kita dapat mengukur kemampuan DPRD dalam melaksanakan fungsinya indikatornya dalam pembuatan peraturan daerah bekerja sama dengan eksekutif.

Sebagaimana tujuan penelitian yaitu menganalisis kinerja DPRD Provinsi Sulawesi Tenggara dalam pelaksanaan fungsi legislasi dengan menggunakan teori kinerja David Devries (2009: 27), maka kerangka pikir penelitian ini dapat dilihat pada gambar 2.4 berikut ini :

## Gambar 2.3 Kerangka

### Pikir

