

DISERTASI
KINERJA PENGAWASAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
DAERAH PADA PELAYANAN KESEHATAN DASAR DI
KABUPATEN SINJAI

OLEH

ANDI BAHRUN SYAM
E013171013



PROGRAM DOKTOR ADMINISTRASI PUBLIK
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022

LEMBAR PENGESAHAN DISERTASI

**KINERJA PENGAWASAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
DAERAH PADA PELAYANAN KESEHATAN DASAR DI
KABUPATEN SINJAI**

Disusun dan diajukan oleh

ANDI BAHRUN SYAM

E013171013

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Doktor Program Studi Administrasi Publik
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin
Pada tanggal 07 Juli 2022
dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui
Promotor,

Prof. Dr. Muh. Akmal Ibrahim, M.Si.
Nip. 196012311986011005

Co. Promotor,

Prof. Dr. Hamsina, M.Si
Nip. 165511031987022001

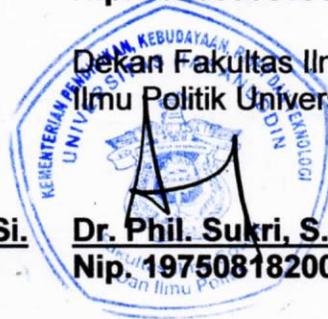
Co. Promotor,

Dr. H. Nurdin Nara, M.Si
Nip. 196309031989031002

Ketua Program Studi
Administrasi Publik

Prof. Dr. Muh. Akmal Ibrahim, M.Si.
Nip. 196012311986011005

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,



Dr. Phil. Sukri, S.IP, M.Si
Nip. 197508182008011008

SURAT PERNYATAAN

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Andi Bahrun Syam

NIM : E013171013

Program Studi : Administrasi Publik

Dengan ini menyatakan bahwa saya bersedia tidak akan mengambil ijazah, sebelum menyelesaikan persyaratan kelulusan yakni dengan menerbitkan:

1. Artikel jurnal Nasional terindeks Sinta atau bereputasi setara S2
2. Artikel prosiding jurnal internasional terindeks Scopus atau bereputasi setara (S2 dan S3)

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya untuk dapat digunakan sebagaimana mestinya.

Makassar, 26 Juli 2021

Mengetahui,

Pembimbing I



Prof. Dr. H. Muh. Akmal Ibrahim, M.Si.

Yang membuat pernyataan



Andi Bahrun Syam

Mengetahui,

Ketua Program Studi,



Prof. Dr. H. Muh. Akmal Ibrahim, M.Si.

KATA PENGANTAR

Puji Syukur Alhamdulillah, penulis panjatkan kehadiran ALLAH SWT, atas segala limpahan rahmat dan karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan disertasi ini dengan judul Kinerja Pengawasan DPRD Pada Pelayanan Kesehatan Dasar di Kabupaten Sinjai. Disertasi ini disusun guna memenuhi salah satu syarat dalam penyelesaian Program Doktorat pada Program Pasca Sarjana Universitas Hasanuddin Makassar. Penulis juga tidak lupa menyampaikan salam dan Salawat atas junjungan kita Nabi Muhammad SAW, sebagai sauri tauladan umat manusia hingga akhir zaman.

Disertasi ini berisi hasil penelitian yang dilakukan untuk menganalisis Kinerja Pengawasan DPRD pada Pelayanan Kesehatan Dasar di Kabupaten Sinjai. Penulis sangat menyadari masih banyak kekurangan pada disertasi ini, akan tetapi penulis telah berusaha dengan semaksimal mungkin dalam menyelesaikan disertasi ini. Sekiranya ada masukan dan kritikan dari pembaca, maka penulis akan menerimanya dengan senang hati. Selama berkecimpung dalam penelitian dan penulisan ini, banyak tantangan dan hambatan yang penulis hadapi. Namun, berkat bantuan dari berbagai pihak, maka disertasi ini dapat selesai seperti ini. Oleh karena itu dalam kesempatan ini penulis dengan tulus ikhlas mengucapkan terima kasih yang sebanyak-banyaknya kepada Bapak Prof. Dr.H. Muh. Akmal Ibrahim, M.Si selaku promotor, Prof. Dr. Hamsinah, M.Si selaku Co-Promotor, Dr.Nurdin Nara, M.Si

selaku Co-Promotor yang telah banyak memberikan bimbingan, arahan, dan dukungan kepada penulis dalam menyelesaikan disertasi ini.

Dalam menyelesaikan penyusunan disertasi ini penulis telah banyak melibatkan pihak yang ikut membantu dan memberi dukungan dan motivasi, Oleh karena itu melalui kesempatan ini, penulis menyampaikan penghargaan yang setinggi-tingginya dan mengucapkan terima kasih yang sedalam dalamnya secara khusus kepada Ayahanda dan Ibunda tercinta, istri dan anak-anakku tersayang yang senantiasa memberikan dukungan baik moril maupun material serta senantiasa mengalungkan doa dari dulu hingga saat ini yang tiada hentinya.

Terkhusus juga kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Jamaluddin Jompa, M.Sc selaku Rektor Unhas beserta para pembantu Rektor Universitas Hasanuddin dan staf.
2. Bapak Direktur Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin
3. Asisten Direktur I, Asisten Direktur II, Asisten Direktur III, beserta staf Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin.
4. Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin
5. Ketua Program Studi Kebijakan Publik. Universitas Hasanuddin
6. Para dosen pengajar Program Studi Kebijakan Publik FISIP Universitas Hasanuddin atas bimbingan, arahan, didikan dan motivasi yang diberikan selama kurang lebih 2 (dua) tahun perkuliahan

7. Para Staf Sekretariat Pasca Sarjana Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Hasanuddin
8. Para staf Program Studi Kebijakan Publik
9. Ketua Komisi I dan Staf Sekretariat DPRD Kabupaten Sinjai
10. Kepala Dinas dan Jajarannya Kabupaten Sinjai
11. Serta Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, yang telah memberikan dukungan dan bantuan kepada penulis. Penulis berharap semoga disertasi ini bermanfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan khususnya dalam pengembangan Inovasi.

Akhir kata, penulis mengucapkan permohonan maaf atas segala kekurangan dan kekhilafan. Terima Kasih.

Sinjai , Juni 2022

Andi Bahrin Syam

ABSTRAK

ANDI BAHRUN SYAM. *Kinerja Pengawasan DPRD terhadap Pelayanan Kesehatan Dasar di Kabupaten Sinjai* (dibimbing oleh Muh. Akmal Ibrahim, Hamsinah, dan Nurdin Nara).

Penelitian ini bertujuan menganalisis dan mendeskripsikan misi, rencana, dan tujuan pengembangan, kesepakatan kinerja dan pengembangan, rencana kerja dan pengembangan, tindakan kerja dan kinerja pengembangan, monitoring dan umpan balik, *review* formal, umpan balik dan penilaian menyeluruh, dan penilaian DPRD dalam pengawasan DPRD terhadap pelayanan kesehatan dasar di Kabupaten Sinjai.

Penelitian ini dilaksanakan di Dewan Perwakilan Daerah Kabupaten Sinjai, Dinas Kesehatan, dan beberapa unit pelayanan kesehatan lainnya. Metode yang digunakan adalah deskriptif kualitatif. Data diperoleh melalui wawancara, observasi, dan telaah dokumen. Data dianalisis menggunakan model interaktif yaitu: pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, dan penarikan simpulan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa misi DPRD melakukan pengawasan visi dan misi pemerintah Kabupaten Sinjai meningkatkan kualitas sumber daya manusia mencapai indeks kesehatan 72,77 pada tahun 2020; rencana dan tujuan pengembangan melakukan pengawasan pada RKA APBD dengan indikator standar pelayanan minimal sebesar 100%; kesepakatan kinerja adalah pengasahan APBD berdasarkan prestasi kerja sebesar Rp 138.338.731.204.64 pada enam bidang program utama dan program penunjang; rencana kerja dan pengembangan yaitu: melakukan monitoring terhadap 237 rencana program utama dan program penunjang dinas kesehatan; tindakan kerja dan pengembangan berupa rapat komisi; kunjungan kerja; rapat dengar pendapat; menerima pengaduan masyarakat; monitoring langsung berupa peninjauan ke ruang isolasi Covid-19 RSUD, dan monitoring tidak langsung mengenai pengaduan masyarakat pelayanan BPJS yang lambat; *review* formal berupa apresiasi pencapaian kinerja Dinas Kesehatan 88,67%, yaitu: 10 indikator berkinerja sangat tinggi, masing-masing 1 tinggi, rendah, dan sangat rendah. Penilaian kinerja DPRD berkategori berhasil (baik) melakukan fungsi pengawasan. Namun, dalam pengambilan keputusan pada pengaduan masyarakat kurang tegas, kurang cepat, dan tidak memuaskan,



ABSTRACT

ANDI BAHRUN SYAM: *DPRD Supervision Performance on Basic Health Services in Sinjai Regency* (supervised by **Muh Akmal Ibrahim, Hamsinah and Nurdin Nara**).

This study aims to analyze and describe the mission, plans and development objectives, performance agreement and development, performance agreements and development, work actions and development, monitoring and feedback, formal reviews, feedback and comprehensive assessments and Regency Regional Representative Council (DPRD) assessments in DPRD supervision of basic health services in Sinjai Regency.

This research was carried out at the Sinjai Regency Regional Representative Council, the Health Office and several other health service units. The method used is descriptive qualitative. Research data obtained through interview, observation and document review, data analysis techniques used interactive models, namely data collection, data reduction, data presentation and drawing conclusions.

The results show that the DPRD's mission is to supervise the vision and mission of the Sinjai Regency government to improve the quality of human resources to reach the Health Index of 72.77 in 2020, the plans and the objectives of development are to supervise the Work Plans and Budget (RKA) of Regional Revenues Expenditures Budget (APBD) with a Minimum Service Standard indicator of 100%, the performance agreement is to sharpen the APBD based on work performance of Rp. 138,338,731,204.64,- in 6 (six) main program areas and supporting programs, work and development plans, namely monitoring 237 main program plans and supporting programs for the Health Office, work and development actions in the form of commission meetings, work visits, hearings opinions, receiving public complaints, direct monitoring in the form of a review of the Covid-19 Isolation room at the Regional General Hospital (RSUD) and indirect monitoring of complaints from the public about slow Organizer Board of Social Security (BPJS) services, a formal review in the form of appreciating the achievement of the performance of the Health Office 88.67%, namely 10 very high performance indicators, each 1 is high, low and very low, the DPRD's performance appraisal is categorized as successful (good) in carrying out the supervisory function, but in decision making on public complaints is less firm, less prompt and unsatisfactory.



DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
KATA PENGANTAR.....	iii
ABSTRAK.....	v
DAFTAR ISI.....	vi
DAFTAR TABEL.....	viii
DAFTAR GAMBAR.....	ix
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah.....	12
C. Tujuan Penelitian.....	12
D. Manfaat Penelitian	13
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	15
A. TinjauanTeori dan Konsep.....	15
1. Pengertian Administrasi Publik	15
2. Nerw Publik Administrasion.....	17
3. Konsep Kinerja.....	19
4. Konsep Kinerja Pegawai.....	22
5. Konsep Organisasi dan Kinerja Organisasi.....	28
6. Model Kinerja Organisasi.....	41
7. Pengukuran dan Penilaian Kinerja	52
8. Faktor yang Mempengaruhi Kinerja Organisasi.....	57
9. Indikator Kinerja.....	59
10. Kinerja Pengawasan DPRD.....	61
11. Pelayanan Kesehatan Dasar.....	65
B. Penelitian Terdahulu.....	68
C. Kerangka Pikir.....	71

BAB III METODE PENELITIAN

A. Pendekatan dan Jenis Penelitian	74
B. Fokus dan Deskripsi Fokus Penelitian.....	75
C. Lokasi Penelitian.....	76
D. Sumber Data	77
E. Jenis Data dan Teknik Pengumpulan Data	78
F. Teknik Pengolahan Analisa Data.....	80
G. Pengecekan Keabsahan Data.....	82

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian.....	85
B. Deskripsi Hasil Penelitian.....	90
1. Misi Pengawasan DPRD Pada Pelayanan Dasar di Kab.Sinjai.....	93
1) Misi DPRD Sinjai.....	93
2) Rencana dan Tujuan Pengembangan.....	98
2. Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD Pada Pelayanan Dasar di Kab.Sinjai.....	114
1) Kesepakatan Antar Lembaga.....	114
2) Rencana Kerja dan Pengembangan.....	139
3) Tindakan Kerja dan Pengembangan	160
3. Kinerja Pengawasan DPRD Pada Pelayanan Dasar di Kab.Sinjai.....	174
1) Monitoring dan Umpan Balik Berkelanjutan.....	174
2) Review Formal, Umpan Balik dan penilaian	184
3) Penilaian Kinerja.....	194
C. PEMBAHASAN.....	196

BAB V KESIMPULANDAN IMPLIKASI PENELITIAN

A. Kesimpulan.....	217
B. Implikasi Penelitian.....	220

2. Implikasi Teoritik.....	220
3. Implikasi Metodologis.....	222
4. Implikasi Praktis.....	224

DAFTAR PUSTAKA

Lampiran-Lampiran

DAFTAR TABEL

Tabel 4.1. Realisasi Sasaran dan Indikator Tahun 2019	125
Tabel 4.2. Rancangan Awal RKPD Tahun 2020	129
Tabel 4.3: Program Kegiatan APBD Dinkes Kabupaten Sinjai 2020..	138
Tabel 4.4. Realisasi Program Kerja Dinkes Sinjai Tahun 2020.....	178
Tabel 4.5 Skala Nilai Peringkat Kinerja.....	187
Tabel 4.6. Pencapaian Indikator Tahun 2020.....	187

DAFTAR GAMBAR

Gambar.2.1 Model Manajemen Kinerja Deming.....	46
Gambar.2.2 : Model Manajemen Kinerja Torrinton dan Hall.....	47
Gambar 2.3: Model Manajemen Kinerja Costello.....	48
Gambar 2.4 : Model Manajemen Kinerja Amstrong dan Baron.....	49
Gambar 2.5 : Tugas dan Wewenang Pengawasan DPRD	62
Gambar 2.6 : Proses Pelaksanaan Pengawaan DPRD.....	64
Gambar Skema Kerangka Pikir.....	75
Gambar 4.1: Mekanisme Pengawasan DPRD	103
Gambar 4.2: Bagan Singkronisasi RPJPN dengan RPJPD.....	110
Gambar 4.3. Alur Penyusunan RKA Dinkes Kab.Sinjai.....	121

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam Pembukaan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Alinea ke empat ditegaskan bahwa, “Pemerintah Negara Republik Indonesia melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia serta memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.” Tujuan negara tersebut adalah salah satu bentuk pernyataan tanggungjawab negara terhadap warganya, salah satunya adalah masalah kesehatan warganya. Kemudian dipertegas lagi pada Pasal 28 H ayat (1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, “setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.

Pelayanan kesehatan adalah setiap upaya yang diselenggarakan sendiri atau secara bersama-sama dalam suatu organisasi untuk memelihara dan meningkatkan kesehatan, mencegah dan menyembuhkan penyakit serta memulihkan kesehatan perorangan, keluarga, kelompok dan atupun masyarakat, (Depkes RI, 2009).

Sebagai wujud nyata dari tanggungjawab tersebut, pemerintah membentuk sistem kesehatan di Indonesia. Sistem tersebut telah dimulai sejak tahun 1982, kemudian dilakukan penyesuaian melalui Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2012 Tentang Sistem Kesehatan Nasional. Di dalam dokumen tersebut dikatakan bahwa Sistem

Kesehatan Nasional (SKN) yang didefinisikan sebagai suatu tatanan yang menghimpun upaya Bangsa Indonesia secara terpadu dan saling mendukung, guna menjamin derajat kesehatan yang setinggi-tingginya sebagai perwujudan kesejahteraan umum. Adapun tujuan Sistem Kesehatan Nasional adalah; (1) Meningkatkan status kesehatan masyarakat. Indikatornya antara lain; Angka Kematian Ibu, Angka Kematian Bayi, Angka kejadian penyakit dan lainnya, (2) meningka *responsiveness* terhadap harapan masyarakat, dalam hal ini masyarakat puas terhadap pelayanan kesehatan. (3) Menjamin keadilan dalam kontribusi pembiayaan. Sistem kesehatan diharapkan memberikan proteksi dalam bentuk jaminan pembiayaan kesehatan bagi yang membutuhkan. (*Depkes RI; 2009*).

Jaminan Kesehatan Nasional telah dimulai sejak tahun 2014 yang secara bertahap menuju ke *universal health coverage*. Tujuan Jaminan Kesehatan Nasional secara umum yakni mempermudah masyarakat untuk dapat mengakses pelayanan kesehatan dan mendapatkan layanan kesehatan yang bermutu, khususnya layanan kesehatan dasar.

Pelayanan kesehatan dasar merupakan segala kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasar sesuai hak setiap warga negara dan penduduk atas barang dan jasa, jasa dalam pelayanan publik administrasi yang diberikan oleh penyelenggara pelayanan yang terkait kepentingan publik. Pelayanan publik oleh aparatur pemerintah masih

banyak dijumpai kelemahan sehingga belum memenuhi kebutuhan dan yang diharapkan masyarakat. Pelayanan publik yang merupakan segala kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasar sesuai hak setiap warga negara dan penduduk atas suatu barang, jasa dan atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan yang terkait dengan kepentingan publik.

Paradigma penyelenggaraan pemerintah dalam pelayanan dengan menghadapi era globalisasi yang penuh tantangan dan peluang seperti saat ini, aparatur negara sebagai pelayan masyarakat perlu memberikan pelayanan sebaik-baiknya menuju pemerintahan yang baik. Pelayanan yang diberikan dari aparatur negara kepada masyarakat setiap waktu selalu menuntut pelayanan publik yang berkualitas yang dilakukan secara transparan dan akuntabel. Dengan terlaksananya urusan pemerintahan didukung dengan adanya aparatur negara sebagai garis depan yang bertugas sebagai abdi masyarakat yang handal serta mampu melaksanakan keseluruhan penyelenggaraan tugas pemerintahan umum dan pembangunan dengan efisien, efektif, dan terpadu, yang profesional, bertanggung jawab, dan berkeadilan.

Perlu diperhatikan hubungan dengan peranan birokrasi dalam suatu masyarakat yang mengadakan pembaharuan bahwa pemerintah dituntut agar dapat mengoptimalkan sumber daya manusia (SDM), pengelolaan SDM dimulai rekrutmen, *training* dan sampai proses seterusnya. SDM adalah faktor sentral dalam suatu organisasi ataupun

perusahaan, apa bentuk serta tujuannya maka organisasi yang dilaksanakan harus berdasarkan pada visi dan misi organisasi. Pelayanan yang diberikan oleh aparatur negara kepada masyarakat setiap waktu selalu menuntut pelayanan publik yang berkualitas yang dilakukan dengan adanya koordinasi dan sosialisasi serta informasi. Menurut Mangkunegara (2006:9) bahwa kinerja SDM adalah prestasi kerja atau hasil kerja baik kualitas maupun kuantitas dicapai SDM persatuan periode waktu dalam melaksanakan tugas sesuai tanggungjawab.

Peranan SDM aparatur dalam hal ini adalah melaksanakan pembangunan, maka perlu diberdayakan secara optimal. Pembinaan karier yang dilakukan selama ini belum menciptakan kader-kader pemimpin yang cakap dalam kuantitas dan kualitas yang memadai sesuai dengan kemampuan birokrasi. Fungsi pekerjaan atau kegiatan yang dimaksudkan disini adalah pelaksanaan hasil pekerjaan menjadi wewenang dan tanggung jawabnya dalam suatu organisasi. Kinerja dalam organisasi merupakan tingkat pencapaian atau hasil kerja seseorang dari sasaran yang harus dicapai atau tugas yang harus dicapai atau tugas yang harus dilaksanakan sesuai dengan tanggung jawab masing-masing dalam kurun waktu tertentu.

Kinerja suatu organisasi merupakan akumulasi kinerja semua individu yang bekerja di dalamnya. Di sinilah peran sumber daya manusia dibutuhkan dalam upaya pencapaian tujuan organisasi. Pegawai yang

melaksanakan kinerjanya secara efektif dan efisien hasilnya dapat mempengaruhi peningkatan prestasi kerja organisasi sehingga tujuan organisasi yang telah ditetapkan akan tercapai.

Kinerja merupakan suatu prestasi atau tingkat keberhasilan yang dicapai oleh individu atau suatu organisasi dalam melaksanakan pekerjaan pada suatu periode tertentu. Kinerja juga dapat diartikan sebagai suatu prestasi yang dicapai dalam melaksanakan pelayanan kepada masyarakat dalam suatu periode. Peningkatan kinerja tidak dapat terwujud apabila tidak ada pengelolaan atau manajemen yang baik, yang dapat mendorong upaya-upaya institusi untuk meningkatkan kinerja.

Setiap usaha-usaha manajemen kinerja ditujukan dapat digunakan untuk mendorong kinerja dalam mencapai tingkat tertinggi pada setiap organisasi. Di dalam suatu organisasi, kejelasan visi merupakan hal yang sangat penting, karena visi yang jelas dalam organisasi akan menjadikan suatu organisasi berjalan dengan benar. Apalagi menghadapi persaingan di era global, organisasi dituntut untuk bekerja lebih efisien dan efektif. Tuntutan stakeholder (masyarakat) yang semakin bervariasi dan komplis menyebabkan organisasi harus mampu meningkatkan daya saing dalam rangka menjaga kelangsungan hidup organisasi. Setiap organisasi dituntut untuk menampilkan kinerja yang prima dalam berbagai bidang, terutama yang terkait dengan para *stakeholdernya*. Situasi lingkungan saat ini yang semakin kompleks

menuntut sebuah organisasi untuk bisa memuaskan kepentingan *stakeholder* (masyarakat) yang beraneka ragam, termasuk diantaranya institusi lembaga negara yaitu Dewan Perwakilan Rakyat.

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) merupakan suatu lembaga negara yang bergerak dalam lingkup politik hukum, dan undang-undang sebagai manifestasi dari politik hukum tersebut. Kekuasaan sebagai pembentuk undang-undang sebagaimana telah diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tepatnya Pasal 20 ayat (1), secara sosiologis kekuasaan tersebut merupakan amanat dari seluruh rakyat Indonesia. DPR sebagai lembaga yang merepresentasikan perwujudan rakyat, menyanggah tanggungjawab yang harusnya dipenuhi secara demokratis dan responsif.

Terkait dengan itu, DPR/D memiliki fungsi yang diatur dalam Pasal 20A ayat 1 UUD 1945 bahwa DPR/D memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Kemudian, terkait fungsi pengawasan, DPR memiliki tugas dan wewenang: (1) Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UU, APBN dan kebijakan pemerintah, (2) Membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD (terkait pelaksanaan UU mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan Sumber Daya Alam dan Sumber Daya Eenergi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama). Sementara itu tugas dan wewenang DPR lainnya, antara lain: Menyerap, menghimpun,

menampung dan menindaklanjuti aspirasi rakyat.

Demikian halnya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), merupakan salah satu lembaga yang mempunyai salah satu fungsi pengawasan terhadap pembangunan daerah, termasuk pembangunan bidang kesehatan, melalui pengawasan pelaksanaan anggaran yang tertuang dalam APBD. Pengawasan terhadap program bidang kesehatan menjadi salah satu upaya yang harus dilakukan sehingga program kesehatan bisa terlaksana dengan maksimal.

Aspek pelayanan publik bidang kesehatan harus menjadi salah satu perhatian penting dari setiap rencana dan orientasi pembangunan daerah, yang tentunya wujud nyata dapat dilihat dari APBD yang mengatur juga orientasi pembangunan pelayanan kesehatan bagi masyarakat daerah tersebut. Hal ini sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 Pasal 28H ayat (1) yang diturunkan pada Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan Pasal 4 bahwa sehat sebagai bagian dari hak hidup yang merupakan *inderogable right* yaitu hak yang tidak bisa diganggu gugat dalam keadaan apapun. "Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh kesehatan".

Akan tetapi, aspek pelayanan publik bidang kesehatan dewasa ini masih mengalami berbagai masalah terutama dalam akses masyarakat terhadap pelayanan kesehatan yang dibutuhkan. Hal ini bisa jadi terjadi

karena kurang bersinerginya instansi dan lembaga terkait dalam melaksanakan kewenangan masing-masing.

Secara khusus Pengawasan Legislatif, (DPRD) pada hakekatnya adalah lembaga pengawas yang bertugas mengawasi tindakan pemerintah daerah provinsi dan Kabupaten/Kota. Pengawasan legislatif ini tidak terbatas pada tatacara pemerintahan saja, tetapi juga terhadap tatacara penyelenggaraan keuangan daerah. Pengawasan legislatif merupakan pengawasan politik terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sebagai mitra kerja eksekutif, DPRD perlu memberikan bantuan agar pelaksanaan amanat Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) oleh pemerintah daerah dapat tercapai secara efisien dan efektif dari berbagai sudut pandang termasuk politik.

Salah satu institusi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dianggap kurang bersinerginya instansi dan lembaga terkait dalam melaksanakan kewenangan masing-masing, bahkan dari hasil penelitian terdahulu oleh Juharni dimuat pada Jurnal Ad'ministrare, Vol. 3 No. 1, 2016, hasil penelitiannya mengatakan model pengawasan DPRD terhadap pemerintah daerah di Kabupaten Sinjai, tidak berjalan sebagaimana mestinya atau tidak efektif, karena tidak adanya mekanisme yang telah ditetapkan sebelumnya untuk digunakan sebagai pedoman atau acuan dalam menjalankan fungsi pengawasan, sehingga mekanisme yang dijalankan hanya berdasarkan pada persepsi masing-masing anggota DPRD.

Dampak negatif tidak berjalannya model pengawasan DPRD terhadap pemerintah daerah di Kabupaten Sinjai, tugasnya sebagai pengawasan pada bidang kesehatan terhadap pelaksanaan pemerintahan tidak maksimal. Berikut beberapa buktinya, antara lain: hasil penelitian oleh Muhlis Hajar Adiputra, Haselman, Hamsinah yang dimuat pada Jurnal pasca.unhas.ac.id, mengenai Implementasi Kebijakan Jaminan Kesehatan Daerah di Kabupaten Sinjai pada hasil penelitiannya menyatakan bahwa masyarakat sebagai obyek dari Program JAMKESDA di Kabupaten Sinjai, pada kenyataannya belum sepenuhnya memahami secara detail dan mendalam terkait kebijakan Jamkesda. Dimana pemahaman sebagian masyarakat terbatas pada adanya layanan kesehatan gratis yang disediakan oleh pemerintah daerah, tetapi secara teknis lainnya belum terlalu dipahami. Selanjutnya mengenai pemahaman akan Program JAMKESDA terbatas pada keberadaan program ini sebagai layanan kesehatan gratis, dan tidak memahami sejak kapan program ini dilaksanakan. Bahkan menganggap bahwa untuk mendapatkan layanan tersebut, harus melalui pengurusan administrasi yang berbelit-belit, dan tidak pernah merasakan langsung sosialisasi dari pihak pelaksana program. Dan diakui juga oleh Bapel Jamkes bahwa peralatan yang dimiliki sangat minim, terutama dalam pengelolaan administrasi maupun untuk keperluan mobilisasi petugas.

Selanjutnya ada aksi demo oleh sejumlah masyarakat yang tergabung dalam Aliansi Masyarakat Tellulimpo melakukan aksi di

depan kantor Bupati Sinjai, Kamis (13/8/2020) pagi. Aksi ini merupakan aksi kedua yang dilakukan Aliansi Masyarakat Tellulimpoe. Tuntutan mereka diantaranya, pencopotan kepala Puskesmas Mannanti dan Lappae dari jabatannya. “Kepada bapak Bupati, kami menuntut agar kepala Puskesmas Mannanti dan Lappae dicopot dari jabatannya,” kata koordinator pengunjukrasa, Andi Ashari. Permintaan pencopotan ini karena kinerja penanganan Covid-19 di Tellulimpoe, mereka anggap tidak maksimal, yaitu soal edukasi dan penanganan virus corona. Selain itu mereka juga menuntut Bupati Sinjai, segera dan secepat mungkin melakukan evaluasi kinerja pelaksana tugas Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Sinjai terhadap penanganan covid-19 Kabupaten Sinjai khususnya di kecamatan Tellulimpoe. (Sinjai.Info, Kamis 13/8/2020).

Dilansir dari Kompas.com (5/3/2020) bahwa Kementerian Kesehatan menetapkan RSUD Sinjai, Sulawesi Selatan, sebagai rumah sakit rujukan untuk penanganan virus corona. Namun Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten Sinjai Andi Suryanto Asapa mengatakan, RSUD Sinjai masih kekurangan fasilitas medis dan dokter ahli. Selain itu, rumah sakit di Kabupaten Sinjai ini belum memiliki ruang isolasi khusus pasien penderita virus corona. Meski begitu, pihaknya tetap menyiagakan petugas medis untuk melayani pasien dengan menggunakan sarana dan prasarana seadanya. “Fasilitas medis seperti alat pelindung diri atau APD dan obat-obatan kekurangan stok. Kami juga tidak mempunyai ruang isolasi dan dokter ahli yang dapat mendiagnosa penderita virus corona.”

Pihak RSUD Sinjai terpaksa menggunakan gedung internal yakni sebuah kamar kohotring airborne yang kini masih diisi pasien lain sebagai ruang isolasi. dibangun pada tahun 2007, saat virus flu burung mewabah.

Berselang beberapa hari dari penunjukkan itu, diberitakan pada Sulselsatu.com (23/3/2020) Dinas Kesehatan Kabupaten Sinjai, telah merilis terdapat 35 Orang Dalam Pemantauan (ODP) dan satu orang Pasien Dalam Pengawasan (PDP). Artinya Kabupaten Sinjai telah mengalami wabah pandemi Covid-19 walau masih dalam ODP dan PDM. Mestinya pejabat Dinas kesehatan bergerak cepat mempersiapkan kondisi fasilitas yang masih terbatas, bahkan masih minim (tidak ada).

Dari beberapa kasus tersebut di atas menunjukkan bahwa hubungan horizontal antar lembaga eksekutif (Dinkes/pemerintah) dan legislatif (DPRD) tidak berjalan maksimal. Buktinya, tidak ada pengajuan atau tinjauan anggaran dan atau koordinasi lanjutan terkait dengan masalah kesehatan khususnya masalah penyakit pandemi yang telah mewabah dunia dan Indonesia telah terpapar sejak bulan Februari 2020, tetapi sampai bulan Maret 2020 dan juga telah ditunjuk sebagai salah satu RSUD rujukan juga belum memiliki persiapan sebagai antisipasi yang cepat.

Berangkat dari uraian kasus perkasus tersebut di atas dan hubungannya dengan fungsi pengawasan yang dimiliki oleh DPRD Kabupaten Sinjai sebagai wakil rakyat memberikan gambaran pada

suatu konsep model kinerja organisasi yang tidak berjalan, bahkan mungkin tidak efektif bila telah ada, sehingga terlihat DPRD Kabupaten Sinjai kurang aspiratif. Maka dari itu peneliti akan melakukan penelitian dengan judul, “Kinerja Pengawasan DPRD pada Pelayanan Kesehatan Dasar di Kabupaten Sinjai.”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pada latar belakang permasalahan dalam penelitian yang dipaparkan di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana misi pengawasan DPRD pada pelayanan kesehatan dasar di Kabupaten Sinjai?
2. Bagaimana pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD pada pelayanan kesehatan dasar di Kabupaten Sinjai?
3. Bagaimana kinerja pengawasan DPRD pada pelayanan kesehatan dasar di Kabupaten Sinjai?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pada rumusan masalah di atas, maka adapun yang menjadi tujuan dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis misi pengawasan DPRD pada pelayanan kesehatan dasar di Kabupaten Sinjai.
2. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD pada pelayanan kesehatan dasar di Kabupaten Sinjai.

3. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis kinerja pengawasan DPRD pada pelayanan kesehatan dasar di Kabupaten Sinjai.

D.

Manfaat Penelitian

Berdasarkan pada tujuan penelitian di atas, maka adapun manfaat dari penelitian ini adalah :

1. Manfaat Teoritis

- 1) Dapat memperkaya temuan tentang kinerja pengawasan DPRD pada pelayanan kesehatan dasar di Kabupaten Sinjai.
- 2) Sebagai bahan referensi pengembangan ilmu dari teori administrasi publik khususnya dalam kajian kinerja dalam pelayanan publik.
- 3) Sebagai bahan kajian untuk mempermudah temuan teori tentang kinerja pengawasan DPRD pada pelayanan kesehatan dasar di Kabupaten Sinjai yang kiranya dapat menjadi acuan yang lebih baik untuk kedepannya.

2. Manfaat Praktis

- 1) Pentingnya pemberian pelayanan sehingga menghasilkan kinerja dalam pelayanan publik yang baik, dan diharapkan dapat menemukan dasar konseptual untuk menghasilkan ilmu tentang strategi peningkatan kinerja dalam pelayanan publik.
- 2) Dapat memahami peningkatan kinerja dalam pelayanan publik yang sesuai dengan *regulasi* yang berlaku khususnya

pada Dinas Kesehatan Kabupaten Sinjai dan berlakunya UU No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik.

- 3) Diharapkan dapat berguna untuk memberikan sumbangsih pemikiran bagi instansi yang terkait dalam peningkatan kinerja dalam pelayanan publik.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Teori dan Konsep

1. Pengertian Administrasi Publik

Administrasi merupakan salah satu unsur yang mempunyai peranan yang sangat penting dalam pencapaian tujuan dari berbagai kegiatan. Seperti dikatakan Siagian (Mulyadi, 2008: 2) administrasi sebagian keseluruhan proses kerjasama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu, mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Begitu juga Simon (Mulyadi, 2008: 3) mendefinisikan administrasi sebagai kegiatan-kegiatan kelompok kerjasama untuk mencapai tujuan-tujuan bersama. Dilanjutkan Gladden (Syafri, 2012 :9) administrasi dapat didefinisikan sebagai organisasi dan pengarahan sumber daya manusia dan sumber-sumber materi lain untuk mencapai tujuan yang dikehendaki.

Sejak 1970, administrasi publik diakui sebagai suatu bidang ilmu. Lokusnya adalah pada masalah-masalah publik dan kepentingan publik, sedangkan fokusnya adalah teori organisasi, ilmu manajemen, kebijakan publik dan *political-economy*. Menurut Henry (Mulyadi, 2008: 8) administrasi publik adalah suatu kombinasi yang kompleks antara teori dan praktik dengan tujuan mempromosikan pemahaman terhadap pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat yang diperintah dan juga mendorong kebijakan publik agar lebih responsif terhadap kebutuhan

sosial. Administrasi publik berusaha melembagakan praktik-praktik manajemen agar sesuai dengan nilai efektifitas dan efisiensi

Berikutnya juga Chandler dan Plano (Mulyadi, 2008:3) administrasi publik adalah proses dimana sumber daya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan dan mengelola (manage) keputusan-keputusan dalam kebijakan publik. Wilson (Syafri, 2012 :21) administrasi publik adalah urusan atau praktik urusan pemerintah karena tujuan pemerintah ialah melaksanakan pekerjaan publik secara efisien dan sejauh mungkin sesuai dengan selera dan keinginan rakyat. Ditambahkan oleh Dimock dan Koenig (Pasolong, 2007:7) administrasi publik adalah kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah pusat ataupun pemerintah daerah di dalam melaksanakan kekuasaan politiknya. Kekuasaan politik ini bisa di dapatkan dari sistem demokrasi dan juga sistem warisan (kerajaan). Marini (2000) menguraikan bahwa administrasi publik merujuk kepada dua aktivitas yang berbeda tapi berhubungan erat: (1) praktek profesional dan (2) bidang akademik yang berusaha memahami, mengembangkan, mengkritik, dan memperbaiki praktek profesional juga melatih individu bagi praktek tersebut.

Dengan demikian pengertian paling sederhana administrasi publik berhubungan dengan pengelolaan bidang pemerintahan dan aktivitas publik lainnya. Definisi sederhana ini, menyampaikan esensi administrasi publik dan mungkin melingkupi mayoritas aktivitas yang luas dan perhatian administrasi publik kontemporer.

2. New Publik Administration

Mengulas dan mengevaluasi praktik administrasi publik di berbagai negara terus berkembang, ada berbagai perubahan terjadi seiring dengan berkembangnya kompleksitas persoalan yang dihadapi oleh administrator publik. Kompleksitas ini ditanggapi oleh para teoritis dengan terus mengembangkan ilmu administrasi publik. Denhardt (2003: 11) mengatakan bahwa ada tiga perspektif dalam administrasi publik, yaitu; *old public administration*, *new public administration*, dan *new public service*.

Administrasi Negara Baru (*New Public Administration*) muncul dari perdebatan hangat tentang kedudukan administrasi negara sebagai disiplin ilmu maupun profesi. Paradigma *New Public Administration* pada dasarnya mengkritisi paradigma administrasi lama atau klasik yang terlalu menekankan pada parameter ekonomi. Menurut paradigma Administrasi Negara Baru, kinerja administrasi publik tidak hanya dinilai dari pencapaian nilai ekonomi, efisiensi, dan efektivitas, tapi juga pada nilai *social equity*. Implikasi dari komitmen pada *social equity*, maka administrator publik harus menjadi 'proactive administrator' bukan sekedar birokrat yang apolitis, (Denhardt, 2003: 11)

Fokus dari Administrasi Negara Baru meliputi usaha untuk membuat organisasi publik mampu mewujudkan nilai-nilai kemanusiaan secara maksimal yang dilaksanakan dengan pengembangan sistem desentralisasi dan organisasi demokratis yang responsif dan partisipatif,

serta dapat memberikan pelayanan publik secara merata. Karena administrasi negara mempunyai komitmen untuk mewujudkan nilai-nilai kemanusiaan dan keadilan (*social equity*). Dengan kata lain, perhatian pokok administrasi negara baru adalah perlakuannya yang adil terhadap warga negara.

Atas perlakuan yang bersifat keadilan itu, sehingga New Publik Administration memiliki kelebihan pada mutu dan ukuran kinerja dari birokrasi menjadi meningkat. Ini dikarenakan NPA memiliki standarisasi yang tinggi terhadap mutu kinerja birokrasi, sehingga membuat tingginya kepuasan masyarakat yang bersentuhan dan berurusan dengan birokrasi. Kompetisi dan tuntutan masyarakat memaksa para birokrat untuk memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat sehingga kepuasan masyarakat meningkat. Kedisiplinan yang diterapkan pada NPA sangat berpengaruh terhadap kinerja dan kemajuan sebuah birokrasi. Akan tetapi, New Publik Administration juga terbalut kelemahan bahwa ketika Administrasi Pubtik berusaha memahami pesan yang ditawarkan oleh pendekatan pasar maka permasalahan yang muncul adalah terkait dengan pernyataan bahwa tidak ada perbedaan antara manajemen sektor publik dengan sektor privat dalam mengimplementasikan NPA (Oluwu;2002).

Pergantian dari *Old Public Administration* menjadi *New Public Administration* ini pun membuat banyak negara melakukan reformasi pelayanan publik. Dibeberapa negara maju reformasi itu berjalan

dengan baik, seperti di Inggris, Amerika Serikat, Canada dan sebagainya, namun di negara berkembang seperti Indonesia dan negara-negara di Afrika dianggap kurang berhasil, karena tidak sesuai dengan landasan ideologi, politik, ekonomi, dan sosial-budaya negara yang bersangkutan. Maka lahirlah *New Public Service* sebagai anti thesa dan berusaha mengkritik *New Publik Administration* untuk meningkatkan suatu pelayanan publik yang demokratis dan pemerintah harus mendengar suara publik dalam berpartisipasi bagi pengelolaan tata pemerintahan. (Janet V. Dernhart dan Robert B. Dernhart, 2003).

Lebih lanjut Denhardt (2003:15) mengatakan bahwa administrasi publik dalam *New Public Service* harus memenuhi kriteria, yakni; melayani warga masyarakat, bukan sebagai pelanggan. Mengutamakan kepentingan publik, lebih menghargai kewarganegaraan daripada kewirausahaan, berpikir strategis dan bertindak demokratis.

3. Konsep Kinerja

Setiap organisasi memiliki tujuan yang hendak dicapai. Tujuan itu dijabarkan dalam suatu target dan sasaran yang telah ditentukan sebelum operasional organisasi itu berjalan. Dalam rangkai operasional organisasi tersebut berada pada dua kemungkinan yaitu berhasil dan atau gagal. Keberhasilan meraih target itulah yang kemudian disebut sebagai prestasi dan prestasi itu diterjemahkan dalam sebuah kata yang disebut dengan kinerja.

Bernardin dan Russel (Ruky, 2002:15) memberikan pengertian

kinerja adalah, “*performance is defined as the record of outcomes produced on a specified job function or activity during time period.* (Prestasi atau kinerja adalah catatan tentang hasil-hasil yang diperoleh dari fungsi-fungsi pekerjaan tertentu atau kegiatan selama kurun waktu tertentu). Pendapat sama disampaikan oleh Kasmir (2016:182) menyatakan, “kinerja merupakan hasil kerja dan perilaku kerja yang telah dicapai dalam menyelesaikan tugas-tugas dan tanggungjawab yang diberikan dalam suatu periode tertentu”.

Menurut pandangan tersebut dimaknai bahwa prestasi atau kinerja adalah catatan terhadap hasil-hasil suatu pekerjaan dalam kurung waktu tertentu. Hal senada disampaikan oleh Gibson, dkk. (2003: 355) *Job performance* adalah hasil dari pekerjaan yang terkait dengan tujuan organisasi, efisiensi dan kinerja keefektifan kinerja lainnya. Amstrong dan Baron (Wibowo 2008:7), menyatakan kinerja merupakan hasil pekerjaan yang mempunyai hubungan kuat dengan tujuan strategis organisasi, kepuasan konsumen dan memberikan kontribusi pada ekonomi. Sedangkan menurut Mahsun (2006:25), kinerja (*performance*) adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/ kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dalam *strategis planning* suatu organisasi.

Dilanjutkan oleh Wibowo (2008:7) kinerja berasal dari bahasa Inggris *performance* yaitu sebagai hasil kerja atau prestasi kerja. Demikian juga menurut Rivai dan Basri (Masram, 2017:138) kinerja

adalah “hasil atau tingkat keberhasilan seseorang secara keseluruhan selama periode tertentu dalam melaksanakan tugas dibandingkan dengan berbagai kemungkinan, seperti standar hasil kerja, target atau sasaran maupun kriteria yang telah ditentukan terlebih dahulu yang telah disepakati bersama”. Begitu juga yang dinyatakan oleh Lembaga Negara Negara (LAN) pada buku Pedoman Penyusunan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Intansi Pemerintah (1999:3), “Kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan kegiatan/kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan visi dan misi organisasi”.

Dari beberapa pendapat tersebut menyoroti pengertian kinerja dari aspek pencapaian target diukur dari efektivitas dan efisien yang sesuai dengan standar kerja yang telah ditentukan. Artinya bahwa pencapai hasil kerja tidak sekedar selesai atau tuntas, tapi harus sesuai dengan standar atau ukuran yang telah ditentukan sebelumnya, sehingga dikatakn efektif dan efisien.

Terkait dari konsep kinerja tersebut, Rummler dan Brache (Sudarmanto, 2009:7-8) mengemukakan ada tiga level kinerja, yaitu: (a) Kinerja organisasi yaitu merupakan pencapaian hasil pada level atau unit analisis organisasi. Kinerja pada level organisasi ini terkait dengan tujuan organisasi, rancangan organisasi, dan manajemen organisasi, (b) Kinerja proses yakni erupakan kinerja pada proses tahapan dalam menghasilkan produk atau pelayanan. Kinerja pada level proses ini dipengaruhi oleh tujuan proses, rancangan proses dan manajemen proses, (c) Kinerja

individu/pekerjaan yakni merupakan pencapaian atau efektivitas pada tingkat pegawai atau pekerjaan. Kinerja pada level ini dipengaruhi oleh tujuan pekerjaan dan manajemen pekerjaan serta karakteristik individu.

4. Konsep Kinerja Pegawai

Pegawai adalah Sumber Daya Manusia yang bekerja pada sebuah institusi, baik di dalam institusi pemerintah atau swasta, dan memperoleh imbalan kerja yang sesuai untuk menjalankan suatu pekerjaan dari pemberi kerja. Pegawai menurut Soedaryono (2000: 6) adalah seorang yang melakukan penghidupan dengan cara bekerja di dalam kesatuan organisasi baik di pemerintah atau swasta. Selanjutnya pegawai menurut Mardiasmo (2011) adalah orang pribadi yang bekerja pada pemberi kerja baik sebagai pegawai tetap atau pegawai tidak tetap/ tenaga kerja lepas berdasarkan perjanjian atau kesepakatan kerja baik secara tertulis maupun tidak tertulis, untuk melaksanakan suatu pekerjaan dalam jabatan atau kegiatan pada suatu organisasi (pemerintah atau swasta).

Sedangkan Hasibuan (1993 : 13) menyatakan bahwa pegawai adalah orang menjual jasa (pikiran dan tenaga) dan mendapat kompensasi (balas jasa) yang besarnya telah ditetapkan terlebih dahulu, dimana mereka wajib dan terikat untuk mengerjakan pekerjaan yang diberikan dan berhak memperoleh gaji sesuai dengan perjanjian.

Dari beberap pendapat tersebut dapat dipahami bahwa pegawai merupakan orang yang bekerja dengan perjanjian dan kesepakatan kerja

secara tertulis maupun tidak tertulis, dalam melaksanakan suatu pekerjaan dengan jabatan atau kegiatan tertentu dan memperoleh bayaran berdasarkan waktu tertentu atau ketentuan lain yang ditetapkan oleh si pemberi kerja dan bisa juga merupakan hasil kesepakatan oleh kedua belah pihak saat awal adanya transaksi. Maka dari itu pegawai harus memiliki beberapa potensi yang baik, diantaranya:

- 1) Memiliki Kemampuan Fisik. Kemampuan fisik ini dapat di pergunakan untuk mengerakkan, mengerjakan, menyelesaikan pekerjaan yang tidak bisa dilakukan oleh sumber daya atau faktor produksi lain,
- 2) Kemampuan psikis. Memiliki kemampuan psikis ini dapat membangkitkan semangat, motivasi, etos kerja, kreativitas, dan profesionalisme dalam melakukan pekerjaan,
- 3) Kemampuan Karakteristik. Dengan adanya kemampuan karakteristik ini dapat membangkitkan intelektual, emosional, spiritual dan sosial yang dapat membuat berkembang serta mampu untuk menghadapi berbagai tantangan,
- 4) Kemampuan Pengetahuan dan Keterampilan. Pengetahuan dan keterampilan yang dimiliki oleh pegawai dapat mendorong mereka untuk memiliki kompetensi yang dibutuhkan didalam menjalankan pekerjaanna,

- 5) Pengalaman Hidup. Pengalaman hidup yang dimiliki oleh pegawai dapat membantu mereka untuk melakukan berbagai pertimbangan di dalam menyelesaikan pekerjaannya.

Atas dasar adanya kemampuan yang wajib dimiliki oleh seorang pegawai dalam melaksanakan tugas, sehingga memiliki ukuran suatu pekerjaan. Inilah yang kemudian disebut sebagai prestasi atau kinerja pegawai. Seperti dikatakan Dawson (Munandar, 1995:325) sebagai berikut: “kinerja pegawai adalah suatu yang dicapai, prestasi yang diperlihatkan tentang kemampuan kerja pegawai sehingga menghasilkan sesuatu yang optimal.” Demikian juga dikatakan oleh Simamora (Munandar,1995:325), bahwa “Kinerja pegawai adalah tingkat dimana para karyawan/pegawai mencapai persyaratan-persyaratan pekerjaan.”

Selanjutnya Mangkunegara (Masram, 2017:139) menyatakan “Kinerja karyawan adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seseorang karyawan dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggungjawab yang diberikan kepadanya.” Kemudian Mathis dan Jackson (Masram, 2017:138) juga menyebutkan “Kinerja pada dasarnya adalah apa yang dilakukan atau tidak dilakukan pegawai. Manajemen kinerja adalah keseluruhan kegiatan yang dilakukan untuk meningkatkan kinerja perusahaan atau organisasi, termasuk kinerja masing-masing individu dan kelompok kerja di perusahaan tersebut”.

Menurut Pasolong (2010:375), kinerja pegawai dan kinerja organisasi memiliki keterkaitan yang sangat erat. Tercapainya tujuan

organisasi tidak bisa terlepas dari sumber daya yang dimiliki oleh organisasi yang dijalankan oleh pegawai yang berperan aktif sebagai pelaku dalam upaya mencapai tujuan organisasi tersebut. Kinerja organisasi pada dasarnya merupakan tanggung jawab setiap individu yang bekerja dalam organisasi. Apabila dalam organisasi setiap individu bekerja dengan baik, berprestasi, bersemangat dan memberikan kontribusi terbaik mereka terhadap organisasi maka kinerja organisasi secara keseluruhan akan baik. Dengan demikian, kinerja organisasi merupakan cermin dari kinerja individu.

Selanjutnya Mitchell (Sedarmayanti, 2001:51), mengatakan bahwa kinerja meliputi beberapa aspek: (1) *Quality of work* (kualitas kerja), (2) *Promptness* (ketepatan), (3) *Initiative* (inisiatif), (4) *Capability* (kemampuan), (4) *Communication* (komunikasi). Penjelasan masing-masing aspek tersebut sebagai berikut;

1) Kualitas kerja

Kualitas kerja yaitu mutu yang dihasilkan berhubungan dengan baik tidaknya hasil pekerjaan yang telah dicapai. Kualitas terdiri dari sejumlah keistimewaan produk yang memenuhi keinginan pelanggan dan dengan demikian memberikan kepuasan atas penggunaan produk itu atau hasil pekerjaan. Kualitas terdiri dari segala sesuatu yang bebas dari kekurangan atau kerusakan.

2) Ketepatan

Berkaitan dengan sesuai atau tidaknya waktu penyelesaian

pekerjaan dengan target waktu yang telah direncanakan dan pemanfaatan waktu yang seefisien mungkin. Setiap pekerjaan diusahakan untuk selesai sesuai dengan rencana agar tidak mengganggu pada pekerjaan lain.

3) Inisiatif

Inisiatif ini adalah berupa wujud pengambilan keputusan yang dimiliki pegawai dalam menyelesaikan pekerjaan. Seorang pimpinan harus memberikan dorongan dan kesempatan kepada bawahannya untuk berinisiatif, dengan memberikan kebebasan agar bawahannya aktif memikirkan dan menyelesaikan sendiri tugas-tugasnya. Maksudnya agar bawahan menjadi aktif berusaha tidak tergantung pada atasannya.

4) Kemampuan

Kemampuan pegawai yaitu kecakapan, sikap mental dan unsur fisik yang dimiliki pegawai dalam menyelesaikan pekerjaannya. Setiap pegawai harus benar-benar mengetahui bidang pekerjaan yang ditekuninya. Serta mengetahui arah yang diambil organisasi, sehingga jika telah menjadi keputusan, mereka tidak ragu-ragu lagi untuk melaksanakannya dalam mencapai tujuan organisasi.

5) Komunikasi

Komunikasi menyangkut kelancaran berinteraksi dalam organisasi baik secara vertikal maupun horizontal. Seorang pimpinan dalam mengambil keputusan terlebih dahulu memberikan kesempatan

kepada bawahannya mengemukakan saran dan pendapatnya. Pimpinan mengajak para bawahannya untuk ikut berpartisipasi dalam memecahkan masalah yang dihadapi, meskipun keputusan terakhir tetap berada ditangan pimpinan. Akan menimbulkan kerjasama yang lebih baik dan hubungan-hubungan yang semakin harmonis. Juga menimbulkan perasaan-perasaan senasib dan sepenanggungan.

Berdasarkan penjelasan tersebut dapat dipahami bahwa kinerja pegawai adalah manifestasi dari perilaku. Perilaku yang diperlihatkan dalam melaksanakan tugasnya. Perilaku birokrasi dan kinerja telah dikemukakan di atas, maka jelaslah bahwa perilaku birokrasi mempunyai keterkaitan yang erat dengan kinerja pegawai. Ndraha (1989:70), mengatakan:

“Perilaku birokrasi merupakan interaksi antara individu dalam organisasi lingkungannya, karena perilaku birokrasi ditentukan oleh fungsi individu dalam lingkungan organisasi. Struktur organisasi pemerintah diwarnai oleh karakteristik, kapabilitas dan kapasitas individu atau aparat selaku abdi negara atau pemerintah dan pelayan masyarakat yang secara hierarki sesuai dengan fungsi dan tanggung jawabnya”.

Berdasarkan penjelasan tersebut dapat dipahami bahwa perilaku birokrasi mempunyai keterkaitan dengan kinerja, yaitu bahwa kedisiplinan yang dilaksanakan dalam organisasi dapat memperlancar proses pelaksanaan kerja, karena dilaksanakan oleh para pegawai yang khususnya bekerja sesuai dengan bidangnya, sehingga mereka mengerjakan tugas yang menjadi tanggung jawabnya.

5. Konsep Organisasi dan Kinerja Organisasi

Secara sederhana pengertian organisasi yang sering didengar adalah sekelompok orang-orang dalam kesatuan yang merupakan wadah atau sarana untuk mencapai berbagai tujuan bersama. Secara etimologi berasal dari bahasa latin *organizare*, kemudian *organize* (Inggris) yang berarti membentuk suatu kebulatan dari bagian-bagian yang berkaitan satu sama lainnya. Dimock (1960: 129) mendefinisikan organisasi :

“Organization is the systematic bringing together of interdependent part to form a inidied whole through which authority, coordination and control may be exerciseto achive a given purpose.” (Organisasi adalah perpaduan secara sistematika daripada bagian-bagian yang saling ketergantungan berkaitan untuk membentuk suatu kesatuan yang bulat melalui kewenangan koordinasi dan pengawasan dalam usaha mencapai tujuan yang telah ditentukan).

Pendapat serupa disampaikan oleh Raymond E. Miles (1975: 9) bahwa organisasi:

“..... an organization is nothing more than a collection of people groups togethers arround a technology which is operated to transform inputs from its environment into marketable goods or services.” (.....organisasi tidak lebih daripada sekelompok orang yang berkumpul bersama di sekitar suatu teknologi yang dipergunakan untuk mengubah input-input dari lingkungan menjadi barang atau jasa-jasa yang dapat dipasarkan).

Demikian juga Chester L Bernard (1938) mengatakan bahwa *Organization as a system of cooperative of two or more persons.* (Organisasi adalah system kerjasama antara dua orang atau lebih yang sama-sama memiliki visi dan misi yang sama). Demikian juga menurut Hasibuan (2011:120) organisasi adalah suatu sistem perserikatan formal,

berstruktur, dan terkoordinasi dari sekelompok orang yang bekerja sama dalam mencapai tujuan tertentu.

Dari beberapa pendapat tersebut di atas maka selanjutnya dapat digunakan sebagai acuan dalam mendefinisikan organisasi adalah merupakan suatu bentuk kerjasama dua orang atau lebih untuk mencapai tujuan bersama-sama secara efisien dan efektif melalui kegiatan yang telah ditentukan secara sistematis dan di dalamnya ada pembagian tugas, wewenang dan tanggung jawab yang jelas dalam mencapai tujuan organisasi tersebut.

Dari sudut pandang lain, Siagian (1997:26) cenderung menelaah organisasi dari sudut pendekatan struktural dan keprilakuan. Pendekatan yang sifatnya struktural menyoroti organisasi sebagai tempat atau wadah, hirarki, dan tujuannya, hal ini berarti:

- 1) Organisasi dipandang merupakan penggambaran jaringan hubungan kerja yang bersifat formal serta tergambar pada “kotak-kotak”, kedudukan dan jabatan yang diduduki oleh orang-orang.
- 2) Organisasi dipandang sebagai rangkaian hierarki kedudukan yang menggambarkan secara jelas garis kewenangan dan tanggung jawab.
- 3) Organisasi dipandang sebagai alat pencapaian tujuan yang telah ditentukan sebelumnya dan strukturnya bersifat permanen tanpa menutup kemungkinan terjadinya reorganisasi apabila hal itu dipandang perlu baik demi percepatan laju usaha pencapaian tujuan

maupun dalam usaha peningkatan efisiensi, efektivitas dan produktivitas kerja.

Menurut penjelasan tersebut bahwa organisasi dapat dipandang sebagai penjabaran hubungan kerja yang kemudian disebut sebagai kerja tim (kelompok) atau sebagai wadah. Maksudnya bahwa organisasi sebagai wadah adalah organisasi merupakan suatu wahana kegiatan yang mencerminkan bahwa organisasi merupakan tempat beraktivitas saja yakni kegiatan administrasi dan manajemen. Dalam wadah kegiatan itu setiap orang harus jelas tugas, wewenang dan tanggung jawabnya, serta hubungan dan tata kerjanya. Pengertian demikian ini merupakan organisasi yang bersifat "statis" karena hanya melihat strukturnya saja.

Dikatakan oleh Handayani (1980: 42) memberikan penjelasan sebagai wadah yang sifatnya statis, karena setiap orang dalam wadah itu harus jelas tugas, wewenang dan tanggung jawabnya serta hubungan dan tata kerjanya. Oleh karena itu dalam organisasi yang dipandang sebagai wadah aktivitas maka pola struktur harus atas dasar landasan yang kuat serta pemikiran yang benar-benar berorientasi pada masa depan. Hal ini sangat perlu dilakukan untuk mengantisipasi terjadi adanya perubahan dimasa datang misalnya perubahan tujuan, perubahan aktivitas yang menuntut adanya perubahan yang mendasar dan strukturnya tidak harus berubah.

Kemudian dari sudut pandang hierarki mengarah pada pembagian tugas secara tingkatan jabatan (pimpinan dan anggota). Maksudnya

organisasi sebagai suatu proses pembagian kerja melihat bahwa adanya unsur-unsur yang saling berhubungan, yakni sekelompok orang atau individu, adanya kerjasama dan adanya tujuan tertentu yang telah ditetapkan. Interaksi dalam organisasi akan terjadi antara anggota dengan anggota, anggota dengan pimpinan dan pimpinan dengan pimpinan lainnya. Hubungan-hubungan ini terjadi karena adanya pembagian kerja yang telah jelas dalam suatu sistem. Kerjasama dalam suatu sistem yang teratur ini dimaksudkan untuk mencapai tujuan tertentu yang telah disepakati bersama.

Allen (1958: 57) mengemukakan tentang perlunya pembagian kerja sebagai berikut: *“We can define organization as the process of denifying and grouping the work to be performed, defining and delegating responsibility and authority, and establishing relationships for the purposes of enabling people to work most effectively together in accomplishing objectives”* (kami dapat merumuskan organisasi sebagai proses menetapkan dan mengelompok-lompokkan pekerjaan yang akan dilakukan, merumuskan dan melimpahkan tanggungjawab, dan wewenang serta menyusun hubungan-hubungan dengan maksud untuk memungkinkan orang-orang bekerja sama secara paling efektif dalam mencapai tujuan-tujuan organisasi).

Kemudian dari sudut pandang pencapaian tujuan menuju pada jenis-jenis organisasi. Maksudnya, organisasi sebagai suatu alat dalam mencapai tujuan adalah bahwa adanya suatu organisasi karena adanya

beberapa tujuan dari individu dan hanya akan tercapai lewat tindakan yang harus dilakukan dengan adanya kesepakatan-kesepakatan atau adanya persetujuan bersama. Untuk melaksanakan kesepakatan tersebut maka dengan cara kerjasama akan dapat meringankan, mengefektifkan, mengefisiensikan dan mengoptimalkan pencapaian tujuan yang hendak dicapai bersama.

Gibson, et. al (1993: 3) dalam kaitannya dengan tujuan maka organisasi itu mengejar tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang dapat dicapai secara lebih efisien dan lebih efektif dengan tindakan yang dilakukan secara bersama-sama. Organisasi merupakan suatu alat dalam mencapai tujuan dan sangat diperlukan oleh masyarakat baik dalam bidang profit maupun jasa (pelayanan). Dengan demikian tujuan organisasi akan tercapai bilamana tiap-tiap individu yang ada dalam organisasi sadar akan tugas, wewenang dan tanggung jawabnya sehingga pada akhirnya tujuan organisasi akan tercapai.

Dari perbedaan sudut pendekatan organisasi tersebut, maka dari itu lahirlah istilah institusi dan organisasi. Lunberg (foundations of sociology, 1956) mengaitkan institusi dengan kontrol sosial. "*A social Institution,*" demikian Bogardus (Sociology, 1957) "*Is a standardized set of rules and the machinery and authority for putting the rule into action.*" Dengan makna salah satu pola perilaku kolektif (kelompok) yang paling stabil, uniform, formal dan umum. Di Indonesia, istilah "lembaga" digunakan, baik dalam arti institusi, maupun dalam arti organisasi.

Selanjutnya Mouzelis (Organisation and Bureaucracy, 1975) menarik perbedaan antara organisasi (organisasi formal) dengan birokrasi. Organisasi adalah “*a form of social grouping which is established in a more or less deliberate or purposive manner for the attainment of a specific goal.*” Sasarannya “purposiveness” dan “goal specificity.” Sedangkan Birokrasi adalah “*a special type of formal organisation, one which has a number of specific characteristic first identified systematically by Weber.*” Atas dasar itu muncullah karakteristik birokrasi sebagai berikut:

- 1) *High degree of specialization*
- 2) *Hierarchical authority structure with limited areas of command and responsibility.*
- 3) *Impersonality of relationships between organizational members.*
- 4) *Recruitment of officials on the basis of ability and technical knowledge.*
- 5) *Differentiation of private and official income and fortune and so on.*

Jadi birokrasi adalah organisasi formal khusus, atau dengan perkataan lain organisasi yang berorientasi pada kekuasaan.

Sedangkan ciri-ciri organisasi yang dikemukakan oleh Ferland (Handyaningrat, 1985:3) sebagai berikut :

- 1) Adanya suatu kelompok orang yang dapat dikenal
- 2) Adanya kegiatan yang berbeda-beda tetapi satu sama lain saling berkaitan (*interdependent part*) yang merupakan kesatuan usaha /kegiatan,
- 3) Tiap-tiap anggota memberikan sumbangan usahanya/ tenaganya,
- 4) Adanya kewenangan, koordinasi dan pengawasan

5) Adanya suatu tujuan

Demikian juga pendapat oleh Berelson dan Steiner (1964:55) sebuah organisasi memiliki ciri-ciri sebagai berikut:

- 1) Formalitas, merupakan ciri organisasi sosial yang menunjuk kepada adanya perumusan tertulis daripada peraturan-peraturan, ketetapan-ketetapan, prosedur, kebijaksanaan, tujuan, strategi, dan seterusnya.
- 2) Hierarkhi, merupakan ciri organisasi yang menunjuk pada adanya suatu pola kekuasaan dan wewenang yang berbentuk piramida, artinya ada orang-orang tertentu yang memiliki kedudukan dan kekuasaan serta wewenang yang lebih tinggi daripada anggota biasa pada organisasi tersebut.
- 3) Besarnya dan Kompleksnya, dalam hal ini pada umumnya organisasi sosial memiliki banyak anggota sehingga hubungan sosial antar anggota adalah tidak langsung (impersonal), gejala ini biasanya dikenal dengan gejala "birokrasi".

Organisasi itu sangatlah penting dalam kehidupan kita dan meresap dalam kehidupan masyarakat, karena dalam kenyataannya sebagian besar orang hidup dalam organisasi dan menghabiskan waktu hidup mereka sebagai anggota organisasi (sosial, pekerjaan, sekolah dan sebagainya) dan dalam organisasi pemerintahan disebut sebagai birokrasi.

Istilah birokrasi (dari kata “biro” dan “kratia”), berarti pengaturan dari meja ke meja. Dalam perbendaharaan bahasa abad ke-18, “biro” (*bureau*) yang diartikan meja tulis, selalu diartikan sebagai dimana para pejabat bekerja. Dalam bahasa Perancis menjadi *Bereaucratie*, dalam bahasa Jerman menjadi *Bureaukratia* atau *Birokrate*. Istilah lain pada bidang pemerintahan yang berasal dari zaman Yunani kuno dan berkaitan dengan birokrasi antara lain, demokrasi, aristokrasi, teokrasi, monarki, dan lain-lain, (Lance Castles, 7; 1986).

Meskipun Weber tidak mendefinisikan secara utuh tentang birokrasi tetapi dari ciri-ciri yang dikemukakan pada berbagai kesempatannya dapat ditarik kesimpulan pengertian birokrasi adalah, “Suatu badan administratif tentang pejabat yang diangkat, dan membentuk hubungan kolektif bagi golongan pejabat itu sebagai suatu kelompok tertentu yang berbeda, yang pekerjaan dan pengaruhnya dapat dilihat dalam organisasi tertentu, khususnya menurut prosedur pengangkatannya”. Ciriya adalah memiliki bukti bahwa ia diangkat adalah melalui Surat Keputusan (SK) dari pihak yang mengangkatnya sebagai pejabat. Di dalam Surat Keputusan itu sudah tertera hak-hak dan kewajibannya serta upah yang diberikan sebagai kontrak yang sudah disepakati oleh yang mengangkat dan yang diangkat, sebagai kontrak antara keduanya (Albrow, 31: 1989).

Dari penjelasan tersebut dipahami bahwa birokrasi adalah aparatur yang diangkat berdasarkan adanya bukti pengangkatan yang bekerja sebagai administratif. Di Indonesia istilah birokrasi adalah aparatur negara

yang bekerja atas bukti pengakatan dalam suatu ketetapan formal untuk kepentingan negara dan bekerja sesuai atauran negara. hal tersebut sesuai dengan proposisi tentang penyusunan sistem otoritas legal yang disusun oleh Weber sebagai berikut, (Ngadisah,2011:1.19);

- 1) Tugas-tugas pejabat dalam organisasi berdasarkan aturan yang berkesinambungan.
- 2) Tugas-tugas tersebut dibagi atas bidang-bidang yang dibedakan menurut fungsi, masing-masing dilengkapi dengan syarat otoritas, dan sanksi-sanksi.
- 3) Jabatan-jabatan tersusun secara hierarkis, hak-hak kontrol, dan komplain di antara mereka terperinci.
- 4) Aturan-aturan yang sesuai dengan pekerjaan diarahkan baik secara teknis maupun secara legal.
- 5) Sumber-sumber daya organisasi sangat berbeda dengan yang berasal dari para anggota sebagai individu pribadi, dari ketentuan negara.
- 6) Pemegang jabatan sesuai dengan kompetensinya
- 7) Administrasi didasarkan pada dokumen-dokumen tertulis.
- 8) Sistem otoritas legal dapat mengambil banyak bentuk, tetapi dilihat dari bentuk aslinya ialah sebuah staf administrasi birokratis.

Dari penjelasan tersebut semakin mengerucut bahwa yang dikatakan oleh Max Weber tersebut tentang birokrasi adalah aparatur negara yang diangkat, digaji, dibebani pekerjaan dan tanggungjawab

untuk pelaksanaan administrasi negara, dan tentu saja bekerja pada organisasi (lembaga) negara/pemerintah.

Memang kadangkala kita melihat organisasi itu dapat dijalankan dengan lancar, efisien dan cepat serta tanggap terhadap kebutuhan anggotanya, dan kadangkala juga dapat menjengkelkan atau membingungkan kita. Namun organisasi itu setidaknya-tidaknya dapat mencapai tujuannya secara efisien dan efektif jika kemampuan technical skill dan manajerial skill dapat diterapkan dengan baik menjadi satu kesatuan yang solid yakni kerjasama yang baik untuk mencapai tujuan organisasi, inilah yang kemudian dikatakan kinerja organisasi atau organisasi yang berkinerja.

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

Terkait kinerja organisasi, menurut Amitai Etzioni (Keban, 2008:227) kinerja organisasi menggambarkan seberapa jauh suatu organisasi merealisasikan tujuan akhirnya. Senada dengan pendapat Bastian (Tangkilisan, 2005:175) kinerja organisasi adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan tugas dalam suatu organisasi, dalam upaya mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi tersebut. Dilanjutkan oleh Wibowo (Pasolong, 2010:176), kinerja organisasi

merupakan efektifitas organisasi secara menyeluruh untuk kebutuhan yang ditetapkan dari setiap kelompok yang berkenaan melalui usaha-usaha yang sistematis dan meningkatkan kemampuan organisasi secara terus menerus untuk mencapai kebutuhannya secara efektif.

Sedikit melihat berbeda dari sisi keterlibat unsur-unsurnya, menurut Sinambela (2012:181) bahwa kinerja organisasi merupakan kumulatif kinerja pegawai, oleh karenanya semakin tinggi kinerja pegawai akan semakin tinggi pula kinerja organisasi. Apabila dalam organisasi setiap individu bekerja dengan baik, berprestasi, bersemangat dan memberikan kontribusi terbaik mereka terhadap organisasi maka kinerja organisasi secara keseluruhan akan baik. Serupa dengan pendapat Setiawan (1988:9) bahwa kinerja berhubungan dengan penilaian atas kualitas pengelolaan dan kualitas pelaksanaan tugas atau operasi perusahaan. Aspek lain padangan ini adalah hubungan organisasi dengan lingkungan sosial dan lingkungan politiknya.”

Dalam menilai kinerja organisasi harus dikembalikan kepada apa alasan dan tujuan dari dibentuknya organisasi tersebut. Bagi organisasi privat yang tujuan pembentukannya adalah produksi barang dan jasa untuk mendapatkan profit misalnya, maka ukuran kinerjanya adalah seberapa besar ia mampu memproduksi (*productivity*) atau seberapa besar keuntungan yang berhasil diraih (*economy*). Sedangkan dalam organisasi publik sendiri masih sulit menemukan indikator yang sesuai untuk

mengukur kinerja, (Fynn, 1986; Jackson and Palmer, 1992 dalam Bryson, 1995).

Bila dikaji dari tujuan dan misi utama kehadiran organisasi publik adalah untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan publik (Dwiyanto, 1995), maka kinerja organisasi publik itu baru dapat dikatakan berhasil apabila mampu dalam mewujudkan tujuan dan misinya. Misalkan mengenai pelayanan publik, maka dikatakan berkinerja bila mampu memberikan pelayanan pada semua publik (rakyat) yang baik dan tanpa keluhan (*complain*) dari publik yang dilayaninya.

Levine dkk. (Dwiyanto, 1995) mengemukakan ada 3 (tiga) konsep yang dapat dijadikan sebagai acuan guna mengukur kinerja organisasi publik, yaitu:

- 1) Responsivitas (*responsiveness*), mengacu kepada keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan yang diberikan oleh organisasi publik dengan kebutuhan dan keinginan masyarakat. Artinya, semakin banyak kebutuhan dan keinginan masyarakat yang diprogramkan dan dijalankan oleh organisasi publik tersebut dengan baik, maka kinerja organisasi tersebut semakin baik.
- 2) Responsibilitas (*responsibility*), menjelaskan sejauh mana pelaksanaan kegiatan organisasi publik itu dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar dan atau sesuai dengan kebijaksanaan organisasi baik yang implisit maupun yang eksplisit. Semakin kegiatan organisasi publik itu dilaksanakan

sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi, peraturan dan kebijaksanaan organisasi maka kinerjanya dinilai semakin baik.

- 3) Akuntabilitas (*accountability*), mengacu kepada seberapa besar kebijaksanaan dan kegiatan organisasi publik tunduk kepada para pejabat politik yang dipilih oleh rakyat. Dalam konteks ini kinerja organisasi publik dinilai baik apabila seluruhnya, atau setidaknya sebagian besar kegiatannya didasarkan manfaatnya pada upaya-upaya untuk memenuhi harapan dan keinginan rakyat.

Dari berbagai macam pendapat tersebut, dapat dikatakan bahwa kinerja organisasi adalah kemampuan organisasi untuk melaksanakan setiap tugas-tugas yang diberikan kepada organisasi untuk mencapai sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang telah ditentukan. Sehingga Kinerja organisasi tidak hanya berfokus pada pencapaian hasil atau tujuan, tetapi juga menekankan pada proses pelaksanaan dan sumber daya guna mencapai tujuannya. Maka dari itu kinerja organisasi berhubungan dengan aspek-aspek input atau sumber-sumber dayanya (*resources*), antara lain seperti (1) pegawai (*SDM*); (2) anggaran; (3) sarana dan prasarana; (4) informasi; dan (5) budaya organisasi. Kedua berkaitan dengan proses manajemen (1) perencanaan; (2) pengorganisasian; (3) pelaksanaan; (4) penganggaran; (5) pengawasan; (6) evaluasi.

Perlu diperhatikan bahwa disamping faktor-faktor internal tersebut, ada aspek-aspek lingkungan eksternal yang secara langsung maupun

tidak ikut mempengaruhi kinerja organisasi, misalnya; kondisi politik, ekonomi, sosial-budaya, dan teknologi, juga pihak-pihak yang terkait dengan penyediaan input, seperti; wajib pajak, para pembuat kebijakan, dan bahkan masyarakat itu sendiri. Setiap aspek di atas memiliki potensi yang sama akan datang sebagai faktor dominan yang mempengaruhi kinerja organisasi, baik yang berpengaruh secara positif maupun negatif. Selanjutnya untuk mengidentifikasi isu-isu strategis yang dihadapi oleh organisasi berdasarkan mandat dan misi organisasi serta faktor-faktor internal dan faktor-faktor eksternal yang dihadapi oleh organisasi, kita memerlukan suatu manajemen strategis, untuk merumuskan strategi dalam rangka mengelola isu-isu strategis tersebut.

6. Model Kinerja Organisasi

Seperti telah diuraikan sebelumnya bahwa suatu organisasi dibentuk untuk mencapai tujuan organisasi. Pencapaian tujuan organisasi menunjukkan hasil kerja/prestasi organisasi dan menunjukkan kinerja organisasi. Hasil kerja organisasi diperoleh dari serangkaian aktivitas yang dijalankan. Aktivitas tersebut dapat berupa pengelolaan sumberdaya organisasi maupun proses pelaksanaan kerja yang diperlukan untuk mencapai tujuan organisasi. Untuk menjamin agar aktivitas tersebut dapat mencapai hasil yang diharapkan, diperlukan upaya manajemen dalam pelaksanaan aktivitasnya.

Dengan demikian, hakikat manajemen kinerja adalah bagaimana mengelola seluruh kegiatan organisasi untuk mencapai tujuan organisasi

yang telah ditetapkan sebelumnya. Seperti dikatakan oleh Armstrong and Baron (Haryono,2018:22)

“Performance management is a strategic and integrated approach to delivering sustained success to organisations by improving the performance of the people who work in them and by developing the capabilities of teams and individual contributors” (Manajemen Kinerja adalah sebuah pendekatan strategis dan terpadu untuk mencapai keberhasilan yang berkesinambungan dengan meningkatkan kinerja pegawai yang bekerja di dalamnya dan dengan mengembangkan kemampuan team dan pendukung).

Penjelasan tersebut memaknai manajemen kinerja adalah sebuah pendekatan strategis dan terpadu untuk mencapai keberhasilan yang berkesinambungan dengan meningkatkan kinerja pegawai. Demikian juga dikatakan oleh Walters (Haryono, 2018:22) *Performance management is: the process of Directing and supporting employees to work as effectively and efficiently as possible in line with the needs of the organisation”* (Manajemen Kinerja adalah : proses mengarahkan dan mendorong pegawai untuk bekerja seefektif dan seefisien mungkin sesuai dengan kebutuhan organisasi).

Begitu juga pendapat Castello (1994) yakni manajemen kinerja merupakan dasar dan kekuatan pendorong yang berada di belakang semua keputusan organisasi, usaha kerja dan alokasi sumberdaya. Dipertegas lagi oleh Schwartz (1999) yakni manajemen kinerja merupakan gaya manajemen yang dasarnya adalah komunikasi terbuka antara manajer dan karyawan yang menyangkut penetapan tujuan, memberikan umpan balik baik dari manajer kepada karyawan maupun sebaliknya.

Dengan memperhatikan pendapat para ahli, maka dapat dikatakan bahwa pada dasarnya manajemen kinerja merupakan gaya manajemen dalam mengelola sumberdaya yang berorientasi pada kinerja yang melakukan proses komunikasi secara terbuka dan berkelanjutan dengan menciptakan visi bersama dan pendekatan strategis serta terpadu sebagai kekuatan pendorong untuk mencapai tujuan organisasi. Simpulan sederhana itu sesuai pendapat Costello (1994) manajemen kinerja mendukung tujuan menyeluruh organisasi dengan mengaitkan pekerjaan dari setiap pekerja dan manajer pada misi keseluruhan dari unit kerjanya. Seberapa baik kita mengelola kinerja bawahan akan secara langsung mempengaruhi tidak saja kinerja masing-masing pekerja secara individu dan unit kerjanya, tetapi juga kinerja seluruh organisasi.

Dalam manajemen kinerja membutuhkan berbagai masukan yang harus dikelola agar dapat saling bersinergi dalam mencapai tujuan organisasi. Masukan tersebut berupa: sumberdaya manusia (SDM), modal, material, peralatan dan teknologi serta metode dan mekanisme kerja. Manajemen Kinerja memerlukan masukan berupa tersedianya kapabilitas SDM, baik sebagai perorangan maupun tim. Kapabilitas SDM diwujudkan dalam bentuk pengetahuan, keterampilan dan kompetensi. SDM yang memiliki pengetahuan dan keterampilan diharapkan dapat meningkatkan kualitas proses kinerja maupun hasil kerja. Sedangkan kompetensi diperlukan agar SDM mempunyai kemampuan yang sesuai

dengan kebutuhan organisasi sehingga dapat memberikan kinerja terbaiknya.

Dalam pelaksanaannya manajemen kinerja diawali dengan perencanaan berkaitan dengan bagaimana merencanakan tujuan (target) yang diharapkan dimasa yang akan datang, dan selanjutnya menyusun semua sumberdaya dan kegiatan (program) yang diperlukan untuk mencapai tujuan. Tahapan berikutnya pelaksanaan rencana akan dimonitoring dan diukur kemajuannya dalam pencapaian tujuan tersebut dalam kurung waktu. Tentu saja penilaian dan peninjauan kembali dilakukan untuk mengoreksi (bila kurang maksimal) dan menetapkan langkah-langkah yang diperlukan bila terdapat deviasi (penyimpangan) terhadap rencana semula.

Manajemen kinerja menjalin dan menjamin terjadinya saling menghargai kepentingan diantara pihak-pihak yang terlibat dalam proses kinerja. Prosedur dalam manajemen kinerja akan dilaksanakan secara jujur untuk membatasi dampak merugikan pada individu secara transparan, terutama terhadap orang yang terpengaruh oleh keputusan yang timbul dan orang mendapatkan kesempatan melalui dasar pengambilan keputusan.

Setelah proses usai adalah hasil kerja yang dicapai organisasi harus dibandingkan dengan tujuan yang diharapkan. Keluaran dapat lebih besar atau lebih rendah dari tujuan yang telah ditetapkan. Selain memperhatikan keluaran, manajemen kinerja juga memperhatikan

manfaat dari hasil kerja. Dampak hasil kerja dapat bersifat positif bagi organisasi, karena keberhasilan pegawai mewujudkan prestasinya berdampak meningkatkan motivasi sehingga semakin meningkatkan kinerja organisasi.

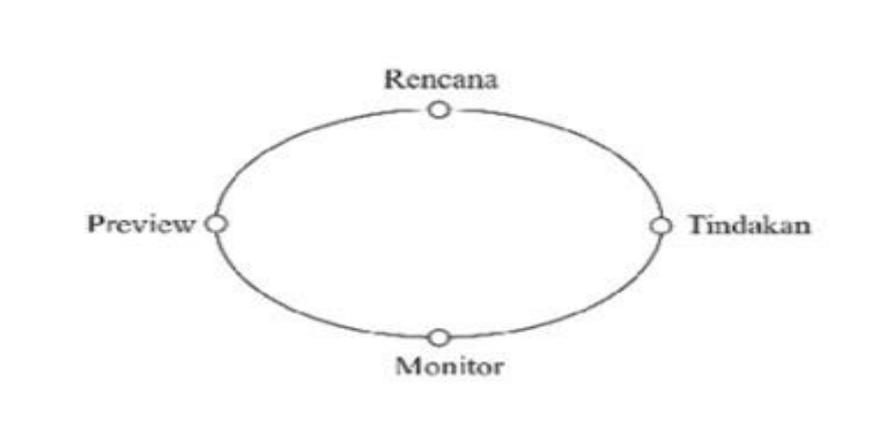
Dalam pencapaian manajemen kinerja diperlukan suatu model sebagai patron (pola) yang menuntun berjalannya manajemen organisasi berada pada suatu pola yang teratur dan terstruktur. Model Manajemen kinerja adalah proses tentang dijalankan dan diungkapkannya manajemen kinerja dengan cara yang berbeda beda, dari yang sangat sederhana dan mendasar sampai pada proses yang mendalam. Berikut ini beberapa model manajemen kinerja;

a. Model Deming

Menurut Deming (Haryono,2018:41) manajemen kinerja menggambarkan keseluruhan proses manajemen kinerja. Jika terdapat ketidaksesuaian dalam kinerja, maka perlu dilakukan tindakan untuk memperbaiki kinerja agar tujuan yang telah direncanakan dapat tercapai pada waktunya. Bila hal itu tidak memungkinkan, langkah yang dapat diambil adalah dengan melakukan penyesuaian kembali terhadap rencana dan tujuan yang sudah ditetapkan sebelumnya. Demikian seterusnya proses kinerja akan berulang kembali melalui tahapan-tahapan tersebut di atas.

Model Deming menjelaskan proses manajemen kinerja dimulai dengan menyusun :

- a) Menyusun Rencana
- b) Melakukan tindakan pelaksanaan
- c) Memonitor jalan dan hasil pelaksanaan
- d) Mereview atau peninjauan



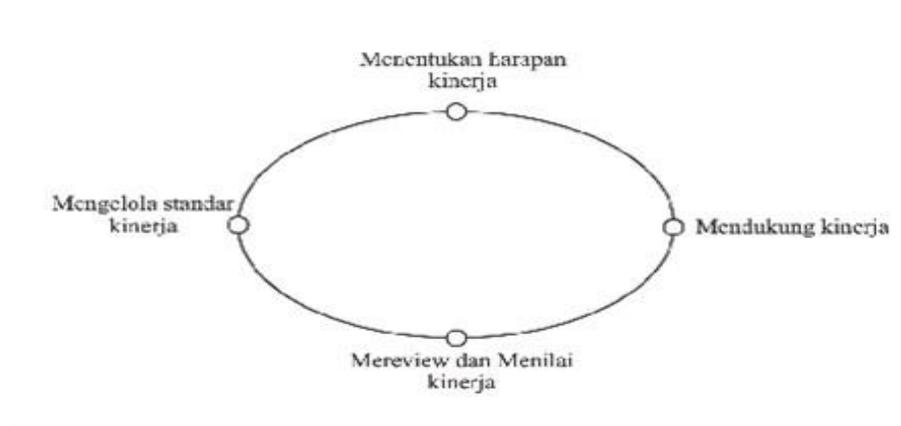
Gambar.2.1 Model Manajemen Kinerja Deming

Penjelasan gambar bahwa manajemen kinerja diawali pada sebuah rencana sampai kegiatan monitoring dan review dapat menyimpulkan bahwa kemajuan telah dicapai sesuai dengan rencana. Tetapi jika terdapat deviasi antara rencana dengan kemajuan yang telah dicapai. Dalam keadaan demikian perlu dilakukan tindakan untuk memperbaiki kinerja agar tujuan yang telah direncanakan dapat tercapai pada waktunya. Demikian seterusnya proses kinerja akan berulang kembali melalui tahapan-tahapan tersebut di atas. Model proses kinerja Deming dinamakan *Siklus*.

b. Model Torrington dan Hall

Torrington dan Hall (1991) dalam Haryono (2018:42)

menggambarkan proses manajemen kinerja dengan merumuskan terlebih dahulu harapan terhadap kinerja atau hasil yang diharapkan dari suatu kinerja. Kemudian, ditentukan dukungan yang diberikan terhadap kinerja untuk mencapai tujuan. Sementara pelaksanaan kinerja berlangsung dilakukan peninjauan kembali (*review*) dan penilaian kinerja. Langkah selanjutnya melakukan pengelolaan terhadap standar kinerja. Standar kinerja harus dijaga agar tujuan yang diharapkan dapat dicapai.



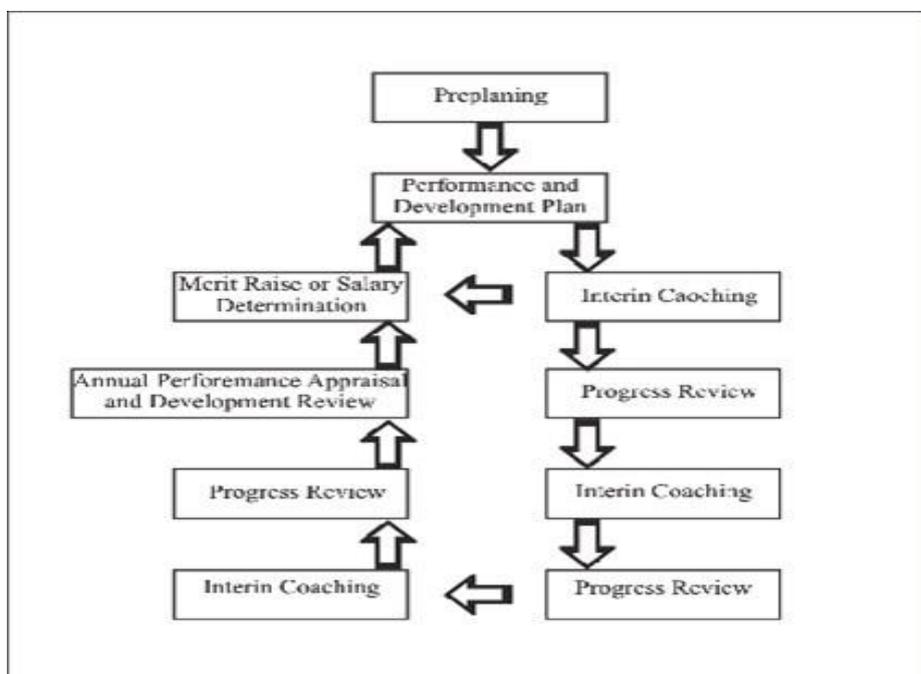
Gambar.2.2 : Model Manajemen Kinerja Torrington dan Hall

Penjelasan gambar dimana Torrington dan Hall

menggambarkan proses manajemen kinerja dimulai dengan merumuskan harapan terhadap kinerja, Kemudian ditentukan dukungan yang diberikan terhadap kinerja, selanjutnya dilakukan peninjauan kembali (*review*) dan terakhir melakukan pengelolaan terhadap standar kinerja.

c. Model Costello

Model Costello (1994) dalam Haryono (2018:42) siklus dimulai dengan melakukan persiapan perencanaan sehingga dapat dibuat suatu rencana dalam bentuk rencana kinerja dan pengembangan. Untuk meningkatkan kinerja, diberikan *coaching* pada SDM dan dilakukan pengukuran kemajuan kinerja. Peninjauan kembali selalu dilakukan terhadap kemajuan pekerjaan dan bila diperlukan dilakukan perubahan rencana. *Coaching* dan *review* dilakukan secara berkala dan akhir tahun dilakukan penilaian kinerja tahunan dan dipergunakan untuk meninjau kembali pengembangan. Akhirnya, hasil penilaian tersebut digunakan untuk mempertimbangkan penggajian dan menjadi umpan balik untuk rencana tahun berikutnya.

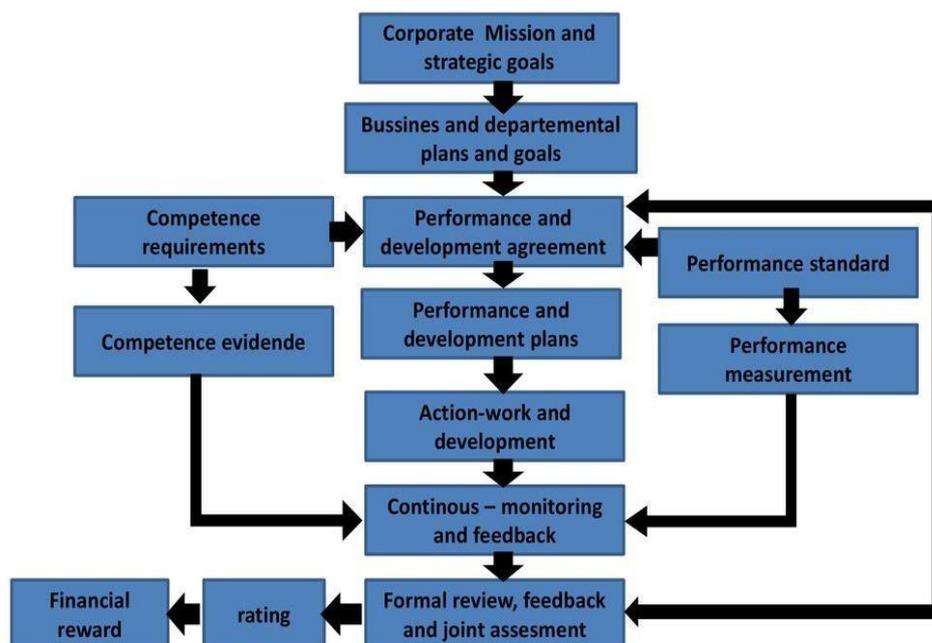


Gambar 2.3: Model Manajemen Kinerja Costello

Penjelasan gambar model Costello dalam bentuk siklus dimulai dengan persiapan perencanaan sehingga dapat dibuat suatu rencana dalam bentuk rencana kinerja dan pengembangan. Selanjutnya diberikan coaching, peninjauan kembali terhadap kemajuan pekerjaan dan bila diperlukan dilakukan perubahan rencana. Akhirnya, hasil penilaian tersebut digunakan untuk mempertimbangkan penggajian dan menjadi umpan balik

d. Model Armstrong dan Baron

Armstrong (1998) dalam Haryono (2018 : 42) proses manajemen kinerja dilihat sebagai suatu rangkaian aktivitas yang dilakukan secara berurutan agar dapat mencapai hasil yang diharapkan. Urutan manajemen kinerja oleh Armstrong dan Baron digambarkan sebagai berikut:



Gambar 2.4 : Model Manajemen Kinerja Amstrong dan Baron

Penjelasan gambar model manajemen kinerja dimulai, (Haryono, 2018:42):

a) Misi Organisasi dan Tujuan Strategis

Merupakan titik awal proses manajemen kinerja. Adalah Misi dan tujuan strategis dijadikan acuan bagi tingkatan manajemen di bawahnya. Perumusan misi dan tujuan strategis organisasi ditujukan untuk memastikan bahwa setiap kegiatan selanjutnya harus sejalan dengan tujuan tersebut dan diharapkan dapat memberikan kontribusi pada prestasi.

b) Rencana dan Tujuan Bisnis dan Departemen

Rencana dan tujuan departemen merupakan penjabaran dari misi organisasi dan tujuan strategis. Pada kasus-kasus tertentu rencana dan tujuan bisnis ditetapkan lebih dahulu, setelah itu dijabarkan dan dibebankan pada departemen yang mendukungnya. Sebaliknya, dapat juga terjadi bahwa kemampuan departemen menjadi faktor pembatas dalam menetapkan rencana dan tujuan bisnis. Bila hal ini terjadi, tujuan departemen ditentukan lebih dahulu.

c) Kesepakatan Kinerja (*Performance Contract*/Kontrak Kinerja) dan Pengembangan

Kesepakatan kinerja dan pengembangan merupakan kesepakatan yang dicapai antara individu dengan pimpinannya tentang sasaran dan akuntabilitasnya, biasanya disepakati pada

rapat formal. Proses kesepakatan kinerja menjadi mudah bila kedua belah pihak menyiapkan pertemuan untuk mengkaji ulang progres terhadap sasaran yang disetujui. Disini kontrak kinerja merupakan dasar untuk mempertimbangkan rencana yang harus dibuat untuk memperbaiki kinerja. Begitu juga adalah kontrak kinerja menjadi dasar dalam melakukan penilaian terhadap kinerja bawahan/pegawai.

d) Rencana Kinerja dan Pengembangan

Rencana kinerja dan pengembangan merupakan eksplorasi bersama tentang apa yang perlu dilakukan dan diketahui individu untuk memperbaiki kinerja dan mengembangkan ketrampilan dan kompetensinya dan serta bagaimana pimpinan dapat memberikan dukungan (dorongan) dan serta bimbingan yang diperlukan.

e) Tindakan Kerja dan Pengembangan

Tindakan kerja dan pengembangan manajemen kinerja membantu orang-orang untuk siap bertindak sehingga mereka dapat mencapai hasil seperti yang diharapkan.

f) Monitoring dan Umpan Balik berkelanjutan

Monitoring dan umpan balik berkelanjutan merupakan konsep terpenting dan sering berulang adalah proses mengelola dan mengembangkan standar kinerja. Dalam hal ini dibutuhkan sikap keterbukaan, kejujuran, bersifat positif dan terjadinya

komunikasi dua arah antara supervisor/penyelia dan pekerja sepanjang tahun.

g) Review Formal dan Umpan Balik

Dalam melakukan review, pimpinan memberi kesempatan kepada bawahan untuk memberikan komentar tentang kepemimpinannya. Adapun review mencakup tentang: pencapaian sasaran, tingkat kompetensi yang dicapai, kontribusi terhadap nilai-nilai utama, pencapaian pelaksanaan rencana, pengembangan pribadi, pertimbangan tentang masa depan, perasaan dan aspirasi tentang pekerjaan, dan komentar terhadap dukungan manajer. Hasil review menjadi umpan balik bagi kontrak kinerja.

h) Penilaian Kinerja Menyeluruh

Penilaian kinerja dilakukan dengan melihat hasil atau prestasi kerja. Tingkatan-tingkatan penilaian dapat bervariasi, tergantung pada jenis organisasi (privat/publik) dan pekerjaan yang dilakukan.

7. Pengukuran dan Penilaian Kinerja (*performance measures and assessment*).

Salah satu aspek penting yang sangat perlu diperhatikan dalam manajemen kinerja adalah kondisi kinerja pegawai di dalam organisasi tersebut. Untuk mengetahui kondisi kinerja pegawai perlu dilakukan penilaian terhadap kinerja pegawai. Penilaian kinerja meliputi dimensi

kinerja pegawai dan akuntabilitas.

Keberhasilan organisasi dalam mencapai tujuan dapat diketahui dengan menggunakan penilaian kegiatan organisasi tersebut berdasarkan peraturan, norma dan etika yang berlaku. Menurut Stout (Yuwono 2002), pengukuran kinerja merupakan proses mencatat dan mengukur pencapaian pelaksanaan kegiatan dalam arah pencapaian misi (*mission accomplishment*) melalui hasil-hasil yang ditampilkan berupa produk, jasa ataupun suatu proses.

Selanjutnya, Robertson (Mahmudi, 2010) menyatakan bahwa pengukuran kinerja merupakan suatu proses penilaian kemajuan pekerjaan terhadap pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditentukan, termasuk informasi atas efisiensi penggunaan sumber daya dalam menghasilkan barang atau jasa, kualitas barang atau jasa, perbandingan hasil kerja dengan target dan efektifitas tindakan mencapai tujuan. Kinerja organisasi dapat dilihat dari visi dan misi yang ada, kinerja proses dapat dilihat dari prosedur standar operasi, dan kinerja pegawai dapat dilihat dari petunjuk kerja manual.

Demikian juga bahwa penilaian kinerja adalah salah satu tugas penting untuk dilakukan oleh seorang manajer atau pimpinan. Walaupun demikian, pelaksanaan kinerja yang objektif bukanlah tugas yang sederhana. Harus dipahami bahwa pengertian penilaian kinerja pegawai berbeda dengan evaluasi kinerja pegawai. Penilaian kinerja berkenaan dengan seberapa jauh pegawai mengerjakan tugas dan

tanggungjawabnya. Sedangkan evaluasi kinerja merupakan aktivitas untuk menentukan seberapa besar peran dan tingginya nilai suatu pekerjaan terhadap organisasi, sehingga dapat ditentukan kompensasi yang sesuai untuk diberikan pada pekerjaan tersebut (Ma'arif, 2012:16).

Menurut Mathias dan Jackson (2002), menyatakan bahwa, "penilaian kinerja dilaksanakan oleh siapa saja yang mengerti tentang penilaian kinerja pegawai secara individual," yaitu: 1) Para atasan menilai bawahannya, 2) Bawahan yang menilai atasan, 3) Anggota kelompok menilai satu sama lain, 4) Penilaian pegawai dan 5) Penilaian dengan multi sumber.

Maka dengan demikian penilaian kinerja yang dilakukan dalam suatu organisasi haruslah mengikuti standar kinerja yang ditetapkan, pengukuran kinerja tersebut memberikan umpan balik yang positif". Penilaian harus dihindarkan adanya "like dan dislike", dari penilai, agar objektivitas penilai dapat terjaga. Kegiatan penilaian ini adalah penting, karena dapat digunakan untuk memperbaiki keputusan-keputusan personalia dan memberikan umpan balik kepada pegawai tentang kinerja pegawai. Menurut Dessler (2007) faktor penilaian kinerja yakni:

- a) Prestasi pekerjaan meliputi akurasi, ketelitian, keterampilan, dan penerimaan keluaran.
- b) Kuantitas pekerjaan, meliputi keluaran dan kontribusi.
- c) Kepemimpinan yang diperlukan, meliputi membutuhkan saran, arahan atau perbaikan.
- d) Kedisiplinan, meliputi kehadiran, sanksi, warkat, regulasi, dapat dipercaya/diandalkan dan ketepatan waktu.
- e) Komunikasi, meliputi hubungan antar pegawai maupun dengan pimpinan, dan media komunikasi.

Maksudnya adalah untuk melakukan penilaian terhadap kinerja suatu organisasi perlu ada standar baku yang menjadi indikator pada suatu objek yang dinilai. Standar tersebut seperti diuraikan tersebut, sehingga penilaian terarah dan objektif.

Manfaat dari penilaian kinerja dapat menjadi sumber informasi utama dan umpan balik, kunci pengembangan bagi organisasi di masa mendatang. Mengidentifikasi kelemahan, potensi dan kebutuhan pelatihan melalui umpan balik, mendiskusikan keterampilan dan melaksanakan perencanaan pengembangan (Mathis dan Jackson, 2002).

Menurut Dessler (2007) penilaian kinerja merupakan kunci mengembangkan suatu organisasi efektif dan efisien. Menginginkan dan memerlukan umpan balik berkenaan dengan prestasi karyawan tersebut dan penilaian menyediakan kesempatan memberikan kesempatan meninjau kemajuan, dan menyusun rencana kinerja.

Bastian (Tangkilisan, 2005:173) mengatakan bahwa pengukuran dan pemanfaatan penilaian kinerja mendorong pencapaian tujuan organisasi dan akan memberikan umpan balik untuk upaya perbaikan. Demikian juga menurut Sedarmayanti (2017) bahwa penilaian kinerja adalah salah satu tahapan penting dalam siklus pengembangan sumber daya manusia, baik disektor publik maupun swasta. Sistem penilaian kerja berlandas pada prinsip yaitu keadilan, transparansi, semangat kompetensi, non diskriminasi, pemberdayaan, dan independensi.

Bastian (Tangkilisan, 2005:173) mengemukakan peranan penilaian pengukuran kinerja organisasi adalah:

- 1) Memastikan pemahaman para pelaksana dan ukuran yang digunakan untuk pencapaian prestasi,
- 2) Memastikan tercapainya skema prestasi yang disepakati,
- 3) Memonitor dan mengevaluasi kinerja perbandingan antara skema kerja dan pelaksanaannya,
- 4) Memberikan penghargaan maupun hukuman yang objektif atas prestasi pelaksanaan yang telah diukur, sesuai dengan sistem pengukuran yang telah disepakati,
- 5) Menjadikannya sebagai alat komunikasi antara bawahan dan pimpinan dalam memperbaiki kinerja organisasi,
- 6) Mengidentifikasi apakah kepuasan pelanggan terpenuhi,
- 7) Membantu proses kegiatan organisasi,
- 8) Memastikan bahwa keputusan secara objektif,
- 9) Menunjukkan peningkatan yang perlu dilakukan,
- 10) Mengungkapkan permasalahan yang terjadi,

Berdasarkan pendapat tersebut diketahui bahwa begitu pentingnya penilaian kinerja keberlangsungan organisasi dalam mencapai tujuan, maka perlu adanya indikator-indikator pengukuran kinerja yang dipakai secara tepat dalam organisasi tertentu.

Akan tetapi, ada beberapa permasalahan yang sering kali muncul dalam pengukuran dan penilaian kinerja, antara lain: *outputs*, *outcomes* dan *inputs*. Pada beberapa kasus, kinerja dapat diukur dengan mudah, sebaliknya hal-hal yang penting justru tidak dapat diukur dengan mudah. Levinson (1970) dalam Haryono (2018:59) menyatakan, “semakin besar perhatian dalam pengukuran dan kuantifikasi, maka jenis pekerjaan ringan (*subtle*) dan elemen pekerjaan yang tidak dapat diukur (*non-measurable element*) kemungkinan besar akan dikorbankan”. Dengan demikian,

kinerja yang bersifat kualitatif sering hilang dalam metode pengukuran kuantitatif, begitu juga sebaliknya.

Pada umumnya keberhasilan suatu penilaian kinerja sangat dipengaruhi oleh kompetensi penilai dan yang dinilai. Bila kompetensi penilai sangat menguasai bidangnya, maka hasilnya pasti baik, demikian sebaliknya. Kompetensi menurut Grote (1996:104) akan selalu berkaitan dengan *skills, knowledge, behavior, performace*, faktor-faktor sukses, nilai-nilai yang berlaku dan konsep-konsep kualitas. Artinya bahwa untuk melakukan penilaian kinerja, faktor kompetensi dan akuntabilitas penilai yang sangat perlu diperhatikan.

8. Faktor yang Mempengaruhi Kinerja Organisasi

Kinerja merupakan suatu konstruk multidimensional yang mencakup banyak faktor yang mempengaruhinya. Menurut Gibson, dkk (2003:355) bahwa hasil pekerjaan dipengaruhi oleh berbagai faktor untuk mencapai tujuan organisasi dalam periode waktu tertentu. Fungsi pekerjaan dimaksudkan adalah pelaksanaan hasil pekerjaan yang menjadi wewenang dan tanggungjawab, terdiri dari:

- 1) Faktor interen mempengaruhi kinerja terdiri dari kecerdasan, keterampilan, kestabilan emosi, motivasi, persepsi peran, kondisi keluarga, kondisi fisik seseorang, karakteristik kelompok kerja, dan sebagainya.
- 2) Faktor eksternal mempengaruhi kinerja terdiri dari peraturan ketenagakerjaan, keinginan pelanggan, pesaing, nilai sosial, serikat buruh, kondisi ekonomi, perubahan lokasi kerja, dan kondisi pasar.

Pendapat tersebut menyoroti bahwa faktor berpengaruh terhadap kinerja adalah faktor internal seseorang, seperti; kecerdasan, emosi, keterampilan, motivasi. Sedangkan faktor eksternal dari luar organisasi. Kemudian menurut Armstrong dan Baron (Wibowo, 2011:300) faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja adalah:

- 1) Faktor personal/individu, meliputi: pengetahuan, keterampilan (*skill*), kemampuan, kepercayaan diri, motivasi dan komitmen yang dimiliki oleh setiap individu
- 2) Faktor kepemimpinan, meliputi: kualitas dalam memberikan dorongan, semangat, arahan dan dukungan yang diberikan manajer dan team leader
- 3) Faktor tim, meliputi: kualitas dukungan dan semangat yang diberikan oleh rekan dalam satu tim, kepercayaan terhadap sesama anggota tim, kekompakan dan keeratn anggota tim
- 4) Faktor sistem, meliputi: sistem kerja, fasilitas kerja atau infrastruktur yang diberikan oleh organisasi, proses organisasi dan kultur kinerja organisasi
- 5) Faktor kontekstual (situasional), meliputi: tekanan dan perubahan lingkungan eksternal dan internal.

Berdasarkan pendapat tersebut diketahui bahwa faktor yang berpengaruh pada kinerja antara lain; dari internal diri pegawai, pimpinan, tim kerja, sistem dan situasi dalam pekerjaan. Hal sependapat dengan Dale Timple (2005:15) faktor-faktor kinerja terdiri dari faktor internal dan faktor eksternal;

- 1) Faktor internal yaitu faktor yang dihubungkan dengan sifat-sifat seseorang. Misalnya, kinerja seseorang baik disebabkan karena mempunyai kemampuan tinggi dan seseorang itu tipe pekerja keras, sedangkan kinerja jelek disebabkan orang tersebut mempunyai kemampuan rendah dan tidak memiliki upaya untuk memperbaiki kemampuan.
- 2) Faktor eksternal yaitu faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja seseorang yang bersal dari lingkungan. Seperti perilaku, sikap,

dan tindakan-tindakan rekan kerja, bawahan atau pemimpin, fasilitas kerja, dan iklim organisasi.

Pendapat tersebut menyoroti kemampuan internal pada masing-masing orang dalam suatu organisasi, seperti kemampuannya, sedangkan eksternal melihat dari aspek sikap pimpinan, kondisi kerja.

Terkait dengan faktor intern yang menentukan kinerja pelayanan publik, oleh Dwiyanto, dkk (2012:143), menyebutkan antara lain; kewenangan, orientasi terhadap perubahan, budaya paternalistik, etika pelayanan, sistem insentif dan semangat kerjasama.

9. Indikator Kinerja

Indikator kinerja pegawai yaitu dalam Undang Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan Pegawai Negeri Sipil kemudian mengalami perubahan yaitu penilaian kinerja pegawai dalam penerapan Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara. Kemudian direvisi lagi menjadi Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 49 Tahun 2018 Tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja. Kemudian menjadi Peraturan Presiden Nomor.30 Tahun 2019 Tentang Penilaian Kinerja Pegawai Negeri Sipil. Indikatornya:

- a. Kesetiaan, yaitu tekad dan kesanggupan untuk menaati, melaksanakan, dan mengamalkan sesuatu yang ditaati dengan penuh kesabaran dan tanggungjawab.
- b. Prestasi kerja, yaitu hasil kerja yang dicapai pegawai dalam

- melaksanakan tugas yang diberikan.
- c. Tanggungjawab, yaitu kesanggupan pegawai dalam melakukan pekerjaan yang diserahkan kepadanya dengan sebaik-baiknya dan tepat waktu, serta berani menanggung resiko.
 - d. Ketaatan, yaitu kesanggupan pegawai untuk menaati segala peraturan perundang-undangan dan peraturan kedinasan.
 - e. Kejujuran, yaitu ketulusan hati pegawai dalam melaksanakan dan kemampuan untuk tidak menyalahgunakan wewenang.
 - f. Kerjasama, yaitu kemampuan pegawai untuk bekerjasama dengan orang lain dalam melakukan tugasnya.
 - g. Prakarsa, yaitu kemampuan mengambil keputusan diperlukan dalam melaksanakan tugas pokok tanpa menunggu perintah.
 - h. Kepemimpinan, yaitu kemampuan untuk mempengaruhi orang lain sehingga diarahkan secara maksimal melaksanakan tugas.

Hasil dari pekerjaan yang terkait dengan tujuan organisasi, yang efisiensi dan kinerja keefektifan kinerja lainnya. Lanjut Gibson, dkk (2003:355) kinerja sebagai hasil pekerjaan seseorang atau kelompok dalam suatu organisasi yang dipengaruhi oleh berbagai faktor untuk mencapai tujuan organisasi dalam periode waktu tertentu. Lanjut Gibson (Hasibuan, 2003) mengemukakan bahwa kinerja dapat terwujud dapat dilihat dari kemampuan, keterampilan, dan pengalaman kerja, persepsi, peran, dan kepuasan kerja, struktur dan desain pekerjaan. Adapun indikator dari kinerja adalah sebagai berikut :

- a. Potensi Diri, merupakan kemampuan yang dimiliki baik yang belum terwujud maupun yang telah terwujud.
- b. Hasil Kerja Optimal, merupakan hasil yang harus dimiliki oleh seorang pegawai, pegawai harus bisa memberikan hasil kerjanya yang terbaik, dapat dilihat dari produktivitas organisasi, kualitas dan kuantitas kerja.
- c. Proses Kerja, merupakan suatu tahapan terpenting dimana pegawai menjalankan tugas dan perannya dalam suatu organisasi, dengan melalui proses kerja.
- d. Antusiasme, merupakan suatu sikap dimana seorang pegawai melakukan kepedulian terhadap pekerjaannya hal ini bisa dilihat dari kehadiran, pelaksanaan tugas, motivasi kerja, komitmen.

Pendapat tersebut melihat indikator kinerja dari aspek potensi diri, hasil pekerjaan yang telah dilakukan, proses kerja ketika melaksanakan tugas dan antuasinya pada pekerjaan yang lakoni.

10. Kinerja Pengawasan DPRD

Berbagai konsep kinerja telah diulas di atas. Maka kini kita masuk konsep pengawasan. Meskipun diketahui bahwa tugas DPRD itu ada 3 (tiga); legislasi, penetapan anggaran dan pengawasan. Pada penelitian ini berfokus pada pengawasan sesuai permasalahan pada kesehatan dasar sebagai fokus dalam penelitian ini.

Pengawasan dapat diartikan sebagai suatu proses untuk menciptakan pekerjaan yang sudah dilaksanakan. Menilainya dan mengkoreksi bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rancangan semula, (Manullang, 1997:36). Oleh Siagian (1990 : 155) mengatakan pengawasan adalah “proses pengamatan dari pada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan

rencana yang telah ditentukan sebelumnya”

Mc. Farland memberikan definisi tentang pengawasan (*controlling*) (Handayani, 1990 :143) “*Control is the process by which an executive gets the performance of his subordinates to correspond as closely as possible to chosen plans, orders, objectives, or policies*”. Pengawasan disini dimaksudkan sebagai suatu proses dimana pimpinan ingin mengetahui apakah hasil pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan oleh bawahannya sesuai dengan rencana, perintah, tujuan, atau kebijaksanaan yang telah ditentukan.

Pengawasan legislatif sebagaimana dimaksudkan dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang sejalan dengan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 12 Tahun 2018 Tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota, meliputi: 1) Pengawasan terhadap Peraturan Daerah, 2) APBD, dan 3) Perjanjian kerjasama pihak ketiga di daerah.

Pelaksanaan Pengawasan merupakan fungsi yang paling sensitif yang harus dilakukan DPRD yang mengacu pada Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 untuk mengontrol segala bentuk kebijakan Kepala Daerah. Dalam melaksanakan fungsi pengawasan DPRD harus berorientasi kepada kepentingan masyarakat yang di wakiliinya dan tentunya tidak memihak kepada kepentingan personal. Dengan demikian fungsi

pengawasan DPRD bukan saja merupakan sebuah proses untuk memonitor/memantau kegiatan yang dilakukan lembaga publik agar berjalan sesuai rencana yang telah ditetapkan. Akan tetapi pengawasan merupakan sebuah proses untuk melakukan koreksi terhadap penyimpangan-penyimpangan yang telah dan mungkin terjadi. Pengawasan yang baik selalu merupakan langkah pencegahan yang efektif terhadap penyimpangan dalam proses penyelenggaraan tata pemerintahan, dapat lihat sebagai berikut;

Tugas dan Wewenang Pengawasan DPRD



Gambar 2.5 : Tugas dan Wewenang Pengawasan DPRD

Orientasi pelaksanaan fungsi pengawasan, DPRD akan melihat sejauhmana dan bagaimana lembaga publik telah menjalankan kegiatan sesuai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan. Apakah tujuan yang telah ditetapkan dapat dicapai? Apakah dalam mencapai tujuan itu telah digunakan cara-cara yang benar? Kemudian juga, apakah dalam

mencapai tujuan tersebut muncul permasalahan dan persoalan?.

Berikut penggambaran proses pengawasan DPRD.



Gambar 2.6 : Proses Pelaksanaan Pengawasan DPRD

Pada gambar tersebut terlihat mekanisme pengawasan oleh DPRD dimulai dari pembentukan agenda pengawasan, lalu membuat metodologinya, melaksanakan dan membuat laporan. Mekanisme dan prosedur pengawasan DPRD terhadap kebijakan Pemda dilakukan melalui kunjungan lapangan dan *Hearing* dengan pimpinan unit kerja.

Akan tetapi fungsi pengawasan DPRD lebih bersifat politis strategis menyangkut pencapaian tujuan pemerintahan dan pembangunan daerah secara umum. Pengawasan pada konteks disini bukanlah pengawasan yang bersifat teknis administratif yang berkaitan dengan pelaksanaan administrasi pemerintahan dan pembangunan daerah. Pengawasan DPRD juga dapat berlangsung pada berbagai tingkatan kebijakan, program, proyek maupun kasus yang ada di daerah. Dengan demikian dalam menjalankan fungsi pengawasan DPRD didasarkan pada rencana yang dilengkapi dengan standar atau ukuran yang jelas untuk

menentukan sebuah kegiatan lembaga atau kebijakan publik “*berhasil*”, “*gagal*”, atau “*menyimpang*” dalam pelaksanaan tersebut. Maka dapat dikatakan bahwa fungsi pengawasan DPRD tidak sekedar bersifat observatif, melainkan juga bersifat korektif untuk menjamin pencapaian tujuan. Fokus dalam penelitian ini adalah pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan kebijakan kesehatan dasar.

11. Pelayanan Kesehatan Dasar

Di dalam Sistem Kesehatan Nasional, penyelenggaraan pelayanan kesehatan dasar itu dapat berupa Upaya Kesehatan Perorangan (UKP) primer yakni mendayagunakan ilmu pengetahuan serta teknologi kesehatan dasar yang ditujukan kepada perorangan. Penyelenggara UKP primer ialah pemerintah, masyarakat dan juga swasta yang diwujudkan dengan melalui berbagai bentuk pelayanan profesional serta juga dilaksanakan dapat di rumah, tempat kerja ataupun juga fasilitas kesehatan perorangan primer, baik itu Puskesmas dan juga jaringannya dan fasilitas kesehatan lainnya milik pemerintah, masyarakat ataupun juga swasta.

Konsep pelayanan kesehatan dasar mencakup nilai-nilai dasar tertentu yang berlaku umum terhadap proses pengembangan secara menyeluruh, tetapi dengan penekanan penerapan di bidang kesehatan seperti berikut, (WHO, 1992):

1. Kesehatan secara mendasar berhubungan dengan tersedianya dan penyebaran sumberdaya, bukan hanya sumberdaya kesehatan

seperti dokter, perawat, klinik, obat, melainkan juga sumberdaya sosial-ekonomi, seperti; pendidikan, air dan persediaan makanan.

2. Pelayanan kesehatan dasar dengan demikian memusatkan perhatian kepada adanya kepastian bahwa sumberdaya kesehatan dan sumberdaya sosial yang ada telah tersebar merata dengan lebih memperhatikan mereka yang paling membutuhkannya.
3. Kesehatan adalah suatu bagian penting dari pembangunan secara menyeluruh. Faktor yang mempengaruhi kesehatan adalah faktor sosial, budaya dan ekonomi disamping biologi dan lingkungan.

Adapun tujuan pelayanan kesehatan menurut Maulana (2013) pada sistem pelayanan kesehatan yaitu:

- 1) Promotif : pemelihara dan peningkatan kesehatan hal-hal ini sangat diperlukan misalnya dalam peningkatan gizi.
- 2) Preventif : suatu pencegahan terhadap orang yang berisiko terhadap sebuah penyakit.
- 3) Preventif primer : ini terdiri dari program pendidikan, seperti imunisasi, penyediaan nutrisi yang baik.
- 4) Preventif sekunder : pengobatan penyakit tahap dini.
- 5) Preventif tersier : diagnosa penyakit, pembuatan diagnosa dan pengobatan.
- 6) Kuratif : penyembuhan penyakit
- 7) Rehabilitasi : pemulihan dan juga proses pengobatan.

Berdasarkan pendapat tersebut diketahui pelayanan kesehatan perseorangan maupun masyarakat meliputi kegiatan dengan pendekatan promotif, preventif, kuratif, dan rehabilitatif

Kriteria pelayanan kesehatan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2012 Tentang Sistem Kesehatan Nasional yang harus

dimiliki bagi seorang yang melakukan pelayanan kesehatan masyarakat:

- 1) Mempunyai jiwa profesionalisme dan juga keterampilan (*professionalism and skill*)
- 2) Sikap juga perilaku (*attitudes and behaviour*)
- 3) Mudah dicapai dan juga fleksibel (*accessibility and flexibility*)
- 4) Reliabel kis terpercaya (*reliability and trustworthiness*)
- 5) Perbaikan (*recovery*)
- 6) Reputasi dan kredibilitas (*reputations and credibility*)

Dengan demikian seorang yang bertugas pada pelayanan kesehatan dasar dituntut memiliki sikap yang baik dan memiliki jiwa pelayanan dan serta memiliki kompetensi di bidang pelayanan, sehingga tercapai tujuan pemerintah pada peningkatan kualitas kesehatan masyarakat.

B. Penelitian Terdahulu

Hasil penelitian yang dikemukakan di bawah ini merupakan hasil-hasil penelitian yang relevan dengan penelitian ini, khususnya fokus penelitian mengenai kinerja pengawasan DPRD terhadap kesehatan dasar. Hasil-hasil penelitian tersebut ditampilkan atau disajikan untuk memperlihatkan urgensi atau letak perbedaan dan persamaan dari masing-masing penelitian tersebut dengan penelitian ini, atau meletakkan dimana posisi penelitian ini didalam penelitian-penelitian terdahulu, seperti metode penelitian yang digunakan, pendekatan penelitian, hasil penelitian dan relevansi penelitian. Oleh karena itu berikut dapat diuraikan masing-masing hasil penelitian pada tabel 2.1.

Tabel 2.1. Hasil Penelitian Terdahulu

No	Nama, Tahun dan Judul	Tujuan Penelitian	Metode Penelitian	Hasil Penelitian	Perbedaan
1	<p>Muhammad Sahri, Sudarsono, Jazim Hamidi</p> <p>Optimalisasi Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Pelaksanaan Program JAMKESDA di Kabupaten Bangkalan</p> <p><i>Jurnal hukum</i> http://hukum.studentjournal.uib.ac.id/ 2014</p>	<p>Untuk mengetahui optimalisasi fungsi pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan Program JAMKESDA di Kabupaten Bangkalan.</p>	<p>Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis penelitian Yuridis-Empiris. Sedangkan metode pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yang bersifat Yuridis-Sosiologis. Dimana lokasi penelitian berada di Kabupaten Bangkalan Provinsi Jawa Timur</p>	<p>Hasil penelitian diperoleh jawaban bahwa peran DPRD Kabupaten Bangkalan dalam mengawasi program JAMKESDA belum optimal karena ketiadaan payung hukum berupa peraturan daerah dan fungsi pengawasan ini perlu dioptimalkan dengan melakukan kunjungan kerja serta rapat dengar pendapat dengan dinas kesehatan agar layanan kesehatan mampu menjangkau masyarakat kelas bawah yang membutuhkan.</p>	<p>Pada penelitian Muhammad Sahri, Sudarsono, Jazim Hamidi fokusnya pada Program JAMKESDA dan jenis penelitannya yudisi empiris. Sedangkan penelitian ini akan mengkaji pada kinerja pengawasan DPRD terhadap kesehatan dasar, jenis penelitiannya deskriptif kualitatif</p>
2	<p>Aminudin</p> <p>Fungsi Pengawasan DPRS Dalam Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik</p> <p><i>e-Jurnal Katalogis, Volume 3 Nomor 12, Desember 2015 hlm 132-141</i> ISSN: 2302-2019</p>	<p>1. Untuk mengetahui hubungan fungsi pengawasan DPRD dengan tata kelola pemerintahan yang baik? 2. untuk mengetahui upaya penguatan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk mewujudkan pemerintahan daerah yang baik?</p>	<p>Tipe penelitian ini adalah normatif atau disebut juga penelitian hukum normatif, dengan sifat keilmuan <i>sui generis</i>. Pengkajian hukum (<i>rechtsbeoefening</i>) tipe penelitian ini beranjak dari telaah hukum positif sebagai lapisan pertama dari tiga lapisan dalam kajian hukum yaitu dogmatik hukum, teori hukum dan filsafat hukum.</p>	<p>1. Menguatnya fungsi pengawasan DPRD akan berdampak positif pada peningkatan kualitas tata kelola pemerintahan di daerah, baik dari aspek perencanaan, penyelenggaraan dan pertanggungjawaban sehingga tujuan dari pengawasan yaitu tata kelola pemerintahan yang baik dapat diwujudkan. 2. Upaya penguatan fungsi pengawasan DPRD dapat diwujudkan dengan melakukan penataan regulasi terkait dengan pelaksanaan fungsi DPRD sebagai bagian dari pemerintahan di daerah yang memiliki fungsi dan peran yang strategis dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah, penggunaan anggaran dan kebijakan pemerintah daerah</p>	<p>Penelitian Aminuddin fokusnya pada Fungsi Pengawasan DPRS Dalam Mewujudkan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik. Sedangkan penelitian ini fokusnya pada kinerja pengawasan bidang kesehatan dasar</p>

No	Nama, Tahun, dan Judul	Tujuan Penelitian	Metode Penelitian	Hasil Penelitian	Perbedaan
3	<p>Franklin Asido Rossevelt, Tjahjanulin Domai, Suwondo</p> <p>Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Pelaksanaan APBD di Kota Malang (Studi di DPRD Kota Malang)</p> <p><i>Jurnal Administrasi Publik (JAP), Vol. 2 , No. 3, Hal . 400-406</i></p>	<p>Untuk mengetahui Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di Kota Malang</p>	<p>Jenis Penelitian yang dipakai dalam penelitian ini adalah penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Fokus dalam penelitian ini adalah: 1. Proses Pelaksanaan fungsi Pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan APBD: (1). Mekanisme dan prosedur pengawasan, (2). Bentuk-bentuk pengawasan, yaitu: a. Audit, b. Pengujian, c. Pengusutan dan penilaian. (3). Macam-macam Pengawasan, yaitu: a. Preventif, b. Represif. (4). Teknik-teknik pengawasan, yaitu: a. Pengawasan -- langsung, b. Pengawasan tidak langsung. 2. Kendala-kendala yang dihadapi oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Malang dalam melaksanakan fungsi pengawasan terhadap Pengelolaan APBD, yaitu: a. Kendala Internal, b. Kendala Eksternal, c. Kendala Administratif.</p>	<p>Hasil penlitian: pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Malang tidak berjalan dengan maksimal, masih banyak mengalami kekurangan proses pengawasan APBD. Proses pengawasan yang ketat dilakukan oleh DPRD akan memberikan dampak positif bagi APBD yang di Kota Malang. Untuk itu harus ada perbaikan proses dan mekanisme yang jelas agar DPRD melakukan fungsi pengawasan akan berjalan dengan maksimal dan efektif.</p> <p>a. Kendala Internal</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Kurang keahlian anggota DPRD dibidang tertentu yang menjadu objek pengawasan. 2.Sumber Daya Manusia DPRD yang tidak memiliki kemampuan. 3.Adanya Komunikasi yang tidak sejalan fraksi lain. <p>b. Kendala Eksternal</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Sulit dan lambatnya untuk menemui pimpinan proyek dan pelaksanaan proyek. 2.Kurangnya data-data pelengkap untuk melakukan proses pengawasan diDPRD Kota Malang. 3.Faktor Politik, belum maksimalnya fungsi pengawasan DPRD Kota Malang karena dipengaruhi oleh 69okum69 politik, akan mempengaruhi suatu keputusan yang diambil oleh anggota Dewan. <p>c. Kendala Administratif</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. DPRD tidak mempunyai dasar 69okum yang mengatur tentang fungsi pengawasan. <p>Tidak adanya wewenang untuk memberi sanksi atas tindakan kepada eksekutif jika terjadi penyimpangan</p>	<p>Penelitian yang dilakukan oleh Franklin Asido Rossevelt, Tjahjanulin Domai, Suwondo fokusnya pada pengawasan terhadap pelaksanaan APBD. Sedangkan penelitian ini fokusnya pada kinerja pengawasan DPRD pada kesehatan dasar</p>

No	Nama, Tahun dan Judul	Tujuan Penelitian	Metode Penelitian	Hasil Penelitian	Perbedaan
4	<p>Susilawati, Andri Yan</p> <p>Persepsi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Depok Terhadap Pembangunan Kesehatan di Depok</p> <p>Jurnal ARKESMAS, Volume 4, Nomor 2, Desember 2019</p>	<p>Penelitian ini bertujuan untuk menggali persepsi permasalahan utama kesehatan di Depok menurut anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Depok dan Kepala Dinas Kesehatan Kota Depok</p>	<p>Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan desain penelitian deskriptif. Subyek penelitian adalah tujuh belas anggota DPRD Depok. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah observasi, wawancara, dan dokumentasi. Teknik analisa yang digunakan adalah reduksi data, penyajian data dan verifikasi data. Uji validasi data yang digunakan yaitu triangulasi teknik dan sumber</p>	<p>Hasil penelitian ditemukan beberapa permasalahan kesehatan utama yang masih terjadi di Kota Depok diantaranya belum cukupnya sarana dan prasarana pelayanan kesehatan, rendahnya perilaku kesehatan masyarakat, terbatasnya akses pelayanan kesehatan miskin, masih kurangnya tenagakesehatan, adanya penyakit menular dan tidak menular, masih terbatasnya kerjasama Dinas Kesehatan dan Swasta dalam pelayanan Jaminan Kesehatan Nasional, permasalahan kesehatan lingkungan, penyalahgunaan narkotika dan obat-obatan terlarang dan kurangnya pengelolaan sistem informasi manajemen khususnya pada Rumah Sakit Umum Daerah.</p>	<p>Penelitian yang dilakukan oleh Susilawati dan Andri Yan fokusnya pada upaya persepsi anggota DPRD Kota Depok terhadap pembangunan kesehatan. Sedangkan penelitian ini fokusnya pada kinerjanya DPRD terhadap pengawasan kesehatan dasar.</p>
5	<p>Badruzzaman Nawawi dan Alfiansyah Anwar</p> <p>Eksistensi Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Pengelolaan APBD Kota Parepare</p> <p>Diktum : Jurnal Syariah dan Hukum Vol.17 No.2 desember 2017 hal; 313-337</p>	<p>Tujuan penelitian untuk mengetahui Eksistensi Fungsi Pengawasan DPRD Terhadap Pengelolaan APBD Kota Parepare</p>	<p>Data dalam penelitian ini merupakan data primer yang diperoleh dari kuesioner yang disebarkan langsung kepada responden. Data yang berhasil dikumpulkan berasal dari hanya 28 responden terdiri atas anggota DPRD, Pemda dan tokoh masyarakat Kota Parepare.</p>	<p>Hasil penelitian ini mengindikasikan bahwa, pertama, Keberfungsian pengawasan DPRD Periode 2014 s.d. 2019 terhadap pengelolaan APBD 2016 Kota Parepare dapat dikategorikan berdayaguna. Karena dukungan pendidikan dan pengetahuan anggota DPRD Parepare. Dari tingkat pengalaman dan latar belakang organisasi Anggota DPRD Kota Parepare sudah memberikan dukungan karena rata-rata anggota DPRD Kota parepare berpengalaman dalam berorganisasi. Dilihat dari respon masyarakat terhadap pelaksanaan fungsi pengawasan anggota DPRD terhadap pengelolaan APBD di Kota Paepare sangat memberikan respon yang cukup baik, karena secara umum, tingkat kepercayaan masyarakat kepada Anggota DPRD Kota Parepare relatif cukup tinggi.</p>	<p>Penelitian oleh Badruzzaman Nawawi dan Alfiansyah Anwar Fokusnya pada eksistensi fungsi pengawasan DPRD terhadap pengelolaan APBD. Sedangkan penelitian ini fokusnya pada pelaksanaan pengawasan oleh DPRD terhadap kesehatan dasar.</p>

No	Nama, tahun, dan Judul	Tujuan Penelitian	Metode Penelitian	Hasil Penelitian	Perbedaan
6	Rahmanti Arvitaningrum Pengaruh Pengetahuan Anggota Dewan Tentang Anggaran dan Persepsi Anggota Dewan Tentang Partisipasi Masyarakat Terhadap Pengawasan APBD di Kabupaten Klaten Jurnal Nominal / Volume VIII Nomor 2 / Tahun 2019	Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pengaruh Pengetahuan Anggota Dewan Tentang Anggaran dan Persepsi Anggota Dewan tentang Partisipasi Masyarakat terhadap Pengawasan APBD di Kabupaten Klaten.	Penelitian ini merupakan jenis penelitian kuantitatif. Populasi dalam penelitian ini adalah anggota DPRD Kabupaten Klaten yang berjumlah 50 orang. Teknik pengambilan sampel dengan metode sampel jenuh. Teknik pengumpulan data menggunakan kuesioner yang telah diuji validitas dan reliabilitasnya. Teknik analisis data menggunakan regresi linear sederhana dan regresi linear berganda	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa: (1) Pengetahuan Anggota Dewan tentang Anggaran berpengaruh positif dan signifikan terhadap Pengawasan APBD, (2) Persepsi Anggota Dewan tentang Partisipasi Masyarakat berpengaruh positif dan signifikan terhadap Pengawasan APBD, dan (3) Pengetahuan Anggota Dewan tentang Anggaran dan Persepsi Anggota Dewan tentang Partisipasi Masyarakat berpengaruh terhadap Pengawasan APBD.	Penelitian oleh Rahmanti Arvitaningrum fokus pada kolerasi pengetahuan anggota DPRD tentang anggaran dan persepsinya pada partisipasi pengawasan APBD. Sedangkan penelitian ini fokus pada pengawasan DPRD terhadap kesehatan dasar.

C. Kerangka Pikir

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Pemerintah daerah memiliki hak meletakkan suatu garis politik Otonomi Daerah menurut cara Desentralisasi. Dalam kebijakan tersebut dijelaskan bahwa pemerintah daerah adalah lembaga eksekutif dan legislatif dapat menjalankan fungsinya masing-masing. Kepala Daerah wajib menyampaikan kepada DPRD rancangan APBD lengkap dengan nota keuangan serta penjelasan penjelasan lainnya. Dengan demikian DPRD memiliki kewenangan

melakukan fungsi kontrol (pengawasan) terhadap jalannya pemerintahan. Pelaksanaan fungsi pengawasan oleh DPRD memiliki mekanisme yang diatur dalam undang undang terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan pengawasan terhadap unit lainnya.

Mengingat banyaknya persoalan dalam proses penyelenggaraan pelayanan kesehatan dasar yang menyebabkan kurang maksimalnya pelaksanaan pengawasan oleh DPRD, maka melalui penelitian ini akan dianalisis dan dideskripsikan pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD. Analisis dan deskripsi yang dibuat akan merujuk pada permasalahan, kemudian akan menjadi alternatif untuk menyelesaikan permasalahan yang terjadi. Dalam penelitian ini dari beberapa teori dan model kinerja manajemen yang dikemukakan di atas peneliti menggunakan model kinerja manajemen Amstrong dan Baron sebagai variabel kinerja pengawasan dengan pertimbangan sebagai berikut bahwa, kinerja pengawasan DPRD terhadap kesehatan dasar pada proses pelaksanaannya memiliki beberapa unsur yang saling berkaitan dan ada jenjang hirarki kebijakan yang saling berkaitan.

Keterkaitan pelaksanaan pengawasan DPRD terhadap kesehatan dasar dengan lembaga lain, seperti; Pemerintah Kabupaten, Dinas Kesehatan, Fasilitas Kesehatan (Rumah Sakit, Puskesmas, klinik kesehatan), sumberdaya kesehatan (dokter, perawat), masyarakat. Maka, diperlukan kesepakatan dan kesamaan misi dan tujuan antara lembaga, rencana kerja (APBD), tindakan, monitoring dan evaluasi umpan

balik. Masyarakat sebagai jalur informasi dibutuhkan standar kinerja dan pengukuran kinerja dan sumberdaya yang berkualitas yang mampu melaksanakan fungsi pengawasan tersebut, dengan menggunakan model Amstrong dan Baron ini akan dijelaskan dengan rinci dan sistematis sesuai permasalahan dan alternatif pemecahannya agar dapat efektif. Berikut digambarkan kerangka pikir penelitian ini:

Kerangka Pikir

