

**TESIS**  
**PANDANGAN MASYARAKAT TERHADAP KINERJA ANGGOTA**  
**DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD)**  
**KOTA MAKASSAR**

**ABDUL KADIR PATTA**



**PROGRAM PASCASARJANA**  
**UNIVERSITAS HASANUDDIN**  
**MAKASSAR**  
**2007**

## HALAMAN PENGESAHAN

J u d u l : **Pandangan Masyarakat Terhadap Kinerja Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Makassar**

N a m a : **Abdul Kadir Patta**

No. Pokok : P1600205009

Program Studi : Sosiologi

Menyetujui,  
Komisi Penesehat

**Prof. Dr. H. Tahir Kasnawi, SU.**

Ketua

**Dr. Dwia A. Tina NK, MA.**

Anggota

Mengetahui,

Ketua Program Studi Sosiologi

**Prof. Dr. T.R. Andi Lolo, Ph.D.**

## **ABSTRAK**

**ABDUL KADIR PATTA.** Pendangan Masyarakat Terhadap Kinerja Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kota Makassar (dibimbing oleh H. Tahir Kasnawi dan Dwia A. Tina NK)

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui : 1) pandangan masyarakat terhadap kinerja Anggota DPRD Kota Makassar periode 2004 – 2009, dan 2) pelaksanaan fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan anggota DPRD Kota Makassar periode 2004 – 2009.

Data penelitian ini dikumpulkan dengan menggunakan teknik observasi, interview, kuesioner dan dokumentasi. Data yang telah dikumpulkan dianalisis dengan menggunakan teknik analisis deskriptif kualitatif dalam bentuk tabulasi dan persentase.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pandangan masyarakat terhadap kinerja anggota DPRD Kota Makassar yang mencakup pelaksanaan fungsi legislasi, penganggaran, dan pengawasan belum terlaksana secara optimal, terutama dalam bidang fungsi anggaran. Dimana DPRD Kota Makassar masih sangat tergantung dari usulan anggaran yang diajukan Pemerintah Kota Makassar. Fungsi legislasi yang dilaksanakan DPRD Kota Makassar masih tergantung dari Rancangan Peraturan Daerah yang diusulkan oleh pemerintah Kota Makassar dan tidak terlepas dari intervensi pihak eksekutif dalam penyusunan Peraturan Daerah Kota Makassar. Fungsi pengawasan yang dijalankan anggota DPRD Kota Makassar juga belum berjalan secara efektif, karena fungsi pengawasan masih menjadi instrumen politik bagi para anggota atau fraksi dalam memperkuat posisi negoisasi politik terhadap Pemerintah Kota Makassar.

## **ABSTRACT**

**ABDUL KADIR PATTA.** Society views toward The Performance of Regional Parliament Members of Makassar City (supervised by H. Tahir Kasnawi dan Dwia A. Tina NK)

This research aims to know: 1) the society views toward the performance of Regional Parliament Members of Makassar City in period of 2004 – 2009, and 2) the implementation of functions of legislation, budget and control of Regional Parliament Members of Makassar City in period of 2004 – 2009.

Data of this research was collected by using technique of observation, interview, questionnaire and documentation. Data were collected analyzed by using technique of qualitative descriptive analysis in the tabulation and percentage form.

The results of this research showed that the society views toward the performance of Regional Parliament Members of Makassar City in period of 2004 – 2009 that consists of implementation of legislation function, budget function, and control function have not yet implemented optimally, especially in the field of budgeting. In where, Regional Parliament of Makassar City was still depend on the budget proposal raised by the executive of Makassar. The legislation function that conducted by Regional Parliament of Makassar City was still depend on The Design of Regional Regulations which proposed by executive of Makassar and was not quit of executive intervention in compilation Regional Regulation of Makassar. The control function which conducted by Regional Parliament of Makassar City also have not yet running effectively, because the control function was still become political instruments to the legislative members and fractions in strengthening negotiation position to government of Makassar city.

## **PRAKATA**

Syukur Alhamdulillah, penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, karena hanya dengan Rahmat dan Hidayah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini guna memenuhi salah satu syarat untuk memperoleh gelas Magister dalam bidang Sosiologi pada Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin, Makassar.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa dalam penyelesaian tesis ini berbagai kendala yang dihadapi. Namun, semuanya dapat teratasi berkat adanya dukungan, bimbingan, dan arahan dari berbagai pihak. Untuk itu melalui kesempatan ini penulis dengan hati yang tulus menyampaikan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada Bapak Prof. Dr. H. Tahir Kasnawi, SU. sebagai ketua komisi penasihat dan Dr. Dwia A. Tina NK, MA. sebagai anggota komisi penasihat yang telah memberikan arahan dan bimbingan selama proses penyelesaian tesis ini. Pada kesempatan ini pula penulis menyampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada :

1. Rektor Universitas Hasanuddin, Direktur Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin, beserta para staf pembantunya dan seluruh staf pengajar pada Program Studi Sosiologi atas kesempatan, bimbingan dan dukungan yang diberikan selama studi, baik secara langsung maupun tidak langsung.

2. Rektor Universitas Tadulako dan Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Tadulako, beserta para staf pembantunya atas kesempatan, yang diberikan kepada penulis untuk melanjutkan pendidikan pada program Pascasarjana serta motivasi dan bantuan yang senantiasa diberikan selama studi, baik secara langsung maupun tidak langsung.
3. Ketua dan Anggota DPRD Kota Makassar serta jajarannya yang telah memberikan kesempatan untuk melakukan penelitian serta memperoleh data dan informasi yang dibutuhkan selama penelitian.
4. Bapak Prof.Dr. T.R. Andi Lolo, Ph.D. selaku ketua program studi Sosiologi atas bimbingan dan kemudahan yang diberikan selama studi, baik secara langsung maupun tidak langsung.
5. Teman-teman yang tak sempat disebutkan satu per satu yang telah banyak memberikan motivasi dan bantuan moril kepada penulis selama penyelesaian studi.

Dan akhirnya ucapan terima kasih yang tak terhingga penulis haturkan kepada Ayahanda Kr. Sudding (Almarhum) dan Ibunda Masdalima (Almarhuma) tersayang, istri tercinta Sahara Siran serta ananda tersayang Muhammad Mariyano, Muhammad Aditya Rizaldi, Mustika Juwita Ananda dan Muhammad Sardi Afandi Patta, kemudian taklupa pada Kakanda A. Qamar Patta dan Aminullah serta seluruh keluarga yang senantiasa memberikan dukungan, pengertian, kasih sayang dan do'a selama penulis mengikuti

pendidikan sampai dengan selesainya tesis ini Semoga Allah SWT senantiasa memberikan rahmat dan hidaya-Nya kepada kita semua, Amin!

Penulis menyadari tesis ini masih jauh dari kesempurnaan, karena itu dengan segala kerendahan hati penulis dengan hati terbuka sangat berterima kasih bilamana mendapat masukan yang bersifat konstruktif demi kesempurnaan karya ilmiah ini, akhirnya semoga tulisan ini dapat memberi manfaat bagi kita semua.

Makassar, Juli 2007

**Abdul Kadir Patta**

## DAFTAR ISI

	halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
PRAKATA	iii
ABSTRAK	v
ABSTRACT	vi
DAFTAR ISI	vii
DAFTAR TABEL	ix
DAFTAR LAMPIRAN	xi
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	9
C. Tujuan Penelitian	9
D. Manfaat Penelitian	10
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b>	
A. Konsep Masyarakat	11
B. Fungsionalisme Struktural	18
C. Konsep Kedudukan dan Peran	20
D. Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	23
E. Konsep Kinerja	32
F. Kerangka Pikir	36
<b>BAB III METODE PENELITIAN</b>	
A. Jenis dan Desain Penelitian	41

B. Waktu dan Tempat Penelitian	41
C. Populasi dan Sampel	42
D. Pengumpulan dan Analisis Data	44
E. Konsep Operasional	44
<b>BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN</b>	
A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian	47
B. Deskripsi DPRD Kota Makassar	53
C. Karakteristik Responden	61
D. Pembahasan Hasil Penelitian	66
1. Pelaksanaan Fungsi Legislasi, Anggaran dan Pengawasan	68
2. Pandangan Masyarakat Terhadap Kinerja Anggota DPRD Makassar	76
<b>BAB V KESIMPULAN DAN SARAN</b>	
A. Kesimpulan	97
B. Saran	98

## **DAFTAR PUSTAKA**

## **LAMPIRAN**

## DAFTAR TABEL

No.		Halaman
1.	Rincian Pengambilan Sampel Berdasarkan 5 Daerah Pemilihan di Kota Makassar	42
2.	Jumlah Kecamatan dan Kelurahan di Kota Makassar	50
3.	Jumlah Kecamatan, Luas Wilayah dan Jumlah Penduduk di Kota Makassar Tahun 2007	52
4.	Jumlah Anggota DPRD Kota Makassar Berdasarkan Fraksi dan Jenis Kelamin Hasil Pemilu 2004	60
5.	Jumlah Anggota DPRD Kota Makassar Berdasarkan Fraksi dan Jenis Kelamin Hasil Pemilu 2004	60
6.	Distribusi Responden Berdasarkan Jenis Kelamin	62
7.	Distribusi Responden Berdasarkan Klasifikasi Umur	63
8.	Distribusi Responden Berdasarkan Tingkat Pendidikan	64
9.	Distribusi Responden Berdasarkan Jenis Pekerjaan	65
10.	Pengetahuan Responden Tentang Fungsi dan Peran Anggota DPRD Kota Makassar	76
11.	Pandangan Responden Tentang Perhatian Anggota DPRD Kota Makassar Terhadap Penyampaian Aspirasi Rakyat	77
12.	Pandangan Responden Tentang Kemampuan Anggota DPRD Kota Makassar Dalam Menampung dan Menyalurkan Aspirasi Rakyat	78
13.	Pandangan Responden Tentang Peranan Anggota DPRD Kota Makassar Dalam Mengkomunikasikan dan Memperjuangkan Aspirasi Rakyat	79
14.	Pandangan Responden Tentang Kinerja Anggota DPRD Kota Makassar Dalam Membuat Peraturan Daerah	81
15.	Pandangan Responden Tentang Kinerja Anggota DPRD Kota Makassar Dalam Perubahan Perda	82

16.	Pandangan Responden Tentang Keberpihakan Anggota DPRD Kota Makassar Dalam Pembuatan Perda	83
17.	Pandangan Responden Tentang Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Anggota DPRD Kota Makassar Terhadap Kebijakan Pemerintah Kota Makassar	84
18.	Pandangan Responden Tentang Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Anggota DPRD Kota Makassar Terhadap Pertanggung Jawaban Walikota Makassar	85
19.	Pandangan Responden Tentang Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Anggota DPRD Kota Makassar Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan	86
20.	Pandangan Responden Tentang Pelaksanaan Fungsi Penganggaran Anggota DPRD Kota Makassar terhadap Penetapan Peraturan pada Usaha-Usaha Sumber Pendapatan Daerah	88
21.	Pandangan Responden Tentang Kepekaan Anggota DPRD Kota Makassar Terhadap Masalah-masalah yang Dihadapi Masyarakat	89
22	Pandangan Responden Tentang Pengaruh Tingkat Pendidikan Anggota Dewan Terhadap Kinerja DPRD Kota Makassar	90
23	Pandangan Responden Tentang Pengaruh Kemampuan Pengalaman Terhadap Pelaksanaan Tugas-tugas Anggota DPRD Kota Makassar	91
24	Pandangan Responden Tentang Tingkat Pengetahuan Anggota DPRD dalam Pelaksanaan Tugas-Tugasnya.	92
25.	Pandangan Responden Tentang Kemampuan Anggota DPRD Kota Makassar Dalam Menetapkan Anggaran Pembangunan Daerah Sesuai Dengan Potensi Daerah.	93

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Semangat reformasi dengan segala bentuk implikasinya, telah membawa kita kepada sebuah wacana harapan sistem negara dan pemerintahan yang lebih demokrasi dan transparan serta akuntabel di masa akan datang. Walaupun hal ini nampaknya masih hanya merupakan sebatas harapan bagi masyarakat di daerah, namun bukan berarti bahwa impian ini tidak dapat direalisasikan, dan ungkapan ini merupakan sebuah tantangan yang perlu segera ditindaklanjuti oleh bangsa Indonesia, terutama dalam kerangka pelaksanaan otonomi daerah.

Sejak reformasi bergulir banyak perubahan telah terjadi termasuk perubahan dalam ketatanegaraan yang mengamandemen UUD 1945. Salah satu perubahan dalam UUD 1945 adalah Pasal 2 ayat (1) menyatakan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Perubahan tersebut bermakna bahwa kedaulatan rakyat tidak lagi dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR, tetapi dilaksanakan menurut ketentuan Undang-Undang Dasar.

Berdasarkan perubahan tersebut, maka seluruh anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dipilih melalui Pemilu yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas,

rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali. Melalui Pemilu tersebut akan lahir lembaga perwakilan dan pemerintahan yang demokrasi.

Dalam negara Republik Indonesia yang majemuk dan berwawasan kebangsaan, partai politik merupakan salah satu wadah penyaluran aspirasi untuk memperjuangkan kehendak masyarakat, bangsa dan negara. Disamping itu, partai politik berperan sebagai sarana kaderisasi dan rekrutmen kepemimpinan nasional dan penyelenggaraan negara. Dengan demikian, kualitas anggota dewan (DPR dan DPRD) yang terpilih melalui pemilihan langsung sangat ditentukan oleh sistem rekrutmen dan pengkaderan anggota yang dilakukan partai politik yang mengusungnya.

Undang – Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum menjelaskan bahwa, Pemilu 2004 diselenggarakan dengan tujuan untuk memilih wakil rakyat dan wakil daerah serta membentuk pemerintahan yang demokratis, kuat, dan memperoleh dukungan rakyat dalam rangka mewujudkan tujuan nasional sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Dengan terpilihnya wakil-wakil rakyat melalui Pemilu langsung sesuai dengan UU No. 12 Tahun 2003 tersebut, maka Lembaga Parlemen atau Legislatif (DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota) periode 2004 - 2009 telah terisi oleh orang-orang yang diharapkan dapat mewakili masyarakat atau menyalurkan aspirasi masyarakat. Untuk itu, UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah atau Otonomi Daerah memberi

pertimbangan bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat UUD 1945, pemerintah daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sejalan dengan hal tersebut di atas, maka efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan pemberian kewenangan yang seluas luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Sehubungan dengan itu, UUD 1945 Pasal 18 tentang pemerintahan daerah yang penjabarannya berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah (Pasal 40). Selanjutnya DPRD dalam melaksanakan tugasnya memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan (Pasal 41), untuk menjalankan

fungsinya, DPRD memiliki tugas dan wewenang (Pasal 42), hak (Pasal 43) dan kewajiban (pasal 45).

Berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004, maka peraturan tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Makassar dalam Surat Keputusannya Nomor: 8/DPRD/X/2006 DPRD memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan (Pasal 4). Untuk menjalankan fungsinya DPRD Kota Makassar mempunyai Tugas (Pasal 5), dan Wewenang (Pasal 6) dalam mengemban tugas sebagai wakil rakyat. Sebagaimana Marbun (1994), menyatakan bahwa DPRD adalah merupakan unsur pemerintah daerah yang susunannya mencerminkan perwakilan seluruh rakyat daerah dan komposisi serta anggotanya adalah mereka yang telah diambil sumpah/janji serta dilantik dengan keputusan Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden, sesuai dengan hasil Pemilu 2004 maupun pengangkatannya.

Secara umum, fungsi Badan Perwakilan menyangkut dengan fungsi perundang-undangan, fungsi keuangan dan fungsi pengawasan. Keseluruhan hak DPRD yang diatur dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 pada dasarnya telah memuat fungsi-fungsi tersebut. Sebagai lembaga legislatif, DPRD berfungsi membuat peraturan perundang-undangan. Melalui fungsi ini DPRD mengaktualisasikan diri sebagai wakil rakyat. Sebagaimana dalam Pasal 42 (a) dan Pasal 44 (a) UU Nomor 32 Tahun 2004 mengatur kewenangan DPRD dalam menjalankan fungsi perundang-undangan dan menetapkan kebijaksanaan keuangan. Selanjutnya dalam UU Nomor 32

Tahun 2004 telah diatur hak anggaran sebagai salah satu hak DPRD yang memberi kewenangan untuk ikut menetapkan atau merumuskan kebijakan daerah dalam menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dalam konteks pengawasan, penetapan kebijakan dan peraturan perundangan oleh DPRD, merupakan tahap pertama dari proses pengawasan. Penilaian terhadap pelaksanaan peraturan-peraturan daerah oleh eksekutif adalah bentuk pengawasan lainnya.

DPRD sebagai lembaga politik melakukan pengawasan secara politis, yang tercermin dalam hak-hak DPRD, yaitu hak mengajukan pertanyaan, hak meminta keterangan dan hak penyelidikan. Sedangkan DPRD sebagai organisasi publik, senantiasa mengalami dinamika dan perubahan yang diakibatkan oleh adanya perubahan lingkungan, sehingga dalam organisasi perlu menyesuaikan diri dengan perubahan tersebut agar lebih efektif, efisien, kompetitif, adaptif dan bertanggung jawab dalam pencapaian tujuan.

Sejalan dengan uraian di atas, Widodo (dalam Idnan, 2005) mempertegas bahwa organisasi mengalami perubahan dalam rangka mencapai tujuan, bukan saja karena adanya perubahan lingkungan dimana organisasi itu berada, tapi juga tujuan organisasi. Hal ini merupakan suatu keharusan agar organisasi dapat menyesuaikan permasalahan, tuntutan dan keinginan masyarakat. Perubahan tujuan ini akan menjadi pedoman, referensi dan sekaligus mengukur kinerja (*performance*) organisasi yang bersangkutan dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya. Pendapat

Widodo itu didukung oleh Rondinely (dalam Idnan, 2005) yang menegaskan bahwa di dalam organisasi yang berusaha untuk menjadi lebih kompetitif, responsif dan adaptif, tujuan utamanya haruslah pada upaya mendorong semangat kerja sendiri di antara para kliennya atau di dalam masyarakat dimana ia berhubungan.

Menurut Joko Siswanto (2006), bahwa Lembaga Wakil Rakyat (DPR/DPRD) mempunyai dua fungsi yang harus dilaksanakan, yaitu :

*Pertama*, fungsi sebagai partner eksekutif dalam merumuskan kebijakan-kebijakan yang akan diambil untuk dapat melaksanakan fungsi ini. DPRD mempunyai hak prakarsa, hak anggaran dan hak mengadakan perubahan-perubahan terhadap rancangan-rancangan kebijakan yang diusulkan eksekutif.

*Kedua*, fungsi pengawasan atau kontrol atas pelaksanaan kebijakan-kebijakan yang dilakukan eksekutif. Untuk melaksanakan fungsi ini DPRD diberi hak mengajukan pertanyaan bagi setiap anggota, hak meminta penjelasan, hak mengajukan pernyataan, hak mengadakan penyelidikan atas kegiatan yang dilakukan eksekutif. Untuk menjelaskan tugas pokok dan fungsi yang diemban oleh lembaga legislatif sebagai representasi dari masyarakat yang diwakilinya, maka peningkatan kinerja merupakan salah satu upaya untuk peningkatan *output* guna pencapaian tujuan dari keberadaan lembaga ini. Dimana pada umumnya kinerja organisasi adalah diukur dari seberapa jauh *output* yang dihasilkan dapat memenuhi target

(rencana yang telah ditetapkan), sehingga optimalisasi peran DPRD dalam pelaksanaan otonomi daerah menjadi sangat krusial. Hal itu bukan saja karena DPRD merupakan tempat lahirnya semua peraturan yang menjadi landasan bagi setiap kebijakan publik yang diterapkan di daerah, tetapi karena posisinya yang menentukan dalam proses pengawasan pemerintahan. Karena itu, penguatan posisi lembaga DPRD di era otonomi daerah ini merupakan kebutuhan yang harus diupayakan jalan keluarnya, agar dapat melaksanakan tugas, wewenang hak-haknya secara efektif sebagai lembaga legislatif daerah.

Dalam Pemilu langsung 2004 di Kota Makassar telah menghasilkan sebanyak 45 orang anggota DPRD Kota Makassar yang merupakan pilihan rakyat berdasarkan perolehan suara masing-masing anggota peserta yang terpilih. Dengan melalui 45 anggota DPRD Kota Makassar itulah yang menjadi tumpuan harapan masyarakat untuk dapat menyalurkan aspirasi rakyat melalui pelaksanaan peran dan fungsinya sebagai wakil rakyat. Sedangkan DPRD dalam menjalankan peran dan fungsinya sangat ditentukan kualitas kompetensi dan kinerja individu anggota DPRD.

Berdasarkan observasi awal dari berbagai aspek penyelenggaraan pemerintahan Kota Makassar, maka kinerja anggota legislatif Kota Makassar merupakan hal yang menarik untuk menjadi kajian dalam kaitannya dengan peran dan fungsi yang dilakoninya pada era otonomi daerah saat ini. Dimana kemampuan kinerja anggota legislatif dalam melaksanakan fungsi legislasi,

fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan sangat terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, khususnya di Kota Makassar, terutama dalam proses penentuan kebijakan pembangunan daerah Kota Makassar.

Sehubungan dengan uraian di atas, maka beberapa hasil penelitian yang telah dilaksanakan di beberapa daerah dapat dikemukakan sebagai berikut :

1. *Andi Natsir* (2002) yang melakukan penelitian tentang Peningkatan kinerja anggota DPRD dalam pengambilan keputusan di Kabupaten Enrekang menyimpulkan bahwa anggota DPRD Kabupaten Enrekang belum memiliki rasa tanggungjawab yang tinggi begitu juga pada tataran tingkat kedisiplinan anggota dewan, perilaku dan pengalaman yang tercermin dalam putusan-putusan yang diambil.
2. *Andi Muhammad Idnan* (2005) yang melakukan penelitian tentang Analisis Kinerja Fungsi Legislasi, Anggaran dan Pengawasan DPRD Kabupaten Sinjai menyimpulkan bahwa kinerja DPRD Kabupaten Sinjai belum menunjukkan suatu kinerja yang optimal dan berkualitas, dengan kata lain kinerja yang dihasilkan masih rendah.

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian tentang *Pandangan Masyarakat Terhadap Kinerja Anggota DPRD Kota Makassar* dengan pertimbangan bahwa: 1) Keberadaan anggota DPRD Kota Makassar adalah hasil dari keterlibatan masyarakat dalam proses

pemilihan umum legislatif yang mengemban tugas untuk menyalurkan aspirasi masyarakat Kota Makassar, 2) Anggota DPRD Kota Makassar dalam melaksanakan fungsinya harus mencerminkan keberpihakannya kepada masyarakat sebagai wakil rakyat, dan 3) Anggota DPRD Kota Makassar yang tidak aspiratif dan tanggap terhadap persoalan-persoalan yang ada dalam masyarakat maka masyarakat dapat memberikan protes berdasarkan daerah pemilihan (konstituen) anggota dewan tersebut sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD Kota Makassar yang tercantum pada Pasal 11 ayat 5.

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan di atas, maka permasalahan pokok penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana pandangan masyarakat terhadap kinerja Anggota DPRD Kota Makassar periode 2004 – 2009 ?
2. Bagaimana pelaksanaan fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan anggota DPRD Kota Makassar periode 2004 – 2009 ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Bertitik tolak dari rumusan masalah di atas, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui pandangan masyarakat terhadap kinerja Anggota DPRD Kota Makassar periode 2004 – 2009.

2. Untuk mengetahui pelaksanaan fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan anggota DPRD Kota Makassar periode 2004 – 2009.

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

Manfaat yang diharapkan dapat dicapai dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan dan menjadi referensi bagi anggota DPRD Kota Makassar dalam mengantisipasi perkembangan kehidupan demokrasi di Kota Makassar, dimana dalam upaya peningkatan kinerja Pemerintah Kota Makassar, maka pelaksanaan fungsi legislasi, penganggaran, dan pengawasan DPRD Kota Makassar merupakan faktor penting untuk mewujudkan pemerintah yang bersih dan bertanggung jawab.
2. Diharapkan hasil penelitian ini berguna sebagai referensi dan sumber inspirasi bagi peneliti lain yang mengkaji lebih mendalam tentang pelaksanaan fungsi legislasi, penganggaran, dan pengawasan DPRD Kota Makassar di masa akan datang.
3. Diharapkan hasil penelitian ini dapat bermanfaat dalam menangani masalah pelaksanaan pembangunan dan pemerintah dalam kaitannya dengan pelaksanaan fungsi legislasi, penganggaran, dan pengawasan DPRD Kota Makassar terhadap kinerja pemerintah daerah di Kota Makassar.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Konsep Masyarakat**

Kata masyarakat dalam bahasa Inggris diterjemahkan menjadi dua pengertian, yaitu *Society dan community* yang memiliki pengertian umum yaitu sekelompok orang yang menduduki suatu wilayah dan memiliki norma-norma sosial dan berinteraksi secara dinamis. Sebagaimana Auguste Comte (dalam Soekanto, 1990). mengatakan bahwa masyarakat merupakan kelompok-kelompok makhluk hidup dengan realitas-realitas baru yang berkembang menurut hukum-hukumnya sendiri dan berkembang menurut pola perkembangan yang tersendiri. Masyarakat dapat membentuk kepribadian yang khas bagi manusia, sehingga tanpa adanya kelompok, manusia tidak akan mampu untuk dapat berbuat banyak dalam kehidupannya.

Menurut Soemardjan (1962) bahwa istilah masyarakat menunjuk pada bagian masyarakat yang bertempat tinggal di suatu wilayah (dalam arti geografis) dengan batas-batas tertentu dimana faktor utama yang menjadi dasar adalah interaksi yang lebih besar diantara anggotanya dibanding dengan penduduk di luar batas wilayahnya. Pendapat tersebut didukung oleh Soekanto (2002) bahwa masyarakat adalah suatu wilayah kehidupan sosial yang ditandai oleh derajat hubungan sosial yang tertentu, dasar dari masyarakat setempat adalah lokalitas dan perasaan masyarakat.

Hassan Shadily (1984) mengatakan bahwa masyarakat dapat didefinisikan sebagai golongan besar atau kecil dari beberapa manusia, yang dengan atau sendirinya bertalian secara golongan dan mempunyai pengaruh kebatinan satu sama lain. Kita dapat pula mengikuti definisi masyarakat menurut Ralph Linton (dalam Abdul Syani, 2002) yang mengemukakan bahwa masyarakat adalah setiap kelompok manusia yang telah cukup lama hidup dan bekerjasama, sehingga mereka itu dapat mengorganisasikan dirinya dan berpikir tentang dirinya dalam satu kesatuan sosial dengan batas-batas tertentu.

Menurut Peter L Berger (dalam AR. Hafiedz, 2005) mengemukakan bahwa masyarakat merupakan suatu keseluruhan kompleks hubungan manusia yang luas sifatnya " Pengertian keseluruhan kompleks dalam definisi diatas berarti bahwa keseluruhan itu terdiri dari bagian-bagian yang membentuk suatu kesatuan. Bagian-bagian itu adalah hubungan sosial misalnya hubungan antara anak dan orang tua, hubungan antara orang muda dan lanjut usia, hubungan antara suami dan istri, hubungan antara pria dan wanita, hubungan antara atasan dan bawahan, hubungan antara Lurah dan penduduknya, hubungan antara guru dan muridnya, dan lain-lain. Keseluruhan dari hubungan-hubungan itulah yang disebut masyarakat

Lebih lanjut Soekanto (2002) mengemukakan bahwa ada 7 unsur kebudayaan universal dalam suatu masyarakat yaitu :1) bahasa; 2) sistem

pegetahuan; 3) organisasi sosial; 4) sistem peralatan hidup dan teknologi; 5) sistem mata pencaharian hidup; 6) sistem religi; dan 7) kesenian. Tiap-tiap unsur kebudayaan universal mempunyai tiga wujud, yaitu wujud kebudayaan sebagai suatu kompleks dari ide-ide, gagasan, nilai-nilai, norma-norma, peraturan dan sebagainya (wujud sistem budaya). Wujud kebudayaan sebagai suatu kompleks aktivitas serta tindakan berpola dari manusia dalam masyarakat (wujud sistem sosial), dan wujud kebudayaan sebagai benda-benda hasil karya manusia (wujud kebudayaan fisik).

Perilaku manusia dalam kehidupan sosial kemasyarakatan ditentukan paling kurang empat faktor yaitu: 1) norma; 2) motivasi; 3) tujuan, dan 4) situasi-kondisi. Dan situasi kondisi ditentukan oleh adanya kesamaan geografis atau hasil interaksi dengan lingkungan fisik sekitarnya. Adapun interaksi sosial merupakan hubungan sosial yang dinamis, menyangkut hubungan antara individu, antara kelompok maupun antara individu dengan kelompok, dan suatu interaksi sosial tidak akan mungkin terjadi apabila tidak memenuhi dua syarat yaitu, adanya kontak sosial (social contact) dan adanya komunikasi (Soekanto, 2002).

Menurut Soekanto (2002), bahwa sebagai suatu pergaulan hidup atau suatu bentuk kehidupan bersama manusia, maka masyarakat itu mempunyai ciri-ciri pokok, yaitu :

- a. Manusia yang hidup bersama. Di dalam ilmu sosial tak ada ukuran yang mutlak ataupun angka yang pasti untuk menentukan berapa jumlah

manusia yang harus ada. Akan tetapi secara teoretis, angka minimumnya ada dua orang yang hidup bersama.

- b. Bercampur untuk waktu yang cukup lama. Kumpulan dari manusia tidaklah sama dengan kumpulan benda-benda mati seperti umumnya kursi, meja dan sebagainya. Oleh karena dengan berkumpulnya manusia, maka akan timbul manusia-manusia baru. Manusia itu juga dapat bercakap-cakap, merasa dan mengerti; mereka juga mempunyai keinginan-keinginan untuk menyampaikan kesan-kesan atau perasaan perasaannya. Sebagai akibat hidup bersama itu, timbullah sistem komunikasi dan timbullah peraturan-peraturan yang mengatur hubungan antar manusia dalam kelompok tersebut
- c. Mereka sadar bahwa mereka mempunyai suatu kesatuan.
- d. Mereka merupakan suatu sistem hidup bersama. Sistem kehidupan bersama menimbulkan kebudayaan, oleh karena setiap anggota kelompok merasa dirinya terikat satu dengan yang lainnya.

Ciri-ciri masyarakat di atas nampak selaras dengan definisi masyarakat sebagaimana telah dikemukakan oleh J.L. Gillin dan J.P. Gillin (dalam Abdul Syani, 2002), bahwa masyarakat adalah kelompok manusia yang terbesar dan mempunyai kebiasaan, tradisi, sikap dan perasaan persatuan yang sama. Masyarakat itu meliputi pengelompokan-pengelompokan yang lebih kecil. Dengan demikian masyarakat dapat diklasifikasikan dengan menggunakan empat kriteria yaitu; (1) jumlah

penduduk, (2) luas, kekayaan dan kepadatan penduduk, (3) fungsi-fungsi khusus, dan (4) organisasi masyarakat. Dari klasifikasi tersebut, maka masyarakat dapat dibedakan menjadi masyarakat perkotaan, masyarakat pedesaan dan masyarakat terpencil/terasing. Dalam perkembangannya, masyarakat mengalami perubahan-perubahan baik dalam struktur maupun sistem nilai budaya, secara alami (perubahan sosial) maupun melalui intervensi (pembangunan).

Menurut Arthur Hillman (dalam Abdul Syani, 2002) bahwa *“a definition of community must be inclusive enough to take account of the variety of both physical and sosial forms which community take”* Dengan kata lain masyarakat sebagai *community* cukup memperhitungkan dua variasi dari suatu yang berhubungan dengan kehidupan bersama (antar manusia) dan lingkungan alam.

Menurut Abdul Syani (2002), bahwa masyarakat sebagai *community* dapat dilihat dari dua sudut pandang yaitu :

Pertama, memandang *community* sebagai unsur statis, artinya *community* terbentuk dalam suatu wadah atau tempat dengan batas-batas tertentu, maka ia menunjukkan bagian dari kesatuan-kesatuan masyarakat sehingga ia dapat pula disebut sebagai masyarakat setempat, misalnya kampung, dusun atau kota-kota kecil. Masyarakat setempat adalah suatu wadah dan wilayah dari kehidupan sekelompok orang yang ditandai oleh adanya hubungan sosial. Disamping itu dilengkapi pula oleh adanya

perasaan sosial, nilai-nilai dan norma-norma yang timbul atas akibat dari adanya pergaulan hidup atau hidup bersama manusia.

Kedua, *community* dipandang sebagai unsur yang dinamis, artinya menyangkut suatu proses yang terbentuk melalui faktor psikologis dan hubungan antar manusia, maka didalamnya terkandung unsur-unsur kepentingan, keinginan atau tujuan-tujuan yang sifatnya fungsional. Dalam hal ini dapat diambil contoh tentang masyarakat pegawai negeri, masyarakat ekonomi, masyarakat mahasiswa dan sebagainya.

Dari kedua ciri khusus yang dikemukakan di atas, berarti dapat diduga bahwa apabila suatu masyarakat tidak memenuhi syarat tersebut, maka ia dapat disebut masyarakat dalam arti *society*. Masyarakat dalam pengertian *society* terdapat interaksi sosial, perubahan-perubahan sosial, perhitungan-perhitungan rasional dan *like interst*, hubungan-hubungan menjadi bersifat pamrih dan ekonomis.

Abu Ahmadi (1985) menyatakan bahwa masyarakat harus mempunyai syarat-syarat sebagai berikut :

- a. Harus ada pengumpulan manusia, dan harus banyak, bukan pengumpulan binatang
- b. Telah bertempat tinggal dalam waktu yang lama di suatu daerah tertentu;
- c. Adanya aturan-aturan atau undang-undang yang mengatur mereka untuk menuju kepada kepentingan dan tujuan bersama.

Berdasarkan ciri dan syarat-syarat masyarakat di atas, maka berarti masyarakat bukannya hanya sekedar sekumpulan manusia belaka, akan tetapi diantara mereka yang berkumpul itu harus ditandai dengan adanya hubungan atau pertalian satu sama lainnya. Paling tidak setiap individu sebagai anggotanya (masyarakat) mempunyai kesadaran akan keberadaan individu yang lainnya. Hal ini berarti setiap orang mempunyai perhatian terhadap orang lain dalam setiap kegiatannya. Jika kebiasaan itu kemudian menjadi adat, tradisi atau telah melembaga, maka sistem pergaulan hidup di dalamnya dapat dikatakan sebagai pertalian primer yang saling berpengaruh.

Menurut Mac Iver (dalam Abdul Syani, 2002) bahwa di dalam masyarakat terdapat suatu sistem cara kerja dan prosedur daripada otoritas dan saling bantu membantu yang meliputi kelompok-kelompok dan pembagian-pembagian sosial lain, sistem dari pengawasan tingkah laku manusia dan kebebasan. Selanjutnya dikatakan bahwa sistem yang kompleks yang selalu berubah, atau jaringan-jaringan dari relasi sosial itulah yang dinamai masyarakat. Dengan demikian hidup bersama, bermasyarakat bagi manusia adalah sangat penting; manusia tidak mungkin dapat hidup sendiri secara berkelanjutan dan manusia baru dapat disebut sebagai manusia yang sempurna apabila ia ternyata dapat hidup bersama dengan manusia lain dalam masyarakat. Sebagaimana Adham Nasution (1983) mengemukakan bahwa hidup bermasyarakat adalah mutlak bagi manusia supaya ia dapat menjadi manusia dalam arti yang sesungguhnya, yakni

sebagai *human being*, orang atau oknum. Bukan sekedar dalam pengertian biologis, tetapi benar-benar ia dapat berfungsi sebagai manusia yang mampu bermasyarakat dan berkebudayaan.

### **B. Fungsionalisme Struktural**

Robert Nisbet dalam Ritzer (2004) menyatakan bahwa fungsionalisme struktural adalah satu bangunan teori yang paling besar pengaruhnya dalam ilmu sosial di abad sekarang. Fungsionalisme struktural dikembangkan oleh Talcot Parson dan para pengikutnya dapat dilihat dalam sejumlah anggapan dasar sebagaimana dikemukakan oleh Pierre L. Van den Berghe (dalam Nasikun, 1984) sebagai berikut :

1. Masyarakat haruslah dilihat sebagai suatu sistem dari pada bagian-bagian yang saling berhubungan satu sama lain.
2. Dengan demikian pengaruh mempengaruhi diantara bagian-bagian tersebut adalah bersifat ganda dan timbale balik.
3. Sekalipun integrasi sosial tidak pernah dapat dicapai dengan sempurna, namun secara fundamental sistem sosial selalu cenderung bergerak kearah *equilibrium* yang bersifat dinamis: menanggapi perubahan-perubahan yang datang dari luar dengan kecenderungan memelihara agar perubahan-perubahan yang terjadi didalam sistem sebagai akibatnya hanya akan mencapai derajat yang minimal.
4. Sekalipun disfungsi, ketegangan-ketegangan dan penyimpangan-penyimpangan senantiasa terjadi juga, akan tetapi didalam jangka yang

panjang keadaan tersebut pada akhirnya akan teratasi dengan sendirinya melalui penyesuaian-penyesuaian dan proses institusionalisasi. Dengan perkataan lain, sekalipun integrasi sosial pada tingkatnya yang sempurna tidak akan pernah tercapai, akan tetapi setiap sistem sosial akan senantiasa berproses kearah itu.

5. Perubahan-perubahan didalam sistem sosial pada umumnya terjadi secara gradual, melalui penyesuaian-penyesuaian, dan tidak secara revolusioner. Perubahan-perubahan yang terjadi secara drastis pada umumnya hanya mengenai bentuk luarnya saja, sedangkan unsur-unsur sosial budaya yang menjadi bangunan dasarnya tidak seberapa mengalami perubahan.
6. Pada dasarnya, perubahan-perubahan sosial timbul atau terjadi melalui tiga macam kemungkinan: penyesuaian-penyesuaian yang dilakukan oleh sistem sosial tersebut terhadap perubahan-perubahan yang datang dari luar (*extrasistemic change*); pertumbuhan melalui proses diferensiasi struktural dan fungsional; serta penemuan-penemuan baru oleh anggota-anggota masyarakat.
7. Faktor paling penting yang memiliki daya mengintegrasikan suatu sistem sosial adalah konsensus diantara para anggota masyarakat mengenai nilai-nilai kemasyarakatan tertentu. Di dalam setiap masyarakat demikian menurut pandangan fungsionalisme struktural selalu terdapat tujuan-tujuan, dan prinsip-prinsip dasar tertentu terhadap mana sebagian besar anggota masyarakat menganggap serta menerimanya sebagai suatu hal

yang mutlak benar. Sistem nilai tersebut tidak saja merupakan sumber yang menyebabkan berkembangnya integrasi sosial, akan tetapi sekaligus juga merupakan unsur yang menstabilkan sistem sosial budaya itu sendiri.

### **C. Konsep Kedudukan dan Peran**

#### **a. Kedudukan ( status )**

Kedudukan (status) sering kali dibedakan dengan kedudukan sosial (sosial status). Kedudukan adalah sebagai tempat atau posisi seseorang dalam suatu kelompok sosial, sehubungan dengan orang lain dalam kelompok tersebut, atau tempat suatu kelompok sehubungan dengan kelompok-kelompok lain didalam kelompok yang lebih besar lagi.

Untuk mengukur status seseorang menurut Pitirim Sorokin (dalam Narwoko, 2004) secara rinci dapat dilihat dari; 1) Jabatan atau pekerjaan, 2) Pendidikan dan luasnya ilmu pengetahuan, 3) Kekayaan, 4) Politis, 5) Keturunan; dan 6) Agama. Kedudukan, apabila dipisahkan dari individu yang memilikinya, hanyalah merupakan kumpulan hak dan kewajiban. Namun, hak dan kewajiban itu hanya dapat terlaksana melalui perantara individu, maka sulit untuk memisahkannya secara tegas dan kaku.

Dalam masyarakat sering kali kedudukan dibedakan menjadi dua macam, yaitu :

1. *Ascribed-status*. Status ini diartikan sebagai kedudukan seseorang dalam masyarakat tanpa memperhatikan perbedaan seseorang. Kedudukan tersebut diperoleh karena kelahiran.
2. *Achieved-status*, yaitu kedudukan yang dicapai oleh seseorang dengan usaha-usaha yang sengaja dilakukan, bukan diperoleh karena kelahiran.

Disamping kedua kedudukan tersebut di atas, sering kali dibedakan lagi satu macam kedudukan, yaitu *assigned-status*, kedudukan yang diberikan. *Assigned-status* sangat erat hubungannya dengan *achieved-status*, artinya suatu kelompok atau golongan memberikan kedudukan yang lebih tinggi kepada seseorang karena telah berjasa kepada masyarakat.

#### **b. Peran (Role)**

Menurut Hendropuspio (dalam Narwoko 2004) bahwa peran (*role*) merupakan aspek yang dinamis dari kedudukan (*status*). Artinya, seseorang telah menjalankan hak-hak dan kewajiban-kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka orang tersebut telah melaksanakan sesuatu peran. Keduanya tak dapat dipisahkan karena satu dengan yang lain saling tergantung, artinya tidak ada peran tanpa status dan tidak ada status tanpa peran.

Peran yang melekat pada diri seseorang, harus dibedakan dengan posisi atau tempatnya dalam pergaulan kemasyarakatan. Posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat (*social-position*) merupakan unsur statis yang menunjukkan tempat individu dalam organisasi masyarakat. Sedangkan

peran lebih banyak menunjuk pada fungsi, artinya seseorang menduduki suatu posisi tertentu dalam masyarakat dan menjalankan suatu peran. Suatu peran paling sedikit mencakup tiga hal, yaitu :

1. Peran meliputi norma-norma yang dihubungkan dengan posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat;
2. Peran adalah suatu konsep ikhwal apa yang dapat dilakukan oleh individu dalam masyarakat; dan
3. Peran dapat dikatakan sebagai perilaku individu yang penting bagi struktur sosial masyarakat.

Peranan sosial yang ada dalam masyarakat dapat diklasifikasikan dengan bermacam-macam cara sesuai dengan banyaknya sudut pandang. Sebagaimana dikemukakan Hendropusprio (dalam Narwoko 2004) sebagai berikut :

1. Peranan yang diharapkan (*Expected roles*) : cara ideal dalam pelaksanaan peranan menurut penilaian masyarakat. Masyarakat menghendaki peranan yang diharapkan dilaksanakan secermat-cermatnya dan peranan ini tidak dapat ditawar dan harus dilaksanakan seperti yang ditentukan. Peranan jenis ini antara lain peranan hakim, peranan protokoler, diplomatik, dan sebagainya; dan
2. Peranan yang disesuaikan (*actual roles*), yaitu cara bagaimana sebenarnya peranan itu dijalankan. Peranan ini pelaksanaannya lebih luwes, dapat disesuaikan dengan situasi dan kondisi tertentu. Peranan

yang disesuaikan mungkin tidak cocok dengan situasi setempat, tetapi kekurangan yang muncul dapat dianggap wajar oleh masyarakat.

#### **D. Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah**

Dalam sistem Pemerintahan yang demokrasi yang dilaksanakan dengan sistem perwakilan, keberadaan lembaga perwakilan rakyat dipandang sebagai suatu keniscayaan dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan. Lembaga Negara ini merupakan badan yang berwenang sebagai pelaksana kekuasaan Negara dalam hal menentukan kebijakan umum yang mengikat seluruh rakyat. Dengan demikian lembaga legislatif merupakan lembaga yang esensial, sebab mewakili rakyat untuk mengemukakan aspirasinya agar dapat tertuang dalam kebijaksanaan pemerintah (eksekutif). Sebagaimana Suwarno (1998: 4) mengemukakan bahwa Institusi Legislatif yang hadir sebagai suatu keniscayaan dari demokrasi adalah tidak mungkin membayangkan terwujudnya suatu pemerintahan yang menunjang demokrasi tanpa kehadiran lembaga legislatif.

Sehubungan dengan itu, *International Commission Of Jurist*, merumuskan sistem politik yang demokrasi sebagai suatu bentuk pemerintah dimana hak untuk membuat keputusan-keputusan politik, diselenggarakan oleh warga Negara melalui wakil-wakil yang dipilih oleh mereka dan yang bertanggung jawab kepada mereka melalui suatu proses pemilihan yang bebas (Purnomowati 2005 :10)

Lembaga perwakilan atau lembaga legislatif saat ini di banyak Negara disebut parlemen, dan dalam konteks Indonesia disebut Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Sebagaimana yang termaktub dalam UUD1945 Bab VII tentang Dewan Perwakilan Rakyat. Sedangkan untuk Daerah Provinsi disebut DPRD Provinsi, dan untuk daerah Kabupaten/Kota disebut DPRD Kabupaten/Kota. Sebagaimana yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang Undang nomor 32 Tahun 2004 Pasal 40 menyatakan bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Dalam konteks pemahaman seperti ini legislatif pada intinya memiliki tiga konsepsi fungsi. *Pertama*, yakni sebagai salah satu lembaga di samping sebagai yudikatif juga berfungsi untuk melakukan pengawasan terhadap eksekutif, khususnya dalam pengawasan terhadap administrasi pemerintahan (*overseeing the administration of government*). *Kedua*, institusi legislatif juga dikonsepsikan sebagai lembaga perwakilan masyarakat dengan tujuan untuk mengetahui aspirasi dan kepentingan masyarakat luas dalam menjalankan pemerintahan. Oleh karena itu, legislatif tidak hanya berfungsi untuk mengawasi eksekutif, tetapi juga memiliki fungsi ketiga, yakni harus mewakili dan bertanggungjawab terhadap keinginan masyarakat luas sebagaimana Keliat (2001:27). Berdasarkan pertimbangan ini, penilaian

terhadap kinerja lembaga legislatif akan meliputi tiga dimensi, yaitu dimensi kontrol, pertanggungjawaban dan kepekaan.

Di Indonesia, DPR dan DPRD mempunyai fungsi yang sama seperti legislatif di negara-negara demokrasi maju yaitu, sebagai lembaga esensial yang membawa aspirasi rakyat. Tujuannya agar kebijaksanaan pemerintah merupakan pantulan aspirasi rakyat yang sungguh-sungguh hidup di tengah masyarakat. Istilah fungsi, kadang-kadang diidentikkan dengan peranan atau hak, yang dipergunakan untuk melaksanakan fungsi DPR/DPRD.

Selanjutnya DPRD memiliki tiga fungsi pokok, yaitu fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan :

#### **a. Fungsi Legislasi**

Dengan mengikuti kelaziman teori-teori ketatanegaraan pada umumnya, maka fungsi utama lembaga perwakilan rakyat adalah di bidang legislatif. Keberadaan DPRD tidak dapat dilepaskan dari konsep "*Trias Politica*" yang ditawarkan oleh Montesque (dalam Thaib, 2001 ; 44), dengan memisahkan kekuasaan ke dalam tiga bidang kekuasaan, yakni eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Lebih lanjut, *Trias Politica* menghendaki terciptanya suasana "*Check and Balances*" karena masing-masing organ kekuasaan dapat saling mengawasi, saling menguji, sehingga tidak mungkin organ-organ kekuasaan itu melampaui batas kekuasaan yang telah ditentukan, atau dengan kata lain terdapat perimbangan kekuasaan antar lembaga-lembaga tersebut.

Dalam konteks DPRD sebagai lembaga legislatif, fungsi pembuatan peraturan daerah merupakan fungsi utama karena melalui fungsi ini, DPRD dapat menunjukkan warna dan karakter serta kualitasnya baik secara material maupun fungsional. Di samping itu, kadar peraturan daerah yang dihasilkan oleh DPRD dapat menjadi ukuran kemampuan DPRD dalam melaksanakan fungsinya, mengingat pembuatan suatu peraturan daerah yang baik harus dipenuhi beberapa persyaratan tertentu, sebagaimana dikemukakan oleh Soejito (1983, 22).

- a. Bahwa peraturan daerah harus ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD yang bersangkutan
- b. Peraturan daerah dibuat menurut bentuk yang ditentukan oleh Menteri Dalam Negeri.
- c. Peraturan daerah harus ditandatangani oleh Kepala Daerah serta ditandatangani oleh ketua DPRD yang bersangkutan.
- d. Peraturan daerah yang memerlukan pengesahan tidak boleh diundangkan sebelum pengesahan itu diperoleh atau sebelum jangka waktu yang ditentukan oleh pengesahannya berakhir.
- e. Peraturan daerah baru mempunyai kekuatan hukum dan mengikat setelah diundangkan dalam lembaran daerah yang bersangkutan.

Memperhatikan pendapat di atas, suatu peraturan daerah dapat dikatakan baik apabila telah memenuhi berbagai syarat tersebut, sehingga terlaksananya fungsi ini dengan baik akan sangat ditentukan oleh tingkat

pemahaman anggota legislatif terhadap apa yang menjadi aspirasi masyarakat, kebutuhan daerah, proses pembuatan kebijakan serta pengawasan atas kebijakan yang dihasilkan.

### **b. Fungsi Pengawasan**

Bertitik tolak pada hakekat DPRD sebagai lembaga legislatif daerah. Maka pengawasan terhadap eksekutif merupakan fungsi lain DPRD. DPRD sebagai lembaga politik melakukan pengawasan yang bersifat politis pula bentuk pengawasan ini dilakukan melalui penggunaan hak-hak yang dimiliki oleh DPRD. Tuntutan akan pelaksanaan fungsi pengawasan menjadi sangat penting, sebagaimana dikemukakan oleh Effendi (1989, 23) bahwa pelaksanaan fungsi pengawasan oleh badan perwakilan rakyat terhadap perumusan pelaksanaan kebijaksanaan-kebijaksanaan Negara amat menarik perhatian peneliti ilmu politik maupun peneliti administrasi Negara oleh karena itu merupakan suatu indikator dari pelaksanaan kedaulatan rakyat yang menjadi inti sistem demokrasi pancasila. Terlepas dari ada atau tidaknya penyelewengan atau pemborosan inefisiensi, berbagai bentuk pengawasan, termasuk pengawasan legislatif tetap diperlukan karena fungsi ini merupakan salah satu fungsi intern dalam pengelolaan pembangunan. Bahwa pengawasan legislatif adalah salah satu pencerminan demokrasi Pancasila dan karena itu perlu dilaksanakan agar rakyat dapat berpartisipasi dalam pengelolaan pembangunan.

Dengan demikian, pengawasan oleh DPRD terhadap penyelenggaraan pemerintahan sangat penting guna menjaga adanya keserasian penyelenggaraan tugas pemerintah dan pembangunan yang efisien dan berhasil guna serta dapat menghindari dan mengatasi segala bentuk penyelewengan yang dapat merugikan atau membahayakan hak dan kepentingan Negara, daerah dan masyarakat. Fungsi pengawasan oleh DPRD adalah salah satu bentuk pengawasan yang sangat penting diperlukan pelaksanaannya dalam pengelolaan pembangunan, sebagai refleksi partisipasi masyarakat dan hakekat kedaulatan rakyat yang dilaksanakan lewat para wakilnya dalam lembaga perwakilan, sebagai hakekat demokrasi Pancasila.

### **c. Fungsi Anggaran**

Dalam UU No. 32 Tahun 2004, terdapat ketentuan yang mengatur tentang hubungan antara eksekutif dan legislatif, khususnya di bidang anggaran. Sebenarnya, hubungan di bidang anggaran antara eksekutif dan legislatif telah tercermin dalam fungsi legislasi yang dimiliki oleh DPRD, mengingat APBD dituangkan kedalam peraturan Daerah, sehingga tanpa adanya hubungan konstitusional tersebut, tidak mungkin ada peraturan daerah yang akan mengatur segala sesuatu di bidang anggaran dan keuangan daerah.

Pentingnya anggaran ini dapat dilihat dari fungsinya, yakni :

- a. Memberi isi dan arti pada tanggung jawab pemerintah daerah umumnya dan Kepala daerah pada khususnya, mengingat anggaran ini menggambarkan seluruh kebijakan pemerintah.
- b. Merupakan sarana untuk melakukan pengawasan terhadap pemerintah dengan cara yang paling mudah dan berdaya guna.
- c. Merupakan sarana untuk mewujudkan otonomi yang nyata dan bertanggung jawab.
- d. Menentukan jumlah pajak yang dibebankan kepada rakyat daerah yang bersangkutan.
- e. Merupakan suatu pemberian kuasa kepada pimpinan eksekutif didalam batas kewenangannya.

Dalam konteks fungsi anggaran ini, hal yang paling mendasar adalah ketentuan konstitusional yang menggariskan bahwa kedudukan yang kuat diberikan kepada DPRD hendaknya disertai pula oleh tanggung jawab yang besar terhadap rakyat yang diwakilinya, mengingat kenyataan selama ini menunjukkan bahwa DPRD belum pernah menolak rancangan APBD yang disampaikan oleh pihak eksekutif pada setiap permulaan tahun anggaran, kecuali melakukan perubahan-perubahan. Dengan demikian, dalam hal ini menetapkan pajak maupun APBD, kedudukan DPRD lebih kuat daripada pemerintah. Hal ini menunjukkan besarnya kedaulatan rakyat dalam menentukan jalannya pemerintahan.

Dapat disimpulkan bahwa DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat Indonesia di daerah yang berperan sebagai legislator dan mewakili rakyat yang berjuang untuk memenuhi tuntutan dan kepentingan masyarakat. Implementasi kinerja sebagai wakil rakyat akan diukur dan dinilai dari pencapaian hasil terhadap tujuan dengan melaksanakan fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan dalam keseluruhan aktivasi DPRD menyalurkan aspirasi dan kepentingan masyarakat.

Selain fungsi, DPRD juga mengemban tugas dan wewenang (Pasal 42) yaitu:

- a. Membentuk Perda yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan yang sama ;
- b. Membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan Kepala Daerah;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan Kepala Daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan pembangunan daerah dan kerja sama internasional di Daerah;
- d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah/Wakil Kepala daerah kepada presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD Provinsi dan Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD Kabupaten/Kota;

- e. Memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah;
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;
- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintah daerah;
- i. Membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah;
- j. Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah;
- k. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Selanjutnya dalam pasal 45 UU Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa Anggota DPRD mempunyai kewajiban :

- a. Mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan menaati segala peraturan perundang-undangan;
- b. Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;

- c. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah;
- e. Menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat;
- f. Mendahulukan Kepentingan Negara diatas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan;
- g. Memberikan pertanggung jawaban atas tugas dan kinerjanya selaku anggota DPRD sebagai wujud tanggung jawab moral dan politis terhadap daerah pemilihannya;
- h. Menaati Peraturan Tata Tertib, Kode Etik, Sumpah/janji anggota DPRD;
- i. Menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait.

### **E. Konsep Kinerja**

Kinerja berasal dari kata *kerja* yang mendapat sisipan *in* sehingga menjadi *kinerja* yang artinya hasil kerja yang dicapai oleh individu atau kelompok dalam waktu tertentu. Dalam bahasa Inggris istilah kinerja disebut *Performance*.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia ( 2001 : 570 ) kata “ kinerja diartikan sebagai : (1) sesuatu yang dicapai, (2) prestasi yang diperlihatkan, dan (3) kemampuan kerja. Begitu pula Irawan ( 2000 : 1 ) mendefinisikan “

kinerja (*performance*) sebagai hasil kerja yang konkrit, dapat diamati, dan dapat diukur. Pendapat senada dikemukakan oleh Mangkunegara (2000 : 67) yang mendefinisikan kata “ kinerja dari kata *Job Performance or Actual Performance*, yang berarti prestasi kerja atau prestasi sesungguhnya yang dicapai oleh seseorang“. Kinerja merupakan hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya “. Hal ini tampak pada defenisi yang dikemukakan oleh Prawirosentono (1999 : 2) bahwa “*Perfomance* atau kinerja adalah hasil kerja yang dicapai seseorang atau kelompok orang dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing, dalam rangka upaya mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral maupun etika”.

Analisa kinerja merupakan suatu metode untuk memahami kemajuan yang dicapai dibandingkan dengan tujuan yang telah ditetapkan. Kegiatan ini dilakukan untuk melihat keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan kebijakan, program dan kegiatan sesuai dengan sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan dalam rangka mewujudkan visi dan misi suatu organisasi. Untuk mewujudkan kinerja organisasi publik, diperlukan indikator kineja, baik yang bersifat kualitatif maupun kuantitatif, yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang ditetapkan, sehingga indikator

kinerja harus merupakan sesuatu yang dapat dihitung dan diukur untuk digunakan sebagai dasar untuk menilai atau melihat tingkat kinerja.

Lenvine (dalam Idnan, 2005) mengusulkan tiga konsep yang dapat dipergunakan untuk mengukur kinerja birokrasi publik yaitu :

1. Responsiveness, yaitu kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas layanan serta mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Secara singkat, responsiveness disini menunjukkan keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Responsivitas dimaksudkan sebagai salah satu indikator kinerja karena responsivitas secara langsung menggambarkan kemampuan organisasi publik dalam menjalankan misi dan tujuannya, terutama untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Responsivitas yang rendah ditunjukkan dengan ketidakselarasan antara pelayanan dan kebutuhan masyarakat. Hal tersebut jelas menunjukkan kegagalan organisasi dalam mewujudkan misi dan tujuan organisasi publik. Organisasi yang memiliki responsivitas rendah dengan sendirinya memiliki kinerja yang jelek pula.
2. Responsibility, yakni menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan organisasi publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijakan organisasi, baik secara implisit atau eksplisit.

3. *Accountability*, menunjuk pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk pada para pejabat politik yang dipilih oleh rakyat. Dalam konteks ini, konsep akuntabilitas publik dapat digunakan untuk melihat seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik itu konsisten dengan kehendak masyarakat banyak. Kinerja organisasi publik dilihat dari ukuran internal yang dikembangkan oleh organisasi publik atau pemerintah, seperti pencapaian target, akan tetapi kinerja sebaliknya harus dinilai dari ukuran eksternal, seperti nilai-nilai dan norma yang berlaku dalam masyarakat. Suatu kegiatan organisasi publik memiliki akuntabilitas yang tinggi kalau kegiatan itu dianggap benar dan sesuai dengan nilai dan norma yang berkembang dalam masyarakat.

Berdasarkan uraian diatas maka, penelitian ini menggunakan indikator kinerja adalah pelaksanaan fungsi-fungsi yang melekat pada diri anggota DPRD yang dikaitkan dengan :

1. Aspek *responsivitas* yaitu bagaimana kemampuan anggota dewan untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan.
2. *Produktivitas* yaitu bagaimana kemampuan anggota dewan membuat peraturan daerah.

Sehubungan dengan hal tersebut Andi Rahman Alamsyah (2006) menyatakan bahwa ada tiga dimensi yang dijadikan sebagai penilaian kinerja

anggota DPRD yaitu legislasi, anggaran dan pengawasan. Ada tiga faktor yang mendasari ditentukannya ketiga fungsi tersebut yaitu :

1. Ketiganya merupakan pekerjaan yang harus dijalani para anggota DPRD sebagai wakil rakyat.
2. Dengan memfokuskan kepada fungsi tersebut maka penilaian tidak melebar kemana mana artinya, penilaian semata mata diarahkan pada hal hal yang memang menjadi pekerjaan sehari hari anggota DPRD.
3. Titik awal untuk menentukan perubahan demi meningkatkan kinerja anggota DPRD menjadi lebih mudah dengan memfokuskan pada ketiga fungsi tersebut diatas.

Meskipun DPRD sebagai lembaga legislatif daerah, namun penggunaan konsep publik dipandang tepat karena institusi ini merupakan lembaga yang berfungsi menyalurkan aspirasi masyarakat, membuat/menghasilkan kebijakan atau peraturan yang berdampak pada masyarakat banyak.

## **F. Kerangka Pikir**

Undang–Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum menjelaskan bahwa, Pemilu diselenggarakan dengan tujuan untuk memilih wakil rakyat dan wakil daerah serta membentuk pemerintahan yang demokrasi, kuat, dan memperoleh dukungan rakyat dalam rangka mewujudkan tujuan nasional sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Dengan terpilihnya wakil-wakil rakyat melalui Pemilu sesuai dengan UU 12 Tahun 2003 tersebut , maka lembaga parlemen atau legislatif (DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/ Kota) periode 2004-2009 telah terisi oleh Orang orang yang dapat mewakili masyarakat. Untuk itu UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah atau Otonomi Daerah memberi pertimbangan bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat UUD 1945, pemerintah daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Undang-Undang nomor 32 Tahun 2004 Pasal 40 menyatakan bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Selanjutnya DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan (Pasal 41). Untuk melaksanakan fungsi sebagaimana yang dimaksud diatas maka, surat keputusan No. 08/DPRD/X/2006 tentang Tata Tertib DPRD Kota Makassar Pasal 4 menyatakan bahwa DPRD memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Dalam melaksanakan fungsi tersebut DPRD mempunyai tugas dan wewenang ( Pasal 5 ) yaitu :

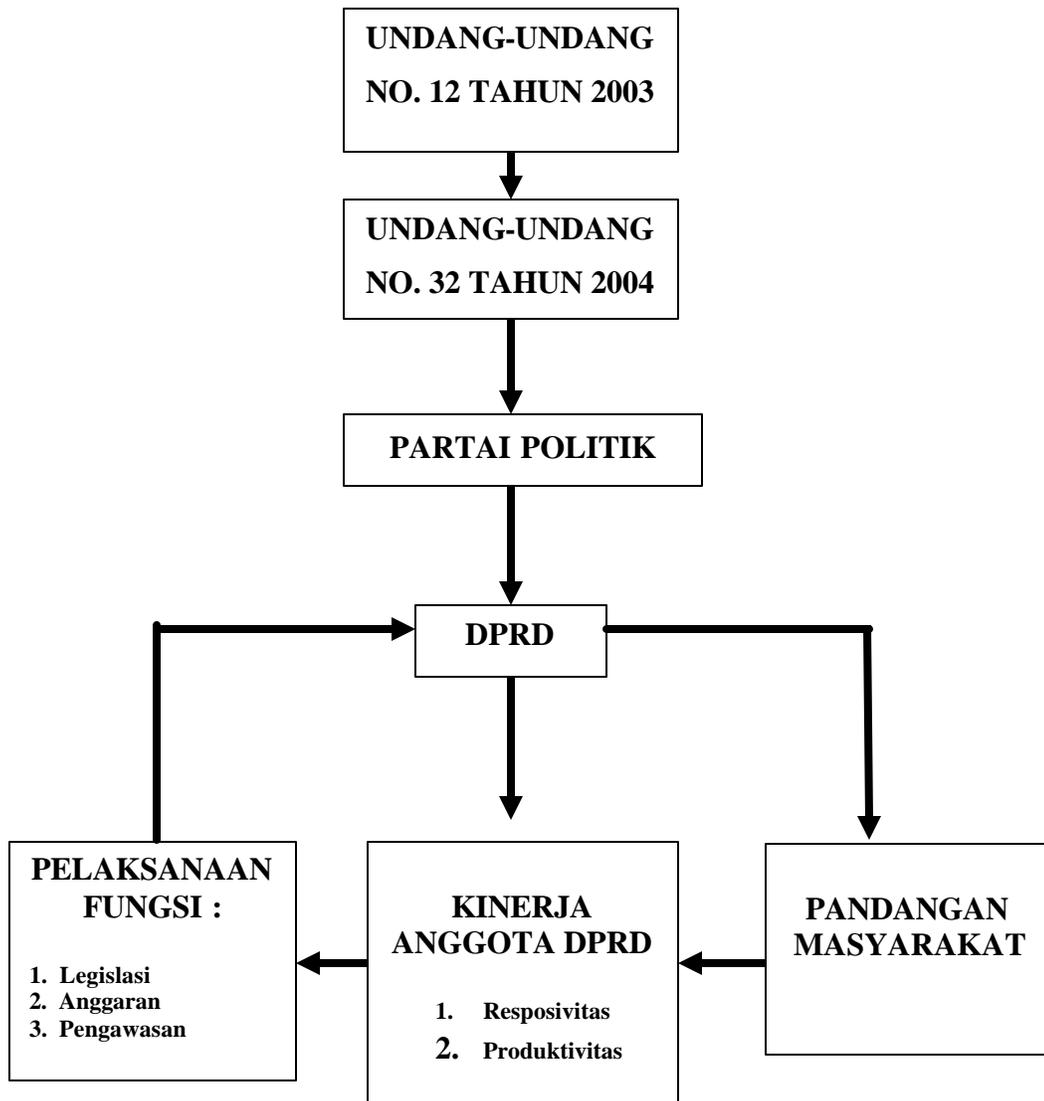
- a. Membentuk peraturan daerah yang dibahas dengan Walikota untuk mendapatkan persetujuan bersama.
- b. Menetapkan APBD bersama-sama dengan Walikota.
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap
- d. Pelaksanaan Peraturan Daerah dan Peraturan Perundang-undangan lainnya adalah sebagai berikut :
  - 1. Pelaksanaan Keputusan Walikota
  - 2. Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
  - 3. Pelaksanaan Kebijakan Pemerintah daerah dalam melaksanakan Program Pembangunan Daerah.
  - 4. Pelaksanaan Kerjasama Regional dan internasional di Daerah
  - 5. Kinerja Perusahaan milik Daerah dan perusahaan milik Provinsi serta perusahaan milik Negara yang ada di Daerah
- e. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Walikota/Wakil Walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur.
- f. Menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat.
- g. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah terhadap rencana perjanjian regional dan Internasional yang menyangkut kepentingan daerah.
- h. Memberikan persetujuan terhadap perubahan status hukum inventarisir daerah.

- i. Memberikan persetujuan terhadap kerja sama dengan pihak ketiga tentang pemanfaatan dan kepentingan daerah.
- j. Meminta laporan pertanggung jawaban Walikota dalam pelaksanaan tugas desentralisasi.

Selanjutnya untuk mengetahui kinerja anggota DPRD melalui pandangan masyarakat dalam penelitian ini maka terlebih dahulu memperhatikan dimensi yang dapat digunakan untuk menilai suatu kinerja yaitu;

- a. Aspek responsivitas yaitu bagaimana kemampuan anggota DPRD untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan.
- b. Produktivitas yaitu bagaimana kemampuan anggota dewan membuat peraturan daerah.

Untuk lebih jelasnya dapat dilihat skema kerangka pikir yang dikemukakan pada halaman berikut :



**Gambar 1. Skema Kerangka Pikir**