

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Di Indonesia, politik hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah saat ini diatur dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Indonesia juga terbagi menjadi beberapa Pemerintahan Daerah yang dengan sistem otonom berwenang mengatur rumah tangganya sendiri melalui kebijakan otonomi daerah atau desentralisasi dengan tujuan mempercepat pelaksanaan pembangunan berdasarkan kepentingan masyarakat kearifan lokal di daerah yang bersangkutan. sejalan dengan tujuan nasional dan tidak melanggar peraturan perundang-undangan.

Trias politica adalah pembagian kekuasaan meliputi eksekutif, legislatif dan yudikatif sebagai pilar pemerintahan. Dimana Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat memiliki peran sebagai legislatif. Lebih lanjut ditingkat daerah ada institusi eksekutif yakni kepala daerah dan organisasi perangkat daerah, serta DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah yang kedudukannya berada di jalur eksekutif sebagai mana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pasal (1) ayat 4 bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selanjutnya di singkat DPRD adalah institusi perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Indikator keberhasilan kinerja DPRD menjalankan amanat rakyat tidak terlepas dari sumber daya manusia, integritas, dan kredibilitas pimpinan dan anggota DPRD. Kinerja merupakan suatu capaian atau hasil kerja dalam kegiatan atau aktivitas atau program yang telah direncanakan sebelumnya guna mencapai tujuan serta sasaran yang telah ditetapkan oleh organisasi sektor publik dan dilaksanakan dalam jangka waktu tertentu. Sebagai penyelenggara pemerintahan, organisasi publik adalah implementor dalam kajian administrasi publik. Dimana tren saat ini kinerja organisasi publik seringkali menjadi isu yang berkembang dalam studi administrasi publik. Berbagai pendekatan dalam konsep kinerja organisasi saat ini terus berkembang. Salah satunya adalah pendekatan kapasitas organisasi.

Larry D. Stout dalam Hessel Nogi (2005: 174) mengemukakan bahwa pengukuran atau penilaian kinerja organisasi merupakan proses mencatat dan mengukur pencapaian pelaksanaan kegiatan dalam arah pencapaian misi (*mission accomplishment*) melalui hasil yang ditampilkan berupa produk, jasa ataupun suatu proses. Begitu pentingnya penilaian kinerja bagi keberlangsungan organisasi dalam mencapai tujuan, maka perlu adanya indikator-indikator pengukuran kinerja yang dipakai secara tepat dalam organisasi tertentu.

Penilaian kinerja birokrasi publik tidak cukup dilakukan dengan menggunakan indikator yang melekat pada birokrasi itu, seperti efisiensi dan efektivitas, tetapi juga harus dilihat dari indikator-indikator yang melekat

pada pengguna jasa, seperti kepuasan pengguna jasa, akuntabilitas dan responsivitas. Penilaian kinerja dari sisi pengguna jasa menjadi sangat penting karena birokrasi publik juga muncul karena tujuan dan misi birokrasi publik seringkali bukan hanya memiliki *stakeholder* yang banyak dan memiliki kepentingan yang sering berbenturan satu sama lainya menyebabkan birokrasi publik mengalami kesulitan untuk merumuskan misi yang jelas. Akibatnya, ukuran kinerja organisasi publik di mata para *stakeholder* juga berbeda-beda.

Dalam penyelenggaraan kinerjanya, Institusi DPRD berkewajiban menerima dan mengakomodir seluruh aspirasi dan kepentingan masyarakat di tingkat daerah, dimana aspirasi masyarakat akan menjadi salah satu indikator penting dalam penyusunan peraturan daerah, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Dalam pelaksanaan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 memberikan wewenang baik kepada provinsi, kabupaten/kota, untuk membuat peraturan daerah dalam mendukung penyelenggaraan pemerintahan. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dijelaskan bahwa DPRD Provinsi mempunyai tugas dan wewenang yang berkaitan dengan peraturan daerah diantaranya adalah:

1. Membentuk perda provinsi bersama gubernur
2. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan perda provinsi tentang APBD provinsi yang diajukan oleh gubernur

3. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan perda provinsi dan APBD provinsi

Legislatif atau Dewan Perwakilan Rakyat adalah sebagai dasar suatu sistem politik demokrasi. David M. Olson dalam Riswandha Imawan (2000), merumuskan bahwa DPR/DPRD adalah institusi perwakilan rakyat. Artinya DPR/DPRD merupakan wadah dimana para wakil rakyat berbicara atas nama dan demi kebaikan rakyat. Karena itu yang paling diharapkan masyarakat dari para anggota dewan adalah merasakan kepentingan rakyat sebagai kepentingannya sendiri bukan sebaliknya, mengalihkan kepentingan sendiri atas nama rakyat. Dalam penyusunan program pembentukan peraturan daerah berdasarkan Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 pasal 15 dijelaskan bahwa penyusunan Propemperda itu didasarkan oleh :

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

Sehingga kebijakan yang berorientasi terhadap masyarakat ini dihasilkan dengan jalan menampung aspirasi yang berkembang di masyarakat, dimana untuk mendapatkan kebijakan partisipatif ini dilakukan melalui kegiatan komunikasi langsung terhadap masyarakat di daerah, bentuk kegiatan ini dilakukan pada masa reses dengan bentuk dialog-dialog

dengan berbagai elemen masyarakat, kunjungan ke lapangan, dan mengumpulkan pendapat umum sebagai wadah penampung aspirasi.

Meski telah menempuh berbagai cara, seringkali keputusan yang diambil oleh anggota DPRD belum mampu mencerminkan aspirasi masyarakat luas, hal ini memperlihatkan belum efektifnya informasi yang berasal dari masyarakat sebagai sebuah masukan dalam mempengaruhi pengambilan kebijakan publik. Ketidakefektifan penggunaan masa reses oleh anggota DPRD berdampak pada ketidakmampuan anggota DPRD untuk menjangkau aspirasi, dan ini berdampak pada kinerja keinstitusian DPRD. Kinerja anggota DPRD dapat menjadi ukuran apakah mereka mampu melaksanakan mandat yang telah diberikan rakyat kepada mereka (Benardin dan Russel dalam Faustino Cordosa Gomes : 2001).

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

Kalimantan Utara merupakan provinsi baru di Indonesia yang resmi dibentuk berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2012 tentang Pembentukan Provinsi Kalimantan Utara sebagai provinsi ke-34 di Indonesia dan dilaksanakan pemilihan gubernur pada bulan Desember 2015. Produk hukum daerah seperti peraturan daerah (perda) dan kebijakan daerah memiliki peran yang sangat penting bagi

provinsi baru. Secara keseluruhan, produk hukum daerah sangat penting bagi Kalimantan Utara sebagai provinsi baru karena memberikan landasan hukum bagi pelaksanaan otonomi daerah, menyesuaikan kebijakan dengan konteks lokal, mendorong pertumbuhan ekonomi, dan mengatur tata kelola pemerintahan.

Proses penyusunan produk hukum daerah membutuhkan perencanaan yang membutuhkan individu-individu yang berkompeten di bidang legislasi. Mengingat produk hukum daerah merupakan kerangka acuan hukum dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Pembentukan produk hukum daerah merupakan suatu upaya yang kompleks dan signifikan yang membentuk lanskap hukum dalam wilayah geografis tertentu. Apakah itu melibatkan pembuatan kerangka hukum regional, pengembangan undang-undang yang diselaraskan, atau pembentukan perjanjian kerja sama, akuntabilitas merupakan hal yang sangat penting selama proses berlangsung.

Berdasarkan Pasal 1 pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 120 Tahun 2018, Produk Hukum Daerah adalah produk hukum berupa peraturan yang meliputi Peraturan Daerah atau nama lain, Peraturan Kepala Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Peraturan Daerah (DPRD) dan beberapa dalam bentuk keputusan antara lain Keputusan Kepala Daerah, Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Keputusan Badan Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

(DPRD). Berikut data program pembentukan peraturan daerah (Propemperda) sejak tahun 2019 hingga tahun 2024:

Tabel 1.1
Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda) Tahun 2019-2024

No.	Propemperda	Inisiatif		Jumlah Target	Realisasi Perda
		Inisiatif DPRD	Inisiatif Pemerintah		
1	Propemperda Tahun 2019	18	29	47	18
2	Propemperda Tahun 2020	9	15	24	8
3	Propemperda Tahun 2021	8	13	21	7
4	Propemperda Tahun 2022	9	18	27	11
5	Propemperda Tahun 2023	5	18	23	7
6	Propemperda Tahun 2024	8	19	27	10
TOTAL		57	112	169	61

Sumber: Sekretariat DPRD Provinsi Kalimantan Utara, 2023

Berdasarkan data diatas menunjukkan bahwa jumlah rancangan peraturan daerah prakarsa DPRD dan Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara dimana terjadi ketimpangan produktivitas antara kedua institusi tersebut. Institusi DPRD yang memiliki fungsi legislasi sebagai aturan yang berlaku justru menghasilkan ranperda yang jumlahnya lebih sedikit daripada Pemerintah Provinsi Kalimantan Utara. Dimana dalam kurun waktu 2019-2024 jumlah ranperda inisiatif DPRD hanya sebanyak 57 ranperda sedangkan inisiatif Pemerintah sebanyak 112 ranperda. Secara kumulatif jumlah ranperda gabungan inisiatif DPRD dan Pemerintah sebanyak 169 ranperda pada tahun 2019-2024, sedangkan realisasinya

hanya sebesar 36% yaitu 61 perda dari 169 ranperda. Data tersebut menunjukkan bahwa kinerja institusi DPRD Provinsi Kalimantan dalam pembentukan produk hukum daerah tergolong rendah.

Kinerja institusi DPRD adalah indikator penting yang mempengaruhi kemajuan pembangunan daerah. Oleh karena itu kinerja institusi DPRD harus ditingkatkan. Dalam rangka meningkatkan kinerja institusi DPRD, dalam literatur kinerja organisasi dikenal sebagai pendekatan pengembangan kapasitas organisasi dalam mengukur dan meningkatkan kinerjanya. Pendekatan kapasitas organisasi ini salah satunya dikemukakan oleh Lisanne Brown, dkk (2001) yang menjelaskan bahwa pengembangan suatu organisasi adalah strategi guna meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan responsivitas kinerja pemerintah. Efisiensi disini dalam hal waktu dan sumber daya yang dibutuhkan untuk *capacity building* Organisasi mencapai *outcome*, efisiensi maupun produktivitas yang diinginkan serta responsivitas bagaimana menyesuaikan antara kebutuhan dan kemampuan untuk maksud tersebut.

Capacity building sebagai suatu proses untuk melaksanakan sesuatu, atau serangkaian gerakan, perubahan multi level di dalam individu, kelompok-kelompok organisasi dan sistem-sistem dalam rangka untuk memperkuat kemampuan penyesuaian individu dan organisasi sehingga dapat tanggap terhadap perubahan lingkungan yang ada. Pendekatan *capacity building* menurut Lisanne Brown, dkk (2001) adalah pendekatan yang secara komprehensif menganalisis kapasitas pada level

organisasi dan individu dalam organisasi sehingga mampu menciptakan kinerja yang optimal. Pendekatan ini jika dianalisis, sangat relevan untuk digunakan untuk menganalisis fenomena kinerja institusi DPRD dalam pembentukan produk hukum daerah.

Penelitian tentang kinerja institusi DPRD Provinsi Kalimantan Utara yang dianalisis dengan pendekatan *capacity building* ini urgen untuk dilaksanakan. Hal ini mengingat pendekatan *capacity building* relevan dan komprehensif untuk fenomena tersebut sehingga diharapkan mampu meningkatkan kinerja institusi DPRD Provinsi Kalimantan Utara.

Lisanne Brown, dkk (2001) menjelaskan bahwa dalam menganalisis kapasitas organisasi dalam kaitannya dengan kinerja organisasi meliputi *input*, proses, *ouput* dan hasil antara (*intermediate outcome*) dan dampak (*ultimate outcomes*). *Input* adalah sumber daya organisasi yang meliputi anggaran, sumber daya manusia, fasilitas, orientasi kebijakan yang menjadi prasyarat dalam kapasitas pada berbagai level yaitu sistem ,organisasi, dan individu. *Process* adalah aktivitas organisasi yang mempergunakan berbagai sumber daya (*input*) organisasi dalam rangka mencapai tujuan yang diharapkan. *Output* merupakan hasil atau produk yang dihasilkan oleh organisasi. *Intermediate outcomes* yaitu berkaitan dengan hasil jangka pendek yang ingin dicapai oleh organisasi. *Ultimate outcomes* dalam konteks ini adalah hasil jangka panjang yang ingin dicapai setelah kinerja organisasi ditingkatkan.

Terdapat berbagai permasalahan berkaitan dengan kapasitas DPRD

Provinsi Kalimantan Utara dalam penyusunan peraturan daerah. Temuan awal penelitian menyimpulkan bahwa kapasitas DPRD Provinsi Kalimantan Utara tergolong rendah. Rendahnya kinerja ini dilihat dari kesadaran dan kemampuan anggota DPRD dalam menjalankan tugas dan fungsinya dengan baik. Berbagai permasalahan dan kondisi *existing* yang dihadapi oleh institusi DPRD Provinsi Kalimantan Utara berdasarkan teori pengembangan kapasitas adalah sebagai berikut.

Permasalahan elemen *input* menunjukkan bahwa sumber daya manusia anggota DPRD Provinsi Kalimantan Utara dari segi pengalaman dan tingkat Pendidikan masih perlu ditingkatkan. Tidak semua anggota DPRD pernah mengikuti bimbingan teknis pengembangan kapasitas yang berkaitan dengan penyusunan peraturan daerah. Kendala yang dihadapi lainnya adalah efektivitas penggunaan anggaran. Masalah tersebut juga berkaitan dengan regulasi yang mengatur tentang penganggaran operasional anggota DPRD Provinsi Kalimantan Utara dalam rangka menyerap, menghimpun, serta menindaklanjuti aspirasi masyarakat melalui reses, kunjungan kerja, maupun pengaduan masyarakat secara langsung terbilang cukup besar dan mengakibatkan pemborosan anggaran dengan *output* jauh dari harapan. Kemampuan anggota DPRD dalam melakukan komunikasi dalam rangka penjangkaran aspirasi masyarakat dan tindaklanjut hasil dari aspirasi masyarakat membuat citra institusi DPRD tidak cukup baik. Selain itu masalah lainnya adalah tingkat Pendidikan anggota DPRD yang berjumlah 35 orang masih ditemukan 9 orang anggota DPRD dengan

tingkat Pendidikan SMA.

Permasalahan elemen proses menunjukkan bahwa pada institusi DPRD Provinsi Kalimantan Utara berdasarkan Permendagri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Permendagri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah pasal 15 menjelaskan bahwa penyusunan dan penetapan Propemperda provinsi mempertimbangkan realisasi Propemperda dengan peraturan daerah yang ditetapkan setiap tahun dengan penambahan paling banyak 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah rancangan perda yang ditetapkan pada tahun sebelumnya. Dengan demikian bahwa capaian dan realisasi institusi DPRD Provinsi Kalimantan Utara dalam merancang usulan pembentukan peraturan daerah di setiap tahunnya tidak tercapai, bahkan tidak sesuai dengan standar yang telah ditetapkan oleh peraturan tersebut. Selain itu, dalam proses pembentukan peraturan daerah, menunjukkan pelaksanaannya tidak efektif dan tidak mencapai target dalam hal ini jumlah peraturan daerah yang dihasilkan jika dibandingkan dengan jumlah propemperda yang diusulkan.

Permasalahan elemen *output* menunjukkan bahwa peraturan daerah yang dihasilkan oleh DPRD Provinsi Kalimantan Utara tidak sesuai dengan target diharapkan dan mengalami fluktuasi sebagaimana tabel di atas.

Permasalahan pada elemen hasil antara atau *intermediate outcomes* menunjukkan bahwa hasil yang diharapkan adalah lahirnya peraturan daerah yang mendorong pembangunan daerah, akan tetapi berdasarkan berbagai temuan awal menunjukkan masyarakat seringkali mengeluhkan

aspirasi mereka tidak diakomodir oleh institusi DPRD dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat seperti ekonomi pembangunan, kesejahteraan dan berbagai bidang lain.

Pada elemen *ultimates outcomes* atau dampak kapasitas DPRD terwujud dengan kinerja buruk yang ditunjukkan oleh DPRD Provinsi Kalimantan Utara yang dapat berdampak pada tingkat kepercayaan publik yang rendah terhadap kinerja DPRD.

Masalah lain berkaitan yang ditemukan sesuai dengan fakta dilapangan adalah kepemimpinan pimpinan DPRD, pimpinan Bapemperda dan komitmen seluruh anggota DPRD untuk bertanggungjawab atas pencapaian target usulan ranperda. Dimana ditemukan bahwa terdapat kurangnya koordinasi antara Pimpinan DPRD dan Bapemperda dan Komunikasi yang kurang efektif antara pimpinan DPRD dan anggota Bapemperda yang menyebabkan ketidaksepahaman dalam penentuan prioritas pembentukan peraturan daerah. Kepemimpinan yang ditunjukkan oleh pimpinan DPRD tidak mampu mendorong seluruh anggota DPRD untuk bekerja maksimal menyelesaikan seluruh ranperda yang telah diusulkan. Para pimpinan DPRD cenderung tidak mampu mengkonsolidasikan anggotanya, dimana anggota DPRD tidak patuh terhadap pimpinan DPRD. Selain itu minimnya komitmen dimana Beberapa pimpinan dan anggota DPRD tidak memiliki komitmen yang kuat untuk memenuhi target pembentukan peraturan daerah, baik karena kurangnya perhatian pada isu prioritas masyarakat maupun kepentingan politik

tertentu.

Berdasarkan berbagai uraian di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul disertasi “**Analisis Kapasitas Organisasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi Kalimantan Utara Dalam Pembentukan Produk Hukum Daerah**”.

1.2 Rumusan Masalah.

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

1. Bagaimana *input* kapasitas organisasi DPRD Provinsi Kalimantan Utara dalam pembentukan produk hukum daerah?
2. Bagaimana proses kapasitas organisasi DPRD Provinsi Kalimantan Utara dalam pembentukan produk hukum daerah?
3. Bagaimana *output* kapasitas organisasi DPRD Provinsi Kalimantan Utara dalam pembentukan produk hukum daerah?
4. Bagaimana hasil antara kapasitas organisasi DPRD Provinsi Kalimantan Utara dalam pembentukan produk hukum daerah?
5. Bagaimana dampak kapasitas organisasi DPRD Provinsi Kalimantan Utara dalam pembentukan produk hukum daerah?
6. Bagaimana kepemimpinan dan komitmen organisasi DPRD Provinsi Kalimantan Utara dalam pembentukan produk hukum daerah?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan pada rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini meliputi :

1. Mendeskripsikan dan menganalisis *input* kapasitas organisasi DPRD Provinsi Kalimantan Utara dalam pembentukan produk hukum daerah
2. Mendeskripsikan dan menganalisis proses kapasitas organisasi DPRD Provinsi Kalimantan Utara dalam pembentukan produk hukum daerah.
3. Mendeskripsikan dan menganalisis *output* kapasitas organisasi DPRD Provinsi Kalimantan Utara dalam pembentukan produk hukum daerah.
4. Mendeskripsikan dan menganalisis hasil antara kapasitas organisasi DPRD Provinsi Kalimantan Utara dalam pembentukan produk hukum daerah.
5. Mendeskripsikan dan menganalisis dampak kapasitas organisasi DPRD Provinsi Kalimantan Utara dalam pembentukan produk hukum daerah.
6. Mendeskripsikan dan menganalisis kepemimpinan dan komitmen organisasi DPRD Provinsi Kalimantan Utara dalam pembentukan produk hukum daerah

1.4 Manfaat Penelitian

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

1. Manfaat Akademik

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

administrasi publik terutama yang berkaitan dengan studi-studi kinerja organisasi sektor publik dan kapasitas organisasi publik dalam penyelenggaraan pemerintahan.

2. Manfaat Praktis

Bagi pemerintah daerah hasil penelitian ini dapat menjadi rujukan dan gagasan, serta menjadi rekomendasi dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan di daerah Provinsi Kalimantan Utara, dan bagi institusi DPRD Provinsi Kalimantan Utara, dengan penelitian ini diharapkan dapat memahami akan hak dan kewajibannya dalam pelaksanaan fungsi legislasi.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Perspektif Ilmu Administrasi Publik

Studi administrasi dapat dilihat dalam pengertian sempit dan luas. Administrasi secara sempit didefinisikan sebagai penyusunan dan pencatatan data dan informasi secara sistematis baik internal maupun eksternal dengan maksud menyediakan keterangan serta memudahkan untuk memperoleh kembali baik sebagian maupun menyeluruh. Sedangkan secara luas didefinisikan sebagai suatu kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang dan atau organisasi berdasarkan pembagian kerja sebagaimana ditentukan dalam struktur dengan mendayagunakan sumber daya untuk mencapai tujuan secara efektif dan efisien.

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

Menurut Pfifner (1960) administrasi dapat didefinisikan sebagai pengorganisasian dan menggerakkan sumber daya manusia dan materiil untuk mencapai tujuan. Denhardt dan Denhardt (2000), menyatakan bahwa administrasi publik adalah disiplin yang berkenaan dengan manajemen

program-program publik. Bidang-bidang substantif dimana manajemen publik bekerja tertantang di antara berbagai kepentingan pemerintah dan urusan publik. Administrasi publik ini, menurut Denhardt and Denhardt, ada di semua level pemerintahan: federal, negara bagian, dan lokal, serta di dalam organisasi-organisasi dan asosiasi-asosiasi nonprofit. Administrasi publik berlangsung di dalam konteks organisasi administratif dan kepemimpinan eksekutif.

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

Tabel 2.1
Perbandingan Perspektif OPA, NPM dan NPS

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

Indikator	<i>Old Public Administration</i>	<i>New Public Management</i>	<i>New Public Service</i>
Konsepsi dalam kepentingan publik	Mendefinisikan politik dan mengekspresikannya dalam hukum atau undang-undang	Agresi keterwakilan dari kepentingan individual	Adanya dialog tentang nilai-nilai kebersamaan dalam masyarakat
Kepada siapa pelayanan publik merespons	Klien dan konstituen	<i>Customer</i>	<i>Citizen</i> (warga negara)
Peran pemerintah	<i>Rowing</i> (mengayuh) mendesain dan mengimplementasikan kebijakan dengan memfokuskan pada satu definisi tujuan	<i>Steering</i> (mengarahkan) bertindak sebagai “katalis” untuk melepaskan dorongan pasar	<i>Serving</i> (pelayanan) negosiasi dan <i>brokering</i> kepentingan diantara warga negara dan kelompok komunitas serta menciptakan nilai-nilai kebersamaan.
Mekanisme untuk mencapai tujuan kebijakan	Mengadministrasikan program melalui agensi-agensi pemerintahan yang ada	Menciptakan mekanisme dan struktur insentif untuk mencapai tujuan kebijakan melalui privatisasi dan agensi non keuntungan	Membangun koalisi antara publik, non profit dan agensi swasta untuk mencapai kesamaan dalam memenuhi kebutuhannya.
Pendekatan akuntabilitas	Hierarki--- administrator bertanggung jawab terhadap pemilihan pemimpin politik demokrasi	Dipengaruhi pasar---akumulasi kepentingan sendiri yang dihasilkan melalui <i>outcomes</i> yang diinginkan oleh kelompok masyarakat di luar kelompok	Multivasi---pelayanan publik harus taat pada hukum, nilai-nilai komunitas, norma politik, standar profesional dan kepentingan publik.
Diskresi administrasi	Diskresi terbatas yang membolehkan pegawai administrasi	Jangkauan luas untuk mencapai tujuan kewirausahaan	Membutuhkan diskresi tapi terbatas dan akuntabel
Asumsi struktur organisasi	Organisasi birokrasi yang ditandai dengan otoritas <i>top-down</i> melalui agensi dan kontrol atau regulasi dari para klien dan konstituen partai	Organisasi publik yang terdesentralisasi dengan kontrol utama dilakukan oleh agen-agen	Tur kolaborasi dengan kepemimpinan yang berbagi baik secara internal dan eksternal

Indikator	<i>Old Public Administration</i>	<i>New Public Management</i>	<i>New Public Service</i>
Asumsi motivasi dari pelayanan publik dan administrator	Pembayaran dan keuntungan, proteksi pelayanan publik	Semangat kewirausahaan, memiliki harapan untuk mengurangi jumlah pemerintah	Pelayanan publik yang memiliki harapan untuk berkontribusi terhadap masyarakat

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

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

2.1.1 Pendekatan *Old Publik Administration* (Klasik)

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

Gagasan pemisahan politik dan administrasi, selanjutnya dijelaskan telah menerima komentar awal dan berusaha mengikuti praktik dalam sejumlah hal. Salah satu contohnya adalah dikotomi atau pemisahan politik dan administrasi yang merupakan basis dari bentuk dewan manajer atas pemerintahan daerah. Dalam dewan manajer ini termasuk dewan yang

diberi tanggung jawab untuk menetapkan kebijakan dari manajer kota yang diberikan tanggung jawab untuk mengimplementasikannya.

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

Denhardt dan Denhardt (2003) menyatakan bahwa konsep inti dan paling mendasar dalam pandangan tradisional tentang manajemen adalah gagasan tentang kepentingan diri. Dia menyatakan bahwa pendekatan standar untuk manajemen dimulai dan asumsi kepentingan pribadi, motivasi dan kontrol serta komunikasi dan konflik.

Dalam pandangan klasik, administrasi publik seringkali dilihat sebagai seperangkat institusi negara, proses, prosedur, sistem dan struktur organisasi, serta praktik dan perilaku untuk mengelola urusan-urusan publik dalam rangka melayani kepentingan publik. Sebagai organisasi birokrasi, administrasi publik bekerja melalui seperangkat aturan dengan legitimasi,

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

Paradigma administrasi publik lama, tujuan pemerintah hanyalah memberikan layanan secara efisien, dan bahwa masalah yang ada diatasi dengan merubah struktur dan sistem kontrol organisasi. Walaupun ada beberapa yang perlu lebih diperhatikan untuk nilai-nilai demokratis, tetapi suara yang meminta adanya hierarki dan kontrol, sedikit keterlibatan warga dan keahlian netral tetap ada.

Dalam model klasik, tugas kunci dari pemerintah menurut Stoker et, al (2013) yaitu menyampaikan sejumlah pelayanan publik, seperti membangun sekolah dengan lebih baik, rumah, saluran pembuangan serta

menyediakan kesejahteraan yang dapat diserahkan kepada aparat pemerintah dan politisi dalam menyediakan pelayanan, demikian administrasi publik menunjukkan dominasinya sebagai pemain utama dalam pembiayaan yang diperoleh dan hasil pemungutan pajak dan penggunaan dana-dana pemerintah lainnya. Menurut Stoker et al (2013), dominasi yang demikian dapat membuat penyediaan pelayanan tersebut menjadi tidak efisien khususnya apabila terjadi kesenjangan sumber daya dan kapasitas dan administrasi publik yang menyebabkan institusi administrasi publik menjadi tidak efektif (Stoker et al, 2013). Hal ini yang kemudian menjadi salah satu kritik terhadap administrasi publik model klasik.

Kritikan terhadap administrasi publik model klasik juga dapat dilihat dalam kaitannya dengan keberadaan konsep "Birokrasi Ideal" dari Weber. Menurut Prasojo (2003:12) terdapat setidaknya 2 (dua) titik kritis terhadap Birokrasi Weberian tersebut, yakni: pertama, dalam hubungan antara masyarakat dan negara, implementasi birokrasi ditandai dengan meningkatnya intensitas perundang-undangan dan juga kompleksitas peraturan; kedua, struktur birokrasi dalam hubungannya dengan masyarakat seringkali dikritisi sebagai penyebab menjamunya meja-meja pelayanan sekaligus menjadi penyebab jauhnya birokrasi dari rakyat. Peningkatan intensitas dianggap memiliki risiko dimana pada akhirnya akan menyebabkan intervensi negara yang akan menyentuh semua aspek kehidupan masyarakat dan pada akhirnya menyebabkan biaya

penyelenggaraan birokrasi menjadi sangat mahal (Prasojo, 2003:12). Kritik-kritik sebagaimana tersebut di atas kemudian menyebabkan dukungan bagi adanya manajemen publik baru (*New Public Management*).

2.1.2 Pendekatan *New Public Management* (NPM)

New Public Management (NPM) muncul di tahun 1980-an khususnya di New Zealand, Australia, Inggris, dan Amerika sebagai akibat dari munculnya krisis negara kesejahteraan. Paradigma ini kemudian menyebar secara luas khususnya di tahun 1990an disebabkan adanya promosi dan lembaga internasional seperti Bank Dunia, IMF, Sekretariat Negara Persemakmuran dan kelompok-kelompok konsultan manajemen. Paradigma NPM ini muncul karena disebabkan oleh sejumlah kekuatan baik di negara maju maupun di negara berkembang sebagaimana digambarkan oleh Larbi (1999). Di negara maju, perkembangan yang terjadi di bidang ekonomi, sosial, politik dan lingkungan administratif secara bersama sama mendorong terjadinya perubahan radikal dalam sistem manajemen dan administrasi publik. Sasaran utama dari perubahan yang diinginkan adalah peningkatan cara pengelolaan pemerintah dan penyampaian pelayanan kepada masyarakat dengan penekanan pada efisiensi, ekonomi dan efektivitas. Faktor-faktor tersebut, oleh Larbi disebutkan sebagai sejumlah faktor yang menyebabkan lahirnya konsep *New Public Management* (NPM).

Faktor pertama adalah munculnya krisis ekonomi dan keuangan yang dialami oleh banyak negara di dunia ini. NPM muncul sebagai bagian

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

Faktor kedua adalah menguatnya pengaruh ide neoliberal dan kritik terhadap pendekatan administrasi publik lama. Di akhir tahun 1970an, kelompok neoliberal semakin banyak melakukan kritik mengenai ukuran, biaya dan peran dari pemerintah dan sekaligus meragukan kapasitas pemerintah untuk memperbaiki permasalahan ekonomi.

Hal ini dikarenakan negara telah melakukan monopoli dalam penyediaan pelayanan dan tidak efisien dalam pelaksanaan operasinya. Belum lagi, perhatiannya yang kurang terhadap pelanggan dan tidak berorientasi kepada hasil, karena menurut pandangan neoliberal hanya

melalui kompetisi pasarlah efisiensi dan ekonomi dapat dicapai dan kepada publik diberikan pilihan pasar bebas. Pasar dianggap sebagai sumber daya yang efektif, mekanisme koordinasi yang efektif, proses pembuatan kebijakan yang rasional, serta mampu mendorong pemikiran yang inovatif dan berwirausaha. Pandangan ini menurut Larbi sangat dipengaruhi oleh pemikiran ekonomi liberal dan teori pilihan publik (*public choice*).

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

Faktor ketiga adalah perkembangan teknologi informasi. Perkembangan dan ketersediaan teknologi informasi sangat membantu dalam menyediakan perangkat dan struktur yang dibutuhkan untuk membuat reformasi manajerial yang dapat bekerja di sektor publik Hal ini

dapat dilihat misalnya dari keberadaan sistem informasi yang beradab yang sangat penting bagi prinsip desentralisasi manajemen melalui penciptaan badan-badan eksekutif. Dalam rangka desentralisasi dan akuntabilitas adalah merupakan hal penting untuk mendapatkan rasa percaya diri dalam melaporkan informasi kinerja.

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

Manajemen publik baru mengacu pada sebuah *cluster* ide-ide dan praktik kontemporer yang pada intinya, berusaha untuk menggunakan pendekatan sektor dan bisnis swasta ke dalam sektor publik. Manajemen publik baru menjadi sebuah model normatif, model yang menandai perubahan yang sangat besar tentang bagaimana kita berpikir tentang peran administrator publik, sifat profesi, dan bagaimana dan mengapa kita melakukan apa yang kita lakukan (Denhardt and Denhardt 2003:42). Dalam manajemen publik baru, manajer-manajer publik ditantang untuk

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

Selama ini *New Public Management* secara umum dipandang sebagai suatu pendekatan dalam administrasi publik yang menerapkan pengetahuan dan pengalaman yang diperoleh dalam dunia manajemen bisnis dan disiplin yang lain untuk memperbaiki efisiensi, efektivitas, dan kinerja pelayanan publik pada birokrasi. Paradigma NPM yang menerapkan prinsip *good governance* menganggap paradigma manajemen terdahulu kurang efektif dalam memecahkan masalah dan memberikan pelayanan publik, termasuk membangun masyarakat (Keban, 2004:36)

New Public Management (NPM) sendiri menurut Stoker et al (2013), pada awalnya memberikan penekanan terhadap bagaimana menjaga biaya

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

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

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

- a. Manajemen profesional di sektor publik
- b. Adanya standar kinerja dan ukuran kinerja

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

1. Manajemen Profesional di Sektor Publik

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

2. Adanya Standar Kinerja dan Ukuran Kinerja

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

3. Penekanan yang lebih besar terhadap Pengendalian Output dan Outcome

Dengan konsep NPM, semua sumber daya organisasi harus diarahkan untuk mencapai target kinerja. Penekanannya adalah pada pencapaian hasil, bukan pemenuhan prosedur. NPM lebih berorientasi pada pemenuhan hasil (*outcome*), bukan kebijakan-kebijakan. Pengendalian *output* dan *outcome* harus menjadi fokus perhatian utama organisasi, bukan lagi sekedar pengendalian *input*, misalnya anggaran, jumlah staf, material, dan sebagainya. Salah satu perubahan terpenting terkait dengan penekanan atas pengendalian *output* dan *outcome* ini adalah adanya reformasi anggaran, yaitu penggunaan penganggaran kinerja (*performance budgeting*) untuk menggantikan anggaran tradisional (*line-item & incremental budget*). Fokus pada hasil *output* dan *outcome* juga harus diterapkan dalam sistem kontrak. Organisasi sektor publik perlu mengadopsi sistem manajemen kontrak berbasis kinerja, yaitu sistem manajemen kontrak yang berfokus pada hasil. Untuk mengoptimalkan sistem manajemen kontrak berbasis kinerja tersebut organisasi sektor publik perlu melakukan pengauditan terhadap spesifikasi kontrak dan monitoring kinerja.

4. Pemecahan Unit-Unit Kerja di Sektor Publik

Model organisasi sektor publik tradisional sangat didominasi oleh model organisasi birokrasi. Model organisasi birokrasi yang dikembangkan oleh Max Weber itu pada awalnya sangat *powerful* untuk meningkatkan efisiensi

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

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

dimaksudkan agar terdapat rantai komando yang tegas dan tidak terputus.

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

5. Menciptakan Persaingan di Sektor Publik

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

dan sebagainya. Pertimbangan yang perlu dilakukan adalah apabila dengan dikontrakkan pemerintah bisa menghemat pengeluaran dan maupun hasil yang lebih berkualitas, maka pengontrakan kerja adalah lebih baik. Selain itu, manfaat lainnya adalah mendorong sektor swasta dan sektor ketiga untuk berkembang.

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

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

Konsep NPM berasumsi bahwa praktik manajemen di sektor swasta adalah lebih baik dibandingkan praktik manajemen di sektor publik. Praktik manajemen sektor swasta yang bernilai lebih baik tersebut misalnya: ada sistem penilaian kinerja, sistem kompensasi dan promosi yang didasarkan kinerja, manajemen biaya dan kesadaran biaya yang lebih tinggi, struktur organisasi yang fleksibel, sistem kontrak, tender kompetitif, sistem akuntansi dan penganggaran yang maju, dan sebagainya. NPM memiliki konsep bahwa agar organisasi sektor publik bisa meningkatkan kinerjanya, maka sektor publik harus mengadopsi praktik manajemen yang lebih maju di sektor swasta tersebut ke dalam organisasi publik. Logika NPM yang menyarankan pengadopsian model manajemen sektor swasta tersebut adalah bahwa sektor swasta dituntut untuk efisien dan kompetitif di pasar agar bisa tetap hidup. Untuk itu, sektor swasta harus melakukan strategi efisiensi biaya, mengurangi biaya untuk memenangkan persaingan serta fleksibel, adaptif, dan cepat melakukan penyesuaian dengan perubahan lingkungan bisnis. Sektor publik perlu mengadopsi gaya manajemen sektor swasta seperti yaitu harus efisien, mengurangi biaya, harus kompetitif, fleksibel dan bisa beradaptasi dengan pasar. Pengadopsian gaya manajemen sektor swasta ke dalam sektor publik tersebut menimbulkan beberapa implikasi, misalnya terjadinya pergeseran orientasi gaya manajemen publik dari gaya militer menjadi gaya manajer, gaya birokrat

diubah menjadi gaya manajer. Terjadi pergeseran kebiasaan manajer publik dari biasa dilayani, menjaga jarak dengan bawahan dan pelanggan menjadi lebih mandiri dan terbuka dengan staf dan pelanggan. Terjadi pergeseran dari semangat dilayani menjadi semangat untuk melayani publik dan memberikan yang terbaik bagi pelanggan. Terjadi fleksibilitas dalam rekrutmen karyawan dan pemberian *reward*.

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

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

Reinventing government menurut Thoha (2007) adalah *new public management*, NPM, dimana prinsip-prinsip NPM itu dilaksanakan dalam *reinventing government*. Salah satu aplikasi dari pokok pemikiran NPM adalah *reinventing government* yang merupakan pemikiran pembaruan administrasi negara dengan memadukan prinsip-prinsip bisnis ke dalam birokrasi pemerintah. Bagi Thoha (2007), prinsip-prinsip yang terkandung dalam *reinventing government* itu bisa diambil sari patinya untuk perbaikan sistem birokrasi pemerintah Indonesia, Perbaikan sistem birokrasi ini sama halnya dengan upaya pembaruan di bidang birokrasi pemerintah.

Mewiraswastakan birokrasi pemerintah bukan berarti setiap pejabat atau petugas diharuskan berdagang berusaha, atau mengajari para pejabat pemerintah untuk berusaha seperti pengusaha. Namun, penekanan upaya dari para pejabat disertai semua komponen instansi publik untuk senantiasa bekerja keras meningkatkan kinerja agar sumber-sumber yang berpotensi ekonomi yang dimiliki oleh instansi pemerintah dari yang tidak produktif bisa memproduksi, dari produksinya yang rendah ditingkatkan menjadi produksi yang lebih tinggi. Oleh karena itu, prinsip *reinventing government* ini adalah mentransformasikan kinerja dunia usaha ke kinerja organisasi pemerintah.

Menurut Thoha (2007), memberikan penjelasan lebih jauh tentang prinsip-prinsip yang harus diikuti untuk mewiraswastakan birokrasi pemerintah. Untuk mewiraswastakan birokrasi pemerintah, terdapat sepuluh prinsip yang harus diikuti, yaitu pemerintah harus bersifat katalis, pemerintah milik masyarakat, pemerintah berorientasi misi, pemerintah berorientasi pada hasil, pemerintah berorientasi pada pelanggan, pemerintahan berorientasi pada kewiraswastaan, pemerintah bersifat antisipatif, pemerintah melakukan desentralisasi, pemerintah berorientasi pasar, dan pemerintah bersifat kompetitif. Kesepuluh prinsip mewiraswastakan birokrasi pemerintah ini diuraikan lebih luas pada penjelasan berikut ini:

1. Pemerintahan Katalis

Bagi Osborne, Thoha (2007) meneruskan, pemerintahan yang bersifat katalis merupakan suatu fungsi yang mampu membedakan dan memisahkan fungsi sebagai pengarah, pembuat kebijakan, peraturan, undang-undang, dengan fungsi sebagai pelaksana. Selain itu, pemerintah harus mampu menggunakan berbagai metode (kontrak, *voucher*, hadiah, insentif pajak, dan sebagainya) untuk membantu organisasi publik mencapai tujuan, memilih metode yang paling sesuai untuk mencapai efisiensi, efektivitas, persamaan, pertanggungjawaban, dan fleksibilitas. Untuk membangkitkan peranan masyarakat di tingkat kecamatan, Thoha (2007) memberikan sebuah contoh, dalam usaha peningkatan produktivitas hasil pertanian unggulan, maka seorang camat bisa memberikan rangsangan dengan pemberian harga pupuk yang murah, memberikan bimbingan dan penyuluhan tanpa bayaran, memberikan hadiah yang mendorong para petani bekerja dengan senang dan giat. Sang camat mengatur, mendorong, dan mempengaruhi mereka agar produk pertanian mereka bisa maju. Selain itu, sang camat juga bisa menggunakan metode yang memberikan insentif kepada masyarakatnya.

2. Pemerintah Milik Masyarakat

Dalam prinsip kedua ini, Osborne mengatakan bahwa pemerintahan milik masyarakat itu seharusnya berwenang untuk mengontrol tangan masyarakat. Masyarakat diberdayakan sehingga mampu mengontrol pelayanan yang diberikan oleh pemerintah. Kontrol masyarakat ini untuk

pegawai negeri, termasuk pejabat terpilih, dan memiliki komitmen yang lebih baik, dan lebih kreatif dalam memecahkan masalah. Kembali pada contoh yang diberikan oleh Thoha (2007) di atas, maka sang camat harus dikontrol, dikritik, dan diberikan oleh rakyat. Kantor kecamatan dibuka selama 24 jam menerima masukan, saran, kritik, dan kontrol dari masyarakat.

3. Pemerintahan Kompetitif

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

4. Pemerintahan Berorientasi Misi

Pemerintahan berorientasi misi ini, menurut Osborne harus melakukan deregulasi internal, menghapus banyak peraturan dan ketentuan internal yang tidak efektif, dan secara radikal menyederhanakan sistem administrasi yang terlampau panjang dan menghambat, contohnya

di bidang anggaran, perizinan, kepegawaian, dan pengadaan barang. Setiap badan pemerintah disyaratkan membuat misi yang jelas, kemudian memberikan kebebasan kepada pimpinan/manajer untuk menemukan cara terbaik mewujudkan misi tersebut dalam batas-batas legal dan sah. Seperti seorang yang harus mampu menganalisis aturan-aturan yang bisa menghambat proses perbaikan atau peningkatan kinerjanya dan masyarakatnya yang pada gilirannya disampaikan kepada atasannya untuk diperbaiki (Thoha, 2007).

5. Pemerintahan Berorientasi Pada Hasil

Prinsip kelima dari *reinventing government*, lanjut Thoha (2007) yang mengutip pendapat Osborne, adalah pemerintahan yang berorientasi pada hasil, *result-oriented*, mengubah fokus dari *input*, misalnya kepatuhan kepada peraturan dan pembelanjaan anggaran yang sesuai dengan ketentuan, menjadi akuntabilitas pada keluaran, *output*, atau hasil para pimpinan organisasi pemerintah mengukur instansi kinerja pemerintah. Menetapkan target, memberikan imbalan kepada instansi-instansi pemerintah yang mencapai atau melebihi target, dengan menggunakan anggaran untuk mengungkapkan tingkat kinerja yang diharapkan dalam bentuk besarnya anggaran. Berapa produksi pertanian yang dihasilkan oleh masyarakatnya ditotal setiap bulan atau tahun atau setiap semesteran, atau setiap musim.

6. Pemerintahan Berorientasi Pelanggan

Untuk prinsip pemerintah berorientasi pelanggan, berdasarkan pandangan Osborne, Thoha (2007) menjelaskan bahwa pemerintah harus memperlakukan masyarakat yang dilayaninya siapa saja, termasuk pelajar, orang tua, pembayar pajak, pengurus KTP, pelanggan telepon, listrik dan lain-lain, sebagai pelanggan yang harus diutamakan. Pimpinan organisasi pemerintah melakukan *survey* kepada pelanggan apa yang diinginkan dan dibutuhkan ketika berhubungan dengan instansi pemerintah. Dengan masukan dan insentif dari masyarakat, maka dirancanglah suatu bentuk pelayanan kepada masyarakat yang sesuai dengan yang mereka inginkan. Misalnya, setiap orang yang meminta pelayanan ke kantor kecamatan harus didahulukan kepentingannya, diurus dan segera diselesaikan urusannya. Gunakanlah target pelayanan, misalnya "tiga menit selesai". Target atau standar ini harus konsisten dilaksanakan. Semua urusan di kecamatan selesai dalam tiga menit.

7. Pemerintah Wiraswasta

Prinsip wiraswasta, seperti yang dijelaskan oleh Osborne sebelumnya, adalah upaya untuk meningkatkan sumber-sumber ekonomi yang dimiliki oleh instansi pemerintah dan yang tidak produktif diubah menjadi produktif. Dari produksi rendah yang dihasilkan diupayakan menjadi berproduksi tinggi. Perubahan orientasi kerja semacam ini disebut, bagi Osborne, kinerja, dan kinerja seperti ini seharusnya dijadikan sebagai etos kerja dalam birokrasi pemerintah yang ditransfer dari dunia usaha yang

biasa diterapkan. Dengan demikian lanjut Thoha (2007), pemerintah berusaha untuk memfokuskan energinya bukan sekedar untuk menghabiskan anggaran, tetapi juga menghasilkan uang. Pemerintah meminta kepada masyarakat yang dilayani untuk membayar dan juga menentukan pula *return of investment*. Pemerintah juga memanfaatkan dana usaha, dana inovasi untuk mendorong para, pejabat berpikir untuk memperoleh dana operasional. Dengan kata lain, pemerintah mendorong agar para pejabat dapat berbuat untuk meningkatkan produktivitas sumber-sumber ekonomi yang rendah ke arah peningkatan produktivitasnya. Salah satu contoh yang selalu dipilih oleh Thoha (2007) adalah sang camat, bagaimana kinerja seorang camat untuk senantiasa jeli melihat kesempatan untuk meningkatkan produktivitas masyarakat dalam wilayah kekuasaannya.

8. Pemerintah Antisipatif

Osborne mengatakan bahwa pemerintah yang bersifat antisipatif adalah pemerintahan yang berpikir ke masa depan. Pimpinan instansi pemerintah mencoba mencegah timbulnya masalah dari pada memberikan pelayanan untuk menghilangkan masalah. Mereka menggunakan perencanaan strategis, pemberian visi masa depan dan berbagai metode lain untuk melihat masa depan. Seorang camat sebagai contoh Thoha (2007). Harus selalu senantiasa melihat ke depan bukan hanya mampu melihat yang telah dilakukan kemarin. Ibarat mengendarai mobil, sang sopir harus banyak melihat jalan di depan, bukan selalu melihat kaca spion. Sang

camat harus mampu mengajak rakyat dan stafnya untuk melihat kesempatan apa yang ada di depan yang bisa diusahakan ditingkatkan.

9. Pemerintahan Desentralisasi

Prinsip sistem desentralisasi pemerintahan, bagi Osborn, adalah pemerintahan yang mendorong wewenang, dari pusat ke daerah melalui organisasi atau sistem yang ada. Mendorong pejabat atau pegawai ditingkat bawah atau daerah untuk langsung memberi pelayanan, semacam *delegation of authority*, sebagai pelaksanaan untuk lebih berani membuat keputusan. Misalnya, seorang camat, tegas Thoha (2007), harus juga memberikan atau melimpahkan sebagian kewenangan yang ada padanya kepada staf atau pegawainya, bukan semua hal harus ditangani sendiri.

10. Pemerintahan Berorientasi Pasar

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

2.1.3 Pendekatan *New Public Service*

Perkembangan terakhir paradigma administrasi publik adalah kombinasi antara *New Public Management* dan *Governance*. Denhardt dan

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

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

Denhardt dan Denhardt (2003:42) kemudian menjelaskan bahwa manajemen publik baru mulai mendominasi gagasan dan tindakan di

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

Denhardt dan Denhardt (2003:42), kemudian melanjutkan tentang pengajuan argumen yang disebut dengan layanan publik baru dengan menyatakan bahwa administrator publik harus mulai dengan pengakuan bahwa warga yang terlibat aktif dianggap penting untuk pemerintahan yang demokratis. Kewarganegaraan "tinggi" ini sebagai hal yang penting karena perilaku manusia bukan hanya masalah minat pribadi tetapi juga meliputi nilai, keyakinan dan perhatian kepada orang lain. Warga negara dianggap sebagai pemilik pemerintahan dan mampu bertindak bersama untuk kesejahteraan bersama. Oleh karena itu, kepentingan publik lebih penting dari pada kumpulan kepentingan pribadi. Layanan Publik Baru mencari nilai-nilai dan kepentingan bersama melalui dialog. Layanan publik itu sendiri dianggap sebagai pengembangan dari kewarganegaraan, yang didorong oleh hasrat untuk melayani orang lain dan mencapai tujuan publik.

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

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

aktor yang berdaya. Basis penguatan pemberdayaan masyarakat adalah komunitas dan masyarakat madani.

2.1.4 Pendekatan *Governance*

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

Good governance merupakan paradigma dan sistem peradaban yang luhur, dan untuk mewujudkan dalam penyelenggaraan negara memerlukan persyaratan yang tidak ringan yang harus dipenuhi oleh setiap unsur penyelenggaraan negara, baik warga negara maupun aparatur pemerintahan negara (Mustopadidjaja, 2003:55). Menurut Widyahartono (2000:11), *good governance* menyangkut penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab serta pencegahan korupsi baik secara politik maupun administrasi.

Dengan demikian pengkajian paradigma *governance* dalam proses pembangunan berarti suatu kegiatan untuk melihat perubahan cara pandang serta pemahaman tentang masalah yang dihadapi dalam proses

pengaturan dan pengendalian kehidupan masyarakat dalam pembangunan (Rakhmat, 2004: 85).

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

Dengan demikian, pengertian *governance* adalah proses penyelenggara kekuasaan negara terkait dengan pelayanan publik. Pengertian lain dikemukakan oleh Lembaga Administrasi Negara (LAN) bahwa dilihat dari segi fungsionalnya, *governance* dapat diartikan sebagai pemerintah yang menyelenggarakan pemerintahan secara efektif dan efisien dalam upaya pencapaian tujuan pemerintahan sesuai konstitusi. Lebih jauh dikatakan bahwa *governance* pada prinsipnya mempunyai tiga komponen yang menjadi penopang yaitu: *economic*, *politic* dan administratif (LAN dan BPKP, 2000: 75).

Widodo (2002: 47) mengatakan bahwa arti *good* dalam *good governance* sendiri mengandung dua pengertian. Pertama, nilai-nilai yang menjunjung tinggi kehendak rakyat dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan

kemampuan rakyat dalam pencapaian kemandirian, pembangunan, berkelanjutan dan keadilan sosial. Kedua aspek-aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam melakukan upaya pencapaian nasional. Orientasi pertama mengacu pada demokratisasi dalam kehidupan bernegara dengan elemen konstituennya, seperti *legitimacy*, *accountability*, *autonomy* dan *devolution of power*. Adapun orientasi kedua tergantung pada bagian pemerintahan mempunyai kompetensi serta struktur dan mekanisme politik dan administrasi berfungsi secara efisien dan efektif.

Widodo (2001: 49), mengemukakan bahwa *good governance* menyangkut penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan demokrasi dan pasar yang efisien, serta pencegahan korupsi baik secara politik maupun secara administratif. Sebagai suatu cara pengelolaan pembangunan masyarakat yang paling sesuai dengan masyarakat demokratis dan berkeadilan, maka *good governance* dapat dicapai melalui pengaturan yang tepat fungsi pasar dengan fungsi organisasi termasuk organisasi publik sehingga dapat dicapai transaksi-transaksi dengan biaya yang paling efisien.

Perubahan paradigma yang berorientasi yang mewujudkan *good governance* tersebut perlu dilakukan, karena konsep ini menjadi realitas yang hidup dalam konteks pemerintahan dan pembangunan, dan birokrasi pemerintah berperan sebagai *enabling* dan *empowering* dalam kehidupan masyarakat (Rakhmat, 2009: 64). Dengan demikian ke pemerintahan yang

baik dapat berjalan dengan baik apabila mekanisme demokrasi sebagai sistem yang melandasi partisipasi dan dapat mendorong adanya jaminan kepastian hukum dan rasa keadilan suatu kebijakan publik.

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

1. *Participation*. warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.
2. *Transparency*. Prinsip ini dibangun atas dasar kebebasan arus informasi melalui mekanisme kelembagaan yang dapat dipahami serat diterima bagi suatu yang membutuhkan. Pemerintah yang baik akan bersifat transparan terhadap rakyatnya tentang proses perumusan kebijakan publik dan implementasinya.
3. *Accountability*. Para pembuat kebijakan dalam pemerintahan bertanggung jawab kepada publik dan lembaga-lembaga *stakeholders*. Akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat kebijakan yang dibuat, apakah kebijakan itu untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.

Di dalam menciptakan suatu sistem penyelenggaraan pemerintahan yang bercirikan *good governance*, maka pemerintah dituntut menerapkan prinsip akuntabilitas, selain transparansi, partisipasi, dan supremasi hukum

(Tjokroamidjojo, 2002). Tata pemerintah yang baik terkait erat dengan akuntabilitas publik dalam menjalankan tugas, fungsi, dan kewenangannya. Menurut Thoha (dalam Rakhmat, 2017:89) untuk menemukan pemerintahan yang baik sangat tergantung kepada beberapa hal sebagai berikut:

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

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

Pada era globalisasi telah membuka berbagai keterikatan semua negara sehingga hampir tidak ada satu negara pun yang bebas dari pengaruh negara-negara lainnya. Globalisasi telah memberikan peluang

bagi terciptanya kesepakatan bersama untuk mengelola pemerintahan dengan komitmen global. Salah satu komitmen global tersebut ialah munculnya tata dunia baru (*the new world order*) sebagai kebijakan dalam pengelolaan pemerintahan. Salah satu aspek yang mendapat perhatian dalam komitmen tersebut adalah demokratisasi dengan meletakkan *good governance* dan *accountability* dalam pemerintahan (Sarundajang, 1999:8).

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

2.2 Teori Organisasi

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

Menurut Robbins (1994: 82) mendefinisikan teori organisasi sebagai disiplin Ilmu yang mempelajari struktur dan desain organisasi. Teori organisasi menunjukkan aspek-aspek deskriptif maupun preskriptif dari disiplin ilmu tersebut. Teori ini menjelaskan sebagaimana organisasi

sebenarnya distruktur dan menawarkan tentang bagaimana organisasi dapat dikonstruksi guna meningkatkan keefektifannya.

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

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

Banyak pendapat yang mengemukakan faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas organisasi, namun pada dasarnya pendapat-pendapat tersebut telah terangkum dalam hasil penelitian Richard M. Steers (1985), seperti teori mengenai pembinaan organisasi yang menekankan adanya perubahan yang berencana dalam organisasi yang

bertujuan untuk meningkatkan efektivitas organisasi. Jadi keberhasilan pembinaan organisasi akan mengakibatkan keberhasilan organisasi.

Upaya mencapai efektivitas suatu organisasi sangat dipengaruhi oleh berbagai faktor yang berbeda-beda tergantung pada sifat dan bidang kegiatan atau usaha suatu organisasi. Sejalan dengan hal tersebut maka Komberly dan Rottman (1987) berpendapat bahwa efektivitas organisasi ditentukan oleh lingkungan, teknologi, pilihan strategi, proses dan kultur. Setiap organisasi mempunyai kerangka acuan yang berbeda, hal ini dipertegas lagi oleh pendapat Hall (1991: 248) dikemukakan bahwa dalam menilai efektivitas suatu organisasi baik organisasi publik maupun privat terdapat sejumlah model pendekatan yang dapat digunakan, diantaranya *System Resource Model*, *The Goals Model* dan *Social Function Model*. Suatu pendekatan di dalam arti bagaimana pendekatan atau teori terhadap pencapaian suatu tujuan.

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

terhadap efektivitas organisasi oleh Steers, maka dapat digambarkan sebagai berikut:

Tabel 2.2
Faktor-Faktor Efektivitas Kinerja Organisasi

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

Sumber: Steers (1985:8)

Adapun pengaruh 4 faktor tersebut terhadap efektivitas organisasi sebagai berikut:

1. Karakteristik Organisasi

Karakteristik organisasi terdiri dari struktur dan teknologi. Struktur diartikan sebagai hubungan yang relatif tetap sifatnya, merupakan cara suatu organisasi menyusun orang-orangnya untuk menciptakan sebuah organisasi yang meliputi faktor-faktor seperti desentralisasi pengendalian, jumlah spesialisasi pekerjaan, cakupan perumusan interaksi antar pribadi

dan seterusnya. Secara singkat struktur diartikan sebagai cara bagaimana orang-orang akan dikelompokkan untuk menyelesaikan pekerjaan.

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

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

Steers (1985: 99) menemukan bahwa semakin tinggi teknologi sebuah organisasi, makin tinggi pula tingkat penstrukturannya yaitu tingkat

spesialisasi, sentralisasi, spesifikasi tugas dan lain-lain. Efektivitas organisasi sebagian besar merupakan hasil bagaimana tingkat Indonesia dapat sukses memadukan teknologi dengan struktur yang tepat. Keselarasan antara struktur dan teknologi yang digunakan sangat mendukung terhadap pencapaian tujuan organisasi.

2. Karakteristik Lingkungan

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

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

keputusan yang sangat rasional akan dapat memberikan sumbangan terhadap efektivitas organisasi.

3. Karakteristik Pekerja

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

2.3 Konsep Kinerja

Terminologi kinerja sangat populer di kalangan publik dan pada umumnya dipahami dan didefinisikan secara jelas. Prawirosentono (1999: 49) mengemukakan bahwa kinerja mengandung arti sesuatu hasil yang telah dikerjakan dan merupakan suatu hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau kelompok orang dalam organisasi sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing dalam rangka mencapai tujuan organisasi.

Lebih lanjut menurut Parker (1993:96), mengemukakan bahwa terdapat karakteristik spesifik dari kinerja pada umumnya akan selalu terkait dengan *input*, *output*, dan *outcomes*. *Input* merupakan sumber yang dipakai untuk menghasilkan pelayanan termasuk manusia, fasilitas atau sumber

material seperti jumlah material atau uang yang digunakan untuk menghasilkan produk. *Output* merujuk pada aktivitas yang dihasilkan baik yang menyangkut mutu maupun jumlah, dan sedangkan *outcomes* secara umum merujuk pada hasil atau keuntungan yang diperoleh oleh pengguna atau pelanggan. Dan kemudian Harry (1999: 166) mengemukakan bahwa terminologi kinerja secara utuh meliputi masukan (*input*), proses (*process*), keluaran (*output*), hasil (*outcome*), manfaat (*benefit*) dan dampak (*impact*) adalah sejumlah sumber daya yang digunakan yang biasanya dinyatakan dalam bentuk jumlah dana dan waktu yang diperlukan untuk mengerjakan *output dan outcome*.

Adapun tentang *output* ini merujuk pada jumlah produk yang dihasilkan oleh aktivitas internal. Selanjutnya Harry memahami *outcome* sebagai suatu kejadian atau perubahan kondisi, perilaku atau sikap yang mengidentifikasi kemajuan ke arah pencapaian misi dan tujuan program.

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

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

Sedangkan menurut Pamungkas (2000: 217) mengatakan bahwa kinerja adalah penampilan cara-cara untuk menghasilkan sesuatu hasil yang diperoleh dengan aktivitas yang dicapai dengan sesuatu unjuk kerja. Berkaitan dengan itu, Achmad Amin (2009: 158-159) menyatakan bahwa kinerja adalah sebagai ekspresi potensi berupa perilaku atau cara seseorang atau kelompok dalam melaksanakan sesuatu kegiatan atau tugas sehingga menghasilkan suatu produk yang merupakan wujud dari semua tugas dan tanggung jawab pekerjaan yang diberikan. Oleh karena itu kinerja dapat diukur berdasarkan tiga aspek, yaitu perilaku dalam melaksanakan tugas, kegiatan atau cara untuk menghasilkan suatu hasil

kerja. Pemaknaan kinerja mengarah pada tiga fokus; (1) *individual centered*, yang mengarah pada kualitas personal pegawai, (2) *job centered*, adalah pemaknaan yang mengarah pada unjuk kerja dalam bidang atau tugas yang menjadi tanggung jawab pegawai, dan (3) *objective centered* adalah pemaknaan kinerja yang mengarah pada hasil kerja atau prestasi kerja.

Bernardin dan Rusell (1999) menyebutkan bahwa:

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

Sedangkan menurut LAN dan BPKP (2000: 42-44), indikator kinerja adalah ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan dengan:

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

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

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

Dengan demikian perlu kiranya menilai kinerja lembaga DPRD sebagai suatu lembaga yang mempunyai pengaruh besar dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, terutama sebagai penentu kebijakan di daerah. Dengan kinerja ini diharapkan mampu menjelaskan apakah DPRD mampu melaksanakan fungsinya secara optimal dalam mewujudkan aspirasi dan keinginan masyarakat daerah.

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

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

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

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

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

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

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

bahwa: “kinerja merupakan seperangkat perilaku yang relevan dengan tujuan organisasi atau unit organisasi tempat orang bekerja”.

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

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

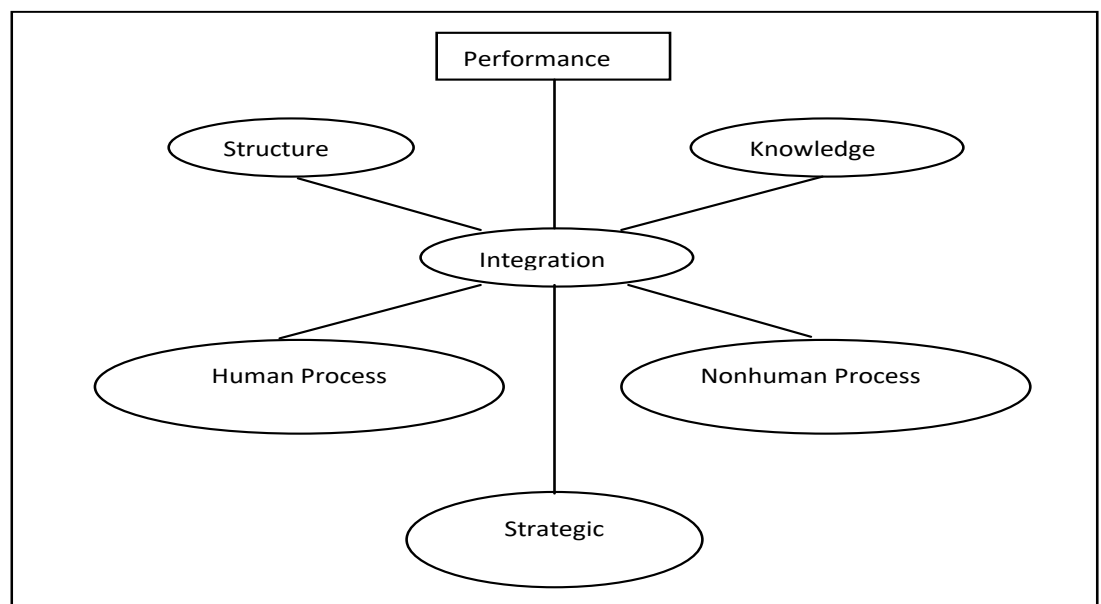
1. Kinerja organisasi; merupakan pencapaian hasil (*outcome*) pada level atau unit analisis organisasi. Kinerja pada level organisasi ini terkait dengan tujuan organisasi, rancangan organisasi, dan manajemen organisasi.
2. Kinerja proses; merupakan kinerja pada proses tahapan dalam menghasilkan produk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

2.3.1 Model Kinerja

Proses kinerja organisasional dipengaruhi oleh banyak faktor. Hersey, Blanchard, dan Johnson dalam Wibowo (2010:98) menggambarkan hubungan antara kinerja dengan faktor-faktor yang memengaruhi dalam bentuk *Satelite Model*. Menurut *Satelite Model*, kinerja organisasi diperoleh dari terjadinya integrasi dari faktor-faktor pengetahuan, sumber daya bukan manusia, posisi strategis, proses sumber daya manusia, dan struktur. Kinerja dilihat sebagai pencapaian tujuan dan tanggung jawab bisnis dan sosial dari perspektif pihak yang mempertimbangkan.

Gambar 2.1

Model Satelite Kinerja Organisasi



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

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

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

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

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

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

1. Kemampuan

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

2. Kemauan

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

3. Energi

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

4. Teknologi

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

5. Kompensasi

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

6. Kejelasan Tujuan

Kejelasan tujuan merupakan faktor penentu dalam pencapaian kinerja.

7. Keamanan.

Keamanan adalah faktor kunci dalam membangun lingkungan organisasi yang kondusif

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

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

2. $Motivation = Attitude \times Situation$

3. $Ability = Knowledge \times Skill$

a. Faktor Kemampuan (*Ability*)

Secara psikologis, kemampuan (*ability*) terdiri dari kemampuan potensi (IQ) dan kemampuan *reality* (*knowledge + skill*). Artinya, pimpinan dan karyawan yang memiliki IQ di atas rata-rata (IQ 110-120) apalagi IQ *superior*, *very superior*, *gifted* dan *genius* dengan pendidikan yang memadai untuk jabatannya dan terampil dalam mengerjakan pekerjaan sehari-hari, maka akan lebih mudah mencapai kinerja maksimal.

b. Faktor Motivasi (*Motivation*)

Motivasi diartikan suatu sikap (*attitude*) pimpinan dan karyawan terhadap situasi kerja (*situation*) di lingkungan organisasinya. Mereka yang bersikap positif (*pro*) terhadap situasi kerjanya akan

menunjukkan motivasi kerja tinggi dan sebaliknya jika mereka bersikap negatif (kontra) terhadap situasi kerjanya akan menunjukkan motivasi kerja yang rendah. Situasi kerja yang dimaksud mencakup antara lain hubungan kerja, fasilitas kerja, iklim kerja, kebijakan pimpinan, pola kepemimpinan kerja dan kondisi kerja.

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

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

2.3.2 Aspek-Aspek Kinerja

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

- a. Aspek kuantitatif meliputi (1) proses kerja dan kondisi kerja; (2) waktu yang digunakan dan lamanya pelaksanaan pekerjaan; (3) jumlah kesalahan dalam melaksanakan pekerjaan; dan (4) jumlah dan jenis pemberian pelayanan dalam bekerja.
- b. Aspek kualitatif, meliputi (1) ketepatan kerja dan kualitas pekerjaan; (2) tingkat kemampuan dalam bekerja; (3) kemampuan menganalisis data atau informasi, kemampuan atau kegagalan menggunakan mesin atau peralatan, dan (4) kemampuan mengevaluasi (keluhan atau keberatan konsumen).

2.3.3 Penilaian Kinerja

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

Meskipun demikian, penilaian tersebut tidak selalu efektif mengingat terbatasnya informasi mengenai kinerja birokrasi publik, serta kinerja belum dianggap sebagai suatu hal yang mendasar oleh pemerintah, disamping kompleksitas indikator kinerja yang biasanya digunakan untuk mengukur kinerja birokrasi publik, birokrasi publik memiliki *stakeholders* yang banyak dan memiliki kepentingan yang berbeda-beda. Kesulitan lain dalam menilai kinerja birokrasi publik muncul karena tujuan dan misi birokrasi publik seringkali bukan hanya sangat kabur, tetapi juga bersifat multidimensional sebagai akibat banyaknya kepentingan yang sering berbenturan satu sama lain.

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

a. Produktivitas

Konsep produktivitas tidak hanya mengukur tingkat efisiensi, tetapi juga efektivitas pelayanan. Produktivitas pada umumnya dipahami sebagai rasio antara *input* dengan *output*. Pada tataran ini, konsep produktivitas dirasa terlalu sempit sehingga *General Accounting Office* (GAO) mencoba mengembangkan satu ukuran produktivitas yang

lebih luas dengan memasukkan seberapa besar pelayanan publik itu memiliki hasil yang diharapkan sebagai salah satu indikator kinerja yang penting.

Isu mengenai kualitas layanan cenderung menjadi semakin penting dalam menjelaskan kinerja organisasi publik. Banyak pandangan negatif mengenai organisasi publik muncul karena ketidakpuasan masyarakat terhadap kualitas layanan yang diterima dari organisasi publik. Dengan demikian, kepuasan masyarakat terhadap layanan dapat dijadikan indikator kinerja organisasi publik, sebab akses untuk mendapatkan informasi mengenai kualitas layanan relatif sangat mudah dan murah.

b. Responsivitas

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

kebutuhan masyarakat yang secara otomatis kinerja organisasi tersebut jelek. Hal tersebut jelas menunjukkan kegagalan organisasi dalam mewujudkan misi dan tujuan organisasi.

c. **Responsibilitas**

Responsibilitas menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan organisasi publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijakan organisasi, baik yang eksplisit maupun implisit (Levine, 1990). Oleh sebab itu, responsibilitas bisa saja pada suatu ketika berbenturan dengan responsivitas.

d. **Akuntabilitas**

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

benar dan sesuai dengan nilai dan norma yang berkembang dalam masyarakat.

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

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

Selanjutnya menurut Hasibuan dalam Mangkunegara (2005), kinerja pegawai memiliki beberapa indikator diantaranya adalah:

1. Kesetiaan yang mencakup bahwa pegawai tidak membocorkan rahasia dan taat pada aturan organisasi;
2. Hasil kerja yang berkaitan dengan kesesuaian target dengan tujuan serta tingkat pencapaian hasil;

3. Kejujuran yang berkaitan dengan melaporkan kegiatan dengan sebenarnya dan menyampaikan amanat;
4. Kedisiplinan yang berkaitan dengan datang tepat waktu dan tidak meninggalkan pekerjaan;
5. Kreatifitas yang berkaitan dengan menyelesaikan pekerjaan dengan baik dan membuat prestasi kerja.

2.3.4 Pengukuran Kinerja

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

Pendekatan *capacity building* menurut Lisanne Brown, dkk (2001) adalah pendekatan yang secara komprehensif menganalisis kapasitas pada level organisasi dan individu dalam organisasi sehingga mampu menciptakan kinerja yang optimal. Lisanne Brown, et al (2001) menjelaskan bahwa dalam menganalisis kapasitas organisasi dalam

kaitannya dengan kinerja organisasi meliputi : *input*, proses, *ouput* dan hasil antara (*intermediate outcome*) dan dampak (*ultimate outcomes*).

1. *Input* : sumberdaya organisasi yang meliputi anggaran, sumber daya manusia, fasilitas, orientasi kebijakan yang menjadi prasyarat dalam kapasitas pada berbagai level yaitu sistem ,organisasi, dan individu.
2. *Process* : Aktivitas organisasi yang mempergunakan berbagai sumber daya (*input*) organisasi dalam rangka mencapai tujuan yang diharapkan.
3. *Output* : hasil atau produk yang dihasilkan oleh organisasi
4. *Intermediate outcomes* : berkaitan dengan hasil jangka pendek yang ingin dicapai oleh organisasi
5. *Ultimate outcomes* : Hasil jangka panjang yang ingin dicapai setelah kinerja organisasi ditingkatkan.

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

1. Kualitas, yaitu; tingkat kesalahan, kerusakan, kecermatan.
2. Kuantitas, yaitu; jumlah pekerjaan yang dihasilkan.
3. Penggunaan waktu dalam kerja, yaitu; tingkat ketidakhadiran, keterlambatan, waktu kerja efektif/jam kerja hilang.
4. Kerja sama dengan orang lain dalam bekerja.

Untuk mengukur kinerja suatu organisasi tidak mungkin dapat dilakukan sebelum mengetahui lebih dahulu tujuan yang telah ditetapkan

oleh organisasi atau entitas. Kinerja (*performance*) merupakan suatu hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau kelompok orang dalam suatu organisasi sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing, dalam rangka mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai moral dan etika (Prawirosentono, 1999).

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

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

melihat seberapa jauh kinerja yang telah dihasilkan dalam suatu periode tertentu dibandingkan dengan yang telah direncanakan.

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

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

merupakan program dan kegiatan sebagaimana yang tertuang dalam perencanaan strategis pemerintah daerah yang bersangkutan.

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

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

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

1. *Quality* terkait dengan proses atau hasil mendekati sempurna atau ideal dalam memenuhi maksud atau tujuan.
2. *Quantity* terkait dengan satuan jumlah atau kuantitas yang dihasilkan.

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

2.4 Kapasitas Organisasi

Studi Kapasitas organisasi berkembang dan menjadi salah satu isu dalam kajian administrasi publik. Kapasitas organisasi publik yang memadai akan mendorong keberhasilan tata kelola pemerintahan. Selain itu kapasitas organisasi adalah faktor penting yang menunjang tercapainya keberhasilan tujuan organisasi. Dalam perkembangannya, kapasitas organisasi dapat ditinjau dari berbagai perspektif atau sudut pandang.

2.4.1 Kapasitas Organisasi Dalam Perspektif Teori Organisasi

Konsep kapasitas organisasi dapat ditelusuri dari perspektif teori organisasi. Pada definisi pertama, terkait dengan perspektif sistem rasional, organisasi adalah kolektivitas yang berorientasi untuk mengejar tujuan yang

relatif spesifik dan menunjukkan struktur sosial yang relatif sangat diformalkan (Scott, 2003). Pada definisi ini, organisasi tidak hanya berfokus pada karakteristik khas dari organisasi tetapi juga pada struktur normatifnya. Rasionalitas pada keunikan dan struktur normatif tersebut menuntut organisasi untuk bertahan selama mungkin. Inilah yang disebut oleh Scott (2003) dengan kemampuan bertahan (*durability*).

Organisasi dirancang sedemikian rupa untuk bertahan dari waktu ke waktu, secara rutin dan terus menerus mendukung upaya untuk melakukan serangkaian kegiatan tertentu. Lebih dari sekedar struktur sosial, organisasi diharapkan dapat mencapai stabilitas dari waktu ke waktu dan terlepas dari perubahan anggotanya yang merupakan salah satu fungsi utama formalisasi. Kemampuan bertahan tidak selalu berarti efektivitas, karena organisasi dapat bertahan walaupun dianggap oleh banyak orang tidak kompeten (Meyer dan Zucker, 1989). Dan daya tahan tidak harus menjadi disamakan dengan kekakuan.

Beberapa bentuk baru dari organisasi dirancang untuk menggabungkan fleksibilitas yang besar dengan pemeliharaan dalam konteks kemampuan dengan mengubah kombinasi personil, struktur, dan bahkan tujuan (Scott, 2003). Untuk dapat bertahan, maka organisasi harus mampu menyesuaikan perilakunya dalam merespons lingkungan. Fokus organisasi dalam meningkatkan kemampuan bertahan pada lingkungan yang terus berubah harus didukung sejumlah faktor penting.

Staats et al. (2004) menjelaskan bahwa ada tiga faktor yang harus dimiliki dalam penyesuaian dengan lingkungan yakni informasi, umpan balik terhadap kinerja, dan lingkungan sosial yang mendukung. Definisi kedua melihat organisasi sebagai sistem alamiah. Pada konteks ini, organisasi merupakan kolektivitas yang pesertanya mengejar berbagai kepentingan, baik yang berbeda ataupun umum, serta mengakui nilai pengabdian organisasi sebagai sesuatu yang penting (Scott, 2003). Struktur informal hubungan yang berkembang antara peserta lebih berpengaruh dalam membimbing perilaku anggota dari pada menggunakan struktur formal. Konsep ini kemudian berkembang menjadi kebiasaan dan nilai yang harus dipahami oleh setiap individu dalam organisasi.

Organisasi merupakan sarana yang dapat melakukan hal yang sama dengan cara yang sama secara berulang, dan untuk berbagai jenis kegiatan merupakan keuntungan yang terkait dengan karakteristik ini. Dalam organisasi, akan terlihat berbagai mekanisme kontrol digunakan, termasuk formalisasi, struktur otoritas, menguraikan aturan dan rutinitas, budaya yang kuat, dan penggunaannya secara khusus. Semua faktor ini dan lebih dirancang sebagian untuk meningkatkan keandalan kegiatan pekerjaan yang dilakukan. Untuk berbagai jenis kegiatan dan banyak situasi, kemampuan untuk memproduksi barang dan layanan andal adalah keuntungan besar yang berhubungan dengan keandalan organisasi (Scott, 2003). Keandalan organisasi akan dapat dicapai melalui pengembangan rutinitas yang terstandar (Hannan dan Freeman, 1984). Bahkan, gagasan

pengulangan atau reproduksibilitas tindakan atau pola aktivitas adalah definisi dasar dari keandalan. Dari waktu ke waktu, rutinitas dan keandalan telah menjadi identik dengan satu sama lain dan juga dapat dikaitkan sebagai faktor pendukung kecenderungan yang bersifat mengikut dan dianggap mengurangi kemampuan adaptif (Hannan dan Freeman, 1984).

Organisasi yang memiliki keandalan yang tinggi, ditandai dengan sikap menerima dan menyesuaikan dengan kegagalan, keengganan untuk menyederhanakan interpretasi, kepekaan terhadap kegiatan, komitmen terhadap ketahanan (konsisten), dan di bawah struktur tertentu (Weick et al., 1999). Proses ini mengurangi inersia yang memungkinkan terjadinya kegagalan dan dampak negatif yang lebih luas bagi organisasi. Pada definisi ketiga, organisasi dilihat sebagai sistem terbuka. Dalam hal ini, organisasi dianggap sebagai kumpulan arus proses dan kegiatan yang saling ketergantungan, menghubungkan koalisi anggota pada sumber daya material yang lebih luas dan lingkungan kelembagaan (Scott, 2003). Perspektif sistem terbuka menekankan pentingnya unsur budaya-kognitif dalam pembangunan organisasi.

Organisasi berada dalam konteks budaya dan terus mengadopsi dan mengadaptasi format lingkungan tersebut, baik secara intensif maupun secara tidak sengaja. Sistem terbuka ini mengarah kepada akuntabilitas. Edwards dan Hulme (1996) mendefinisikan akuntabilitas sebagai *“the means by which individuals and organizations report to a recognized authority (or authorities) and are held responsible for their actions”*.

Studi yang dilakukan oleh Fox dan Brown (1998) juga menggambarkan akuntabilitas sebagai “*the process of holding actors responsible for actions*”. Chandler dan Plano (1988) mendefinisikan akuntabilitas sebagai suatu kondisi individu atau organisasi yang dalam hal menjalankan kekuasaan dibatasi secara eksternal dan internal yang oleh norma. Definisi ini memberikan arti bahwa secara eksternal misalnya, dapat mencakup amanat dari masyarakat, legislatif, eksekutif, dan pengadilan. Dalam menjalankan kekuasaannya, individu dibatasi oleh hukum, peraturan, dan prinsip-prinsip moral. Konteks individu dalam melaksanakan kekuasaan tersebut tidak terlepas dari pemahaman organisasi sebagai struktur formal dimana kekuasaan tersebut dijalankan.

Dalam konteks akuntabilitas melalui partisipasi, Cornwall et al. (2000) memperluas ini perspektif dengan menyarankan akuntabilitas yang baik tentang menjadi bertanggung jawab bagi orang lain dan tentang bertanggung jawab untuk diri sendiri. Dengan demikian, akuntabilitas memiliki dua dimensi yakni dimensi eksternal dalam hal kewajiban untuk memenuhi standar perilaku yang ditetapkan (Chisolm, 1995) dan dimensi internal yang dimotivasi oleh rasa tanggung jawab seperti yang diungkapkan melalui aksi individu dan misi organisasi (Fry, 1995). Kedua dimensi akuntabilitas di atas memberikan gambaran tentang ruang lingkup akuntabilitas organisasi dalam memahami lingkungan.

Dalam memahami ketiga perspektif teori organisasi yang dijelaskan oleh Scott (2003) di atas, Thompson (2003) sebenarnya telah

mengembangkan prinsip dasar yang dapat digunakan untuk mendamaikan tiga perspektif di atas. Thompson berpendapat bahwa dalam menganalisis harus cukup fleksibel untuk mengakui kemungkinan bahwa ketiga perspektif tersebut pada dasarnya benar dan berlaku pada sebuah organisasi. Namun, keberlakuannya tidak dengan kekuatan yang sama untuk semua tempat di organisasi. Thompson (2003) mengembangkan konsep yang membedakan organisasi atas tiga tingkatan.

Pertama ialah tingkat teknis, yakni bagian dari organisasi yang memiliki kapasitas menjalankan fungsi dalam menghasilkan barang atau jasa yang mengubah *input* menjadi *output*. Yang kedua adalah level manajerial, yaitu bagian dari organisasi yang memiliki kapasitas dan tanggung jawab untuk merancang dan mengendalikan sistem yang menghasilkan barang atau jasa untuk pengadaan *input* dan membuat *output*, dan untuk mengamankan dan mengalokasikan personil untuk setiap unit dan fungsi. Ketiga, tingkat kelembagaan, yang merupakan kapasitas dari organisasi yang menghubungkan organisasi dengan lingkungan yang lebih luas, menentukan domainnya, menetapkan batas-batasnya, dan mengamankan legitimasinya. Lebih lanjut, Thompson (2003) menyatakan bahwa masing-masing dari tiga perspektif teori cocok ke tingkat yang berbeda dari organisasi : perspektif sistem rasional untuk tingkat teknis, perspektif sistem alamiah untuk level manajerial, dan perspektif sistem terbuka untuk tingkat institusional (Scott, 2003; Thompson, 2003).

2.4.2 Kapasitas Organisasi Dalam Pengembangan Kapasitas

Selain teori organisasi, konsep kapasitas organisasi juga dapat dikaji dalam teori pengembangan kapasitas. Pengembangan kapasitas atau yang lebih dikenal dengan *capacity development* atau *capacity building* memiliki definisi yang beragam. Grindle dan Hilderbrand, (1995) mendefinisikan *capacity building* sebagai *improvements in ability of public organizations, either single or cooperation with other organizations, to perform appropriate tasks*. Dengan kata lain, *capacity building* tersebut merupakan peningkatan kemampuan organisasi publik dalam mencapai tujuan tertentu baik secara mandiri maupun bekerja sama dengan organisasi lainnya.

Horton et al. (2003) yang menjelaskan bahwa pengembangan kapasitas merupakan *“an ongoing process to increase the ability of organization to carry out its functions and achieve its objectives, and to learn and solve problems”*. Konsep ini menjelaskan pengembangan kapasitas sebagai kemampuan untuk menampilkan fungsi dasar, yakni pencapaian tujuan, pembelajaran dan penyelesaian masalah. Pendapat ini hampir sama dengan yang dikemukakan oleh Milen (2000) yang melihat *capacity building* sebagai *continuing process of strengthening of ability to perform core function, solve problem, define and achieve objective and understand and deal with development need*. Sedangkan OECD (2008) menjelaskan bahwa pengembangan kapasitas ialah *“process whereby people, organizations and society as a whole unleash, strengthen, create, adapt and maintain capacity over time.”* Maknanya ialah pengembangan

kapasitas sebagai sebuah proses keberlanjutan kapasitas secara terus menerus. Pendapat ini lebih menekankan orientasi pengembangan kapasitas sebagai penguatan berbagai kemampuan dalam berbuat.

Definisi lain yang senada dikemukakan oleh Brown et al. (2001) *capacity building* sebagai suatu proses yang dapat meningkatkan kemampuan seseorang, kelompok, suatu organisasi atau suatu sistem dalam upaya mencapai tujuan atau menghasilkan yang lebih baik. Morison (2001) melihat *capacity building* sebagai suatu proses atau serangkaian aktivitas untuk melakukan sesuatu perubahan baik pada level di dalam individu, kelompok, organisasi dan sistem dalam rangka untuk memperkuat kemampuan penyesuaian individu dan organisasi sehingga dapat tanggap terhadap perubahan lingkungan yang ada.

Kedua pendapat di atas lebih menekankan pada tingkatan dimana pengembangan kapasitas itu berada dan orientasi pengembangan kapasitas yang dilakukan ada pada proses. Sementara itu, pendapat lain yang senada dikemukakan oleh Banyan (2007) yang menjelaskan bahwa peningkatan kapasitas adalah sekumpulan kegiatan di mana pihak pribadi (individu, organisasi, masyarakat, atau negara-bangsa) mengembangkan kemampuan untuk secara efektif mengambil bagian dalam pemerintahan. Asumsi yang mendasarinya adalah bahwa dengan meningkatkan sesuai keterampilan, sikap, dan pengetahuan, elemen-elemen tersebut akan lebih efektif dalam peran pemerintah masing-masing. Hasilnya adalah pemerataan yang lebih besar kekuasaan, akses ke tempat-tempat

pengambilan keputusan, dan lebih pemerataan manfaat masyarakat. Dalam konteks ini, penekanan pada jaringan atau mitra kerja menjadi penting mengingat pengembangan kapasitas dalam mencapai efektivitas mendapat perhatian khusus pada era *governance*. Selain itu hasil yang dicapai memiliki pemerataan kekuasaan yang lebih besar, akses dalam pengambilan keputusan, dan distribusi manfaat yang lebih masyarakat.

Dari beberapa pendapat ahli, kajian pengembangan kapasitas secara umum disepakati pada wilayah individu dan organisasi, walaupun pada dimensi yang lebih luas mengalami sedikit perbedaan. Namun, jika diteliti secara seksama, konteks sistem (Brown, 2001; Morison, 2001, Araya-Quesada et al. (2010), komunitas (Banyan, 2007), lingkungan (OECD, 2008), Institusi (Grindle, 1997; Horton et al., 2003) memiliki orientasi yang sama yakni bagaimana dimensi individu dan organisasi dapat berinteraksi dengan lingkungan dalam mengembangkan kapasitasnya, dan sistem serta komunitas merupakan lingkungan organisasi dan individu di dalam organisasi tersebut.

Bahkan pada dimensi reformasi institusi (Grindle, 1997) yang menurut Dill (2000) memiliki fokus pada institusi dan sistem sebagai struktur yang bersifat makro. Konsep Grindle tersebut tidak berbeda dengan yang disebutkan Harton et al. (2003) dengan konsep institusi nasional yang mempengaruhi level mikro (individu dan kelompok) ataupun level meso (organisasi). Pada level mikro yang fokus pada individu dan kelompok sebagai kumpulan individu, pengembangan kapasitas fokus pada

penyediaan sumber daya profesional dan teknikal (Grindle, 1997; Dill, 2000; Horton et al., 2003). Pendapat ini dikuatkan oleh Klingner dan Nalbadian (2003, p. 49) yang menjelaskan bahwa profesionalisasi dapat memperkuat kapasitas organisasi publik dengan ketersediaan keterampilan yang jelas, jalur pendidikan dan pelatihan yang mendukung, dan standar etika.

Pada level individu, keterampilan, pendidikan dan pelatihan, dan standar etika menjadi kriteria penting. Indikator-indikator profesional tersebut berkaitan dengan kinerja individu dan efektivitas kinerja organisasi (Behrman, 2006). Di level meso yakni organisasi, fokus pengembangan kapasitas pada sistem manajemen yang berusaha meningkatkan kinerja pada tugas dan fungsi yang spesifik (Grindle, 1997; Dill, 2000; Horton et al., 2003). Di sisi lain, Rainey (2003) fokus pada pencapaian efektivitas organisasi melalui tiga kategori yakni misi atau orientasi publik, kepemimpinan dan desain tugas atau lingkungan pekerjaan. Sedangkan pada level pengembangan kapasitas yang lebih luas yakni Makro terdiri dari beberapa pendapat. Sebagai contoh adalah level reformasi institusi atau institusi nasional yang memiliki fokus pada kajian institusi atau sistem yang ada (Grindle, 1997; Dill, 2000; Horton et al., 2003). Selain itu menurut Sumpeno (2002), hasil yang diharapkan dengan adanya penguatan kapasitas adalah penguatan individu, organisasi dan masyarakat, terbentuknya model pengembangan kapasitas dan program, dan terbangunnya sinergisitas pelaku dan kelembagaan.

2.4.3 Kapasitas Organisasi Dalam Pengembangan Organisasi

Pengembangan kapasitas dalam konteks organisasi berkaitan dengan upaya meningkatkan kemampuan suatu organisasi publik (Indrawijaya dan Pranoto, 2011a), termasuk kemampuan dalam penyelenggaraan layanan pendidikan. Indrawijaya dan Pranoto (2011a) lebih jauh menjelaskan bahwa pengembangan kapasitas organisasi merupakan strategi penting agar suatu organisasi pelayanan publik memiliki kemampuan dalam menyusun rencana strategis ditujukan agar organisasi mencapai tujuannya dengan jelas dan mampu mendesain organisasi untuk menjamin efisiensi, efektivitas, responsivitas. Pada level institusi, pengembangan kapasitas diarahkan kemampuan menciptakan aturan main yang mampu merespons dan memformulasikan kebijakan dengan memperhatikan nilai efisiensi, efektivitas, responsivitas, keadilan, partisipasi, dan keberlanjutan.

Konsep organisasi publik sebenarnya tidak hanya dimiliki oleh pemerintah. Bozeman dalam Christensen et al. (2007) menekankan bahwa semua organisasi adalah publik. Konsep ini bertujuan untuk membangun jembatan antara publik dan swasta dalam teori organisasi. Lebih lanjut Bozeman dalam Christensen et al. (2007) berpendapat bahwa hampir semua organisasi tunduk pada pengaruh otoritas politik dan kontrol pemerintah secara eksternal, sehingga ia menjadi bagian dari publik. Kaitan publik dan swasta menyiratkan model hibrida di wilayah perbatasan antara publik dan organisasi mitra, dan kemitraan organisasi publik dan swasta

bukan fenomena baru, tapi dianggap sebagai suatu model organisasi yang sangat berguna di berbagai bidang.

Frederickson (1997) yang menjelaskan bahwa istilah administrasi publik sering sekali digunakan untuk menjelaskan administrasi pemerintah. Hal ini berdampak pada kajian yang hanya berkisar pada masalah politik, anggaran, kepegawaian dan penyediaan layanan. Padahal, pengertian publik lebih luas menyangkut fungsi publik, termasuk pemerintah. Sehingga, pokok bahasan menjadi berubah dari sekedar administrasi pemerintah ke semua jenis organisasi seperti organisasi sukarela, nirlaba, bisnis dan pemerintah dalam fungsi dan interaksi satu dengan yang lain.

Pengembangan organisasi pada prinsipnya bertujuan untuk meningkatkan kemampuan organisasi dalam memecahkan masalah dan merespons lingkungan eksternalnya (Cummings dan Worley, 2005). Namun, jika konsep pengembangan organisasi dilihat dari prosesnya dapat diartikan sebagai suatu perubahan yang direncanakan yang sengaja dilakukan untuk mencapai efektivitas organisasi. Pada prinsipnya, bahwa pengembangan organisasi merupakan pengembangan sistem manajemen yang dilakukan dengan mekanisme adopsi sebuah ide, model, atau metode baru dalam rangka meningkatkan keefektifan organisasi. Ide, model, atau metode baru tersebut dapat berasal dari analisis organisasi secara internal atau menerapkan pendekatan tertentu yang telah ada dari hasil pengembangan oleh pihak lain. Namun, intinya ialah harus berdasarkan pertimbangan bahwa adopsi yang dilakukan harus berorientasi pada

peningkatan kualitas *output* organisasi menjadi lebih baik. Ketika organisasi sangat dipengaruhi oleh faktor lingkungan eksternalnya, maka organisasi tersebut sebenarnya menggunakan perspektif sistem terbuka. Oleh karena itu, sumber daya yang ada termasuk manusia, sistem manajemen, dan teknologi seyogyanya dikaitkan dengan lingkungan eksternal organisasi.

Pengembangan organisasi memberikan perspektif baru dalam melihat organisasi yang pada prosesnya menitikberatkan pada kemampuan organisasi tersebut dapat dengan cepat merespons pengaruh lingkungan luar yang semakin kompleks. Indrawijaya dan Pranoto (2011b) menjelaskan konsep yang dikemukakan oleh Bennis bahwa pengembangan organisasi merupakan suatu jawaban atas perubahan suatu strategi pendidikan yang rumit, dimaksudkan untuk mengubah kepercayaan, nilai-nilai, dan struktur organisasi, sehingga organisasi tersebut dapat lebih memiliki mampu, baik melalui teknologi, permintaan pasar (masyarakat), dan tantangan baru serta perubahan itu sendiri.

Tujuan mendasar dari pengembangan organisasi ialah untuk memperbaiki kemampuan organisasi itu sendiri. Peningkatan kemampuan organisasi memiliki dampak terhadap kapasitas organisasi dalam membuat keputusan berkualitas dengan melakukan perubahan terhadap struktur, kultur, tugas, teknologi dan sumber daya manusia. Pendekatan utama terhadap hal ini adalah bentuk kapasitas organisasi yang dapat memaksimalkan keterlibatan orang dalam pembuatan keputusan yang efektif dalam menjalankan tugas organisasi.

Studi tentang pengembangan organisasi bertujuan untuk mengembangkan organisasi secara keseluruhan dan sebagai referensi khusus untuk pengembangan kapasitas organisasi yang terbaru (Kondalkar, 2009). Pada konsep ini, upaya pengembangan organisasi pada satu sisi ialah melalui pengembangan kapasitas yang dimilikinya. Hal ini berarti kapasitas organisasi baik di level teknis, manajerial, maupun institusional organisasi harus mampu berkembang menyesuaikan kebutuhan organisasi dalam mewujudkan pelayanan yang responsif bagi siswa autisme yang memiliki kebutuhan khusus. Terdapat empat faktor pendorong dalam pengembangan organisasi menurut Accenture Institute for Public Service Value (2002) yakni, harapan dan aktivitas masyarakat, perubahan ekonomi dan politik, perubahan sumber daya manusia dan organisasi, dan teknologi. Dengan adanya upaya organisasi untuk dapat berkembang ke arah yang lebih baik, upaya untuk memenuhi harapan dan tuntutan lingkungan organisasi harus menjadi prioritas bagi organisasi penyelenggara dalam mengembangkan kapasitasnya.

2.4.4 Pengukuran Kapasitas Organisasi

Lisanne Brown, dkk (2001) mengemukakan bahwa secara umum dalam semua karakterisasi pengembangan kapasitas adalah asumsi bahwa kapasitas terkait dengan kinerja. Kebutuhan akan peningkatan kapasitas sering kali teridentifikasi ketika kinerja tidak memadai atau melemah. Selain itu, peningkatan kapasitas hanya dianggap efektif jika memberikan kontribusi terhadap kinerja yang lebih baik. Namun, dalam

upaya meningkatkan pemahaman tentang pengukuran kapasitas (dan dampak intervensi peningkatan kapasitas), menghubungkan kapasitas dan kinerja menimbulkan tiga tantangan:

1. Terdapat kurangnya pemahaman umum mengenai sifat hubungan antara kapasitas dan kinerja. Misalnya, sedikit yang diketahui mengenai elemen atau kombinasi elemen kapasitas apa yang penting bagi kinerja.
2. Ada banyak variasi mengenai apa yang dimaksud dengan kinerja “memadai”. Misalnya, dalam literatur terdapat banyak contoh bagaimana meningkatkan kapasitas organisasi, namun sangat sedikit pembahasan mengenai tingkat kinerja organisasi yang diharapkan dari peningkatan kapasitas. Dalam banyak kasus, identifikasi “elemen kapasitas yang esensial” akan bergantung pada sifat dan fokus sasaran kinerja, serta tahap perkembangan entitas yang dinilai (sistem, organisasi, SDM, dll.).
3. Kapasitas, seperti halnya peningkatan kapasitas, tidak hanya bersifat dinamis, berkelanjutan, dan multidimensi, namun juga dipengaruhi secara langsung dan tidak langsung oleh faktor kontekstual (atau elemen lingkungan eksternal). Oleh karena itu, tingkat kapasitas (dan kinerja) maksimum yang dapat dicapai dalam suatu entitas mungkin berbeda dalam konteks yang berbeda.

Pendekatan *capacity building* menurut Lisanne Brown, dkk (2001) adalah pendekatan yang secara komprehensif menganalisis kapasitas

pada level organisasi dan individu dalam organisasi sehingga mampu menciptakan kinerja yang optimal. Brown, dkk (2001) menjelaskan bahwa dalam menganalisis kapasitas organisasi dalam kaitannya dengan kinerja organisasi meliputi : *input*, proses, *output* dan hasil antara (*intermediate outcome*) dan dampak (*ultimate outcomes*).

1. *Input*

Sumber daya organisasi yang meliputi anggaran, sumber daya manusia, fasilitas, orientasi kebijakan yang menjadi prasyarat dalam kapasitas pada berbagai level yaitu sistem ,organisasi, dan individu.

2. *Proses*

Aktivitas organisasi yang mempergunakan berbagai sumber daya (*input*) organisasi dalam rangka mencapai tujuan yang diharapkan.

3. *Output* : hasil atau produk yang dihasilkan oleh organisasi melalui pelaksanaan fungsi atau aktivitas dengan menggunakan *input*.

4. *Intermediate outcomes*

Serangkaian hasil jangka pendek yang diharapkan terjadi sebagai akibat langsung dari peningkatan kapasitas di keempat tingkat (sistem, organisasi, SDM, dan individu). Keempat tingkat tersebut bersama-sama berkontribusi terhadap kinerja keseluruhan pada tingkat sistem.

5. *Ultimate outcomes*

Hasil jangka panjang yang ingin dicapai setelah kinerja organisasi ditingkatkan.

2.5 Kepemimpinan

Kepemimpinan dapat diartikan sebagai proses mempengaruhi orang lain untuk melakukan sesuatu dalam suatu tertentu dalam rangka mencapai tujuan organisasi. GR Terry & LW. Rue memahami kepemimpinan sebagai proses mempengaruhi orang lain untuk melakukan sesuatu dalam suatu keadaan tertentu dalam mencapai tujuan organisasi (GR. Terry Dan LW. Rue, 1993: 82). Senada dengan pengertian tersebut, Sergiovani mengatakan bahwa kepemimpinan adalah serangkaian proses kepemimpinan dalam mengatur dan menginspirasi kelompok kerja (orang-orang), untuk mencapai tujuan dengan menerapkan teknik-teknik manajemen. Kepemimpinan tanpa manajemen tidak lebih hanya kata-kata (*rhetoric*), sedangkan manajemen tanpa kepemimpinan tidak aktif akan menghasilkan kreativitas dan perubahan besar dalam organisasi (Sergiovani, 1987).

Para peneliti biasanya mendefinisikan kepemimpinan menurut perspektif dan aspek masing-masing fenomena yang paling menarik bagi mereka. Kepemimpinan telah didefinisikan dalam istilah ciri-ciri, perilaku, pengaruh, pola interaksi, hubungan peran, dan pekerjaan seorang administratif posisi.

2.5.1 Kepemimpinan Transformasional

Bass menyatakan bahwa pemimpin yang transformasional dapat membuat anggotanya mempercayai, menghormati, dan menghargai mereka dengan berkonsentrasi pada pengaruh yang diidealkan, pertimbangan individual dan motivasi inspirasional, yang pada gilirannya

menyiratkan melayani sebagai panutan karismatik dan mengekspresikan visi yang bisa dibuat. Ini juga menunjukkan perlunya stimulasi intelektual, yang didefinisikan sebagai pertanyaan asumsi lama dan status *quo*. Gaya kepemimpinan ini menggambarkan manajemen puncak yang cenderung berkonsentrasi pada pengembangan motivasi yang lebih tinggi, mendorong motivasi anggota dengan visi masa depan yang menginspirasi.

Bass (1985:20) menyatakan bahwa kepemimpinan transformasional memotivasi para pengikutnya untuk melakukan sesuatu yang lebih dari yang diharapkan dengan melakukan hal-hal berikut ini:

1. Meningkatkan tingkat kesadaran pengikut tentang arti penting dan nilai tujuan yang ditentukan dan diinginkan,
2. Meminta para pengikut untuk mengutamakan kepentingan tim atau organisasi di atas kepentingan pribadi, dan
3. Menggerakkan pengikut untuk menuju kebutuhan pada level yang lebih tinggi

Komariah dan Triatna (2008:80) menyebutkan bahwa kepemimpinan transformasional dapat dilihat secara mikro maupun makro. Secara mikro kepemimpinan transformasional merupakan proses mempengaruhi antar individu, sementara secara makro merupakan proses memobilisasi kekuatan untuk mengubah sistem sosial dan mereformasi kelembagaan.

Menurut Burns (Northouse 2007:176), kepemimpinan transformasional merupakan sebuah proses saling menguatkan diantara para pemimpin dan pengikut ke tingkat moralitas dan motivasi yang lebih

tinggi. Kepemimpinan transformasional bukan hanya langsung dan *top-down* (dari atas ke bawah), namun juga dapat diamati secara tidak langsung, dari bawah ke atas (*bottom up*), dan secara horizontal. Pemimpin disini bukan hanya mereka yang berada pada level-manajerial tertinggi didalam organisasi, tetapi juga mereka yang berada pada level formal dan informal, tanpa memperhatikan posisi atau jabatan mereka.

Menurut Bass dan Jung et al ada beberapa dimensi dalam gaya kepemimpinan transformasional, yaitu sebagai berikut.

- 1) *Idealized influence (charisma)*, dimana pemimpin dikagumi, dihormati, dan dipercaya. Pengikut meniru pemimpin mereka dan mengidentifikasi bersama mereka. Para pemimpin menempatkan kebutuhan pengikut mereka di atas kebutuhan mereka sendiri. Pemimpin berbagi risiko dengan pengikut dan berperilaku dalam acara yang sejalan dengan etika, prinsip, dan nilai yang mendasarinya.
- 2) *Inspirational motivation*, dimana para pemimpin berperilaku dengan cara yang memotivasi orang-orang di sekitar mereka, memberikan makna untuk semua aktivitas yang mereka lakukan. Mereka mengatur pribadi yang menantang tujuan. Semangat individu dan tim dibangkitkan. Kelompok menunjukkan antusiasme dan optimisme. Pemimpin mendorong anggotanya untuk membayangkan keadaan masa depan yang menarik.

- 3) *Intellectual stimulation*, dimana para pemimpin merangsang upaya anggotanya untuk menjadi inovatif dan kreatif, membingkai ulang masalah, dan mendekati situasi lama dengan cara baru. Tidak ada kritik publik terhadap individu tersebut atas kesalahan anggota. Ide baru dan solusi kreatif untuk masalah adalah didorong.
- 4) *Individualized consideration*, dimana para pemimpin memperhatikan kebutuhan setiap individu anggotanya, bertindak sebagai pelatih atau mentor. Anggotanya diberdayakan. Peluang pembelajaran baru diciptakan dalam iklim organisasi yang mendukung. Perbedaan individu, dalam hal kebutuhan dan keinginan, ditangani dan diakui.

2.5.2 Kepemimpinan Partisipatif

Kepemimpinan merupakan sebuah bidang riset dan juga suatu keterampilan praktis yang mencakup kemampuan seseorang atau sebuah organisasi untuk "memimpin" atau membimbing orang lain, tim, atau seluruh organisasi. Menurut Dubrin dalam Setiawan (2016) mengemukakan bahwa gaya kepemimpinan adalah pola khas dari perilaku yang ditunjukkan oleh pemimpin saat berhadapan dengan anggota kelompok. Gaya biasanya dideskripsikan dengan istilah seperti otokratik, partisipatif, berorientasi tugas dan berorientasi manusia".

Dessler (2002, p, 27) mengatakan bahwa menjadi pemimpin yang partisipatif berarti melibatkan anggota tim dalam pembuatan keputusan. Hal ini terutama penting manakala pemikiran kreatif diperlukan untuk memecahkan masalah yang kompleks atau membuat keputusan yang akan

berdampak pada anggota tim. Adapun definisi kepemimpinan partisipatif menurut Yuki (dalam Husain 2011, p, 12) terdapat empat poin penting yaitu:

1. Mengembangkan dan mempertahankan hubungan
2. Memperoleh dan member informasi
3. Membuat keputusan
4. Mempengaruhi orang.

Gaya kepemimpinan partisipatif lebih menekankan pada tingginya dukungan dalam pembuatan keputusan dan kebijakan tetapi sedikit pengarahan. Gaya pemimpin yang tinggi dukungan dan rendah pengarahan dirujuk sebagai “partisipatif” karena posisi kontrol atas pemecahan masalah dan pembuatan keputusan dipegang secara bergantian. Dengan penggunaan gaya partisipatif ini, pemimpin dan bawahan saling tukar menukar ide dalam pemecahan masalah dan pembuatan keputusan.

Dalam aktivitas menjalankan organisasi, pemimpin yang menerapkan gaya ini cenderung berorientasi kepada bawahan dengan mencoba untuk lebih memotivasi bawahan dibandingkan mengawasi mereka dengan ketat. Mereka mendorong para anggota untuk melaksanakan tugas-tugas dengan memberikan kesempatan bawahan untuk berpartisipasi dalam pembuatan keputusan, menciptakan suasana persahabatan serta hubungan-hubungan saling mempercayai dan menghormati dengan para anggota kelompok.

2.5.3 Kepemimpinan Kolaboratif

Teori kepemimpinan kolaboratif menekankan pentingnya kerjasama, partisipasi, dan keterlibatan anggota tim dalam pengambilan keputusan dan pencapaian tujuan bersama. Kepemimpinan kolaboratif mendorong adanya komunikasi yang terbuka, pemberdayaan tim, dan kerjasama yang saling menguntungkan antara kepala sekolah dan tim pengajar. (Bryson, et.al, 2009) Kemudian kepemimpinan transformasional melibatkan pemimpin yang dapat menginspirasi dan memotivasi anggota tim untuk mencapai kinerja yang lebih tinggi melalui pengaruh yang positif dan perubahan-nilai. Dalam konteks kepala sekolah, kepemimpinan transformasional mencakup pengembangan visi yang inspiratif, pemberdayaan anggota tim, serta pendekatan komunikasi yang efektif untuk meningkatkan kinerja tim pengajar. (Avolio & Yammarino, 2013).

Kepemimpinan kolaboratif adalah gaya kepemimpinan yang berusaha mengumpulkan masukan dan ide dari berbagai sumber sebelum mengambil keputusan atau mengambil tindakan. Kepemimpinan kolaboratif adalah bentuk manajemen yang relatif baru yang menempatkan pemimpin tradisional dalam peran fasilitator daripada penguasa otoriter.

Kepemimpinan kolaboratif merupakan cara yang praktis dan efektif untuk mengatasi masalah dan tantangan yang kompleks tersebut (Wilson, 2013). Kompleksitas yang terjadi akan mendorong kolaborasi dalam rangka pencapaian tujuan bersama. Masalah kompleks lain seperti tuntutan untuk selalu berubah sesuai kebutuhan pasar, menjadikan kepemimpinan

kolaboratif sebagai fitur fundamental dalam menghadapi perubahan, tidak terkecuali perubahan kurikulum dan implementasinya (Edwards dan Smith, 2008)

Tuntutan perubahan tersebut menyebabkan semua pihak perlu berinovasi. Terkait dengan hal tersebut, kepemimpinan kolaboratif merupakan elemen yang penting dalam proses kreasi bersama untuk mendorong perubahan dan mengelola masalah yang dihadapi (Jappinen, 2013) bahkan kepemimpinan kolaboratif memainkan peran penting dalam suatu keberhasilan (Edward dan Smith, 2008).

Inti dari kepemimpinan kolaboratif adalah kelompok yang bekerjasama menuju tujuan bersama yang dapat menciptakan strategi lebih baik dan membangun praktik yang bermakna secara efektif dibandingkan yang dapat dilakukan oleh satu orang saja.

2.6 Komitmen

Komitmen dalam penelitian ini dikonstruksikan berdasarkan deskripsi komitmen organisasi. Hal ini dikarenakan bahwa tempat kerja tenaga administrasi merupakan suatu organisasi.

Komitmen organisasional merupakan identifikasi dan keterlibatan yang relatif kuat terhadap organisasi. Komitmen adalah keinginan anggota organisasi untuk tetap mempertahankan keanggotaannya dalam organisasi tersebut dan bersedia bekerja keras demi pencapaian tujuan dari organisasi.

Steers dan Poster memandang komitmen sebagai suatu sikap. Menurut mereka orang yang memiliki komitmen adalah orang yang bersedia melibatkan diri terhadap organisasinya. Orang tersebut mau menyumbangkan segala sesuatu yang ada pada dirinya demi untuk kepentingan organisasi, dengan maksud agar organisasi tersebut tetap dalam keadaan baik.

Komitmen adalah sikap yang mencerminkan sejauh mana seorang individu mengenal dan terikat pada organisasinya. Pegawai-pegawai yang merasa lebih berkomitmen pada organisasi memiliki kebiasaan-kebiasaan yang bisa diandalkan, berusaha untuk tinggal lebih lama didalam organisasi, dan mencurahkan lebih banyak upaya dalam bekerja.

Komitmen merupakan janji yang tinggi bahwa seseorang akan mengabdikan diri dalam dunia pendidikan dengan sungguh-sungguh dalam keadaan yang bagaimana pun. Sehingga dengan seseorang memiliki komitmen maka seseorang tersebut dapat merasa aman dan nyaman dan menyenangkan dalam mengemban tugas dan fungsinya.

2.7 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Susanto (2022) menyatakan parlemen merujuk pada lembaga perwakilan rakyat. K.C. Wheare mengemukakan bahwa pengertian parlemen dan *legislature* sama, akan tetapi penggunaan nomenklatur *legislature* dapat menyesatkan fungsi dari lembaga tersebut tidak hanya membuat undang-undang, akan tetapi juga memiliki fungsi lainnya, mengawasi eksekutif (fungsi pengawasan), bahkan di dalam negara yang

mengatur sistem pemerintahan parlementer, lembaga ini bertugas membentuk pemerintahan (eksekutif). Di Indonesia, fungsi lembaga parlemen biasanya dibedakan ke dalam tiga fungsi yaitu: (1) fungsi legislasi, (2) fungsi pengawasan, dan (3) fungsi anggaran. Kekuasaan dewan dapat dikelompokkan dalam lima bagian: (1) legislatif, (2) administratif, (3) finansial, (4) investigasi, dan (5) *semi-judicial*.

Legislatif. Ekspresi legislatif yang paling otoritatif dan tidak dapat didelegasikan adalah kekuasaannya untuk membuat undang-undang dan peraturan. Mereka memiliki kekuatan hukum dan dapat ditegakkan dengan tindakan pengadilan. Pelanggaran mereka mengarah pada denda dan bahkan penjara, sesuai aturan dewan. Dewan mengatur (a) organisasi dan prosedur pemerintah daerah itu sendiri seperti pelaksanaan pemilihan umum, pengorganisasian departemen, pembentukan kantor, pensiun dan masalah layanan lainnya, (b) kehidupan publik lokal dengan memperhatikan kesehatan masyarakat, perumahan, kode bangunan, lisensi dan pengakuan pasar, perencanaan kota dan di beberapa negara, polisi, kontrol lalu lintas, dan (c) utilitas lokal, dan perdagangan.

Administratif. Dewan membentuk departemen dan mengendalikannya dalam segala bentuk pemerintah daerah. Ia menetapkan di beberapa negara, kebijakan umum dan aturan dan peraturan tentang layanan sipil. Ini masuk ke dalam kontrak, melakukan pembelian dan penjualan properti. Di pemerintah daerah tertentu ia membuat janji dan mengambil tindakan disilinder terhadap mereka. Di kota-kota Amerika dengan *Commission Plan*,

dewan secara kolektif menikmati kekuasaan administratif untuk para komisaris, yang mana adalah kepala departemen sebagai anggotanya. Terakhir, dengan mengadopsi anggaran, ia mengatur dan mengontrol administrasi.

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

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

Investigasi: Dewan lokal menjamin tanggung jawab dan administrasi responsif melalui berbagai perangkat investigasi. Itu bisa menjaga kecurangan, korupsi dan kelalaian dalam kinerjanya. Juga menunjuk komite

khusus untuk mengawasi dugaan dan *complain*. Pengadilan telah mengambil sebuah pandangan liberal dari kekuasaan investigasi dewan.

Semi-judicial: Kebanyakan dalam yurisdiksi dewan menyelesaikan pertikaian *electoral*. Mungkin disiplin dan mengeluarkan anggota atas pelanggaran aturan dan peraturan. Beberapa dewan dapat menghilangkan Presiden/Ketua/Walikota baik melalui suara atau *impeachment* (panggilan pertanggungjawaban). Dewan dan komitennya berfungsi sebagai pengadilan banding dalam kasus disilinder melawan staf.

Istilah dewan (*council*) telah banyak didefinisikan. Dalam pengertian populer itu adalah sebuah kumpulan orang yang bertemu untuk melakukan sebuah deliberasi atau pertimbangan-pertimbangan dan menawarkan nasehat. Pengertian itu memiliki konotasi gereja ketika itu menunjukkan sebuah pertemuan perwakilan gereja independen yang bertemu dengan mengambil pertimbangan serta membuat aturan-aturan atau hukum-hukum gereja. Sebagai sebuah istilah sekuler, dewan berlaku bagi sebuah kumpulan manusia yang dipilih untuk memberikan nasehat kedaulatan atau beberapa bentuk-bentuk penguasa lain. Dewan itu muncul untuk mewakili sebuah pertemuan legislatif dari lembaga pemerintahan, apakah itu sebuah otoritas daerah, sebuah universitas atau berbagai badan-badan korporasi lain. Sebagai sebuah badan perwakilan para anggota dari berbagai organisasi yang dipilih secara praktis atas dasar hak suara orang dewasa, dewan itu telah menjadi sebuah *a sine qua non of democracy*. Pertimbangan dalam istilah-istilah umum, dalam sebuah kebijakan demokrasi, dewan ada

pada semua tingkatan, nasional, pusat dan daerah, meskipun diistilahkan secara berbeda, parlemen atau kongres di tingkat nasional, pertemuan atau majelis di tingkat pusat dan dewan di tingkat daerah. Apapun yang menjadi terminologi, itu merupakan organ perwakilan utama yang memiliki fungsi paling penting di semua tingkatan dan pada semua yurisdiksi, dan bahwa semuanya sama yakni melakukan perundingan dan memutuskan masalah-masalah kebijakan, mengadopsi usulan-usulan, legislatif, administratif atau finansial dan bergerak dalam aparatur administratif (Muttalib, 1982).

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

diungkapkan, konvensi konstitusional, untuk perubahan formal, kami dipaksa berfungsi melalui lembaga yang rentan terhadap perubahan struktural yang relatif kecil, dan sebagian besar bukan terus menerus memberi model sistem pemerintahan dalam memenuhi kebutuhan kita, kita telah menyaksikan kelompok-kelompok kepentingan kita bermain melalui lembaga-lembaga yang berbeda satu sama lain, menggeser kekuatan mereka sekarang ke untuk membuat kemajuan. Karena itu, kami sebelumnya telah mendaftarkan secara komparatif perubahan dalam penampilan tiga lembaga konstitusional pemerintahan, tetapi kami telah menambahkan satu badan baru kepada mereka di luar konstitusi, dan sekarang telah menganggap salah satunya lebih bersifat sementara. Bahkan dalam perang sipil, dimana perpecahan kelas memotong jauh ke akar kehidupan sosial kita, kita hanya membawa keagungan temporer kepresidenan, dan jika undang-undang kemudian diikuti untuk mengikat kekuasaan kepresidenan dalam hal kepindahan dari kantor, itu juga telah menghilang tanpa meninggalkan kesan permanen.

2.7.1 Fungsi Legislasi.

Asshiddiqie (2006: 32-33) mengemukakan bahwa *legislation is an aggregate, not a simple production*. Namun sebelumnya Jeremy Bentham dan John Austin memberikan konsep legislasi sebagai *“any form of law-making”*. Karenanya bentuk peraturan yang ditetapkan oleh lembaga legislatif untuk maksud mengikat umum dapat dikaitkan dengan pengertian *“enacted law”*, *“statute”*, atau undang-undang dalam arti luas. Dalam

pengertian itu, fungsi legislasi merupakan suatu fungsi dalam pembentukan perundang-undangan, lebih lanjut menurut Jimly Asshiddiqie yang mengemukakan bahwa fungsi legislasi menyangkut empat bentuk kegiatan, yaitu:

1. Prakarsa pembuatan peraturan daerah (*legislative initiation*)
2. Pembahasan rancangan peraturan daerah (*law making process*);
3. Persetujuan atas pengesahan rancangan peraturan daerah (*law enactment approval*);
4. Pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya.

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

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

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

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

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

Peraturan daerah harus pula memperhatikan tata cara teknik berupa: (1) ketetapan yang meliputi: ketetapan struktur, ketetapan pertimbangan, ketetapan dasar hukum, ketetapan bahasa atau peristilahan, ketetapan huruf, dan ketetapan tanda baca, (2) aplikasi yaitu: bahwa peraturan daerah harus mempertimbangkan dukungan lingkungan, baik lingkungan

pemerintahan yang akan melaksanakan seperti ketenagaan, keuangan, dan keorganisasian pada masyarakat tempat peraturan daerah itu akan berlaku misalnya, kondisi masyarakat dan sebagainya. Peraturan daerah harus memberikan kepastian, baik segi pemerintahan maupun masyarakat dengan memperhitungkan pula aspek penegaknya.

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

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

panitia khusus atas nama DPRD terhadap tanggapan pemerintah dan anggota DPRD.

3. Tahap III, dilakukan dalam rapat komisi, gabungan komisi atau panitia khusus yang dilakukan secara; (a) bersama-sama dengan pemerintah bila rancangan perda merupakan prakarsa pemerintah, (b) intern dan apabila dipandang perlu dilakukan secara bersama-sama dengan pemerintah.
4. Tahap IV, dilakukan dalam rapat pleno, dengan materi pembicaraan adalah: (a) pendapat akhir praksis, (b) pengambilan keputusan, (c) sambutan pemerintah (Lauddin Marsuni, 2006: 61-33).

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

DPRD dalam fungsi legislasi idealnya harus profesional, indikatornya

sebagai berikut; (1) DPRD harus terbuka untuk menerima berbagai masukan dari masyarakat, baik secara individu maupun melalui institusi infrastruktur politik yang ada, (2) DPRD harus menerima perbedaan aspirasi dari masyarakat, dan menyikapinya sebagai wujud dari semangat kebhinekaan, (3) DPRD harus menerapkan transparansi dalam proses perumusan berbagai peraturan daerah yang dibuat, peraturan daerah yang telah dibuat harus disosialisasikan terlebih dahulu sebelum diimplementasikan, (4) Idealnya inisiatif peraturan daerah harus lebih banyak datang dari DPRD, (5) DPRD harus menguasai berbagai persoalan yang dihadapi oleh daerah, (6) DPRD harus mengetahui karakteristik dan potensi riil yang dimiliki daerah, dan (7) DPRD harus mampu mengartikulasi berbagai aspirasi yang berkembang di kalangan masyarakat.

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

Maka dari itu, jika ada komitmen dan keinginan yang kuat dalam

upaya meningkatkan optimalisasi dalam fungsi legislasi, alat kelengkapan panitia legislasi di DPRD hendaknya dipersamakan dengan alat-alat kelengkapan DPRD lainya yang telah ada dan ditetapkan keberadaannya bersifat tetap, alat kelengkapan ini dipandang perlu jika ada komitmen untuk melakukan penguatan fungsi legislasi di DPRD. Tugas-tugas dari alat kelengkapan ini adalah:

1. Menyusun program legislasi daerah yang memuat daftar urutan rancangan peraturan daerah untuk satu masa keanggotaan dan prioritas setiap tahun anggaran, yang selanjutnya dilaporkan dalam rapat paripurna untuk ditetapkan dengan keputusan ketua DPRD;
2. Menyiapkan rancangan peraturan daerah usul inisiatif DPRD berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan;
3. Melakukan pengharmonisan, pembulatan dan pemantapan konsepsi rancangan peraturan daerah yang diajukan anggota, komisi, dan penggabungan komisi sebelum rancangan peraturan daerah tersebut disampaikan kepada pimpinan dewan;
4. Memberikan pertimbangan terhadap pengajuan rancangan peraturan daerah yang diajukan oleh anggota, komisi, dan gabungan komisi di luar rancangan peraturan daerah yang terdaftar dalam program legislasi daerah atau prioritas peraturan daerah tahun berjalan;
5. Melakukan pembahasan dan perubahan/penyempurnaan rancangan peraturan secara khusus ditugaskan panitia musyawarah.
6. Melakukan penyebarluasan dan mencari masukan untuk rancangan

peraturan daerah yang sedang dan/atau yang akan dibahas dan sosialisasi rancangan peraturan daerah yang telah disahkan;

7. Mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap materi peraturan daerah melalui koordinasi dengan komisi.
8. Menerima masukan dari masyarakat baik tertulis maupun lisan mengenai rancangan peraturan daerah;
9. Memberikan pertimbangan terhadap rancangan peraturan daerah yang sedang dibahas oleh gubernur atau bupati/ walikota dan DPRD;
10. Menginventarisasi masalah hukum dan peraturan perundang-undangan pada akhir masa keanggotaan DPRD untuk dipergunakan sebagai bahan oleh panitia legislasi pada masa keanggotaan berikutnya (*Dilah 2008: 91-93*).

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

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

karena itu tinggal bagaimana komitmen bapak/ibu anggota dewan di daerah untuk terus mendorong dan mengakselerasi terwujudnya alat kelengkapan ini untuk mengoptimalkan fungsi legislasi di DPRD. Ke depannya ini diharapkan bahwa dengan perubahan regulasi dan kebutuhan penguatan legislasi daerah, alat kelengkapan panitia legislasi di DPRD-DPRD, dalam upaya penguatan fungsi legislasi DPRD, harus pula didukung oleh adanya pendanaan/anggaran yang cukup (*Jurnal-Widiastuti, Dilah. 2008: 97*).

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

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

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

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

1. Pengaturan yang dapat mengurangi hak dan kebebasan warga negara
2. Pengaturan yang dapat membebani harta kekayaan warga negara.
3. Pengaturan mengenai pengeluaran-pengeluaran oleh penyelenggara negara.

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

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

Di Indonesia fungsi legislasilah yang paling dianggap penting dari

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

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

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

Jika mengacu pada fungsi dewan, ada tiga hal yang melekat padanya, yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Fungsi-fungsi tersebut secara intens melekat pada tugas komisi selain alat

kelengkapan dewan yang lain.

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

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

Ketentuan lebih rinci yang terkait dengan tugas dan kewenangan ini biasanya diatur dalam Peraturan Tata Tertib Dewan. Untuk menunjang perancangan dan pembahasan peraturan daerah tersebut, komisi dapat melakukan kunjungan kerja dalam rangka mencari dan menjaring aspirasi

masyarakat yang terkait dengan substansi metode rancangan peraturan daerah yang akan dibahas. Selain itu komisi juga dapat melakukan rapat kerja dan dengar pendapat untuk melakukan pendalaman materi terhadap rancangan peraturan daerah yang dibahas.

2.7.2 Fungsi Anggaran.

Fungsi anggaran (*budgeting function*) diselenggarakan DPRD dan diwujudkan dalam bentuk membahas serta menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) bersama KDH. Fungsi anggaran yang diselenggarakan DPRD sangat penting untuk dilakukan secara cermat, mengingat banyak kebocoran keuangan daerah, karena pada tataran perencanaan anggaran sering terjadi kebocoran. Ruang dan peluang kebocoran APBD perlu secara dini dideteksi oleh DPRD secara cermat agar pada tataran implementasi penggunaan anggaran daerah sudah dibingkai aturan keuangan yang sistematis.

Hal ini akan lebih efektif bila dilakukan oleh DPRD, karena DPRD memiliki hak dan kesempatan secara konstitusional untuk memeriksa dan memperbaiki rancangan pengelolaan, yaitu keuangan daerah yang menjadi materi APBD. Hal ini perlu dilakukan berangkat dari asumsi bahwa tidak ada satu rupiah pun uang daerah yang didapat dan dibelanjakan tanpa diketahui oleh rakyat lewat lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Dadang, 2016: 18-19).

Sedangkan menurut Jimly Asshiddiqie (dalam Susanto, 2013: 61-62) menyebutkan hak *budget* parlemen adalah hak konstitusional yang dimiliki

oleh parlemen untuk menentukan pendapat, pembelanjaan negara dan perpajakan serta melakukan pengawasan umum terhadap anggaran pendapatan dan perbelanjaan negara. Sementara itu Jesse Burkhead menyatakan di Amerika Serikat, proses *budget* sebagai cara penggunaan anggaran negara yang akan digunakan untuk berbagai keperluan pada umumnya oleh pemerintah, yang ditetapkan oleh *Congres* untuk tahun *fiscal* yang akan datang. Dari segi pengalaman di Amerika Serikat, proses *budget* disebut juga *the budget sequence*, terdiri dari: (1) *formulation budget*, (2) *enactment of the budget*, (3) *execution of the budget*, (4) *postaudir of the budget*. Dengan demikian, hak *budgeting* parlemen merupakan hak untuk membahas dan memberikan persetujuan mencakup penentuan penganggaran sampai dengan pengawasan terhadap pelaksanaan penggunaan anggaran tersebut.

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

1. Derasnya tuntutan politik pasca reformasi terhadap pelayanan masyarakat secara ekonomis, efisien, efektif, transparan, akuntabel dan responsif.
2. Diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang

Pemerintahan Daerah dan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah.

3. Dengan diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Daerah.
4. Sistem, prosedur, format, dan struktur APBD yang berlaku selama ini kurang mampu mendukung tuntutan perubahan.
 - a. Anggaran negara merupakan gambaran dari kebijakan pemerintah yang dinyatakan dalam ukuran uang, baik kebijaksanaan pengeluaran pemerintah untuk suatu periode di masa depan maupun kebijakan penerimaan pemerintah untuk menutupi pengeluaran tersebut.
 - b. Dengan anggaran negara dapat diketahui realisasi pelaksanaan kebijakan pemerintah di masa yang lalu.
 - c. Dengan anggaran negara dapat diketahui tercapai atau tidaknya kebijakan pemerintah. Di masa lalu dan yang akan datang.

Sedangkan menurut Mostopadidjaja (2003: 81) menyatakan bahwa besarnya peran anggaran negara khususnya anggaran belanja pembangunan setidaknya bisa dilihat dari dua segi yaitu: (1) segi kuantitatif, berupa jumlah investasi yang cukup besar, (2) segi realisasi konkret dari politik pembangunan yang menentukan kualitas hidup dan penghidupan bangsa masa sekarang dan masa yang akan datang.

Selanjutnya Mustopadidjaja (2003: 83) mengemukakan bahwa fungsi anggaran negara sebagai berikut; (1) anggaran negara berfungsi sebagai

pedoman bagi pemerintah dalam mengelola negara untuk satu periode dimasa yang akan datang, (2) anggaran negara berfungsi sebagai alat pengawasan bagi masyarakat terhadap kebijakan yang dipilih pemerintah, (3) anggaran negara berfungsi sebagai alat pengawas bagi masyarakat terhadap kemampuan pemerintah dalam melaksanakan kebijakan yang telah dipilihnya.

Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang direvisi dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dan yang terbaru Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara pusat dengan daerah memberikan petunjuk dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) sebagai rancangan kegiatan tahunan pemerintah daerah baik rutin maupun pembangunan sekaligus perumusan awal tentang perkiraan jumlah penerimaan dan sumber pendapatan daerah yang akan datang dilaksanakan dalam tahun anggaran tertentu. Oleh karena itu, perlu nuansa keterbukaan dan peningkatan peran serta berbagai komponen masyarakat di daerah. Eksekutif dan legislatif tidak dapat begitu saja menyusun dan mengesahkan rancangan anggaran, sebab seperti kebijakan publik lain, anggaran sangat mungkin menjadi instrumen politik apabila tidak diikuti penegak instansi dan akuntabilitas penyelenggaraan negara di tingkat daerah (ADKASI, 2003: 78).

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

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

2.7.3 Fungsi Pengawasan.

Menurut George R. Terry (2006: 65) mengartikan pengawasan sebagai mendeterminasi apa yang telah dilaksanakan, artinya mengevaluasi prestasi kerja apabila perlu, dengan menerapkan tindakan-tindakan korektif sehingga hasil pekerjaan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Hadari Nawawi (2001: 55-56) mengemukakan bahwa pengawasan ialah merupakan proses atau rangkaian kegiatan pemantapan, pemeriksaan, dan evaluasi terhadap kondisi yang dihasilkan sebagai sasaran. Proses itu secara keseluruhan berlangsung sebagai suatu sistem yang di dalamnya terdapat beberapa unsur atau elemen yang saling berkaitan atau saling berinteraksi sebagai satu kesatuan.

Kegiatan pemantauan, pemeriksaan, dan evaluasi yang berhasil tidak sekedar dicerminkan oleh kemampuan pengawasan mengungkapkan

kekurangan, kesalahan, penyelewengan yang dilakukan. Hasil pengawasan harus ditengahkan secara objektif karena tidak mustahil ditemukan pula hal-hal yang bersifat positif berupa keberhasilan, kreativitas, dan inisiatif. Untuk itu setiap pengawas harus memiliki kemampuan membandingkan temuannya dan tolak ukur mengenai kegiatan yang dipantau, diperiksa, dan dievaluasinya termasuk juga yang relevansi pelaksanaan kegiatan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sedangkan Menurut Donnelly (2013) yang mengelompokkan pengawasan menjadi 3 tipe pengawasan sebagai berikut:

1. Pengawasan Pendahuluan (*Preliminary Control*).

Pengawasan pendahuluan (*preliminary control*), yakni pengawasan yang terjadi sebelum kerja dilakukan. Dimana pengawasan pendahuluan bisa menghilangkan penyimpangan penting pada kerja yang diinginkan, yang dihasilkan sebelum penyimpangan tersebut terjadi. Pengawasan pendahuluan juga mencakup segala upaya manajerial untuk memperbesar kemungkinan hasil aktual akan berdekatan hasilnya dibandingkan dengan hasil-hasil yang direncanakan (Donnelly, 2013).

Memusatkan perhatian pada masalah mencegah timbulnya deviasi-deviasi pada kualitas serta kuantitas sumber-sumber daya yang digunakan pada organisasi-organisasi. Sumber daya ini harus memenuhi syarat-syarat pekerjaan yang ditetapkan oleh struktur

organisasi yang bersangkutan. Diharapkan dengan manajemen akan menciptakan kebijakan dan prosedur serta aturan yang ditujukan untuk menghilangkan perilaku yang menyebabkan hasil kerja yang tidak diinginkan. Dengan demikian, maka kebijakan merupakan pedoman yang baik untuk tindakan masa mendatang. Pengawasan pendahuluan meliputi; pengawasan pendahuluan sumber daya manusia, pengawasan pendahuluan bahan-bahan, pengawasan pendahuluan modal dan pengawasan pendahuluan sumber-sumber daya finansial (Donnelly, 2013).

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

Pengawasan pada saat kerja berlangsung (*cocurrent control*) adalah pengawasan yang terjadi ketika pekerjaan dilaksanakan. Memonitor pekerjaan yang berlangsung untuk memastikan bahwa sasaran telah dicapai. *Concurrent control* terutama terdiri dari tindakan para *supervisor* yang mengarahkan pekerjaan para bawahan mereka. *Direction* berhubungan dengan tindakan-tindakan para manajer sewaktu mereka berupaya untuk. Mengajarkan kepada para bawahan mereka bagaimana cara penerapan metode serta prosedur yang tepat dan mengawasi pekerjaan mereka agar pekerjaan dilaksanakan sebagaimana mestinya (Donnelly, 2013).

3. Pengawasan *Feed Back* (*Feed Back Control*).

Pengawasan *Feed Back* (*feed back control*) yaitu pengawasan dengan mengukur hasil dari suatu kegiatan yang telah dilaksanakan,

guna mengukur penyimpangan yang mungkin terjadi atau tidak sesuai dengan standar. Pengawasan yang dipusatkan pada kinerja organisasional dimasa lalu. Tindakan korektif ditujukan ke arah proses pembelian sumber daya atau operasi aktual. Sifat kas dari metode pengawasan *feed back* (umpan balik) adalah bahwa dipusatkan perhatian pada hasil-hasil historikal, sebagai landasan untuk mengoreksi tindakan-tindakan masa mendatang (Donnelly, 2013).

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

Pada hakikatnya terdapat beberapa macam pengawasan yang dikemukakan para ahli di tinjau dari beberapa aspek sebagai berikut: (1) subjek pengawasan, (2) objek pengawasan, dan (3) waktu pengawasan.

1. Subjek pengawasan dibedakan dalam dua jenis sebagai berikut: (1) pengawasan internal yaitu: yang dilakukan oleh suatu badan/lembaga pengawasan terhadap organ-organ dalam tubuh suatu organisasi, (2) pengawasan eksternal yaitu: pengawasan dilakukan oleh perangkat pejabat atau lembaga pengawasan di luar suatu unit organisasi. Kedua jenis pengawasan ini disebut pengawasan formal, sebab yang melakukan pengawasan ini adalah badan/lembaga yang mempunyai

kedudukan formal, seperti Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP).

2. Objek pengawasan dibedakan dalam dua jenis kegiatan sebagai berikut (1) pengawasan langsung, yaitu pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan/pimpinan dalam suatu organisasi terhadap bawahannya secara langsung dalam pelaksanaan pekerjaan di tempat berlangsungnya pekerjaan, (2) pengawasan tidak langsung adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat/ pimpinan organisasi tanpa mendatangi objek yang diawasi/diperiksa. Lazimnya aparat/pimpinan yang melakukan pengawasan tidak langsung memeriksa, pelaksanaan pekerjaan berdasarkan laporan yang tiba kepadanya dengan mempelajari serta menganalisis laporan atau dokumen yang berhubungan dengan objek yang diawasi.
3. Waktu pengawasan yakni berdasarkan saatnya pengawasan dilaksanakan atau pengawasan dilakukan pada saat waktu tertentu. Ditinjau dari segi waktu pelaksanaan pengawasan dibedakan dalam dua jenis sebagai berikut: (1) pengawasan preventif, adalah pengawasan yang dilakukan, dengan tujuan untuk menghindari berbagai penyelewengan, penyimpangan, dan kesalahan yang mungkin dapat terjadi, dengan kata lain pengawasan preventif adalah tindakan pencegahan terhadap hal-hal yang tidak dikehendaki terjadinya dalam suatu pekerjaan, dan (2) pengawasan reaktif adalah pengawasan yang dilakukan setelah adanya pekerjaan, dengan

maksud untuk menjamin kelangsungan pelaksanaan pekerjaan agar hasilnya sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya.

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

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

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

2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di daerah dianggap tidak sesuai lagi dengan prinsip penyelenggaraan otonomi daerah dan perkembangan keadaan, sehingga perlu diganti. Kedudukan DPRD menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah (1) DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila, (2) DPRD sebagai badan legislatif daerah

berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari pemerintah daerah.

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

2.8 Penelitian Terdahulu

Penelitian terkait studi kinerja lembaga dalam menganalisis fenomena yang terjadi pada lembaga pemerintah khususnya pada lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) masih jarang dilakukan sebelumnya, namun terdapat beberapa penelitian terdahulu yang berkaitan dengan perspektif kinerja lembaga dengan berbagai teori yang relevan dengan studi ini telah dilakukan.

Tabel 2.3
Penelitian Terdahulu

No.	Peneliti Dan Tahun Penelitian	Hasil Penelitian Terdahulu	Relevansi	Perbedaan
1	Siardin (2005)	Kinerja DPRD dipengaruhi oleh faktor dukungan kapasitas anggota DPRD, dukungan kelembagaan DPRD dalam pelaksanaan tugas DPRD dan dukungan sistem penganggaran DPRD dalam menunjang tugas dan fungsi DPRD, dukungan kelembagaan DPRD dalam melaksanakan tugas DPRD	Sama-sama meneliti terkait kinerja lembaga DPRD, metode penelitian yang digunakan kualitatif	Penelitian ini menggunakan teori berbeda, yaitu teori <i>capacity building</i> yang dikemukakan oleh Lisanne Brown, et al (2001)
2	Agus Dwijayanto (2003)	Kinerja pelayanan publik di ketiga provinsi yaitu: daerah Sulawesi Tenggara, Yogyakarta, dan Sumatera Barat, sebagaimana ditunjukkan oleh penelitian ini masih sangat buruk	Sama-sama meneliti terkait kinerja, metode penelitian yang digunakan kualitatif	Penelitian ini menggunakan teori berbeda, yaitu teori <i>capacity building</i> yang dikemukakan oleh Lisanne Brown, et al (2001)
3	Saprudin (2023)	Hasil penelitian menunjukkan dimensi <i>personality trait</i> , perilaku dan <i>outcome</i> DPRD dalam menjalankan fungsi legislasi belum efektif sehingga perlu ditingkatkan.	Sama-sama meneliti terkait kinerja DPRD, metode penelitian yang digunakan kualitatif	Penelitian ini menggunakan teori berbeda, yaitu teori <i>capacity building</i> yang dikemukakan oleh Lisanne Brown, et al (2001)

No.	Peneliti Dan Tahun Penelitian	Hasil Penelitian Terdahulu	Relevansi	Perbedaan
4	Burhanuddin (2008)	Kurang optimalnya kinerja birokrasi pemerintah daerah terhadap pelayanan publik, ditinjau dari aspek responsivitas, responsibilitas, dan akuntabilitas; Faktor-faktor struktur organisasi, sumber daya manusia, finansial dan partisipasi masyarakat memberikan hubungan yang berarti terhadap kinerja pelayanan publik; dan Belum optimalnya partisipasi masyarakat disebabkan masih rendahnya partisipasi masyarakat.	Sama-sama meneliti terkait kinerja, metode penelitian yang digunakan kualitatif	Penelitian ini menggunakan teori berbeda, yaitu teori <i>capacity building</i> yang dikemukakan oleh Lisanne Brown, et al (2001)

Sumber : Penelitian terdahulu, 2022

Berdasarkan penelitian terdahulu maka penelitian ini memiliki perbedaan yang signifikan. Dimana penelitian ini menggunakan pendekatan *capacity building* atau pengembangan kapasitas dalam mengukur kinerja institusi publik. Pendekatan ini adalah pendekatan baru dalam menganalisis kinerja organisasi. Pendekatan pengembangan kapasitas sangat penting untuk mengukur kinerja organisasi sekaligus meningkatkan kapasitas organisasi publik.

2.9 Kerangka Pikir

Implementasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah melimpahkan sebagian kewenangan pemerintahan kepada pemerintah daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan secara otonom. Institusi DPRD berperan penting dalam mewakili dan mengakomodir kepentingan rakyat dan menjalankan fungsinya. Dimana fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai lembaga pemerintah daerah secara umum dapat diklasifikasikan ke dalam tiga fungsi yaitu legislasi, penganggaran dan pengawasan.

Kualitas kinerja institusi DPRD memiliki dampak yang bersifat *multiplier effect* diantaranya pembangunan daerah, kesejahteraan masyarakat hingga berdampak pada tingkat kepercayaan publik. Kinerja DPRD Provinsi Kalimantan Utara dalam penelitian dianalisis dengan menggunakan pendekatan pengembangan kapasitas institusi. Pendekatan ini relevan untuk mengukur kinerja institusi dan sekaligus meningkatkan kinerja institusi publik. Kelebihan pendekatan ini karena dianggap komprehensif karena elemen dalam pendekatan pengembangan kapasitas ini mencakup berbagai aspek kinerja institusi. Lisanne Brown, dkk (2001) menjelaskan bahwa pengembangan kapasitas adalah pendekatan yang secara komprehensif menganalisis kapasitas pada level institusi dan individu dalam institusi sehingga mampu menciptakan kinerja yang optimal.

Pendekatan ini jika dianalisis, sangat relevan untuk digunakan untuk menganalisis fenomena kinerja institusi DPRD dalam pembentukan produk

hukum daerah. Lebih lanjut Lisanne Brown, dkk (2001) menjelaskan bahwa dalam menganalisis kapasitas organisasi dalam kaitannya dengan kinerja organisasi meliputi: *input*, proses, *output* dan hasil antara (*intermediate outcome*) dan dampak (*ultimate outcomes*). diuraikan sebagai berikut:

1. *Input* : sumber daya organisasi yang meliputi anggaran, sumber daya manusia, fasilitas, orientasi kebijakan yang menjadi prasyarat dalam kapasitas pada berbagai level yaitu sistem ,organisasi, dan individu.
2. *Process* : Aktivitas organisasi yang mempergunakan berbagai sumber daya (*input*) organisasi dalam rangka mencapai tujuan yang diharapkan.
3. *Output* : hasil atau produk yang dihasilkan oleh organisasi
4. *Intermediate outcomes* : berkaitan dengan hasil jangka pendek yang ingin dicapai oleh organisasi setelah adanya pengembangan kapasitas yang mendorong peningkatan kinerja
5. *Ultimate outcomes* : Hasil jangka panjang yang ingin dicapai setelah kinerja organisasi ditingkatkan.

Selain kelima elemen tersebut penulis memandang berdasarkan temuan awal penelitian bahwa sangat penting untuk mempertimbangkan aspek atau elemen kepemimpinan dan komitmen untuk menunjang efektivitas kinerja anggota DPRD dalam pembentukan produk hukum daerah, karena tanpa kepemimpinan dan komitmen yang kuat, maka kinerja DPRD tidak akan membaik, hal ini sejalan dengan upaya peningkatan kapasitas anggota DPRD.

Sebagaimana tujuan penelitian yaitu mendeskripsikan dan menganalisis kinerja institusi DPRD Provinsi Kalimantan Utara dalam pembentukan produk hukum daerah dengan menggunakan teori kapasitas organisasi dan dipadukan dengan konsep dan literatur DPRD sebagaimana regulasi yang berlaku. Di bawah ini ditunjukkan kerangka pikir penelitian sebagai berikut:

Gambar 2.2
Kerangka Pikir Penelitian

