

**ANALISIS KINERJA DPRD DALAM PROSES PEMBUATAN
KEBIJAKAN PERATURAN DAERAH**
(Studi Kasus di Kota Padangsidempuan Periode 2004 - 2009)

TESIS

OLEH

RIKA HANNUM NASUTION
NPM. 111801071



PROGRAM STUDI MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS MEDAN AREA
MEDAN
2013

**UNIVERSITAS MEDAN AREA
PROGRAM PASCASARJANA
PROGRAM STUDI MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK**

HALAMAN PERSETUJUAN

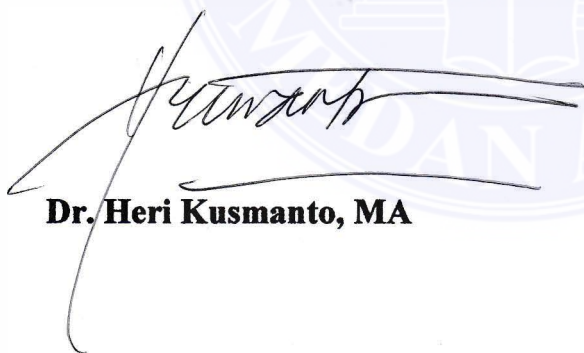
Judul : Analisis Kinerja DPRD dalam Proses Pembuatan Kebijakan Peraturan Daerah (Studi Kasus di Kota Padangsidempuan Periode 2004 - 2009)

Nama : Rika Hannum Nasution

NPM : 111801071

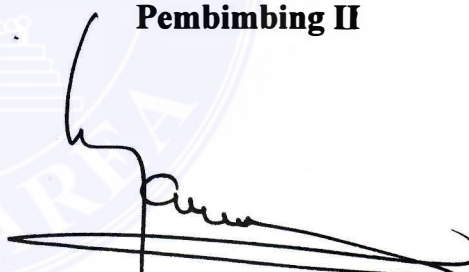
Menyetujui

Pembimbing I




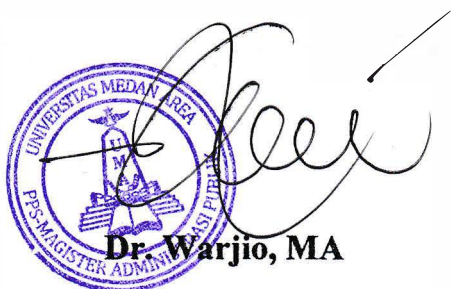
Dr. Heri Kusmanto, MA

Pembimbing II




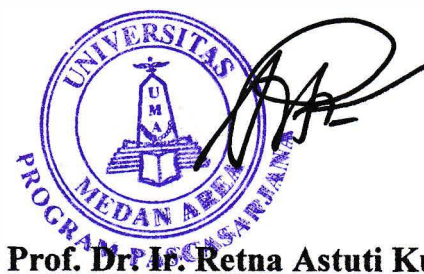
Drs. Usman Tarigan, MS

**Ketua Program Studi
Magister Administrasi Publik**



Dr. Warjio, MA

Direktur



Prof. Dr. Ir. Retna Astuti Kuswardani, MS

Telah diuji pada Tanggal 21 Mei 2013

Nama : Rika Hannum Nasution

NPM : 111801071



Panitia Penguji Tesis :

Ketua : Drs. Kariono, MA

Sekretaris : Ir. Azwana, MP

Pembimbing I : Dr. Heri Kusmanto, MA

Pembimbing II : Drs. Usman Tarigan, MS

Penguji Tamu : Dr. Warjio, MA

PERNYATAAN KEORISINILAN

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Rika Hannum Nasution
NPM : 111801071

Dengan ini menyatakan bahwa Tesis ini dengan judul :

“Analisis Kinerja DPRD dalam Proses Pembuatan Kebijakan Peraturan Daerah (Studi Kasus di Kota Padangsidempuan Periode 2004 - 2009)”

Adalah benar merupakan hasil penelitian yang saya kerjakan sendiri tanpa meniru atau menjiplak hasil penelitian orang lain.

Apabila di kemudian hari bahwa tesis ini tidak orisinil dan merupakan hasil plagiat, maka saya bersedia di cabut gelar magister yang saya peroleh.

Demikian pernyataan ini saya perbuat dengan sebenarnya.

Medan, Juni 2013

Yang menyatakan,



Rika Hannum Nasution

ABSTRAK

ANALISA KINERJA DPRD DALAM PROSES PEMBUATAN KEBIJAKAN PERATURAN DAERAH (STUDI KASUS DI KOTA PADANGSIDIMPUAN PERIODE 2004 – 2009)

Nama : Rika Hannum Nasution

Program : Magister Administrasi Publik

Pembimbing I : Dr. Heri Kusmanto, MA

Pembimbing II : Drs. Usman Tarigan, Ms

Yang menjadi masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana kinerja DPRD dalam proses pembuatan kebijakan dalam bentuk Perda dan apakah kebijakan yang dibuat DPRD dalam wujud Perda sudah sesuai atau tidak dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat Kota Padangsidempuan. Sedangkan tujuan penelitian adalah untuk mengetahui bagaimana kinerja DPRD Kota Padangsidempuan dalam proses pembuatan kebijakan dalam bentuk Perda serta untuk mengetahui kebijakan yang dibuat oleh DPRD dalam wujud Perda sudah sesuai atau tidak dengan aspirasi masyarakat Kota Padangsidempuan.

Jenis penelitian ini adalah penelitian eksploratif melalui pendekatan kualitatif. Sedangkan teknik pemilihan informan dilakukan melalui teknik purposif dan teknik pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam dan dokumentasi. Adapun teknik analisa data yang digunakan adalah triangulasi.

Berdasarkan hasil penelitian diketahui tidak ada satupun kebijakan yang ditetapkan dari 50 Perda yang ditetapkan dalam masa periode DPRD (2004 – 2009) yang terkait langsung dengan kepentingan masyarakat seperti peningkatan pelayanan dan kebutuhan dasar masyarakat dalam bidang kesehatan, pendidikan ataupun kebutuhan sandang pangan lainnya. Perda yang ditetapkan hanya menyangkut pemerintahan daerah, tugas dan tata kerja perangkat daerah, penetapan, perhitungan, dan perubahan APBD serta retribusi daerah.

Dengan ukuran produk kebijakan dalam bentuk Perda yang ditetapkan dapat dikatakan bahwa kinerja DPRD Kota Padangsidempuan belum maksimal terutama dalam melaksanakan fungsi legislasi yang terkait dengan kepentingan masyarakat yang semestinya dapat dilakukan DPRD sebagai lembaga yang mewakili kepentingan rakyat.

Kata Kunci : Kinerja, Kebijakan.

KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur penulis sampaikan kehadirat ALLAH SWT yang berkat rahmat dan karuniaNya penulis dapat menyelesaikan Tesis ini sebagai suatu syarat untuk memperoleh gelar Magister Administrasi Publik pada Program Pascasarjana Universitas Medan Area.

Tesis ini berjudul **“ANALISIS KINERJA DPRD DALAM PROSES PEMBUATAN KEBIJAKAN PERATURAN DAERAH (STUDI KASUS DI KOTA PADANGSIDIMPUAN PERIODE 2004 – 2009)”**.

Penulis menyadari bahwa dalam penulisan Tesis ini masih dirasakan sekali banyak kekurangan dan kelemahan, mengingat keterbatasan penulis. Dalam penyusunan Tesis ini penulis banyak mendapat bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak terutama terima kasih yang terhormat kepada Bapak Dr. Heri Kusmanto, MA selaku Pembimbing I dan Bapak Drs. Usman Tarigan, MS selaku Pembimbing II yang sabar memberikan curahan ilmu yang tak ternilai harganya dengan tulus ikhlas, penuh ketelitian dan kesungguhan.

Selanjutnya penulis juga menyampaikan terima kasih dan penghargaan setulus – tulusnya kepada :

1. Bapak Prof. DR. H.M. Ya'kub Matondang, MA, selaku Rektor Universitas Medan Area.
2. Ibu Prof. DR. Ir. Retna Astuti Kuswardani, MS, selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Medan Area.
3. Bapak Dr. Warjio, MA, selaku Ketua Program Studi Magister Administrasi Publik Universitas Medan Area.
4. Para Staf Pengajar Program Pascasarjana Magister Administrasi Publik Universitas Medan Area.
5. Para Pegawai Administrasi pada Program Pascasarjana Magister Administrasi Publik Universitas Medan Area.
6. Bapak Walikota Kota Padangsidimpuan.
7. Bapak Ketua DPRD Kota Padangsidimpuan.
8. Bapak dan Ibu Anggota DPRD Kota Padangsidimpuan.
9. Bapak Sekretaris Dewan beserta Staf Sekretariat Kota Padangsidimpuan.

10. Bapak Kepala Bagian Hukum Sekretaris Daerah Kota Padangsidempuan.

Pada kesempatan ini khususnya penulis menyampaikan rasa hormat yang tak terhingga kepada Kedua Orangtua dan Mertua atas pengertian, doa dan dorongan selama penulis mengikuti pendidikan Program Pascasarjana demikian juga buat suami tercinta Rizal Ashari Pasaribu S.Sos dan seluruh keluarga yang selalu berdoa dan memberikan dorongan dan semangat untuk keberhasilan penulis.

Penulis berharap semoga bantuan, bimbingan, nasehat, dan kebaikan yang telah diberikan kepada penulis mendapat balasan dari ALLAH SWT.....Amin.

Akhirnya penulis berharap semoga tulisan ilmiah ini dapat memberikan manfaat bagi kita semua,

Medan, Mei 2013

Penulis

Rika Hannum Nasution

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN PERSETUJUAN	i
ABSTRAK	ii
KATA PENGANTAR.....	iii
DAFTAR ISI	v
DAFTAR TABEL	vii
BAB I PENDAHULUAN	
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Perumusan Masalah.....	7
1.3. Tujuan Penelitian.....	7
1.4. Manfaat Penelitian.....	8
1.5. Kerangka Pemikiran.....	8
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
2.1. Pengertian Kinerja.....	11
2.1.1. Pengukuran Indikator Kinerja	12
2.1.2. Faktor – Faktor yang Mempengaruhi Kinerja.....	14
2.2. DPRD Sebagai Lembaga Perwakilan Rakyat.....	16
2.3. Hak, Fungsi, Tugas dan Wewenang	22
2.4. Pengertian Kebijakan.....	26
BAB III METODE PENELITIAN	
3.1. Metode Penelitian	30
3.1.1. Jenis Penelitian.....	30
3.1.2. Kerangka Konsep	31
3.1.3. Teknik Pemilihan Informan	32

3.2.	Teknik Pengumpulan Data	33
3.2.1.	Wawancara Mendalam	33
3.2.2.	Dokumentasi.....	34
3.3.	Teknik Analisa Data	34

BAB IV TEMUAN DATA DAN PENELITIAN

4.1.	Gambaran Umum Kota Padangsidempuan	36
4.1.1.	Sejarah Kota Padangsidempuan.....	36
4.1.2.	Kronologis Pembentukan Kota Padangsidempuan.....	38
4.1.3.	Visi dan Misi	39
4.1.4.	Kondisi Wilayah.....	40
4.2.	Gambaran Umum DPRD Kota Padangsidempuan	42
4.2.1.	Susunan, Kedudukan, Fungsi dan Wewenang, Hak dan Kewajiban	41
4.2.2.	Alat Kelengkapan dan Fraksi	50
4.3.	Analisis Terhadap Produk Kebijakan DPRD Periode 2004 – 2009	61
4.4.	Penyusunan dan Penetapan Peraturan Daerah.....	74
4.5.	Analisis Terhadap Kinerja DPRD dalam Proses Pembuatan Kebijakan.....	78

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

5.1.	Kesimpulan.....	82
5.2.	Saran – Saran	83

DAFTAR TABEL

HALAMAN

Tabel 4.1.	Susunan Pimpinan DPRD Kota Padangsidimpuan Periode 2004 – 2009.....	50
Tabel 4.2.	Susunan Anggota Panitia Musyawarah DPRD Kota Padangsidimpuan Periode 2004 – 2009.....	51
Tabel 4.3.	Nama – Nama Anggota Komisi DPRD Kota Padangsidimpuan Periode 2004– 2009.....	54
Tabel 4.4.	Susunan Anggota Badan Kehormatan DPRD Kota Padangsidimpuan Periode 2004 - 2009.....	55
Tabel 4.5.	Susunan Anggota Panitia Anggaran DPRD Kota Padangsidimpuan Periode 2004 – 2009.....	56
Tabel 4.6.	Jumlah Fraksi DPRD Kota Padangsidimpuan Berdasarkan Nama Fraksi dan Anggota Periode 2004 – 2009.....	59
Tabel 4.7.	Susunan Anggota Legislasi Kota Padangsidimpuan Periode 2004 – 2009.....	62
Tabel 4.8.	Jenis Peraturan Daerah yang ditetapkan DPRD dalam tahun 2004 berdasarkan nomor dan tanggal pengesahannya.....	63
Tabel 4.9.	Jenis Peraturan Daerah yang ditetapkan DPRD dalam tahun 2005 berdasarkan nomor dan tanggal pengesahannya.....	64
Tabel 4.10.	Jenis Peraturan Daerah yang ditetapkan DPRD dalam tahun 2006 berdasarkan nomor dan tanggal pengesahannya.....	67
Tabel 4.11.	Jenis Peraturan Daerah yang ditetapkan DPRD dalam tahun 2007 berdasarkan nomor dan tanggal pengesahannya.....	68

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DRPD) merupakan lembaga legislatif yang dalam sistem ketatanegaraan kita merupakan penyelenggara pemerintahan daerah bersama pemerintah daerah. DPRD sebagai representasi perwakilan yang dipilih oleh rakyat melalui Pemilihan Umum berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang semestinya dapat menjadi lembaga yang mampu mewakili aspirasi dan kepentingan rakyat yang telah memilihnya.

Sebagai lembaga Perwakilan Rakyat, DPRD memiliki tiga fungsi yakni fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Dalam pelaksanaannya fungsi legislasi dimaksudkan, DPRD memiliki kewenangan untuk membuat peraturan-peraturan daerah (selanjutnya disebut PERDA) dan mengesahkannya, baik itu yang berasal dari kepala daerah maupun yang berasal dari hak inisiatif DPRD sendiri sebagai unsur penyelenggara pemerintahan yang mewakili kepentingan masyarakat.

Dalam fungsi anggaran DPRD harus menetapkan APBD yang diusulkan kepala daerah dengan tetap memperhatikan aspirasi masyarakat. Dimana hendaknya DPRD dapat melakukan tugasnya dengan baik terutama dalam menilai apakah APBD yang ditetapkan sudah sesuai dengan kepentingan masyarakat atau tidak. Dalam pelaksanaan fungsi anggaran ini tidak hanya sebatas mengesahkannya, tapi harus bisa melakukan

pembahasan dan analisis yang dalam terhadap APBD yang diajukan oleh pemerintah dan bila memang tidak sesuai dengan penganggarannya dan pos-pos penggunaannya, merupakan tugas DPRD untuk menolaknya atau tidak mengesahkannya sebelum melakukan perubahan oleh pemerintah daerah.

Namun yang terjadi selama ini tidak demikian halnya, DPRD seperti terlalu memberikan ruang yang terlalu besar bagi pemerintah daerah untuk mengajukan rancangan APBD dan DPRD cenderung bersifat pasif tidak melakukan koreksi yang mendalam terhadap APBD yang diajukan pemerintah daerah. Perbaikan yang dilakukan DPRD biasanya tidak terlalu substansif sifatnya walaupun ada koreksi dilakukan DPRD terhadap rancangan APBD sebelum disahkan, demikian juga dalam penggunaan APBD tersebut.

Disamping melaksanakan fungsi legislasi dan anggaran, DPRD juga melaksanakan fungsi pengawasan. Fungsi pengawasan dimaksudkan menjadi sangat penting artinya, DPRD harus mampu melakukan pengawasan atas jalannya pemerintahan daerah sehingga tidak menyimpang dari amanat dan aspirasi masyarakat. Karena selama ini yang terjadi adalah lemahnya pengawasan DPRD terhadap jalannya pemerintahan, terutama dalam penggunaan anggaran dan pelaksanaan berbagai kebijakan yang dilakukan oleh kepala daerah.

Pelaksanaan fungsi pengawasan ini sebagaimana diketahui sangat lemah bahkan hampir tidak dilaksanakan DPRD dengan baik sebagai salah satu fungsi yang sangat mendasar dikaitkan dengan kedudukan sebagai

DAFTAR PUSTAKA

- Amal, Ichlasul (ed), 2005, Teori-Teori Mutakhir Partai Politik, Yogyakarta : PT Tiara Wacanap.
- Abdullah, Rozali, H, 2005, Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah langsung, Jakarta : Raja Grafindo Persada.
- Bungin, Burhan, H,M, 2007, Penelitian Kualitatif : Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik dan Ilmu Sosial, Jakarta : Kencana Prenada Media Group.
- Budiarjo, Meriam, 1998, Dasar-Dasar Ilmu Politik, Jakarta : Gramedia.
- Gunawan, Markus, 2008, Buku Pintar Calon Anggota & Anggota Legislatif (DPR, DPRD & DPD), Jakarta : Visimedia.
- Faisal, Sanafiah, 1999, Penelitian Kualitatif Dasar-Dasar dan Aplikasi, Malang : YA3 Malang.
- Irtanto, 2005, Dinamika Politik Lokal Era Otonomi Daerah, Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Ida, Laode, 2002, Otonomi Daerah Dalam Interaksi Kritis Terhadap Stakeholder, Jakarta : Pusat Pengembangan Kawasan.
- Iswro, Imam, Waluyo, 1998, Beberapa Pendekatan Dalam Analisis dan Implementasi Kebijakan Publik, Jakarta : Rajawali Pers
- Jones, O, Charles, 1994, Pengantar Kebijakan Publik (Public Policy), Jakarta : Raja Grafindo Persada.
- Koentjaraningrat, 1997, Metode-Metode Penelitian Masyarakat, Jakarta : Raja Grafindo Persada
- Surbakti, Ramlan, 1992, Memahami Ilmu Politik : PT Grasindo.
- Pito, Andrianus Tono, dkk, 2006, Mengenal Teori-Teori Politik, Jakarta : Nuansa.
- Philipus Ng dan Nurul Aini, 2006, Sosiologi dan Politik, Jakarta : PT Raja Grafindo Persada.
- Nasution, S, 1996, Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif, Bandung : Tarsito.
- Romli, Lili, 2007, Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat di Tingkat Lokal, Yogyakarta : Pustaka Pelajar.

- Romli, Lili (ed), 2002, *Dinamika Lembaga Perwakilan Rakyat Lokal*, Jakarta : P2P LIPI.
- Sugiono, 2005, *Memahami Penelitian Kualitatif*, Bandung : Alfabeta.
- Mahsun, Muhammad, 2006, *Pengukuran Kinerja Sektor Publik*, Yogyakarta : FE UGM.
- Mangkunegara, 2008, *Manajemen Sumber Daya Perusahaan*, Bandung : PT Remaja Rosdakarya.
- Sedarmayanti, 2010, *Sumber Daya Manusia dan Produktifitas Kerja*, Jakarta Mandar.
- Mahmudi, 2005, *Manajemen Kinerja Sektor Publik*, Yogyakarta : UPP AMPYPM.
- Ma'rifah, 2005, *Pengaruh Motivasi Kerja dan Budaya Organisasi*, Yogyakarta : Aneka Ilmu.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD
- Badan Pusat Statistik Kota Padangsidempuan
- Dewan Perwakilan Rakyat Kota Padangsidempuan, Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Padangsidempuan Nomor : 15/KPTS/DPRD/2005 Tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Padangsidempuan Masa Jabatan 2004-2009.