

**ANALISIS KINERJA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
DAERAH (DPRD) KOTA SIBOLGA
PERIODE 2014-2019**

TESIS

Oleh
JAMILUDDIN Z
NPM. 141801010



**PROGRAM PASCASARJANA
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK
UNIVERSITAS MEDAN AREA
M E D A N
2018**

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

HALAMAN PERSETUJUAN TESIS

**Judul : ANALISIS KINERJA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
DAERAH (DPRD) KOTA SIBOLGA PERIODE 2014-2019**

N a m a : Jamiluddin Z

N P M : 141801010

Menyetujui

Pembimbing I

Pembimbing II

Dr. Warjio, MA

Dr. Isnaini, SH, M.Hum

Ketua Program Studi

Direktur

Dr. Warjio, MA

Prof. Dr. Ir. Retna Astuti K, MS

ANALISIS KINERJA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD) KOTA SIBOLGA PERIODE 2014-2019

**JAMILUDDIN Z
NPM. 141801010**

ABSTRAK

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah salah satu lembaga yang mewakili seluruh lapisan masyarakat dalam pemerintahan. Namun dalam realitanya selama ini, dalam menjalankan peran dan fungsi sebagai wakil rakyat belum bisa memberikan sumbangsih yang begitu maksimal terhadap kepentingan masyarakat. Hal ini dapat kita lihat, dimana seringkali kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan/di putuskan oleh pemerintah sama sekali tidak memihak terhadap kepentingan masyarakat ataupun tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat.

Berdasarkan latar belakang masalah yang dikemukakan, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut bagaimana kinerja DPRD Kota Sibolga Periode 2014-2019. Apakah faktor-faktor yang menjadi kendala dalam pelaksanaan fungsi legislasi oleh DPRD Kota Sibolga Periode 2014-2019. Dari masalah yang telah dirumuskan di atas, maka tujuan dilaksanakannya penelitian ini adalah: untuk menganalisis kinerja DPRD Kota Sibolga Periode 2014-2019 dalam melaksanakan fungsi legislasi. Untuk mengetahui kendala dalam pelaksanaan fungsi legislasi oleh DPRD Kota Sibolga Periode 2014-2019.

Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa secara umum akuntabilitas pelaksanaan fungsi DPRD Kota Sibolga masih rendah, responsivitas pelaksanaan fungsi DPRD Kota Sibolga dalam merespon aspirasi dari masyarakat Sibolga sudah cukup baik, efektivitas fungsi pengawasan DPRD Kota Sibolga terhadap pelaksanaan APBD tahun anggaran 2017 tidak berjalan maksimal. Faktor-Faktor yang menjadi kendala pelaksanaan fungsi legislasi adalah SDM (Sumber Daya Manusia) dan latar belakang pendidikan, rendahnya kemauan, keahlian pegawai di Sekretariat DPRD, banyaknya fraksi, lemahnya data, hubungan dewan dengan konstituen, political will kepala daerah dan SKPD, data dari eksekutif, konstitusional dan kultur, perubahan undang-undang, kekerabatan atau kekeluargaan.

Kata kunci: kinerja, DPRD

PERFORMANCE ANALYSIS OF THE REGIONAL REPRESENTATIVE COUNCIL (DPRD) CITY SIBOLGA PERIOD 2014-2019

**JAMILUDDIN Z
NPM. 141801010**

ABSTRACT

The Regional House of Representatives is one of the institutions representing all levels of society in government. But in reality during this time, in carrying out the role and function as representative of people can not give contribution so maximal to society interest. This can be seen, where often the policies that have been determined / decided by the government is not impartial to the interests of the community or not in accordance with the aspirations of the community.

Based on the background of the issues raised, it can be formulated problem as follows how the performance of Parliament Sibolga Period 2014-2019. What are the factors that become obstacles in the implementation of legislation function by the Parliament of Sibolga City Period 2014-2019. From the problems that have been formulated above, the purpose of this research is to analyze the performance of DPRD Kota Sibolga Period 2014-2019 in implementing the legislation function. To know the obstacles in the implementation of the legislative function by Parliament Sibolga Period 2014-2019.

Based on the result of the research, it is known that in general the aakuntabilitas implementation of DPRD function of Sibolga city still low, responsiveness of Sibolga city parliament function in responding aspiration from Sibolga society is good enough, effectivity of function of Sibolga City DPRD oversight of budget implementation of budget year 2017 not running maximally. Factors that constrain the implementation of the legislative function are human resources and educational background, low willingness, skill of staff in DPRD Secretariat, number of fraction, weakness of data, council relationship with constituents, political will of regional head and SKPD, data from executive, constitutional and cultural, law changes, kinship or kinship.

Keywords: performance, DPRD

KATA PENGANTAR

Seperti yang tertuang dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila, yang secara artificial dalam era reformasi ini telah mengalami pergeseran, baik dalam peran maupun fungsi eksekutif cukup dominan bahkan fungsi legeslatif pun diperankan oleh eksekutif. Seperti ditegaskan oleh Miriam Budiarto: “telah menjadi gejala umum bahwa titik berat dibidang legeslatif telah bergeser ketangan eksekutif”.

Anggota DPRD Kota Sibolga merupakan representasi masyarakat Sibolga, sebagai insan politik, anggota DPRD Kota Sibolga dituntut untuk menguasai secara teknis materi dan bahasa hukum dalam peraturan daerah, karena hal tersebut merupakan salah satu hal penting dalam melaksanakan fungsi legislasi namun faktanya sebagian personil DPRD Kota Sibolga belum sepenuhnya memiliki kemampuan itu sehingga sering terjadi perdebatan berkepanjangan tentang sesuatu hal yang mereka kurang mengerti substansinya, sehingga menghabiskan waktu tanpa dapat menyelesaikannya dengan baik tugas dan fungsi mereka sebagai wakil rakyat.

Medan, Maret 2018
Penulis

Jamiluddin Z

DAFTAR ISI

Halaman

ABSTRAK	i
ABSTRACT	ii
KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI	iv
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang Masalah	1
1.2 Perumusan Masalah	9
1.3 Tujuan Penelitian	10
1.4 Manfaat Penelitian	10
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	11
2.1 Kinerja Organisasi Publik	11
2.2 Kinerja DPRD	20
2.3 Faktor yang Mempengaruhi Kinerja Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah	28
2.4 Kerangka Pemikiran	34
BAB III METODOLOGI PENELITIAN	42
3.1 Bentuk Penelitian	42
3.2 Lokasi Penelitian	43
3.3 Sumber Data	43
3.4 Teknik Pengumpulan Data	44
3.5 Teknik Analisis Data	46
BAB IV GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN DAN HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	48
4.1 Gambaran Umum Kota Sibolga	48
4.2 Gambaran Umum DPRD Kota Sibolga	52
4.3 Hasil Penelitian dan Pembahasan	68

4.4. Faktor-Faktor yang menjadi kendala pelaksanaan fungsi legislasi oleh DPRD Kota Sibolga Periode 2014-2019	88
BAB V KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN	92
5.1 Kesimpulan	92
5.2 Implikasi Kebijakan.....	94
DAFTAR PUSTAKA	96



BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Gerakan reformasi merupakan pengaruh yang dahsyat dalam membentuk kesadaran rakyat untuk lebih peduli terhadap integrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Disisi lain, menurut Wahyu Eko Setyawan dalam bukunya Dadang Juliantara “euforia ini menimbulkan dampak tuntutan yang berlebihan terhadap kebebasan dalam berpartisipasi dengan “atas naman” rakyat, jika ini tidak mendapat perhatian yang serius, maka akan mudah terjebak dalam ruang “neo disintegrasi” yang berkedok ekonomi daerah”, (Dadang Juliantara, 2005)

Diera reformasi dan otonomi daerah sekarang ini telah berjalan di Negara kita ini, diharapkan mampu memberikan kehidupan yang lebih baik bagi masyarakat di berbagai sektor kehidupan. Dengan adanya ekonomi dan desentralisasi kekuasaan dari pusat kepada daerah untuk mengelola maupun mengantur pemerintahan didaerahnya masing-masing, masyarakat setempat juga di harapkan dapat berperan aktif dalam pengelolaan daerahnya itu sendiri. Peran serta masyarakat setempat sangat berpengaruh sekali terhadap laju perkembangan daerah dan juga jalannya pemerintahan tersebut .

Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, hal ini terlihat dari pemberian kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah atau dengan kata lain

daerah diberi keleluasaan untuk mengurus sendiri urusan pemerintahannya. Sebagaimana dinyatakan pasal 18 ayat 2 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa “Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Hal ini sesuai dengan amanat Pasal dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pelaksanaan sistem pemerintah daerah ini selain diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 juga diatur secara tegas dan jelas dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah. Dengan dibentuknya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah ini diharapkan dapat mengarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, dan pemberdayaan dan peran serta masyarakat serta daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Undang-Undang ini di samping mengatur satuan daerah otonom juga mengatur satuan pemerintahan administratif. Untuk melaksanakan Pemerintahan secara efektif dan efisien, maka setiap daerah diberi hak otonomi.

Pada hakikatnya hak otonomi yang diberikan kepada daerah-daerah adalah untuk mencapai tujuan Negara. Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh Perangkat Daerah. Dengan maksud asas desentralisasi yang diberikan secara penuh dapat diterapkan pada Daerah

Kabupaten dan Kota, sedangkan Daerah Provinsi diterapkan secara terbatas. Berdasarkan Bab IV Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Urusan Pemerintahan, Pasal 19 ayat (1) menyatakan: Penyelenggara Pemerintahan Daerah adalah Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dapat diambil suatu makna pemisahan Pemerintahan Daerah (Eksekutif) dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Legislatif) adalah untuk memberdayakan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan meningkatkan pertanggungjawaban pemerintahan kepada rakyat.

Sebagai Legislatif Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai fungsi sebagaimana tercantum dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 96 menyebutkan bahwa : DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan. Untuk melaksanakan fungsi tersebut, maka DPRD dilengkapi dengan Tugas, Wewenang, Kewajiban dan Hak. Salah satu fungsi DPRD yang sangat penting dalam rangka mendukung pelaksanaan otonomi luas di Daerah adalah Fungsi Legislasi. Fungsi Legislasi adalah Proses pengakomodasi kepentingan para pihak pemangku kegiatan untuk menentukan bagaimana pembangunan di daerah akan dilaksanakan. Fungsi Legislasi dapat merubah karakter dan profil di daerah dengan adanya peraturan daerah itu. Peraturan daerah merupakan komitmen pemangku kekuasaan di daerah yang memiliki kekuatan. Fungsi Legislasi dibutuhkan untuk mewujudkan masyarakat yang diinginkan dan kehidupan social dalam masyarakat. Untuk melaksanakan Fungsi Legislasi DPRD diberi bermacam-macam hak yang salah

satunya menurut Pasal 106 ayat 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ialah “hak DPRD untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan Pemerintah Daerah provinsi yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, Daerah, dan negara yang diduga bertentangan dengan ketentuan peraturan perundangundangan” atau implementasi dari fungsi legislasi harus ditindak lanjuti dengan Peraturan Daerah.

Secara normatif produk peraturan daerah sebagai hasil dari fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dalam hal ini kepentingan politik (political interest) dari berbagai kelompok partai yang ada di dalamnya sangat mewarnai pencapaian kepentingan dan hal ini diakibatkan oleh hubungan simbiosis antara eksekutif yang dipimpin oleh kepala daerah yang berasal dari partai tertentu, dengan anggota DPRD. Seringkali Perda dibuat hanya untuk vest interest dari kelompok tertentu sehingga peraturan daerah yang dihasilkan berifat diskriminatif dan hanya mengakomodir kepentingan kelompok tersebut.

Seperti yang tertuang dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila, yang secara artificial dalam era reformasi ini telah mengalami pergeseran, baik dalam peran maupun fungsi eksekutif cukup dominan bahkan fungsi legeslatif pun diperankan oleh eksekutif. Seperti ditegaskan oleh Miriam Budiarto: “telah menjadi gejala umum bahwa titik berat dibidang legeslatif telah bergeser ketangan eksekutif”. (Miriam Budiarto, 1994)

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah salah satu lembaga yang mewakili seluruh lapisan masyarakat dalam pemerintahan. Namun dalam realitanya selama ini, dalam menjalankan peran dan fungsi sebagai wakil rakyat belum bisa memberikan sumbangsih yang begitu maksimal terhadap kepentingan masyarakat. Hal ini dapat kita lihat, dimana seringnya kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan/di putuskan oleh pemerintah sama sekali tidak memihak terhadap kepentingan masyarakat ataupun tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat.

Menguatnya peran DPRD (lembaga legislatif) di era reformasi dan otonomi daerah saat ini, yang mana peran DPRD sebagai posisi sentral yang biasanya tercermin dalam doktrin kedaulatan rakyat di era otonomi daerah ini, merupakan fenomena yang cukup menarik. Tanggapan-tanggapan pesimis yang sebelumnya mengarah kepada institusi lembaga perwakilan ini kini menjadi pembahasan yang cukup menarik. Pergeseran akan peran dan fungsi lembaga legislatif di era otonomi daerah ini di tandai dengan penegasan akan peran tugas dan wewenang DPRD, yakin selain menyerap dan menyalurkan aspirasi masyarakat menjadi sebuah kebijakan pemerintah daerah juga melakukan fungsi pengawasan. Lebih tegas lagi dinyatakan dalam penjelasan umum UU No 23 Tahun 2014, bahwa DPRD harus menyatu dengan masyarakat daerah dan dipisahkan dari pemerintah daerah. Sampai beberapa waktu yang lalu, hak untuk berpartisipasi masyarakat dalam pembuatan keputusan, untuk memberikan suara atau untuk menduduki suatu jabatan pemerintah telah dibatasi hanya untuk sekelompok kecil orang yang berkuasa, kaya dan keturunan terpandang.

Salah satu tuntutan yang sering disuarakan di era reformasi dan otonomi daerah sampai sekarang ini adalah peran serta atau partisipasi masyarakat secara aktif dan nyata dalam menentukan kebijakan yang menyangkut hajat hidup masyarakat itu sendiri. Namun partisipasi itu sendiri sering tidak mendapatkan makna dan arti sebenarnya. Seperti yang diungkapkan oleh Wahyudi Kumorotomo :

“Realita politik menunjukkan, bahwa umumnya pejabat politik sudah merasa melaksanakan kewajibannya untuk merangsang partisipasi masyarakat jika para warga negara sudah mengikuti pemungutan suara dengan tertib, ikut menghadiri rapat umum, atau bersikap harmonis terhadap program-program yang direncanakan”. (Wahyudi Kumorotomo, 1996).

Perlunya sistem otonomi daerah disadari oleh para pendiri negara Republik Indonesia ketika menyusun Undang-Undang Dasar 1945, mengingat letak geografis dan kondisi sosiologis masyarakat Indonesia yang tersebar di berbagai pulau dan terdiri atas berbagai suku, agama, ras, dan golongan. Konsep otonomi daerah kemudian diatur dan dituangkan dalam konstitusi pertama kita yaitu Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Setelah masa Orde Baru berakhir maka Orde Reformasi menuntut adanya perubahan salah satunya adalah tuntutan perubahan amandemen UUD 1945. UUD 1945 kemudian diamandemen hingga empat tahap yang merubah pasal-pasal dalam UUD 1945. Pada amandemen kedua UUD 1945 tanggal 18 Agustus 2000, ketentuan pasal dalam Pasal 18 UUD 1945 juga mengalami perubahan dan/atau penambahan pasal menjadi Pasal 18, pasal 18 A, dan Pasal 18B.

Sesuai dengan amanat UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, daerah otonom berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan

pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Salah satu cara dan sarana penyelenggaraan otonomi daerah adalah dengan pembentukan Peraturan Daerah (selanjutnya disebut Perda).

Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 menjelaskan bahwa yang berhak menetapkan Perda adalah Pemerintahan Daerah. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945. Salah satu fungsi DPRD yang menduduki fungsi vital dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah adalah fungsi legislasi. Fungsi legislasi DPRD berkaitan dengan pembentukan Perda. Kewenangan pembentukan Perda secara yuridis normatif berada pada Kepala Daerah dan DPRD.

DPRD berwenang untuk membentuk Perda baik berdasarkan inisiatif Kepala Daerah (Gubernur atau Bupati/Walikota) maupun berdasarkan inisiatif

dari DPRD itu sendiri. Dalam hal pembentukan Perda maka DPRD membahas bersama dengan Kepala Daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama. Apabila dalam satu masa sidang DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota menyampaikan rancangan Perda mengenai materi yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan Perda yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan Perda yang disampaikan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota digunakan untuk bahan dipersandingkan.

DPRD sebagai badan perwakilan rakyat yang memiliki fungsi legislasi harus mampu menggali serta menyelesaikan permasalahan-permasalahan yang ada di daerah untuk kemudian dituangkan kedalam Perda yang memiliki kekuatan memaksa sehingga dapat dilaksanakan secara efektif. DPRD melalui fungsi legislasinya dituntut untuk berperan aktif dalam proses pembentukan perda serta dituntut untuk menghasilkan suatu perda yang mampu mendukung penyelenggaraan otonomi daerah serta pembangunan di daerah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Pada kenyataannya, sangat banyak Perda yang esensi dan urgensinya belum dan atau tidak mencerminkan dirinya sebagai instrumen pelaksanaan otonomi daerah. Hal ini berawal dari rendahnya pemahaman terhadap hakikat Perda dalam kaitannya dengan otonomi daerah. Selain itu juga, pada umumnya materi muatan Perda belum mencerminkan materi muatan yang khas pada satu daerah otonom. Masih banyak pula permasalahan Perda yang bersumber dari belum baiknya harmonisasi dan sinkronisasi dari Perda. Fenomena ini dapat

dilihat pada fakta rendahnya sinkronisasi dan harmonisasi, antara Perda dengan Perda, dan antara Perda dengan peraturan lainnya.

Perda-Perda yang berkaitan dengan kebutuhan, kepentingan serta kesejahteraan masyarakat hendaknya untuk diprioritaskan sehingga Perda yang dihasilkan benar-benar bermanfaat dan efektif serta dapat dilaksanakan. Dalam penelitian ini yang akan dibahas adalah mengenai kinerja DPRD Kota Sibolga yang dituntut untuk berperan aktif dalam menampung aspirasi masyarakat Sibolga. Melalui fungsi legislasi, DPRD Kota Sibolga dapat membentuk Perda-Perda yang bertujuan untuk mensejahterakan rakyat sekaligus sebagai solusi atas permasalahan-permasalahan yang terjadi di tingkat daerah.

Anggota DPRD Kota Sibolga merupakan representasi masyarakat Sibolga, sebagai insan politik, anggota DPRD Kota Sibolga dituntut untuk menguasai secara teknis materi dan bahasa hukum dalam peraturan daerah, karena hal tersebut merupakan salah satu hal penting dalam melaksanakan fungsi legislasi namun faktanya sebagian personil DPRD Kota Sibolga belum sepenuhnya memiliki kemampuan itu sehingga sering terjadi perdebatan berkepanjangan tentang sesuatu hal yang mereka kurang mengerti substansinya, sehingga menghabiskan waktu tanpa dapat menyelesaikannya dengan baik tugas dan fungsi mereka sebagai wakil rakyat.

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang dikemukakan, maka dapat dirumuskan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimana kinerja DPRD Kota Sibolga Periode 2014-2019?.

2. Apakah faktor-faktor yang menjadi kendala dalam pelaksanaan fungsi legislasi oleh DPRD Kota Sibolga Periode 2014-2019?.

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk menganalisis kinerja DPRD Kota Sibolga Periode 2014-2019 dalam melaksanakan fungsi legislasi.
2. Untuk mengetahui kendala dalam pelaksanaan fungsi legislasi oleh DPRD Kota Sibolga Periode 2014-2019.

1.4. Manfaat Penelitian

Sedangkan manfaat dari penelitian itu sendiri pada hakekatnya memiliki fungsi bagi seorang peneliti untuk menemukan, mengembangkan dan menguji kebenaran dari hasil suatu obyek yang telah diteliti. Dari hasil penelitian ini nantinya diharapkan dapat memperoleh manfaat sebagai berikut:

- a. Melalui penelitian ini diharapkan dapat mengembangkan keilmuan, khususnya di bidang Administrasi publik.
- b. Melalui penelitian ini diharapkan mampu menambah wawasan dan pengetahuan khususnya tentang Kinerja DPRD.
- c. Penelitian ini diharapkan mampu memberikan masukan kepada DPRD Kota Sibolga dalam melaksanakan fungsi legislasi.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Kinerja Organisasi Publik

Keberhasilan suatu organisasi publik akan sangat ditentukan oleh kinerja yang ditunjukkan oleh organisasi publik sesuai dengan tugas pokok, fungsi dan misinya. Oleh karena itu penilaian kinerja terhadap sebuah organisasi publik merupakan suatu yang sangat urgen. Melalui kinerja inilah dapat dilihat, apakah organisasi publik memenuhi harapan atau tidak kepada para pihak-pihak yang berkepentingan (stakeholders).

Menurut Tika (2006), kinerja sebagai hasil-hasil fungsi pekerjaan/kegiatan seorang atau kelompok dalam suatu organisasi yang dipengaruhi oleh berbagai faktor untuk mencapai tujuan organisasi dalam periode waktu tertentu. Menurut Bambang Guritno dan Waridin (2005), kinerja merupakan perbandingan hasil kerja yang dicapai oleh karyawan dengan standar yang telah ditentukan, sedangkan menurut Hakim (2006) mendefinisikan kinerja sebagai hasil kerja yang dicapai oleh individu dalam suatu perusahaan pada periode waktu tertentu, yang dihubungkan dengan suatu ukuran nilai atau standar tertentu dari perusahaan dimana individu tersebut bekerja.

Kinerja dapat diartikan sebagai tingkatan pencapaian tujuan atau hasil akhir dari suatu pelaksanaan kegiatan. Menurut Inpres Nomor 7 Tahun 1999, kinerja adalah tingkat pencapaian tujuan atau hasil akhir dari suatu pelaksanaan kebijakan program, kegiatan yang dilaksanakan oleh suatu instansi melalui proses

dan feedback. Osborne (1992) mendefinisikan kinerja sebagai tingkat pencapaian suatu misi organisasi.

Agus Dwiyanto dkk. mengemukakan pentingnya memahami atau melakukan penilaian kinerja. Penilaian kinerja merupakan suatu kegiatan yang sangat penting karena dapat digunakan sebagai ukuran keberhasilan suatu organisasi dalam mencapai misinya. Untuk organisasi pelayanan publik, 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 bisa dilakukan secara lebih terarah dan sistematis. Informasi mengenai kinerja juga penting untuk menciptakan tekanan bagi para pejabat penyelenggara pelayanan untuk melakukan perubahan-perubahan organisasi. Dengan adanya informasi mengenai kinerja maka benchmarking dengan mudah dilakukan dan dorongan untuk memperbaiki kinerja bisa diciptakan (Agus Dwiyanto dkk, 2002:45).

Menurut Dwiyanto (2002:47), 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 pengguna jasa, akuntabilitas, dan responsivitas. Penilaian kinerja dari sisi pengguna jasa menjadi sangat penting karena birokrasi publik seringkali memiliki kewenangan monopoli sehingga para pengguna jasa tidak memiliki alternatif sumber pelayanan. Dalam pelayanan yang diselenggarakan oleh pasar, yang pengguna jasa memiliki pilihan sumber pemberi layanan. Dalam pelayanan oleh birokrasi

publik, penggunaan pelayanan oleh publik sering tidak ada hubungannya sama sekali dengan kepuasan terhadap pelayanan.

Berdasarkan pendapat diatas, dapat dijelaskan bahwa kinerja berhubungan dengan bagaimana melakukan suatu pekerjaan dan menyempurnakan hasil pekerjaan berdasarkan tanggung jawab namun tetap mentaati segala peraturanperaturan, moral maupun etika. Sejalan dengan pengertian diatas, Bernardin dan Rusell (1993:379) menyebutkan bahwa ; “ *Performance is defined as the record of out comes product on a specified job function or activity during a specified period* “. (Kinerja merupakan tingkat pencapaian/rekor produksi akhir pada suatu aktivitas organisasi atau fungsi kerja khusus selama periode tertentu.

Konsep dasar kinerja (*the basic conceptions of performance*) dapat dilakukan pendekatan melalui the engineering approach defines performancedan the economic marketplace approace. Kinerja menurut Engineering approach diartikan sebagai rasio (perbandingan) antara sumber daya yang digunakan (input) dengan standar unit-unit kerja yang dihasilkan. Sedangkan the economic marketplace approach berkaitan dengan tingkat produksi yang dihasilkan, disesuaikan dengan penggunaan sumber daya tertentu (Widodo; 2001,207).

Dari beberapa pendapat pakar tersebut diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa kinerja adalah hasil seseorang atau kelompok orang dalam suatu organisasi yang dipengaruhi oleh berbagai faktor untuk mencapai tujuan organisasi dalam periode waktu tertentu dan dilakukan secara legal, tidak melanggar hukum serta sesuai dengan moral dan etika.

Dalam melakukan penilaian kinerja birokrasi publik itu diperlukan indikator-indikator. Melalui indikator-indikator tersebut, ukuran kinerja birokrasi publik menjadi jelas. Mengikuti pendapat Dwiyanto (2002 : 48-49) ada lima indikator untuk mengukur kinerja birokrasi publik : Produktivitas, Kualitas Layanan, Responsivitas, Responsibilitas, dan Akuntabilitas.

1. Produktivitas

Konsep produktivitas tidak hanya mengukur tingkat efisiensi, tetapi juga efektivitas pelayanan. Produktivitas pada umumnya dipahami sebagai rasio antara input dengan output. Konsep produktivitas dirasa terlalu sempit dan kemudian 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.

2. Kualitas Layanan

Isu mengenai layanan cenderung menjadi semakin penting dalam menjelaskan kinerja organisasi pelayanan publik. Banyak pandangan negatif yang terbentuk 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. Keuntungan utama menggunakan kepuasan masyarakat seringkali tersedia secara mudah dan murah. Informasi mengenai kepuasan terhadap kualitas pelayanan seringkali dapat diperoleh dari media massa atau diskusi publik. Akibat akses terhadap

informasi mengenai masyarakat terhadap kualitas layanan relatif sangat tinggi, maka bisa menjadi satu ukuran kinerja organisasi publik yang mudah dan murah dipergunakan. Kepuasan masyarakat bisa menjadi parameter untuk menilai kinerja organisasi publik.

3. Responsivitas

Responsivitas adalah kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Secara singkat responsivitas disini menunjuk pada keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Responsivitas dimaksudkan sebagai salah satu indikator kinerja karena responsivitas secara langsung menggambarkan kemampuan organisasi publik dalam menjalankan misi dan tujuannya, terutama untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Responsivitas yang rendah ditunjukkan dengan ketidaksiharasan antara pelayanan dengan kebutuhan masyarakat. Hal tersebut jelas menunjukkan kegagalan organisasi dalam mewujudkan misi dan tujuan organisasi publik. Organisasi yang memiliki responsivitas rendah dengan sendirinya memiliki kinerja yang jelek pula.

4. 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. Oleh

sebab itu, responsibilitas, bisa saja pada suatu ketika berbenturan dengan responsivitas.

5. Akuntabilitas

Akuntabilitas publik menunjuk pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk pada para pejabat politik yang dipilih rakyat. Asumsinya adalah bahwa para pejabat politik tersebut karena dipilih oleh rakyat, 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 pemerintah, seperti pencapaian target. 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 serta norma yang berkembang dalam masyarakat.

Kumorotomo, sebagaimana dikutip oleh Dwiyanto (2002 : 50) menggunakan empat kriteria dalam menilai kinerja organisasi pelayanan publik, yaitu : Efisiensi, Efektivitas, Keadilan, dan Daya Tanggap. Sedangkan menurut Zeithaml, Parasuraman dan Berry (Dwiyanto, 2002 : 51), Kinerja pelayanan publik yang baik dapat dilihat melalui berbagai indikator yang sifatnya fisik.

Dari kutipan–kutipan diatas, dapat dilihat bahwa untuk menilai kinerja birokrasi publik/organisasi publik/birokrasi pelayanan publik dapat digunakan berbagai indikator. Dengan kata lain kinerja organisasi publik itu dapat dilihat dari berbagai perspektif yang bervariasi. Berbagai indikator atau parameter pada dasarnya berangkat dari dua hal, yaitu dari segi pemberi layanan (aparatur) dan dari pengguna jasa. Kinerja merupakan suatu konsep yang disusun dari berbagai indikator, yang sangat bervariasi sesuai dengan fokus dan konteks penggunaannya.

Bagi organisasi pelayanan publik, 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 bisa dilakukan secara lebih terarah dan sistematis. Informasi mengenai kinerja juga penting agar dapat menciptakan tekanan kepada pejabat penyelenggara pelayanan dalam melakukan perubahan-perubahan organisasi. Dengan adanya informasi mengenai kinerja maka benchmarking dengan mudah dilakukan dan dorongan untuk memperbaiki kinerja bisa diciptakan (Agus Dwiyanto, dkk, 2002: 45).

Dalam melakukan penilaian kinerja birokrasi publik itu diperlukan indikator-indikator. Melalui indikator-indikator tersebut, ukuran kinerja birokrasi publik menjadi jelas. Mengikuti pendapat Dwiyanto (2002 : 48-49), ada 5 (lima) indikator untuk mengukur kinerja birokrasi publik yakni ; Produktivitas, Kualitas Layanan, Responsivitas, Responsibilitas, dan Akuntabilitas.

Mirip dengan pendapat tersebut Lenvine mengusulkan 3 (tiga) kriteria untuk mengukur kinerja organisasi publik, yaitu : Responsivenees, responsibility

dan accountabiliy (dalam Dwiyanto, 1995:7) Selain dari pada itu menurut Kumorotomo, sebagai mana dikutip oleh Dwiyanto (2002:500) dalam menilai kinerja organisasi pelayanan publik menggunakan 4 (empat) kriteria yaitu : Efisiensi, Efektifitas, Keadilan dan Daya Tanggap.

Selim dan Woodward dalam Nasucha (2004:108) mengemukakan bahwa ada lima dasar yang bisa dijadikan indikator kinerja sektor publik antara lain : (1) pelayanan, yang menunjukkan seberapa besar pelayanan yang diberikan, (2) ekonomi, yang menunjukkan apakah biaya yang digunakan lebih murah daripada yang direncanakan, (3) efisien, yang menunjukkan perbandingan hasil yang dicapai dengan pengeluaran, (4) efektivitas, yang menunjukkan perbandingan hasil yang seharusnya dengan hasil yang dicapai, (5) equity, yang menunjukkan tingkat keadilan potensial dari kebijakan yang dihasilkan.

Sedangkan Keban (1995:6-7) berpendapat bahwa untuk mengukur kinerja organisasi publik dapat dilakukan melalui 2 (dua) pendekatan, yaitu pendekatan managerial dan pendekatan kebijakan. Dengan asumsi bahwa efektifitas dari tujuan organisasi publik tergantung dari kedua kegiatan pokok tersebut, yaitu : Public Management and Polcy (manajemen publik dan kebijakan).

Dalam konteks DPRD maka kinerja merupakan pelaksanaan Fungsi, Tugas dan Wewenang, serta Hak yang diberikan kepada anggota dan/atau DPRD pada priode tertentu. Sebagai wakil rakyat DPRD harus dapat memperhatikan, menampung, menyalurkan dan memperjuangkan aspirasi rakyat yang diwakili. Sedangkan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan didaerah maka DPRD harus dapat melaksanakan fungsinya baik fungsi legislasi, anggaran dan

pengawasan, bekerja sama dengan kepala daerah untuk mewujudkan cita-cita otonomi daerah yakni “meningkatnya kesejahteraan masyarakat”.

David Apter (Pengantar Analisa Politik, 1985) berpendapat bahwa fungsi pertama Badan Legislatif dalam semua sistem demokrasi adalah mewakili rakyat, dan fungsi kedua adalah membuat undang-undang atas nama mereka (rakyat). Dalam konteks Indonesia, fungsi lembaga legislatif di daerah (DPRD) secara eksplisit dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yakni fungsi legislatif, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Dua fungsi (legislasi dan anggaran) menempatkan hubungan kekuasaan secara horisontal antara DPRD dan Kepala daerah, sedangkan fungsi pengawasan menempatkan hubungan kekuasaan yang vertikal di mana DPRD diberi wewenang untuk mengontrol pelaksanaan tugas-tugas eksekutif dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan di daerah.

Fungsi legislasi merupakan kewenangan membentuk Peraturan daerah (Perda). Implementasi fungsi ini baik DPRD maupun Kepala Daerah diberi hak untuk mengajukan rancangan Perda guna dibahas dan mendapatkan persetujuan bersama antara DPRD dan Kepala Daerah. Dalam prakteknya, sangat jarang ditemui DPRD menggunakan hak inisiatifnya mengajukan usul Rencana Perda sebagai bentuk tanggungjawabnya mewakili rakyat menata kehidupan bersama dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

Fungsi anggaran merupakan kewenangan DPRD untuk menetapkan APBD bersama kepala daerah. Pelaksanaan fungsi ini dalam bentuk pembahasan

Rancangan APBD bersama Kepala Daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama sehingga melahirkan produk dalam bentuk APBD. Fungsi ini merupakan bagian dari kebijakan publik yang di desain dalam bentuk program-program pembangunan dengan pembiayaan APBD yang diarahkan dalam rangka menjawab tuntutan kebutuhan masyarakat di daerah. Rancangan APBD ini selalu berasal dari pihak pemerintah (eksekutif) dan belum pernah ditemui usulan yang berasal dari DPRD.

Fungsi pengawasan adalah kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan serta kebijakan yang dilaksanakan pemerintah daerah. Secara empirik fungsi ini dijalankan pada aras pragmatis dan masih jauh dari substansi pengawasan itu sendiri. Pengawasan (kontrol) pihak DPRD terhadap kebijakan pemerintah hanya mencapai tingkat out-put suatu program dan hampir sulit bagi para anggota DPRD untuk dapat melakukan analisis kinerja dari suatu program hingga pada taraf out-come bahkan benefit maupun impact.

2.2. Kinerja DPRD

Seperti diketahui bahwa Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum . Ini berarti dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah juga mengikut sertakan seluruh rakyat untuk mewujudkan demokrasi dan demokratisasi di daerah melalui wakil wakilnya di DPRD. Hal itu merupakan manifestasi bahwa negara dibentuk berdasarkan suatu perinsip demokrasi sebagai mana formulasi yang terkenal dari Abraham lincoln disebut “ *The Gettysburg*

Formula“ yakni “*GOVERNMENT OF THE PEOPLE, FOR THE PEOPLE*“ (Pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat).

Menurut Mariam Budiarjo dalam Baskoro (2005:30) menyebutkan “DPRD adalah lembaga yang legislate atau membuat peraturan, peraturan perundang-undangan yang dibuatnya mencerminkan kebijaksanaan-kebijaksanaan itu. Dapat dikatakan bahwa ia merupakan badan yang membuat keputusan yang menyangkut kepentingan umum” Sedangkan menurut Fuad dalam jurnal administrasi negara (2000:24) mengartikan DPRD adalah “institusi yang menjadi tumpuan untuk memperjuangkan kepentingan masyarakat daerah secara luas”.

Selanjutnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah mengamanatkan bawah Pemerintah Daerah adalah penyelenggara Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Dapat juga diartikan bahwa DPRD sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah. DPRD berkedudukan sebagai mitra sejajar dengan Kepala Daerah dalam melaksanakan fungsinya masing masing. Dari beberapa pengertian tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa : “ DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berada didaerah dan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah “.

Sebagai lembaga perwakilan rakyat yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum maka DPRD harus memperhatikan, menyerap aspirasi masyarakat, mengagregasi kepentingan rakyat, dan memperjuangkan aspirasi masyarakat dalam proses berpemerintahan dan bernegara. Sedangkan sebagai Unsur Penyelenggra Pemerintahan Daerah maka DPRD berkedudukan sebagai

mitra sejajar dengan Kepala Daerah. Dan dalam melaksanakan fungsi, tugas dan wewenang serta hak DPRD berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Untuk melihat kinerja DPRD, harus berangkat dari fungsi–fungsi atau peran yang dilaksanakan oleh DPRD. Artinya apakah kinerja DPRD itu telah sesuai dengan fungsi, tugas dan wewenangnya selaku lembaga perwakilan rakyat daerah. Jika fungsi-fungsi, tugas dan wewenang itu dilaksanakan dengan baik, maka dengan sendirinya, secara sederhana dapat dikatakan kinerjanya juga baik.

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 menguraikan fungsi, tugas dan wewenang DPRD adalah sebagai berikut :

DPRD kabupaten/kota mempunyai fungsi;

- a. Legislasi
- b. Anggaran; dan
- c. Pengawasan

Ketiga fungsi sebagaimana dimaksud diatas dijalankan dalam rangka representasi rakyat di kabupaten/kota. Adapun DPRD kabupaten/kota mempunyai tugas dan wewenang :

- a. Membentuk peraturan daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;
- b. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/walikota;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota;

- d. Mengusulkan pengangkatan dan/atau pemberhentian bupati/walikota dan/atau wakil bupati/wakil walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui gubernur untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian.
- e. Memilih wakil bupati/wakil walikota dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil bupati/wakil walikota;
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota;
- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota;
- i. Memberikan persetujuan terhadap kerjasama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
- j. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- k. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 menguraikan fungsi, tugas dan wewenang DPRD adalah sebagai berikut :

DPRD mempunyai fungsi :

- a. Legislasi ; diwujudkan dalam membentuk peraturan daerah bersama kepala daerah,

- b. Anggaran; diwujudkan dalam membahas dan menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja daerah bersama kepada daerah, dan
- c. Pengawasan ; diwujudkan dalam mengawasi pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan belanja daerah.

Ketiga fungsi sebagaimana dimaksud diatas dijalankan dalam rangka representasi rakyat di kabupaten/kota.

Adapun tugas dan wewenang DPRD :

- a. Membentuk peraturan daerah bersama kepala daerah;
- b. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai APBD yang diajukan oleh kepala daerah;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan APBD;
- d. Mengusulkan pengangkatan dan/atau pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD Provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui gubernur untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian.
- e. Memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah;
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah ;

- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah ;
- i. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
- j. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- k. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan perundang-undangan.

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Sibolga menjelaskan fungsi, tugas dan wewenang DPRD adalah sebagai berikut :

DPRD mempunyai Fungsi :

- a. Legislasi ; diwujudkan dalam membentuk peraturan daerah bersama Walikota,
- b. Anggaran; diwujudkan dalam membahas dan menyetujui rancangan anggaran pendapatan daerah bersama Pemerintah Daerah, dan
- c. Pengawasan ; diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-undang, Peraturan Daerah, Keputusan Walikota dan kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah.

Adapun Tugas dan Wewenang :

- a. Membentuk Peraturan Daerah yang dibahas bersama-sama dengan Walikota untuk mendapat persetujuan bersama;

- b. Membahas dan menyetujui Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD bersama dengan Walikota;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perundang-undangan lainnya, Keputusan Walikota, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, kebijakan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan Program Pembangunan Daerah, dan kerjasama Internasional di Daerah;
- d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Walikota/Wakil Walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui gubernur;
- e. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah;
- f. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah ;
- g. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pelaksanaan tugas desentralisasi;
- h. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan perundang-undangan.

Ketika pemerintahan selama orde baru dijalankan secara sentralistik, DPRD tidak berdaya menghadapi pihak eksekutif di daerah. Menurut ketentuan pada waktu itu DPRD hanya merupakan bagian dari Pemerintah Daerah, DPRD belum bisa melaksanakan peran dan fungsi secara optimal.

DPRD sekarang ini atau di era otonomi daerah sangat berbeda dengan DPRD era sebelumnya. Menurut kebijakan yang berlaku sekarang, DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah. Sebagai lembaga perwakilan

rakyat daerah, DPRD memiliki kekuasaan yang amat kuat. Didalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, posisi DPRD sebagaimana termaktub pada pasal-pasal yang ada lebih kuat kalau dibandingkan dengan posisi DPRD pada masa pemerintahan Orde Baru. Paling tidak hal ini tercermin dari tiga hal yang termuat pada pasal 41, yaitu untuk menjalankan fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan.

Dan juga ditambah dengan tugas dan wewenangnya yang termuat dalam pasal 42 yaitu :

- a. membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah;
- c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah,
- d. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD kabupaten/kota,
- e. memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah,

- f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah,
- g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah,
- h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah,
- i. membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah,
- j. melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah,
- k. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

2.3. Faktor yang Mempengaruhi Kinerja Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah

Kinerja DPRD sebagaimana dipaparkan diatas kiranya ada faktor-faktor yang mempengaruhi. Faktor-faktor yang dimaksud adalah : Sistem politik yang berlaku, kemampuan yang dimiliki, konflik peran, dan cara pandang yang keliru. Oleh karena itu perlu ditelusuri lebih lanjut hubungan antara kinerja DPRD dengan keempat hal tersebut.

1. Sistem Politik yang Berlaku

Sistem politik yang berlaku, dalam arti dasar hukum atau ketentuan yang ada memiliki peran yang amat penting terhadap kinerja DPRD, karena sistem tersebut merupakan landasan yang mendasari kinerja DPRD. Dengan kata lain sistem politik yang dibangun mempunyai pengaruh terhadap kinerja DPRD.

Melalui sistem politik yang dibangun, yang tetuang di dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Lewat sejumlah pasal Undang-undang tersebut terekam jelas bahwa kekuasaan yang dimiliki DPRD amat besar.

Menyangkut DPRD sebagai lembaga legislatif daerah, Dwiyanti (2003:65-66) memaparkan :

Menurut Teguh Yuwono, sistem politik yang dibangun itu merupakan kekeliruan atau kesalahan. Letak kesalahan itu ialah dengan sengaja menempatkan DPRD sebagai institusi yang mempunyai kekuatan besar. Eksekutif tidak mungkin bisa mengendalikan legislatif, karena ia berada pada posisi sejajar. Boleh dikatakan pihak eksekutif tidak berani untuk mengatakan tidak terhadap kemauan legislatif. Lebih jauh tidak ada suatu kekuatan yang bisa mengontrol DPRD di level daerah.

Praktik politik yang dilakukan DPRD, DPRD menjadi lembaga superbody didaerah. Implikasi yang timbul dari praktik politik yang demikian itu sulit ditolak berlakunya dalil universal yang diintrodusir oleh sejarawan Inggris Lord Acton :

"Power tends to corrupt, but absolute power corrupts absolutely"
(Manusia yang mempunyai kekuatan cenderung menyalahgunakan kekuatan itu, tetapi manusia yang mempunyai kekuasaan tidak terbatas pasti akan menyalahgunakannya)"

2. Kemampuan yang dimiliki DPRD

Kemampuan yang dimiliki oleh para anggota DPRD akan sangat menentukan kinerja DPRD, sebagai anggota Dewan sudah barang tentu dituntut untuk memiliki kemampuan yang sesuai dengan fungsi, tugas dan wewenangnya.

Apakah para anggota DPRD pada umumnya memiliki kemampuan yang memadai untuk melaksanakan fungsi anggaran, pengawasan, dan legislasi. Jika

kemampuan itu dilihat dari salah satu indikatornya yaitu pendidikan, maka kemampuan anggota DPRD baru dikatakan pada level cukup. Sebab rata-rata basis pendidikan yang dimiliki oleh pada anggota Dewan adalah pendidikan menengah.

Dalam penelitian yang dilakukan oleh Agus Dwiyanto (2003:65-87) ditemukan kelemahan dalam pelaksanaan legislasi, anggaran dan pengawasan. Kelemahan-kelemahan dimaksud tidak bisa dilepaskan dari kemampuan yang dimiliki oleh para anggota Dewan, tepatnya kemampuan para anggota Dewan rendah. Dalam penyusunan anggaran, terjadi pengalokasian yang timpang, pengalokasian yang tidak pro-publik, dan anggaran yang rinciannya tidak dipublikasikan. Rincian anggaran yang cenderung tidak disosialisasikan kepada masyarakat umum merupakan indikasi dari tidak transparannya praktik pemerintahan di daerah.

Dalam proses penyusunan Perda, kinerja DPRD dapat dilihat dari sejumlah aspek, diantaranya mekanisme atau sarana yang digunakan dalam mencari aspirasi warga dalam pembuatan perda. Sejumlah praktik dalam aspek-aspek tersebut patut diteladani, seperti kecenderungan untuk menggunakan mekanisme pertemuan warga dan peninjauan lapangan dikalangan anggota DPRD untuk menyerap aspirasi warga dalam proses penyusunan perda dan munculnya inisiatif untuk membuat panitia khusus (pansus) dalam pembuatan perda. Akan tetapi kecenderungan yang berkebalikan justru lebih banyak dijumpai, misalnya muncul kebiasaan untuk tidak serius dalam pembahasan Perda, jual beli perda, pemerasan oleh pihak tertentu agar sebuah perda dapat cepat disahkan, masih minimnya

efektivitas mekanisme atau sarana penyerapan aspirasi warga dalam proses penyusunan Perda dan minimnya kapasitas kalangan DPRD dan *legal drafting*.

Kualitas fungsi pengawasan yang seharusnya dilakukan oleh DPRD berkaitan erat dengan kapasitas tingkat pendidikan anggota DPRD. Tingkat pendidikan anggota DPRD yang lebih tinggi dibandingkan dengan eksekutif pada umumnya berimplikasi pada kemampuan mereka untuk melakukan pengawasan terhadap lembaga eksekutif dengan lebih baik. Anggota DPRD yang memiliki tingkat pendidikan yang tinggi dapat mengimbangi tingkat pendidikan eksekutif sehingga pengawasan akan berjalan secara proporsional. Namun demikian, harapan ini tidak selamanya terwujud, terutama di sejumlah Kabupaten / Kota yang mayoritas anggota DPRD nya berasal dari kalangan partai tertentu yang sebahagian politisinya berpendidikan rendah.

3. Konflik Peran

Faktor berikutnya yang mempunyai pengaruh terhadap kinerja DPRD adalah adanya konflik peran. Konflik peran ini terjadi ketika para anggota Dewan melaksanakan tugasnya. Apakah ketika mereka melaksanakan tugas mewakili diri sendiri, mewakili partainya, ataukah mewakili rakyat.

Tidak jarang terjadi benturan antara ketiga kepentingan itu. Seharusnya anggota-anggota Dewan adalah mewakili kepentingan rakyat, karena memang fungsi utama DPRD itu adalah sebagai wakil rakyat. Fungsi itu hanyalah turunan dari fungsi utama.

Praktik yang terjadi, DPRD dalam kinerja cenderung lebih memikirkan kebutuhan dan kepentingan diri sendiri atau kelompoknya. Dewan kurang atau

tidak tanggap terhadap kepentingan dan aspirasi publik. Komitmen dewan untuk memperjuangkan kepentingan publik sangat tipis. Menurut Yuwono (2003:56) kinerja yang demikian itu menyebabkan terjadinya krisis keterwakilan. Krisis keterwakilan dalam arti bahwa tingkat kepercayaan masyarakat terhadap Dewan cukup rendah, bahkan publik tidak meyakini benar bahwa Dewan akan mampu memperjuangkan aspirasi dan kepentingan mereka.

Tidak jarang pula dalam kinerjanya para anggota Dewan lebih banyak mengusung kepentingan partainya. Hal ini dilakukan karena mereka merasa partai mereka yang mendukungnya sebagai anggota Dewan. Jika terjadi benturan kepentingan antara rakyat sang konstituen dengan partai, anggota Dewan lebih berpihak pada kepentingan partai. Banyaknya kasus di sekitar pilkada menunjukkan bahwa kepentingan partai lebih diutamakan daripada kepentingan rakyat. Praktik politik uang menjadi bukti yang sah bahwa terjadi konflik kepentingan. Dalam konflik itu, kepentingan rakyat ditenggelamkan oleh kepentingan pribadi dan kelompok.

Sejalan dengan itu Imawan (2009) mengemukakan bahwa mengklasifikasikan faktor-faktor yang dapat menghambat anggota legislatif dalam melaksanakan fungsinya kedalam 2 (dua) faktor, yakni faktor internal dan faktor eksternal.

2.3.1. Faktor-faktor internal meliputi :

1. Peraturan Tata Tertib

Tujuan diciptakannya sebuah peraturan adalah agar tugas-tugas yang dijalankan dapat dilaksanakan secara tertib dan efisien. Namun bila peraturan itu

terlalu detail, hal ini dapat menghambat pelaksanaan satu tugas. Peraturan tata tertib yang terlalu detail yang menjerat para anggota legislatif untuk melaksanakan tugasnya.

2. Data dan Informasi

Hal yang paling menonjol dalam topik ini adalah terlambatnya anggota legislatif dalam memperoleh informasi yang diperlukan dibandingkan pihak Eksekutif. Kondisi ini dapat dimaklumi, sebab pihak Eksekutiflah yang bergelut dengan masalah kenegaraan sehari-hari. Selain itu untuk memutuskan satu tindakan / kebijakan yang sifatnya kolektif organisasi jauh lebih sulit dibandingkan pada pihak Eksekutif, mengingat banyaknya kepentingan yang ada dalam lembaga legislatif sehingga perlu adanya bargaining para anggota / kelompok.

3. Kualitas Anggota Legislatif

Secara formal, kualitas teknis anggota legislatif mengalami peningkatan, akan tetapi hal ini tidak berimplikasi secara signifikan terhadap peningkatan kinerja anggota legislatif. Persoalannya terpulang pada tekad dan mental anggota legislatif untuk benar-benar mewakili rakyat. Bahkan rahasia umum, bahwa karena mereka dicalonkan oleh partai sehingga banyak anggota legislatif yang tidak memiliki akal dalam masyarakat. Kondisi semacam ini menimbulkan banyaknya anggota legislatif yang berperan seperti seseorang birokrat, yang berfikir bahwa mereka harus dilayani rakyat dan bukan sebaliknya.

2.3.2. Faktor-faktor eksternal, adalah :

1. Mekanisme Sistem Pemilu

Sistem Pemilu yang kita anut, sebenarnya sudah sangat memadai untuk mendapatkan wakil rakyat yang representatif, namun mekanisme pelaksanaan sistem perwakilan berimbang dengan stelsel daftar yang kita anut, telah banyak memunculkan tokoh-tokoh masyarakat karbitan. Pengguna vote getter yang dikenal selama ini, telah membuka kemungkinan bagi munculnya tokoh yang sama sekali tidak dikenal oleh masyarakat.

2. Pertumbuhan Kedudukan Eksekutif dan Legislatif

Dalam sistem pemerintahan Indonesia, Lembaga legislatif ditempatkan sebagai partner eksekutif. Partner dalam konteks ini lebih bersifat kooptasi, dimana satu pihak (eksekutif) kedudukannya jauh lebih kuat dari pihak yang lain (legislatif) sehingga kondisi ini sangat berpengaruh terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi masing-masing institusi / lembaga.

2.4. Kerangka Pemikiran

Adapun argumen yang penulis ajukan adalah bahwa walaupun DPRD Kota Sibolga merupakan lembaga politik, tetapi kinerjanya sebagai suatu organisasi tetap tidak dapat dilepaskan dari faktor kelembagaan (organisasi), Sumber Daya Manusia dan informasi. Walaupun diakui faktor politik memberi pengaruh terhadap kinerja DPRD Kota Sibolga sebagai lembaga politik, tetapi ke 3 (tiga) faktor tersebut juga memberi pengaruh pula terhadap kinerja DPRD Kota Sibolga sebagaimana halnya kinerja organisasi pada umumnya. Selain itu penelitian ini merupakan studi dibidang administrasi publik, oleh karena itu layak

pula menganalisis kinerja DPRD Kota Sibolga dari faktor kelembagaan (organisasi), Sumber Daya Manusia dan informasi dan bukan dari faktor politik.

Maka variabel penjelas dari kinerja lembaga DPRD adalah :

2.4.1. Kelembagaan (Organisasi)

Organisasi dapat diartikan 2 macam yaitu : 1) Dalam arti statis, organisasi sebagai wadah kerja sama sekelompok orang yang bekerja sama untuk mencapai tujuan tertentu. 2) Dalam arti dinamis, organisasi sebagai sistem atau kegiatan sekelompok orang untuk mencapai tujuan tertentu (Ibnu Syamsi, 1994 : 13).

Sebagai kelembagaan posisi dan bentuk DPRD Kota Sibolga sebagai institusi lembaga daerah, sebenarnya sudah cukup jelas, namun apakah hal ini dengan sendirinya akan menjadi pemicu positif ? Syarat apa yang masih diperlukan? Menurut Suhartono, ada dua hal yang perlu diperhatikan, *Pertama*, bagaimana lembaga daerah akan menjadi oposisi dari Eksekutif, tentu akan dipandang sebagai gangguan atas kemampuan yang sudah ada. Dalam posisi yang demikian, institusi atau kekuatan sosial politik apa yang diharapkan akan mendorong pelaksanaan lembaga daerah, sehingga kualitas lembaga daerah (DPRD) tidak dicemari oleh unsur-unsur Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN). *Kedua*, sebagai organisasi yang akan bekerja bagi kepentingan rakyat banyak, tentu saja secara teknis, lembaga daerah akan membutuhkan sarana dan prasarana operasional. Yang menjadi masalah siapa atau dari mana kebutuhan tersebut akan dipenuhi. (Suhartono, dkk, 2000 : 202- 204).

Terhadap masalah ini muncul beberapa dugaan : 1) Pengurus lembaga daerah akan malas sebab tidak ada insentif yang jelas ; 2) Pihak daerah (Perangkat

Daerah) akan bisa mengendalikan karena pembiayaan masuk dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) yang dikelola oleh Eksekutif ; dan 3) Akan terjadi konflik baru di daerah, sehubungan dengan kemungkinan administrasi operasional DPRD pada rakyat. (Suhartono, Ibid).

Dari berbagai uraian tersebut di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa pelaksanaan fungsi dan tugas serta kinerja dari DPRD terletak dari daya dukung organisasi dan sarana prasarana yang bersedia yang ada untuk menyelaraskan berbagai kepentingan atau pihak yang terlibat, sehingga memungkinkan kerja lembaga tersebut lebih efektif dan efisien. Maka untuk mengetahui kinerja DPRD dapat dilihat dari seberapa jauh kemandirian organisasinya.

2.4.2. Sumber Daya Manusia

Sumber daya manusia merupakan faktor penting dalam menuju misi, tujuan dan pencapaian hasil organisasi. Tanpa adanya sumber daya manusia proses yang ada dalam organisasi tidak dapat dijalankan. Dari berbagai sumber daya yang ada dalam organisasi, manusia merupakan sumber daya yang paling penting dalam organisasi untuk mencapai keberhasilan. Sebab sumber daya manusia merupakan satu-satunya yang punya akal, perasaan keinginan, kemampuan, keterampilan, pengetahuan, dorongan, daya dan karya. (Gomes, 1995 : 12).

Sebelum membahas mengenai kemampuan anggota DPRD, terlebih dahulu menyusun akan membahas obyek yang menjadi fokus perhatian atau orientasi anggota DPRD adalah kebijaksanaan yang dibahas atau yang disusun. Dalam kaitan ini, ia dapat cenderung kepada pihak terwakil (pemilih), organisasi

politik yang mendukungnya, pihak eksekutif (pusat atau daerah), atau dirinya sendiri. Kecenderungan tindakan ini dapat dibedakan dalam lima kemungkinan orientasi anggota DPRD yaitu :

- 1) Tipe Perwakilan : tipe ini menunjukkan anggota DPRD mempunyai kebebasan yang banyak dalam memberikan dukungan atau suaranya kepada pilihan-pilihan yang tersedia dalam proses perumusan suatu kebijaksanaan.
- 2) Tipe Perwakilan delegasi atau utusan : tipe ini menunjukkan, dimana mereka tidak bebas mengambil keputusan, dan tetapi mengikuti instruksi dan pihak kliennya. Dalam tipe ini, bila dalam rangka pengambilan keputusan para anggota diharuskan berkonsultasi terlebih dahulu dengan pihak yang mewakili atau harus mengikuti petunjuk mereka.
- 3) Tipe Perwakilan Partisan : tipe ini menunjukkan bahwa orientasi anggota ditunjukkan kepada organisasi politik yang mendudukan mereka dalam lembaga DPRD.
- 4) Tipe Perwakilan Policio : tipe ini merupakan gabungan dari tipe wali dan delegasi. Orientasi anggota disesuaikan dengan isu atau permasalahan yang diperdebatkan. Sekiranya isu atau masalah tersebut menyangkut kepentingan pihak yang diwakili, maka ia (wakil) bertindak sebagai utusan dan jika isu atau masalah itu langsung menyangkut kepentingan dari anggota, maka ia (wakil) bertindak sebagai wali.
- 5) Tipe Perwakilan Eksekutif : tipe ini menunjukkan bahwa orientasi anggota ditunjukkan kepada pihak pemerintah, terutama Pemerintah Daerah. (Arbi Sanit, 1985 : 211).

Memperhatikan kelima tipe tersebut di atas, yang menjadi fokus utama atau fokus perhatian adalah fokus perhatian wakil terhadap terwakil. Secara jelasnya untuk melihat bagaimana orientasi diatas, adalah terutama ditunjukkan kepada pelaksanaan pemerintahan daerah. Dalam kaitannya dengan kinerja DPRD yang langsung berhubungan dengan anggota DPRD Kota Sibolga.

Selanjutnya pengertian berkualitas adalah mempunyai kualitas. Kualitas menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah : 1) Tingkat buruknya sesuatu. 2) Derajat atau taraf (kepandaian, kecakapan, kemampuan dan sebagainya), mutu. Lebih lanjut lagi dalam kamus tersebut disebutkan bahwa kualitas pribadi yang baik adalah bentuk tingkah laku yang bagi seseorang sebab bagi warga masyarakat atau warga negara yang dapat dijadikan teladan dalam hidup bermasyarakat dan bernegara, (WJS Poerwadarminta, 1991 : 467).

Jika dikaitkan dengan kualitas kemampuan, maka dapat dikatakan bahwa anggota DPRD Kota Sibolga yang berkualitas adalah anggota DPRD Kota Sibolga yang mempunyai kemampuan dalam pelaksanaan tugas, sehingga bisa menjadi teladan bagi anggota DPRD lainnya.

Sedangkan menurut Miftah Toha, artinya penting manusia dalam organisasi dikatakan sebagai berikut :

“Betapapun majunya suatu organisasi dan betapapun modernnya peralatan yang digunakan, manusia dalam organisasi tetap menduduki peranan yang menentukan.” (Miftah Toha, 1989 : 60)

Berdasarkan pendapat tersebut di atas, dapat dikatakan manusia merupakan salah satu faktor penentu keberhasilan maupun kegagalan dalam suatu organisasi.

Untuk mencapai keberhasilan dalam pembuatan kebijakan yang tepat dan bermutu, melalui tahap dan proses yang tidak mudah karena kebijakan publik menyangkut berbagai aspek kehidupan masyarakat yang sangat kompleks. Sebagaimana pendapat Levelt yang menyatakan membuat Undang-Undang merupakan pekerjaan yang sulit. Untuk itu, disamping pengetahuan tentang hukum tata negara dan hukum tata usaha negara, diperlukan juga penguasaan sepenuhnya materi yang diatur, demikian pula pengalaman rutin. (dalam Prakoso, 1985 : 7). Sehingga untuk menunjang keberhasilan, DPRD Kota Sibolga dituntut kemampuan yang tinggi, keahlian dan pengalaman tertentu.

Kemampuan disini dapat ditempuh melalui pendidikan formal dan pengalaman. Pendidikan formal merupakan pendidikan yang aktifitasnya di sekolah dan bermanfaat untuk mengembangkan daya fikir. Arti penting pendidikan ialah dapat memberi pengetahuan yang luas dan mendalam, melatih manusia berfikir rasional dan menggunakannya dalam kehidupan sehari-hari, serta memberi kemampuan dan keterampilan untuk merumuskan fikiran dan pendapatnya. (Kaho, 1991 : 72).

Sementara itu, Miftah Toha (1989 : 60) mengungkapkan bahwa kemampuan seseorang dalam organisasi ditempuh dengan pengalaman. Pengalaman adalah keseluruhan pelajaran yang dapat dipetik dari segenap peristiwa atau hal-hal yang dilalui dalam perjalanan hidup seseorang. Dari

pengalaman, seseorang akan mendapat pengetahuan sehingga menjadikan mereka lebih menguasai bidang kerja yang ditekuninya dan pengalaman banyak membantu seseorang dalam memecahkan masalah-masalah yang dihadapinya.

Dengan demikian pengalaman suatu hal yang telah dikerjakan oleh seseorang, apa yang telah dikerjakan oleh seseorang itu kadang benar dan kadang salah. Dan bisa juga apa yang telah dilakukan pada masa lalu itu manis atau pahit, sehingga hal ini akan membekas pada kehidupan seseorang yang tentu saja hal ini akan mempengaruhi seseorang dalam melaksanakan suatu pekerjaan.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa potensi sumber daya manusia akan menentukan kinerja organisasi. Dalam penelitian ini, sumber daya manusia dilihat dari tingkat pendidikan yang pernah ditempuh dan pengalaman dibidang organisasi.

2.4.3. Informasi

Dalam masyarakat modern peranan dan pengaruh informasi dalam kehidupan seseorang dan organisasi sangat terasa. Tidak ada kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat dan organisasi, yang tidak memerlukan informasi. Demikian pentingnya informasi khususnya dalam suatu organisasi, informasi dianalogikan sebagai daerah dalam organisasi akan jatuh pada posisi tidak sehat (dalam Kumorotomo dan Subando, 1998 : 11). Dalam setiap organisasi, keterangan atau informasi dianggap bahan pokok bagi setiap pembuatan keputusan.

Informasi adalah data yang tersusun sedemikian rupa sehingga bermakna dan bermanfaat karena dapat dikemukakan pada seseorang yang akan menggunakannya untuk membuat suatu keputusan. (Kumorotomo, Ibid).

Dengan demikian bahwa informasi sangat berguna dalam menunjang pelaksanaan fungsi DPRD Kota Sibolga, baik informasi dari media cetak seperti koran lokal dan buletin lokal maupun informasi dari masyarakat dengan melakukan pertemuan-pertemuan (dialog) dalam menjaring dan menampung informasi masyarakat. Maka apabila terhambatnya suatu informasi akan mengakibatkan tidak dapat berjalan dengan baik fungsi dan tugas DPRD sebagai wakil rakyat.

Dari berbagai uraian diatas, dapat disimpulkan bahwa suatu informasi merupakan hal yang penting untuk mendukung kelancaran pelaksanaan fungsi dan tugas DPRD Kota Sibolga. Dalam penelitian ini, informasi dapat dilihat dari sumber informasi yang digunakan, keterbukaan menerima dan menyampaikan informasi dan intensitas dalam menyerap informasi masyarakat.

BAB III

METODOLOGI PENELITIAN

3.1. Bentuk Penelitian

Dalam suatu penelitian ilmiah, metode penelitian diperlukan sebagai frame dalam suatu garis pemikiran yang tidak bias. Ada beberapa jenis penelitian antara lain, penelitian survey, eksperimen, grounded, kombinasi pendekatan kualitatif dan kuantitatif dan analisa data sekunder. Singarimbun (Efendi 1987:3). Untuk menggali informasi yang dibutuhkan dalam menjawab pertanyaan-pertanyaan penelitian yang berkaitan dengan penelitian ini, maka peneliti menggunakan penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif, analisis serta wawancara mendalam secara langsung.

Menurut Bogdan dan Taylor (Moleong,2001:3) yang menyatakan bahwa penelitian kualitatif adalah prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati. Hasil penelitian akan dirancang untuk mengumpulkan informasi tentang keadaan nyata dengan memberikan gambaran atau deskripsi secara sistematis, faktual dan akurat terhadap objek yang akan diteliti. Menurut Singarimbun (1995) menyatakan bahwa penelitian deskriptif dimaksud untuk pengukuran yang cermat terhadap fenomena sosial tertentu, dimana peneliti mengembangkan konsep dan menghimpun konsep serta menghimpun fakta, tetapi tidak melakukan hipotesa.

Dengan menggunakan metode penelitian ini, peneliti akan menggambarkan dan menterjemahkan fakta aktual yang ada di lapangan. Dengan menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif, maka tujuan penelitian ini yaitu

untuk menganalisis kinerja DPRD Kota Sibolga Periode 2014-2019 dan mengetahui faktor-faktor yang menjadi hambatan dalam pelaksanaannya.

3.2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan pada Kantor DPRD Kota Sibolga Sumatera Utara mulai bulan Februari s.d Maret 2018.

3.3. Sumber Data

Dalam penelitian ini pihak yang dijadikan sumber data adalah pihak-pihak yang dianggap mempunyai informasi kunci (key-informan). Lebih jelasnya kunci informasi penelitian ini adalah dalam menjelaskan bagaimana kinerja yang telah dilakukan DPRD Kota Sibolga Periode 2014-2019 dan mengetahui faktor-faktor yang menjadi hambatan dalam pelaksanaannya, maka data yang diperlukan sebagai berikut :

- a. Data Umum (Sekunder) adalah data yang diperoleh tidak secara langsung dari sumbernya, melalui dokumen-dokumen atau catatan tertulis. Data yang tertulis yang bersumber pada dokumen, sehingga disebut data dokumenter, yaitu data atau gambaran tentang lokasi penelitian, yang meliputi : keadaan geografis, demografi, ekonomi dan sosial budaya serta keadaan Tata Pemerintahan Daerah dan DPRD baik yang berupa data statis maupun yang bersifat dinamis.
- b. Data Khusus (Primer) adalah data yang secara langsung diperoleh dari sumbernya, melalui observasi dan wawancara dengan sumber informasi terpilih. Dalam menentukan informan dalam penelitian ini adalah orang-orang yang dianggap memiliki informasi kunci (key informan) yang dibutuhkan di wilayah penelitian. Selanjutnya dalam pengambilan informasi, peneliti

menggunakan teknik “snowball” yaitu dimana penentuan subjek maupun informan penelitian berkembang dan bergulir mengikuti informasi atau data yang diperlukan dari informan yang diwawancarai sebelumnya.

Maka dari itu, spesifikasi dari informan penelitian tidak dijelaskan secara rinci, tetapi berkembang sesuai dengan data yang didapat untuk dianalisis selanjutnya. Adapun yang menjadi key informan dalam penelitian ini adalah Sekretaris Dewan DPRD Kota Sibolga. Untuk mengetahui secara cermat dan menyeluruh tentang kinerja DPRD Kota Sibolga Periode 2014-2019, subyek informan lainnya didasarkan kebutuhan pada saat pengumpulan data di lapangan. Kebutuhan yang dimaksud adalah ketika pengumpulan data dilakukan secara lebih mendalam dan hanya subyek penelitian tertentu yang dapat memberikan datanya, karena penelitian ini ingin menggali informasi sebanyak-banyaknya.

3.4. Teknik Pengumpulan Data

Data adalah bahan keterangan tentang sesuatu objek penelitian yang lebih menekankan pada aspek materi, segala sesuatu yang hanya berhubungan dengan keterangan tentang suatu fakta yang ditemui peneliti di daerah penelitian (Bungin, 2001:123). Metode yang digunakan dalam mengumpulkan data pada penelitian ini adalah dengan menggunakan teknik wawancara.

Wawancara adalah suatu bentuk komunikasi verbal yang bertujuan memperoleh informasi (Nasution, 2002: 113). Sedangkan Mulyana (2002: 180) mengatakan bahwa wawancara merupakan bentuk komunikasi antara dua orang, melibatkan seseorang yang ingin memperoleh informasi dari seorang lainnya dengan mengajukan pertanyaan-pertanyaan berdasarkan tujuan tertentu.

Teknik wawancara yang digunakan dalam penelitian ini adalah wawancara terstruktur dan wawancara tak terstruktur. Dalam wawancara terstruktur peneliti (pewawancara) menetapkan sendiri masalah dan pertanyaan-pertanyaan yang akan diajukan. Teknik ini ditempuh karena sejumlah informan yang representative ditanyai dengan pertanyaan yang sama, sehingga diketahui informasi atau data yang penting. (Moleong, 2001). Sedangkan metode wawancara tak berstruktur/terbuka, menurut Mulyana (2002: 181) bersifat luwes, susunan pertanyaannya dan susunan kata-kata dalam setiap pertanyaan dapat diubah pada saat wawancara, disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi saat wawancara.

Senada dengan Denzin, Nasution (2002: 119) juga mengatakan bahwa wawancara terbuka memungkinkan informan spontan dapat mengeluarkan segala sesuatu yang ingin dikemukakannya. Dengan demikian pewawancara memperoleh gambaran yang lebih luas tentang masalah itu, karena setiap informan bebas meninjau berbagai aspek menurut pendirian dan pikiran masing-masing dan dengan demikian dapat memperkaya pandangan peneliti.

Wawancara pada penelitian ini dilakukan terhadap 1 orang Sekretaris Dewan DPRD Kota Sibolga, 3 orang Staf Sekwan DPRD Kota Sibolga, 2 orang Anggota DPRD Kota Sibolga dan 3 orang Tokoh Masyarakat Kota Sibolga. Dipilihnya metode wawancara dalam penelitian ini dimaksudkan untuk:

- memperoleh keterangan yang sedalam-dalamnya bagaimana kinerja DPRD Kota Sibolga Periode 2014-2019.
- memperoleh informasi dengan cepat dan langsung dari informan

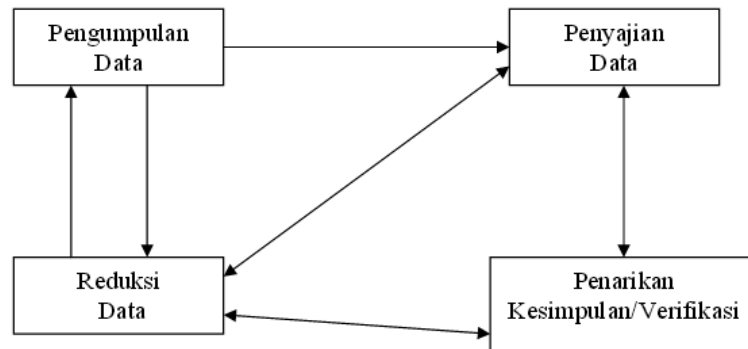
- memperoleh jawaban yang valid berdasarkan mimik, emosi informan saat memberikan informasi/pendapat
- memperoleh jawaban yang akurat karena apabila ada salah penafsiran dari informan, peneliti dapat langsung memperbaiki/meluruskan pertanyaan yang dimaksud oleh peneliti.

3.5. Teknik Analisis Data

Untuk memberi pemaknaan atas data atau fenomena yang ditemukan dan dikumpulkan dalam penelitian ini maka dilakukan analisis dengan pendekatan kualitatif dengan eksplanasi bersifat deskriptif. Sebagaimana dikatakan Arikunto (1998: 194), penelitian yang menjawab problematika serta ingin mengetahui status dan mendeskripsikan fenomena, lebih tepat digunakan teknik analisis deskriptif kualitatif.

Dipilihnya teknik analisis deskriptif kualitatif karena permasalahan atau sasaran penelitian adalah kinerja DPRD Kota Sibolga Periode 2014-2019. Penelitian akan melibatkan pencarian data dari pihak-pihak terkait. Langkah yang ditempuh dengan mengorganisir data berupa gambar, dokumen berupa laporan, biografi, artikel atau buku-buku pedoman dan sebagainya (Moleong, 2001: 103). Data juga diperoleh dari internet atau surat kabar berkaitan dengan masalah.

Selanjutnya dianalisis dengan model siklus interaktif sebagaimana dikemukakan oleh Miles dan Huberman (1992). Proses ini dilakukan selama proses penelitian ditempuh melalui serangkaian proses, pengumpulan, reduksi, penyajian, dan verifikasi data. Komponen analisis data (model interaktif) dapat digambarkan sebagai berikut :



Gambar 1. Komponen Analisis Data (Model Interaktif)

Sumber : Miles dan Huberman (terjemahan Tjejep Rohedi) 1992.

Reduksi data dimaksudkan sebagai langkah atau proses mengurangi atau membuang data yang tidak perlu, penyederhanaan, memfokuskan, atau menyeleksi untuk menajamkan data yang diperoleh. Penyajian data dimaksudkan sebagai proses analisis untuk merakit temuan data di lapangan dalam bentuk matriks, tabel, atau paparan-paparan deskriptif dalam satuan-satuan kategori bahasan dari yang umum menuju yang khusus.

Akhirnya berdasarkan sajian data tersebut, peneliti melakukan penarikan kesimpulan atau verifikasi, setelah terlebih dahulu melihat hubungan satu dengan yang lain dalam kesatuan bahasan.

BAB V

KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

5.1. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian melalui wawancara dan observasi mengenai kinerja DPRD Kota Sibolga Periode 2014 - 2019, maka penulis menarik beberapa kesimpulan berikut:

1. Akuntabilitas pelaksanaan fungsi DPRD Kota Sibolga masih rendah. Hal ini dapat dilihat dari segi kegiatan DPRD serta kebijakannya belum ada yang nampak yang sesuai dengan fungsi, tugas dan wewenangnya, apalagi konsisten dengan kehendak masyarakat. Dalam hal ini, partisipasi masyarakat yang diharapkan oleh pemerintah daerah adalah keterlibatan dan keikutsertaan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, sekaligus kesediaan untuk mematuhi dan melaksanakan kebijaksanaan tersebut belum berjalan optimal, baik berupa partisipasi dalam proses pembuatan keputusan, dalam pelaksanaan, dalam pemanfaatan hasil dan partisipasi dalam evaluasi.
2. Responsivitas pelaksanaan fungsi DPRD Kota Sibolga dalam merespon aspirasi dari masyarakat Sibolga sudah cukup baik tapi belum maksimal bagi harapan masyarakat. Hal ini terlihat dari sedikitnya anggota DPRD Kota Sibolga yang mau menerima dan mendengarkan tuntutan mereka bahkan kadang-kadang hanya anggota Dewan tertentu saja yang selalu ditunjuk untuk menerima masyarakat yang datang ke Gedung DPRD untuk menyalurkan aspirasinya.

3. Efektivitas fungsi pengawasan DPRD Kota Sibolga terhadap pelaksanaan APBD tahun anggaran 2017 tidak berjalan maksimal. Pengawasan langsung ke lapangan pun sering bersifat insidentil dan terdorong karena adanya pengaduan masyarakat. Sehingga belum pernah terdengar adanya inisiatif dari dewan. Dan belum pernah dilakukan penelitian terhadap penyimpangan APBD Kota Sibolga tahun anggaran 2017 atas temuan dan prakarsa DPRD sendiri. Padahal beberapa persoalan di antaranya layak menggunakan hak interpelasi atau hak angket dewan.
4. Faktor-Faktor yang menjadi kendala pelaksanaan fungsi legislasi oleh DPRD Kota Sibolga Periode 2014-2019 antara lain :
 - a. Faktor Internal
 - SDM (Sumber Daya Manusia) dan Latar Belakang Pendidikan
 - Rendahnya kemauan
 - Keahlian Pegawai di Sekretariat DPRD
 - Banyaknya fraksi
 - Lemahnya data
 - Hubungan dewan dengan konstituen
 - b. Faktor eksternal
 - Political Will Kepala Daerah dan Satuan Kerja Perangkat Daerah\
 - Data dari eksekutif
 - c. Faktor Konstitusional dan Kultur
 - Perubahan Undang-undang
 - Dasar hukum tersendiri dalam menjalankan fungsi pengawasan
 - Kekerabatan atau kekeluargaan.

5.2. Implikasi Kebijakan

Implikasi kebijakan dalam rangka perbaikan terhadap kelemahan dan kendala-kendala yang dihadapi DPRD dalam menjalankan fungsi pengawasannya, antara lain :

1. Meningkatkan kemauan dan tanggungjawab

Dalam meningkatkan kemauan dan tanggungjawab, anggota dewan sebaiknya sering melakukan interaksi dengan konstituen atau sering melakukan dialog dengan kelompok-kelompok pemerhati masalah pembangunan, masalah sosial, seperti mahasiswa.

2. Meningkatkan SDM dan keahlian

Sering membaca buku atau undang-undang terkait dengan tugas dan fungsi DPRD serta mengikuti atau mengadakan pelatihan-pelatihan, khususnya di bidang administrasi pemerintahan, pengelolaan keuangan daerah. Dan juga keahlian dalam menganalisis persoalan serta merumuskan tindak lanjut dari temuan-temuan. Begitu juga dengan terhadap pegawai di lingkungan sekretariat dewan.

3. Meningkatkan lobi fraksi atau perampingan jumlah fraksi

Sering melakukan komunikasi dan pendekatan politik fraksi dalam rangka menyatukan pandangan dalam menjalankan amanah rakyat. merumuskan kembali jumlah ideal fraksi sehingga memperkecil pelebaran kepentingan politik fraksi.

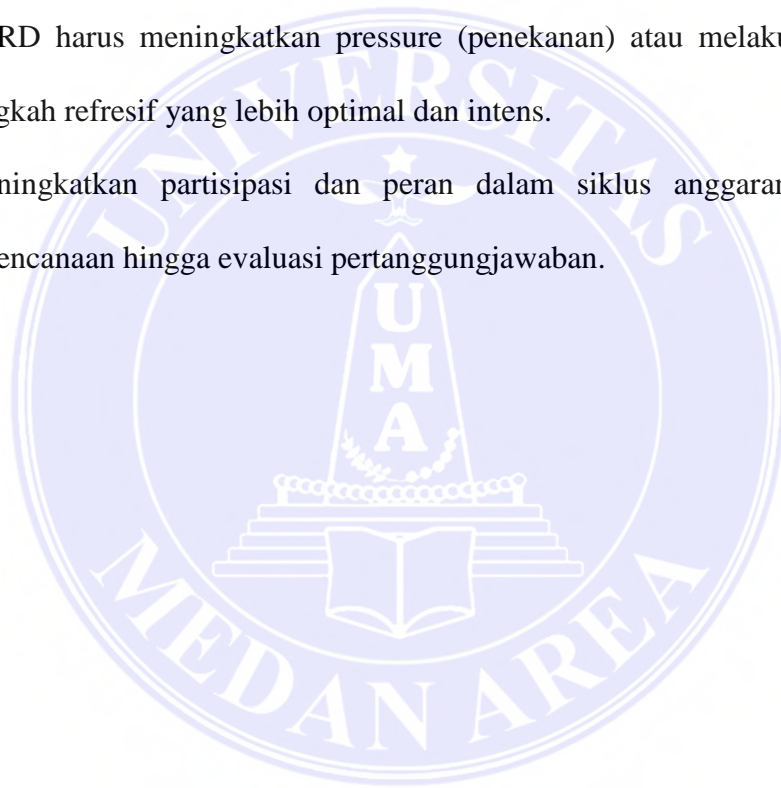
4. Memperluas dan mendekatkan diri maupun institusi ke akses data

Memperluas dan mendekatkan diri maupun institusi baik dalam bentuk formal maupun informal kepada segenap akses data yang dibutuhkan untuk menunjang kelancaran kinerja pengawasan dewan.

5. Meningkatkan penekanan terhadap kepala daerah

Mau tidak mau, untuk menciptakan posisi DPRD kuat di mata eksekutif, DPRD harus meningkatkan pressure (penekanan) atau melakukan langkah-langkah refresif yang lebih optimal dan intens.

6. Meningkatkan partisipasi dan peran dalam siklus anggaran, mulai dari perencanaan hingga evaluasi pertanggungjawaban.



DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Anderson, James A. (2005). *Public Policy Making: Basic Concept in Political Sciences*. New York: Praeger University Series.
- Arikunto, S. 2008. *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*. PT. Rineka Cipta. Jakarta
- Budiarjo, Mariam, 2014, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama
- Bungin, Burhan (2011) *Metodologi Penelitian Kualitatif Dan Kuantitatif*. Yogyakarta:Gajah Mada Press.
- Dunn, William N, 2004, *Public Policy Analysis; An Introduction*, Englewood Clifs, New Jeresy, Prenticel-Hall Inc, Indonesian Edition: *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, 1998, Yogyakarta : Gajah Mada University Press.
- E. Bardach,. 2008. *Ichtiology*. John Wiley and Sons, Inc. New York. 505 hal.
- Juliantara, Dadang. 2005. *Peningkatan Kapasitas Pemerintah Daerah dalam Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Pembaruan.
- Lester, James P. & Joseph Stewart. (2010). *Public Policy: An Evolutionary Approach*. Australia: Whadsworth, Second Edition.
- Lexy J. Moleong, 2011, *Metode Penelitian Kualitatif*, cetakan keempatbelas, Bandung: PT Remaja Rosdakarya (anggota IKAPI).
- Miles, B.B., dan A.M. Huberman, 2002, *Analisa Data Kualitatif*, UI Press Jakarta.
- Mulyana, Deddy.2002 *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung : PT Remaja Rosdakarya.
- Nasution, S. 2002. "Berbagai Pendekatan dalam Proses Belajar Mengajar". Bandung : PT. Bumi Aksara.

Osborne, David, and Ted Gaebler, 2012, *Reinventing Government : How Entrepreneurial Spirit is Transforming The Public Sector*, Reading, Massachusetts : Addison Wesley Publishing Co. Inc.

Singarimbun, Masri. 2005. *Metode Penelitian Survei*. LP3S, Jakarta.

Stufflebeam, Daniel L. & Anthony J. Shinkfield. 2007. *Evaluation Theory, Models, and Applications*.

Wahyudi Kumorotomo, 2006, *Etika Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Peraturan Perundangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah

Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang fungsi, tugas dan wewenang DPRD

Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010 Tentang fungsi, tugas dan wewenang DPRD