

BAB II

LANDASAN KONSEPTUAL

2.1 Trias Politica (Pemisahan Kekuasaan)

Ada dua arti yang membedakan antara pemisahan kekuasaan dalam arti materil dan pemisahan kekuasaan dalam arti formal. Yang dimaksud dengan pemisahan kekuasaan dalam arti materil ialah pemisahan kekuasaan dalam arti pembagian kekuasaan itu dipertahankan dalam tugas-tugas kenegaraan yang dengan jelas memperlihatkan adanya pemisahan kekuasaan itu kepada tiga bagian, yaitu: legislatif, eksekutif dan yudikatif. Sedangkan yang dimaksud dengan pemisahan kekuasaan dalam arti formal ialah jika pembagian kekuasaan itu tidak dipertahankan dengan tegas (Jennings, 2002).

Pada intinya, ajaran *Trias Politica* adalah:

1. Kekuasaan Legislatif, yaitu kekuasaan untuk membuat undang - undang harus terletak dalam suatu badan yang memiliki wewenang khusus untuk itu. Jika penyusunan undang - undang tidak diletakkan pada suatu badan tertentu, maka memungkinkan tiap golongan atau tiap orang mengadakan undang - undang untuk kepentingannya sendiri. Dalam negara demokrasi yang peraturan perundangan harus berdasarkan kedaulatan rakyat, maka badan perwakilan rakyat harus dianggap sebagai badan yang mempunyai kekuasaan tertinggi untuk menyusun undang-undang, badan inilah yang disebut legislatif. Legislatif penting sekali dalam penyusunan susunan kenegaraan, karena undang - undang ibarat tiang yang menegakan hidup

perumahan negara dan sebagai alat yang menjadi pedoman hidup bagi masyarakat dan negara.

2. Kekuasaan Eksekutif, yaitu kekuasaan menjalankan undang - undang ini dipegang oleh kepala negara. Kepala negara tentu tidak dapat dengan sendirinya menjalankan segala undang - undang ini. Oleh karena itu, kekuasaan kepala negara dilimpahkannya (didelegasikan) kepada pejabat - pejabat pemerintah/negara bersama - sama dalam suatu badan pelaksana undang - undang (badan eksekutif). Badan inilah yang berkewajiban menjalankan kekuasaan eksekutif.
3. Kekuasaan Yudikatif atau kekuasaan kehakiman, yaitu kekuasaan yang berkewajiban mempertahankan undang-undang dan berhak untuk memberikan peradilan kepada rakyat. Badan yudikatif inilah yang berkuasa memutuskan perkara, menjatuhkan hukuman terhadap setiap pelanggaran undang - undang yang telah diadakan dan dijalankan.

Menurut tafsiran tradisional azas *Trias politica* yang dicetuskan oleh Montesquieu, berarti tugas badan eksekutif hanya melaksanakan kebijakan - kebijakan yang telah ditetapkan oleh badan legislatif serta menyelenggarakan undang - undang yang dibuat oleh badan legislatif. Kekuasaan untuk membuat undang - undang yang terletak dalam suatu badan yang memiliki wewenang khusus untuk itu. Jika penyusunan undang - undang tidak diletakkan pada suatu badan tertentu, maka memungkinkan tiap golongan atau tiap orang mengadakan undang - undang untuk kepentingannya sendiri.

Dalam negara demokrasi yang peraturan perundangan harus berdasarkan kedaulatan rakyat, maka badan perwakilan rakyat harus dianggap sebagai badan yang mempunyai kekuasaan tertinggi untuk menyusun undang - undang, badan inilah yang disebut legislatif. Legislatif penting sekali dalam penyusunan susunan kenegaraan, karena undang - undang ibarat tiang yang menegakkan hidup perumahan negara dan sebagai alat yang menjadi pedoman hidup bagi masyarakat dan negara.

Dalam konteks *Trias Politica* lembaga legislatif sebagai keterwakilan dari masyarakat. Lembaga legislatif dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai bentuk repretasi dari masyarakat. Perwakilan diartikan sebagai hubungan diantara dua pihak, yaitu wakil dengan terwakil, dimana wakil memegang kewenangan untuk melakukan berbagai tindakan yang berkenaan dengan kesepakatan yang dibuatnya dengan terwakil.

Menurut Gilbert Abcarian (dalam Pito, dkk, 2006:107). Ada empat tipe mengenai hubungan antara wakil dengan yang diwakilinya, yaitu :

1. Sang wakil bertindak sebagai wali (truste) dalam hal ini wakil bebas mengambil keputusan atau bertindak berdasarkan pertimbangannya sendiri tanpa harus berkonsultasi dengan yang diwakilinya.
2. Sang wakil bertindak sebagai utusan (delegate) wakil bertindak sebagai utusan atau duta dari yang diwakilinya, artinya wakil senantiasa selalu mengikuti perintah atau instruksi serta petunjuk dari apa yang diwakilinya dalam melaksanakan tugas.

3. Sang wakil bertindak sebagai “politico” wakil dalam hal ini kadang - kadang bertindak sebagai wali (*trustee*) dan ada kalanya dapat juga bertindak sebagai utusan (*delegate*). Tugasnya ini tergantung pada materi (*issue*) yang akan dibicarakan.
4. Sang wakil bertindak sebagai “partisipan” wakil bertindak sesuai keinginan dan kehendak orang - orang yang diwakilinya atau publik (*acting in the best interest of the public*).

Perwakilan yang diharapkan terjadi di Indonesia setelah pemerintahan orde baru adalah perwakilan substansial antara wakil dan terwakil “berarti adanya para wakil yang bertindak sebagaimana kepentingan atau yang diinginkan oleh orang - orang yang diwakilinya” (Marijan, 2010:52). Sistem perwakilan seperti di atas berimplikasi pada kegiatan para wakil untuk memperjuangkan kepentingan terwakil sehingga diharapkan “para wakil rakyat berusaha memperjuangkan kepentingan dan berupaya menyelesaikan permasalahan di daerah pemilihannya melalui kebijakan - kebijakan” (Marijan 2010: 53).

Lebih lanjut Marijan (2010:53) mengatakan “kerangka perwakilan itu dirancang agar para wakil rakyat lebih responsiv terhadap isu - isu yang berkembang di daerah pemilihannya masing - masing untuk diperjuangkan melalui keputusan - keputusan politik”. Demokrasi perwakilan yang secara umum ini dinamakan parlemen atau lembaga legislatif adalah sebagai lembaga tempat untuk menyuarakan berbagai kepentingan dan kehendak masyarakat, yang melahirkan output atau keluaran berupa kebijakan yang diwujudkan dalam bentuk undang - undang.

Peranan DPRD dalam konteks demokrasi yang dijalankan oleh Indonesia dapat dipahami bahwa DPRD sebagai wakil rakyat untuk memperjuangkan aspirasi rakyat seperti yang dikemukakan oleh Budiardjo (2008:315) *“Menurut teori yang berlaku rakyatlah yang berdaulat, rakyat yang berdaulat ini mempunyai suatu “kehendak”*.

Mengenai pengertian fungsi dan peran DPRD yang pada umumnya disebut fungsi parlemen atau lembaga legislatif, Abcarian dan Masannat (dalam Tangkilisan, 2007:44) menunjukkan adanya beberapa fungsi lembaga legislatif sebagai berikut :*“Secara tradisional fungsi utama legislatif terkait dengan pembuatan kebijakan publik yang mewakili kepentingan publik atau masyarakat. Dan kewenangan atau kekuasaan anggota legislatif tersebut tentunya bervariasi antara sistem politik yang satu dengan yang lainnya dan kewenangan itu meliputi pengawasan terhadap pihak eksekutif, melakukan penyelidikan, memilih mengubah dan memberikan pandangan terhadap perundangan yang berkaitan dengan kepentingan publik, sekaligus memberikan pelayanan dalam konteks mekanisme politik”*.

Pamudji (dalam Tangkilisan, 2007:45) mengatakan bahwa kedudukan fungsi dan hak-hak yang melekat pada DPRD secara formal telah menempatkan DPRD sebagai instansi penting dalam mekanisme penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pamudji mengatakan bahwa *“Sebagai unsur pemda DPRD menjalankan tugas - tugas dibidang legislatif. Sebagai badan perwakilan DPRD berkewajiban menampung aspirasi rakyat dan memajukan kesejahteraan rakyat ”*. Sedangkan Kaho (dalam Tangkilisan, 2007:45) mengatakan bahwa *“...DPRD mempunyai dua*

fungsi yaitu sebagai partner kepala daerah dalam merumuskan kebijaksanaan daerah dan sebagai pengawas atas pelaksanaan kebijaksanaan daerah yang dijalankan oleh kepala daerah....”. Dari pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa fungsi DPRD adalah sebagai wakil rakyat, DPRD harus mampu mewakili masyarakat yang memilihnya, ia harus mampu memperhatikan kepentingan dan aspirasi masyarakatnya.

2.2 Organisasi Publik

Untuk memahami konsep organisasi publik secara utuh, perlu memahami definisi dari “organisasi” dan makna kata “publik” itu sendiri. Banyak pakar yang telah mendefinisikan organisasi. Menurut Prajudi Atmosudirdjo menggambarkan bahwa organisasi memiliki sifat yang abstrak, sulit dilihat namun bisa dirasakan eksistensinya (Prajudi Atmosudirdjo, 1982:77). Sedangkan James D. Mooney, mendefinisikan organisasi adalah segala bentuk setiap perserikatan orang - orang untuk mencapai suatu tujuan bersama (Inu Kencana Syafiie, 2006:113).

Menurut D. Millet, organisasi adalah sebagai kerangka struktur dimana pekerjaan dari beberapa orang diselenggarakan untuk mewujudkan suatu tujuan bersama (Inu Kencana Syafiie, 2006:113). Sementara itu, Herbert A. Simon merumuskan organisasi adalah sebagai pola komunikasi yang lengkap dan hubungan lain di dalam suatu kelompok orang - orang (Inu Kencana Syafiie, 2006:113).

Secara teoritis, organisasi memang dapat dipahami dari berbagai macam sudut pandang atau perspekti (Miftah Thoha, 2008:35). Lebih lanjut Miftah Thoha

memaknai organisasi sebagai kesatuan rasional dalam upaya untuk mengejar tujuan, sebagai koalisi pendukung yang kuat di mana organisasi merupakan instrumen untuk mengejar kepentingan masing - masing, sebagai suatu sistem terbuka dimana kelangsungan hidup organisasi sangat tergantung input dari lingkungan, sebagai alat dominasi dan banyak lagi perspektif yang dapat dipakai untuk memaknai organisasi.

Paling tidak ada dua pendekatan yang dapat digunakan untuk memaknai organisasi, yaitu pendekatan struktural dan pendekatan behavioral atau perilaku. Pendekatan struktural menyoroti organisasi sebagai wadah, sehingga dapat dikatakan pendekatan ini melihat organisasi sebagai sesuatu yang statis. Organisasi disini diartikan sebagai tempat penyelenggaraan berbagai kegiatan dengan penggambaran yang jelas tentang hirarki kedudukan, jabatan serta saluran wewenang dan pertanggungjawaban. Adapun organisasi dengan pendekatan perilaku menyoroti organisasi sebagai suatu organisasi yang bersifat dinamis yang dapat juga dikatakan bahwa organisasi merupakan proses kerjasama yang serasi antara orang - orang di dalam perwadhahan yang sistematis, formal dan hirarkial yang berfikir dan bertindak seirama demi terciptanya tujuan secara efektif dan efisien.

Teori tentang organisasi telah mengalami perkembangan yang sangat pesat dari waktu ke waktu dari mulai teori klasik, teori modern sampai dengan teori post modern. Teori Klasik mendefinisikan organisasi sebagai struktur hubungan, kekuasaan - kekuasaan, tujuan - tujuan, peranan - peranan, kegiatan - kegiatan, komunikasi dan faktor - faktor lain yang terjadi bila orang - orang bekerja sama.

Teori Modern lebih menekankan bahwa organisasi harus bersifat terbuka atau berhubungan dengan lingkungan. Sementara itu, Teori Post Modern lebih memperhatikan pada sifat politis organisasi dimana organisasi merupakan koalisi dari berbagai kelompok dan individu dengan tuntutan yang berbeda - beda.

Berdasarkan pemikiran - pemikiran di atas maka pada dasarnya terdapat kesamaan pengertian dari keseluruhan definisi tentang organisasi yaitu menyatakan bahwa organisasi sebagai satu kesatuan sosial dari kelompok manusia, yang saling berinteraksi menurut suatu pola tertentu sehingga setiap anggota organisasi memiliki fungsi dan tugasnya masing - masing. Dari pengertian tersebut maka jika diuraikan secara lebih terperinci setiap organisasi pasti akan memiliki berbagai dimensi yang penting sebagai ciri suatu organisasi yaitu, antara lain (Miftah Thoha,2008:36) :

- a. Wadah atau struktur yang menjadi kerangka orang - orang yang menjadi bagian dari organisasi tersebut melakukan aktivitasnya;
- b. Anggota yang menjadi bagian dari organisasi;
- c. Interaksi yang terpolakan dengan mekanisme tertentu sehingga terjadi koordinasi yang baik antara satu orang atau bagian dengan orang atau bagian yang lain;dan
- d. Tujuan bersama yang ingin diwujudkan oleh orang - orang yang menjadi bagian dari organisasi tadi.

Organisasi pada dasarnya seperti sebuah organisme yang memiliki siklus hidup. Organisasi dalam siklus hidupnya mengalami masa - masa layaknya manusia seperti lahir, tumbuh, dewasa, tua dan mati. Namun agak berbeda sedikit

dengan manusia, organisasi dapat senantiasa diperbaharui. Ketika siklusnya mulai menurun, organisasi harus segera berbenah dan menyesuaikan dengan lingkungannya agar dapat sejalan dengan perkembangan zaman (Herbert G.Hicks & G. Ray Gullet, 1996:646).

Publik berasal dari bahasa latin “*Public*” yang berarti “*of people*” berkenaan dengan masyarakat. Mengenai pengertian publik, Inu Kencana Syafiie, dkk (1999) memberikan pengertian sebagai berikut: “*Sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berpikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka miliki*”. Itulah sebabnya, Inu Kencana Syafiie dkk., mengatakan bahwa publik tidak langsung diartikan sebagai penduduk, masyarakat, warga negara ataupun rakyat, karena kata - kata tersebut berbeda.

Organisasi publik sering dilihat pada bentuk organisasi pemerintah yang dikenal sebagai birokrasi pemerintah (organisasi pemerintahan). Menurut Prof. Dr. Taliziduhu Ndraha Organisasi publik adalah organisasi yang didirikan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan jasa publik dan layanan civil_ (2005:18). Organisasi publik adalah organisasi yang terbesar yang mewadahi seluruh lapisan masyarakat dengan ruang lingkup negara dan mempunyai kewenangan yang absah (terlegitimasi) di bidang politik, administrasi pemerintahan dan hukum secara terlembaga sehingga mempunyai kewajiban melindungi warga negaranya dan melayani keperluannya, sebaliknya berhak pula memungut pajak untuk pendanaan, serta menjatuhkan hukuman sebagai sanksi penegakan peraturan.

Organisasi ini bertujuan untuk melayani kebutuhan masyarakat demi kesejahteraan sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi sebagai pijakan dalam operasionalnya. Organisasi publik berorientasi pada pelayanan kepada masyarakat tidak pada profit/laba/untung.

Miftah Thoha telah memprediksi organisasi - organisasi dimasa mendatang yang salah satunya di bidang penataan organisasi, dimana organisasi dimasa mendatang akan mempunyai sifat - sifat yang unik. Struktur organisasi formal akan mengalami penambahan dan perubahan yang bervariasi, sehingga banyak dijumpai organisasi - organisasi baru tanpa menganalisis lebih lanjut struktur formal yang ada. Sehingga banyak dijumpai organisasi - organisasi tandingan yang nonstruktural. Keadaan seperti ini sering dinamakan gejala proliferasi dalam organisasi. Suatu pertumbuhan yang cepat dari suatu organisasi, sehingga banyak dijumpai organisasi - organisasi formal yang non struktural yang dibentuk untuk menerobos kesulitan birokrasi.

Kelebihan dari kejadian diatas adalah organisasi akan lebih memberikan perhatian terhadap pemecahan persoalan dibandingkan dari penekanan program. Dengan demikian, organisasi - organisasi masa mendatang akan merupakan suatu kombinasi dari gejala - gejala adaptasi (*adaptive process*), pemecahan masalah (*problem solving*), sistem temporer (*temporary system*) dari aneka macam spesialis, dan evaluasi staf tidak lagi didasarkan atas hirarki vertikal berdasarkan posisi dan pangkat. Inilah bentuk organisasi masa depan yang bakal mengganti birokrasi (Miftah Thoha, 2006:196).

2.3 Fungsi Legislasi DPRD

Kata “legislasi” berasal dari Bahasa Inggris “*legislation*” yang berarti perundang - undangan dan pembuatan undang - undang. Sementara itu kata “*legislation*” berasal dari kata kerja “*to legislate*” yang berarti mengatur atau membuat undang - undang. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata legislasi berarti pembuatan undang - undang. Dengan demikian, fungsi legislasi adalah fungsi membuat undang - undang. Sebagai sebuah fungsi untuk membentuk undang - undang, legislasi merupakan sebuah proses. Oleh karena itu, Woodrow Wilson dalam bukunya “*Congressional Government*” mengatakan bahwa “*legislation is an aggregate, not a simple production*”.

Berhubungan dengan hal itu, Jeremy Bentham dan John Austin mengatakan bahwa legislasi sebagai “*any form of law-making*”. Dengan demikian, bentuk peraturan yang ditetapkan oleh lembaga legislatif untuk maksud mengikat umum dapat dikaitkan dengan pengertian perundang - undangan dalam arti luas. Pada hakekatnya fungsi utama dari legislatif adalah membuat undang - undang (legislasi), hal ini juga sejalan dengan fungsi - fungsi yang lain seperti, fungsi pengawasan (*controlling*) juga merupakan bagian fungsi legislasi, karena dalam menjalankan fungsi pengawasan tentunya terlebih dahulu melahirkan peraturan perundangan - undangan yang dijadikan sebagai acuan dalam melakukan pengawasan terhadap pemerintah dalam menjalankan tugasnya. Begitu juga fungsi anggaran (*budgeting*) yang merupakan sebagian dari fungsi legislasi, karena untuk menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

(APBD) juga ditetapkan dengan peraturan daerah tentang APBD dalam setiap tahun anggaran.

Maka yang menjadi fungsi pokok dari DPRD adalah pembentukan peraturan daerah sebagai landasan hukum bagi pemerintah dalam membuat kebijakan publik. Sebagaimana dijelaskan bahwa dalam konsep demokrasi menempatkan partisipasi sebagai intinya, berarti menghendaki diikutsertakannya masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik (*public policy*). Pembuatan kebijakan hukum merupakan tindakan politik sehingga dalam proses rancangan peraturan daerah terjadi tiga proses pelaksanaan fungsi sistem politik yaitu fungsi input, fungsi pengolahan dan fungsi *output*. *Input* dibedakan menjadi dua yaitu tuntutan dan dukungan yang keduanya merupakan tindakan politik yang sangat beragam sifat dan jenisnya. Tidak semua tuntutan dan dukungan, baik yang berasal dari individu maupun kelompok yang ada dalam masyarakat dapat terpenuhi secara memuaskan untuk menjadi *output*. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah, lembaga ini mempunyai fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan.

Dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam pasal 149 ayat (1) “DPRD Kabupaten/Kota mempunyai fungsi : pembentukan Perda Kabupaten/Kota, anggaran dan pengawasan” dan pasal 150 “Fungsi pembentukan perda Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam pasal 149 ayat (1) dilaksanakan dengan cara :

- a. Membahas bersama Bupati/Walikota dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda Kabupaten/Kota;
- b. Mengajukan usul rancangan Perda Kabupaten/Kota; dan
- c. Menyusun program pembentukan Perda Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota.

Dengan berdasarkan pada ketentuan Pasal 1 angka 18 Peraturan Pemerintah Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, memuat tahapan dalam pembentukan peraturan daerah pada dasarnya dimulai dari tahap : 1) Perencanaan, 2) Penyusunan, 3) Pembahasan, 4) Penetapan, 5) Pengundangan, 6) Penyebarluasan.

Keenam tahapan di atas adalah prosedur baku yang harus dilewati oleh dalam pembentukan peraturan daerah. Berkaitan dengan keenam tahapan tersebut, maka sesungguhnya peranan DPRD dalam menjalankan fungsi legislasinya bertumpu pada tiga pengertian. Tercakup dalam pengertian fungsi legislasi ialah prakarsa pembuatan undang - undang (*legislative initiation*), pembahasan rancangan undang – undang (*law making process*) dan persetujuan atas pengesahan rancangan peraturan daerah (*law enactment approval*).

Program legislasi menurut Marzuki (dalam Wasistiono dan Wiyoso, 2009:64) “*menegaskan bahwa program legislasi adalah program perencanaan di bidang perundang – undangan*”. Sebelum membahas fungsi legislasi yang dimiliki DPRD ada baiknya terlebih dahulu memahami dan melihat makna legislasi dalam sudut pandang hukum dalam hal ini peraturan perundang - undangan yang berimplikasi bagi publik dengan batas - batas teritorial daerah.

Sejalan dengan pendapat Bentham (2010:3) bahwa hukum adalah instrumen stabilitas sosial sekaligus perantara perubahan sosial.

Fungsi legislasi menurut Wasistiono dan Wiyoso (2009:58) adalah : “suatu proses untuk mengakomodasi berbagai kepentingan para pihak pemangku kepentingan (stakeholders), untuk menetapkan bagaimana pembangunan di daerah akan dilaksanakan. Dengan demikian fungsi legislasi mempunyai arti yang sangat penting untuk menciptakan keadaan masyarakat yang diinginkan (sebagai social engineering) maupun sebagai pencipta keadilan sosial bagi masyarakat”.

Pelaksanaan fungsi legislasi dikhawatirkan apabila lebih banyak berasal dari pihak pemerintah, maka urgensi fungsi legislasi di dalam tubuh DPRD menjadi tidak terlihat seperti yang dikhawatirkan oleh Marijan (2010:42) bahwa “secara konstitusional kekuasaan legislasi memang berada ditangan DPR/D bersama - sama Presiden/pemerintah daerah. Hanya saja, konstruksi konstitusi semacam itu ditafsirkan bahwa draft kebijakan - kebijakan penting (RUU dan Ranperda) berasal dari eksekutif, sementara DPR/D hanya secara formal saja membahas dan mengabsahkannya, padahal desain kelembagaan pasca orde baru adalah untuk membangun lembaga perwakilan yang memilki otoritas lebih besar”.

2.4 Kinerja

Istilah kinerja secara mentah dapat diartikan sebagai suatu penilaian untuk mengetahui tujuan akhir yang ingin dicapai oleh individu, kelompok maupun organisasi. Dalam arti ini kinerja merupakan suatu alat yang dapat digunakan untuk menilai prestasi atau kebijakan kelompok maupun individu. Beberapa pendapat mengenai kinerja juga dikemukakan oleh beberapa ahli sebagai berikut :

Menurut Keban (2004) kinerja merupakan terjemahan dari *performance* yang sering diartikan sebagai “penampilan”, “unjuk rasa” atau “prestasi”. Hal ini juga sependapat dengan yang dikatakan Mangkunegara (2008:67) bahwa istilah kinerja berasal dari kata *job performance* atau *actual performance* yakni prestasi kerja atau prestasi yang ingin dicapai.

Menurut Keban (2004:183) pencapaian hasil (kinerja) dapat dinilai menurut pelaku yaitu:

1. Kinerja individu, yaitu menggambarkan sampai seberapa jauh seseorang telah melaksanakan tugas pokoknya sehingga dapat memberikan hasil yang telah ditetapkan oleh kelompok atau instansi.
2. Kinerja kelompok, yaitu menggambarkan sampai seberapa jauh satu kelompok telah melaksanakan tugas pokoknya sehingga dapat memberikan hasil yang telah ditetapkan oleh kelompok atau instansi.
3. Kinerja organisasi, yaitu menggambarkan sampai seberapa jauh satu kelompok telah melaksanakan semua kegiatan pokok sehingga mencapai visi dan misi institusi.
4. Kinerja program, yaitu berkenaan dengan sampai seberapa jauh kegiatan - kegiatan dalam program yang telah dilaksanakan sehingga dapat mencapai tujuan dari program tersebut.

Kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi, dan visi organisasi yang tertuang dalam *strategic planning* suatu organisasi (Mahsun, 2006 :25).

Dalam *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy* tahun 2003, Kinerja menggambarkan sampai seberapa jauh organisasi tersebut mencapai hasil ketika dibandingkan dengan kinerjanya terdahulu (*previous performance*), dibandingkan dengan organisasi lain (*brenchmarking*) dan sampai seberapa jauh pencapaian tujuan dan target yang telah ditetapkan (Keban, 2004:193).

Menurut Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia (Pasolong, 2007:175) menyatakan bahwa kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan, program, kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi. Sementara itu, Prawirosentono berpendapat bahwa kinerja adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh pegawai atau kelompok pegawai dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing - masing dalam upaya mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral dan etika (Pasolong, 2007:176).

Berdasarkan beberapa pendapat di atas, dapat dikatakan bahwa konsep kinerja adalah gambaran mengenai pencapaian oleh pegawai atau kelompok dalam suatu organisasi dalam pelaksanaan kegiatan, program, kebijaksanaan guna mewujudkan visi, misi dan tujuan organisasi yang telah ditetapkan sebelumnya. Hal ini menjelaskan pula bahwa konsep kinerja berhubungan erat dengan konsep organisasi.

2.5 Kinerja Organisasi Publik

Kinerja dalam sebuah organisasi merupakan salah satu unsur yang tidak dapat dipisahkan dalam suatu lembaga organisasi, baik itu lembaga pemerintahan maupun lembaga swasta. Dua pengertian konsep sebelumnya setidaknya menjelaskan dimana posisi kinerja dan dimana posisi organisasi ketika dua konsep tersebut masih berjalan secara terpisah. Jika digabungkan, konsep kinerja dan organisasi membentuk satu variabel baru yaitu kinerja organisasi adalah kemampuan melaksanakan tugas-tugas yang dibebankan kepada organisasi dengan sebaik - baiknya guna mencapai sasaran yang telah disepakati.

Menurut Swanson (Keban, 2004:193) Kinerja organisasi adalah mempertanyakan apakah tujuan atau misi suatu organisasi telah sesuai dengan kenyataan kondisi atau faktor ekonomi, politik, dan budaya yang ada; apakah struktur dan kebijakannya mendukung kinerja yang diinginkan; apakah memiliki kepemimpinan, modal dan infrastuktur dalam mencapai misinya; apakah kebijakan, budaya dan sistem insentifnya mendukung pencapaian kinerja yang diinginkan; dan apakah organisasi tersebut menciptakan dan memelihara kebijakan - kebijakan seleksi dan pelatihan serta sumber dayanya. Kinerja organisasi oleh Bastian (2001:329) dirumuskan sebagai gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan tugas dalam suatu organisasi dalam upaya mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi tersebut.

Kinerja organisasi merupakan gambaran mengenai hasil kerja organisasi dalam mencapai tujuannya yang tentu saja akan dipengaruhi oleh sumber daya yang dimiliki oleh organisasi tersebut. Sumber daya yang dimaksud dapat berupa

fisik seperti sumber daya manusia maupun nonfisik seperti peraturan, informasi, dan kebijakan.

Konsep kinerja organisasi juga menggambarkan bahwa setiap organisasi publik memberikan pelayanan kepada masyarakat dan dapat dilakukan pengukuran kinerjanya dengan menggunakan indikator - indikator kinerja yang ada untuk melihat apakah organisasi tersebut sudah melaksanakan tugasnya dengan baik dan untuk mengetahui tujuannya sudah tercapai atau belum.

Sementara itu, dalam Pedoman Penerapan Pelaporan Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP) yang diterbitkan oleh LAN di Jakarta pada tahun 2002, Kinerja diartikan sebagai gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan kegiatan/program/kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi. Dari berbagai definisi kinerja organisasi di atas maka dapat disimpulkan bahwa kinerja organisasi ialah hasil yang ditunjukkan oleh sebuah organisasi atau tingkat pencapaian pelaksanaan tugas suatu organisasi dalam upaya mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi tersebut.

Dan dapat diketahui bahwa unsur –unsur yang terdapat dalam kinerja organisasi terdiri dari :

- a. Hasil-hasil atau evaluasi fungsi pekerjaan.
- b. Faktor-faktor yang berpengaruh terhadap prestasi karyawan/pegawai seperti:
motivasi, kecakapan, persepsi peranan, dan sebagainya.
- c. Pencapaian tujuan organisasi.
- d. Periode waktu tertentu.

2.5.1 Pengukuran Kinerja

Untuk dapat mempelajari kinerja suatu organisasi, harus diketahui ukuran keberhasilan untuk menilai kinerja tersebut. Indikator atau ukuran kinerja itu tentunya harus dapat merefleksikan tujuan dan misi dari organisasi yang bersangkutan, karena itu berbeda antara satu dengan yang lainnya.

Dalam organisasi publik, masih sulit untuk menentukan kriteria kinerja yang sesuai. Bila ditinjau dari tujuan dan misi utama kehadiran organisasi publik adalah untuk memenuhi dan melindungi kepentingan publik, maka kinerja organisasi publik dapat dikatakan berhasil apabila mampu mewujudkan tujuan dan misinya dalam memenuhi kepentingan dan kebutuhan publik tersebut.

Mengenai kesulitan dalam pengukuran kinerja organisasi publik ini dikemukakan oleh Agus Dwiyanto (1995:1): “Kesulitan dalam pengukuran kinerja organisasi publik sebagian muncul karena tujuan dan misi organisasi publik seringkali bukan hanya sangat kabur, tetapi juga bersifat multidimensional. Organisasi publik memiliki stakeholders yang jauh lebih banyak dan kompleks ketimbang organisasi swasta. Stakeholders organisasi publik seringkali memiliki kepentingan yang berbenturan antara satu dengan yang lain”.

Namun berdasarkan atas pemahaman terhadap tujuan dan misi organisasi, Dwiyanto lebih lanjut mengemukakan ada lima indikator untuk menilai kinerja organisasi publik, yaitu: produktifitas, kualitas layanan, responsivitas, responsibilitas dan akuntabilitas. Mirip dengan pendapat tersebut Lenvine mengusulkan tiga konsep untuk menilai kinerja organisasi publik, yaitu:

responsiveness (daya tanggap), responsibility (tanggung jawab) dan accountability (pertanggungjawaban) (Dwiyanto, 1995:7).

2.5.2 Faktor - Faktor Kinerja

Faktor - faktor yang menentukan kinerja dari sebuah organisasi adalah factor - faktor internal maupun eksternal organisasi yang menyumbang atau memprediksikan keberhasilan organisasi. Setiap organisasi memiliki ukuran dan faktor penentunya sendiri dalam mencapai kinerja sebab setiap organisasi memiliki keunikan sendiri - sendiri.

Sejalan dengan itu Imawan mengemukakan bahwa mengklasifikasikan factor - faktor yang dapat menghambat anggota legislatif dalam melaksanakan fungsinya kedalam dua faktor, yakni faktor internal dan faktor eksternal (Imawan, 1993:79),

1. Faktor - faktor internal meliputi:

a. 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.

b. 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.

c. 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 terletak 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 akar dalam masyarakat. Kondisi semacam ini menimbulkan banyaknya anggota legislatif yang berperan seperti seorang birokrat, yang berfikir bahwa mereka harus dilayani rakyat dan bukan sebaliknya.

2. Faktor eksternal, meliputi :

a. 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.

b. 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.

2.6 Peraturan Daerah

Peraturan perundang - undangan menurut Bagir Manan (Moleong, 2001:13) adalah yang dibuat oleh suatu jabatan atau pejabat yang berwenang (pemangku jabatan negara atau pejabat pemerintah) yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau yang mengikat secara umum.

Peraturan Daerah adalah instrument hukum yang bermaksud menjadi pedoman dan mengarahkan perubahan masyarakat kearah perubahan yang lebih maju dan demokratis, serta mampu mengaktualisasikan prinsip - prinsip otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab secara benar.

Menurut Bagir Manan (Moleong 2001:13), “Peraturan Daerah adalah peraturan perundang - undangan yang dibentuk oleh pemerintah daerah atau salah satu unsur pemerintahan daerah yang berwenang membuat peraturan perundang - undangan tingkat daerah”. Unsur - unsur yang terdapat dalam batasan pengertian peraturan perundang - undangan tingkat daerah tersebut adalah :

1. Peraturan
2. Undang - undang
3. Tingkat daerah
4. Pemerintah daerah
5. Kewenangan

Unsur peraturan yang terdapat dalam rumusan batasan pengertian peraturan perundang-undangan tingkat daerah adalah peraturan hukum yang mengatur tingkah laku orang termasuk mengatur fungsi lembaga sebagai badan hukum. Unsur undang - undang adalah mengandung pengertian yang luas, yaitu segala peraturan hukum yang dibuat oleh badan publik baik di pusat maupun di daerah. Pandangan ini berangkat dari pendapat Wirjono Projodikoro yang mengatakan undang - undang adalah suatu peraturan hukum bersifat istimewa, sebagai peraturan hukum maka isi dari undang - undang adalah untuk mengatur berbagai kepentingan dalam masyarakat. Unsur tingkat daerah adalah tingkatan lembaga pemerintahan yang mengandung pengertian sub kordinasi, berada di bawah pemerintahan pusat, yang merupakan satuan daerah otonom, yang terdiri dari daerah otonom Provinsi, Kabupaten dan Kota.

Unsur pemerintahan daerah yang dimaksud Bagir Manan itu adalah bukan pemerintah daerah sebagaimana dimaksud dalam ketentuan UU No 32/2004 ataupun UU No 22/1999, melainkan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, yang menunjuk pada unsur pemerintah daerah yang terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD. Kewenangan adalah kekuasaan dan hak untuk melakukan sesuatu, dalam hal ini kekuasaan dan hak membuat peraturan perundang - undangan. Kewenangan yang demikian, di daerah ada pada Kepala Daerah dan DPRD.

Untuk membuat suatu peraturan daerah, DPRD harus mampu lebih dahulu mengakomodasikan keinginan dan tuntutan masyarakat. Peraturan yang dibuat harus membawa dampak yang positif dan memiliki keberpihakan pada rakyat

tanpa mengesampingkan kepentingan dan tujuan yang hendak dicapai oleh pemerintah daerah setempat. Hal ini sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam pasal 150 dan 151 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menjelaskan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang untuk membentuk peraturan daerah yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama.

Dilihat dari jenisnya peraturan daerah dapat dikelompokkan menjadi dua macam yaitu :

1. Kelompok rutin seperti pengesahan APBD, perubahan APBD, LKPJ.
2. Kelompok incidental meliputi semua peraturan daerah yang dibuat hanya sekali, sesuai dengan kebutuhan.

Perda sejak proses penyusunan sampai dengan pengundangan atau pemberlakuannya, sepenuhnya menjadi wewenang dan tanggung jawab pemerintah daerah, sehingga ketika perda telah diundangkan, maka sejak itulah perda yang bersangkutan langsung berlaku. Perda mengatur urusan rumah tangga di bidang otonomi dan urusan rumah tangga di bidang tugas pembantuan. Dengan demikian yang dimaksud dengan peraturan daerah adalah peraturan yang ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD yang harus memenuhi syarat-syarat formal tertentu dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat dalam upaya mengatur hidup bersama, melindungi hak dan kewajiban manusia dalam masyarakat daerah yang bersangkutan. Dengan demikian, selain sebagai sarana demokrasi peraturan daerah juga menjadi sarana komunikasi timbal balik antara pemerintah daerah dengan masyarakat di daerah tersebut.

2.7 Konsep DPRD

DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah (Marbun,2006:156). Kedudukan DPRD sebagai lembaga pemerintahan daerah mempunyai kedudukan dan fungsi yang sama dengan pemerintah daerah dalam membangun dan mengusahakan dukungan dalam penetapan kebijakan pemerintah daerah, yang dapat menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat sehingga kebijakan dimaksud dapat diterima oleh masyarakat luas. Oleh karena itu DPRD yang merupakan bagian dari pemerintahan daerah wajib menerapkan prinsip - prinsip *Good Governance* yaitu : efisien, efektif, ekonomis, transparan, bertanggungjawab, keadilan, kepatuhan dan manfaat dalam melaksanakan kegiatannya untuk pencapaian sasaran program - program yang tertuang dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD). Dalam hal inilah maka pokok - pokok pikiran DPRD dirumuskan sebagai manifestasi dari aspirasi rakyat untuk dituangkan dalam arah kebijakan umum yang selanjutnya akan dijabarkan lebih lanjut dalam dokumen APBD.

2.7.1 Peran DPRD

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah lembaga perwakilan daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat di daerah yang merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi di daerah berdasarkan Pancasila. DPRD sebagai badan legislatif daerah dan merupakan unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pasal 1 ayat (2) dan ayat (4) serta pasal 148 ayat (1) menyatakan :

1. Pasal 1 ayat (2) berbunyi : 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.
2. Pasal 1 ayat (4) berbunyi : Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
3. Pasal 148 berbunyi : DPRD kabupaten/kota merupakan Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten/kota.

Peranan DPRD dalam pembentukan peraturan daerah sebagaimana telah diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 terdapat dalam beberapa pasal yaitu :

1. Pasal 150 berbunyi : Fungsi pembentukan Perda kabupaten/kota dilaksanakan dengan cara a.) membahas bersama Bupati/Walikota dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda kabupaten/kota. b.) mengajukan usul rancangan Perda kabupaten/kota dan c.) menyusun program pembentukan Perda kabupaten/kota bersama Bupati/walikota.
2. Pasal 151 ayat 2 berbunyi : Dalam menetapkan program pembentukan Perda kabupaten/kota, DPRD kabupaten/kota melakukan koordinasi dengan Bupati/Walikota.

3. Pasal 154 ayat 1 a berbunyi : DPRD kabupaten/kota mempunyai tugas dan wewenang membentuk Perda kabupaten/kota bersama Bupati/Walikota.
4. Pasal 154 ayat 1 b berbunyi : DPRD kabupaten/kota mempunyai tugas dan wewenang membahas dan memberikan persetujuan rancangan Perda mengenai APBD kabupaten/kota yang diajukan oleh Bupati/Walikota.

2.7.2 Fungsi DPRD

DPRD Kabupaten/Kota mempunyai fungsi, yaitu :

1. Fungsi Legislasi, yaitu untuk membentuk Peraturan Daerah Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota.
2. Fungsi Anggaran adalah fungsi DPRD Kabupaten/Kota bersama - sama dengan pemerintah daerah untuk menyusun dan menetapkan APBD yang didalamnya termasuk anggaran untuk pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang DPRD Kabupaten/Kota.
3. Fungsi Pengawasan adalah fungsi DPRD Kabupaten/Kota untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang - undang, Peraturan Daerah dan Keputusan Bupati/Walikota serta kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah.

2.7.3 Tugas DPRD

DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Berdasarkan fungsi tersebut DPRD memiliki tugas dan wewenang sebagai berikut :

1. Membentuk perda yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
2. Membahas dan menyetujui rancangan perda tentang APBD bersama dengan Kepala Daerah;
3. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan perda dan peraturan perundang - undangan lainnya, peraturan Kepala Daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional di daerah;
4. Mengusulkan peningkatan 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;
5. Memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan untuk meneruskan sisa masa jabatan;
6. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
7. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;
8. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintah daerah;
9. Membentuk panitia pengawas pemilihan Kepala Daerah;
10. Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah;

11. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antara daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

2.7.4 Hak dan Kewajiban DPRD

Hak anggota DPRD terdiri atas :

1. Hak interpelasi adalah hak DPRD untuk meminta keterangan kepada Kepala Daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara.
2. Hak angket adalah pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD untuk melakukan penyelidikan terhadap suatu kebijakan tertentu Kepala Daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang - undangan.
3. Hak menyatakan pendapat adalah hak DPRD untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan Kepala Daerah atau sebagai lembaga mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.

Adapun kewajiban DPRD adalah sebagai berikut :

1. Mengamalkan Pancasila, melaksanakan UUD Negara RI Tahun 1945 dan mentaati segala peraturan perundang - undangan.
2. Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

3. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan NKRI.
4. Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah.
5. Menyerap, menampung, menghimpun dan menindak lanjuti aspirasi masyarakat.
6. Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok dan golongan.
7. Memberikan pertanggungjawaban atas tugas dan kinerjanya selaku anggota DPRD sebagai wujud tanggung jawab moral dan politis terhadap daerah pilihannya.
8. Menaati peraturan tata tertib, kode etik dan sumpah janji anggota DPRD.
9. Menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait.

2.7.5 Alat - Alat Kelengkapan DPRD

Alat kelengkapan DPRD, terdiri atas :

1. Pimpinan
2. Badan musyawarah
3. Komisi
4. Badan pembentukan perda kabupaten/kota
5. Badan anggaran
6. Badan kehormatan
7. Alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna

2.7.6 Jenis - Jenis Rapat DPRD

Jenis - jenis rapat DPRD adalah sebagai berikut :

1. Rapat paripurna merupakan forum rapat tertinggi anggota DPRD dalam pengambilan keputusan yang dipimpin oleh ketua atau wakil ketua DPRD.
2. Rapat paripurna istimewa merupakan rapat anggota DPRD yang dipimpin oleh ketua atau wakil ketua untuk melaksanakan acara tertentu dan tidak mengambil keputusan.
3. Rapat pimpinan DPRD merupakan rapat anggota pimpinan DPRD yang dipimpin oleh ketua atau wakil ketua.
4. Rapat fraksi adalah rapat anggota fraksi yang dipimpin oleh pimpinan fraksi.
5. Rapat badan musyawarah merupakan rapat anggota badan musyawarah yang dipimpin oleh ketua atau wakil ketua badan musyawarah.
6. Rapat kerja merupakan rapat antara DPRD dan Bupati atau pejabat yang ditunjuk antara badan anggaran, komisi, gabungan komisi, atau panitia khusus dan Bupati atau pejabat yang ditunjuk.
7. Rapat dengar pendapat merupakan rapat antara DPRD dan pemerintah daerah.
8. Rapat dengar pendapat umum merupakan rapat antara DPRD dan masyarakat baik lembaga atau organisasi kemasyarakatan maupun perseorangan atau antara komisi, gabungan, komisi, atau panitia khusus dan masyarakat baik lembaga atau organisasi kemasyarakatan maupun perseorangan.

2.8 Kerangka Berpikir

Sebagai negara demokrasi, Indonesia menganut sistem pemisahan kekuasaan yang dikenal dengan asas *Trias Politica*. Pemisahan kekuasaan dipahami dalam konteks pembagian kekuasaan yang dipertahankan atau tidak dipertahankan dalam tugas - tugas kenegaraan, dimana kekuasaan dipisahkan atas tiga bagian, yaitu : legislatif, eksekutif dan yudikatif. Salah satu bagian yang menjadi fokus penelitian ini adalah kekuasaan legislatif. Legislatif memiliki kekuasaan dan kewenangan untuk membuat undang - undang yang bertujuan untuk mengakomodir kepentingan dan kesejahteraan seluruh masyarakat. Singkatnya, dalam negara demokrasi seperti Indonesia, peraturan perundangan harus berdasarkan kedaulatan rakyat dan dibuat oleh badan perwakilan rakyat atau yang lebih dikenal dengan legislatif dalam teori pembagian kekuasaan (*Trias Politica*).

Lembaga legislatif atau DPR dengan fungsi dan kewenangannya merupakan bagian dari organisasi publik yang melayani seluruh lapisan masyarakat. Organisasi ini bertujuan untuk melayani kebutuhan masyarakat demi kesejahteraan sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi sebagai pijakan dalam operasionalnya. Organisasi publik berorientasi pada pelayanan kepada masyarakat, tidak pada profit/laba/untung dengan menjalankan fungsi *legislasi, budgeting dan controlling*.

Sebagai salah satu organisasi publik yang memiliki fungsi, kewenangan dan tanggung jawab yang besar untuk kehidupan dan kesejahteraan rakyat, maka DPRD mesti menunjukkan kinerja yang optimal sesuai amanat yang diberikan

kepadanya. Kinerja adalah gambaran mengenai pencapaian oleh orang atau kelompok dalam suatu organisasi dalam pelaksanaan kegiatan, program, kebijaksanaan guna mewujudkan visi, misi, dan tujuan organisasi yang telah ditetapkan sebelumnya.

Pencapaian DPRD dalam menjalankan fungsi dan kewenangannya harus dapat dipertanggungjawabkan dan terukur. Salah satu cara untuk mengukur kinerja DPRD yang akan diteliti dalam pelaksanaan fungsi legislasi atau pembuatan peraturan daerah yakni dengan menggunakan kerangka pengukuran kinerja organisasi publik. Ada lima indikator yang digunakan untuk menilai kinerja DPRD sebagai salah satu organisasi publik, yaitu :

1. Produktivitas, yaitu : tidak hanya menilai tingkat efisiensi, tetapi juga menilai efektivitas pelayanan. Produktivitas pada umumnya dipahami sebagai ratio antara input dengan output.
2. Kualitas Layanan, yaitu : cenderung menjadi penting dalam menjelaskan kinerja organisasi pelayanan publik. Banyak pandangan negatif yang terbentuk mengenai organisasi publik muncul karena ketidakpuasan publik terhadap kualitas.
3. Akuntabilitas, yaitu : menunjuk pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan birokrasi publik tunduk pada para pejabat politik yang dipilih oleh rakyat. Asumsinya ialah bahwa para pejabat politik tersebut karena dipilih oleh rakyat, dengan sendirinya akan selalu memprioritaskan kepentingan publik, konsisten dengan kehendak publik.

4. Responsivitas, yaitu : kemampuan birokrasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan serta mengembangkan program - program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan aspirasi masyarakat. Secara singkat responsivitas di sini menunjuk pada keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat.
5. Responsibilitas, yaitu : menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan birokrasi publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip - prinsip administrasi yang benar.

Indikator di atas dianggap cocok untuk menganalisis kinerja DPRD dalam melakukan fungsi legislasi berupa produksi peraturan daerah bersama pemerintah di Kabupaten Ngada yang berpihak pada kepentingan rakyat. Kerangka berpikir Penulis dalam penelitian tentang Kinerja Anggota DPRD Kabupaten Ngada dalam bidang legislasi dapat digambarkan dalam diagram alur pikir berikut :

Gambar 2.1 Kerangka Berpikir

