

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2. 1. Kerangka Teori

Pada bab ini akan dipaparkan teori dan referensi yang mendukung penelitian yakni berkenaan dengan desentralisasi dan otonomi daerah, parlemen atau DPRD, kinerja organisasi/kelembagaan serta faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja Komisi A DPRD Sumatera Utara.

2.1.1. Desentralisasi

Desentralisasi tidak bisa dipisahkan dengan masalah sentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik, karena pada dasarnya berkenaan dengan “delegation of authority and responsibility” yang dapat diukur dari sejauh mana unit-unit bawahan memiliki wewenang dan tanggung jawab di dalam proses pengambilan keputusan. Desentralisasi pada dasarnya adalah pelimpahan atau penyerahan kekuasaan atau wewenang dibidang tertentu secara vertikal, sehingga yang disertai/dilimpahi kekuasaan wewenang tertentu itu berhak bertindak atas nama sendiri dalam urusan tertentu tersebut Miewald (Pamudji ; 1984, 2).

Desentralisasi perlu dipilih dalam penyelenggaraan pemerintahan pembangunan, karena melalui desentralisasi akan dapat meningkatkan efektivitas dalam membuat kebijaksanaan nasional, dengan cara mendelegasikan tanggung

jawab yang lebih besar kepada para pejabat tingkat lokal untuk merancang proyek-proyek pembangunan, agar sesuai dengan kebutuhan dan kondisi setempat Rondinelli (1983, 69) mengemukakan. Desentralisasi akan dapat memungkinkan para pejabat lokal untuk lebih dapat mengatasi masalah-masalah yang selama ini dianggap kurang baik dan ciri-ciri prosedur yang sangat birokratis di dalam merencanakan dan melaksanakan pembangunan yang seringkali dialami oleh negara berkembang yang acapkali tercipta konsentrasi kekuasaan, otoritas dan sumber-sumber yang begitu berlebihan di tingkat pusat.

Jika dilihat dari fungsi-fungsi pembangunan yang didesentralisasikan para pejabat, staf pada tingkat lokal atau unit-unit administratif yang lebih rendah, akan dapat meningkatkan pemahaman dan sensitivitas (daya tanggap) mereka terhadap masalah dan kebutuhan setempat, karena mereka akan bekerja pada tingkat di mana semua permasalahan tersebut terasa paling menekan dan terlihat paling jelas. Apabila dilihat dari sisi hubungan kerja, sistem penyelenggaraan model ini akan lebih mendekatkan, mengakrabkan dan mempererat hubungan antara masyarakat dengan para pejabat, staf pelaksana dan hal ini akan memungkinkan mereka akan mendapatkan informasi yang lebih baik, yang diperlukan dalam proses perumusan rencana pembangunan dari pada apa yang mereka peroleh bila hanya menunggu di kantor pusat saja.

Desentralisasi juga dapat meningkatkan dukungan politis dan administratif bagi kebijaksanaan pembangunan nasional pada tingkat lokal, karena selama ini rencana-rencana pembangunan tingkat nasional acapkali tidak diketahui oleh penduduk

setempat, sehingga dengan diketahuinya rencana pembangunan nasional pada tingkat lokal, maka di samping akan mendapatkan dukungan politis dan administratif pada tingkat lokal, juga dapat mendorong kelompok-kelompok sosial setempat untuk meningkatkan kemampuan partisipasinya dalam merencanakan dan mengambil keputusan yang mereka buat. Yang lebih penting lagi, desentralisasi ini juga dianggap dapat meningkatkan efisiensi pemerintah pusat, dengan cara mengurangi beban kerja rutin dan fungsi-fungsi manual yang dapat secara efektif diselesaikan oleh para staf pelaksana lapangan atau para pimpinan unit-unit administratif yang lebih rendah.

Desentralisasi dipandang dapat mendorong pengambilan keputusan yang lebih cepat dan lebih luas atau dengan kata lain memberi dukungan yang lebih konstruktif di dalam proses pengambilan keputusan Barkley (1978 : 2). Sedangkan Mc. Gregor (1966 : 3) menegaskan, jika kita dapat menekan pengambilan keputusan dalam organisasi ke tingkat yang lebih rendah, maka kita akan cenderung memperoleh keputusan-keputusan yang lebih baik. Desentralisasi bukan saja akan dapat memperbaiki kualitas dari keputusan-keputusan yang diambil, tetapi juga akan dapat memperbaiki kualitas daripada pengambilan keputusan, karena orang cenderung untuk tumbuh dan berkembang secara lebih cepat manakala mereka dimotivasi secara efektif dan ini bisa terjadi jika kewenangan pengambilan keputusan didesentralisasikan.

Desentralisasi adalah sistem untuk mewujudkan asas demokrasi, yang memberikan kesempatan kepada rakyat untuk ikut serta dalam proses penyelenggaraan kekuasaan negara, yang dapat dibagi dalam 2 (dua) macam bentuk.

Pertama, dekonsentrasi yakni pelimpahan kekuasaan dari alat perlengkapan negara tingkat lebih atas kepada bawahannya guna melancarkan pelaksanaan tugas pemerintahan. Kedua, desentralisasi ketatanegaraan atau desentralisasi politik yaitu pelimpahan kekuasaan perundangan dan pemerintahan kepada daerah-daerah otonom di lingkungannya. Dalam konteks ini, rakyat dengan mempergunakan saluran-saluran tertentu (perwakilan) ikut serta dalam pemerintahan.

2.1.2. Otonomi Daerah

Secara terminologis, cukup banyak pengertian otonomi yang dikemukakan oleh para pakar. Logemann (Koswara ; 2001, 59) memberikan konsep otonomi sebagai berikut :

“bahwa kebebasan bergerak yang diberikan kepada daerah otonom berarti memberi kesempatan kepadanya untuk menggunakan prakarsanya sendiri dari segala macam kekuasaannya dan untuk mengurus kepentingan publik. Kekuasaan bertindak merdeka yang diberikan kepada satuan-satuan kenegaraan yang memerintah sendiri daerahnya itu adalah kekuasaan yang berdasarkan inisiatif sendiri dan pemerintahan berdasarkan inisiatif sendiri”.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dikemukakan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pemberian

kewenangan otonomi kepada daerah didasarkan kepada asas desentralisasi dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab.

Desentralisasi dan otonomi daerah dianggap dapat menjawab tuntutan pemerataan, pembangunan sosial ekonomi, penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan politik yang efektif. Dalam konteks ini, persoalan desentralisasi dan otonomi daerah berkaitan erat dengan persoalan pemberdayaan, dalam arti memberikan keleluasaan dan kewenangan kepada masyarakat daerah untuk berprakarsa dan mengambil keputusan. Di samping itu, empowerment akan menjamin hak dan kewajiban serta wewenang dan tanggung jawab dari organisasi pemerintahan di tingkat daerah untuk dapat menyusun program, memilih alternatif dan mengambil keputusan dalam mengurus kepentingan masyarakat daerahnya sendiri.

Dari berbagai pendapat di atas terhadap pelaksanaan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan memberikan otonomi kepada daerah, dapat disimpulkan bahwa motivasi dan urgensi pemberian otonomi kepada daerah adalah sebagai upaya peningkatan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, upaya melancarkan pelaksanaan pembangunan sesuai dengan kemampuan daerah serta meningkatkan peran serta masyarakat dalam proses demokrasi di lapisan bawah, sehingga dalam konteks ini, analisis terhadap pelaksanaan tugas pokok dan fungsi DPRD sebagai lembaga legislatif di daerah menjadi sangat relevan, oleh karena salah satu prinsip yang terkandung dalam UU Nomor 32 tahun 2004 adalah pelaksanaan otonomi daerah harus dapat meningkatkan peran dan fungsi legislatif daerah,

sehingga UU ini memberikan hak dan kewenangan yang cukup luas kepada DPRD agar dapat berfungsi sebagaimana mestinya.

2.1.3. Parlemen atau DPRD

Badan politik yang kita kenal sebagai DPR/DPRD, dalam bahasa Eropa adalah Parliament, di Amerika dikenal sebagai legislature. Perbedaan istilah ini mengandung makna yang cukup dalam dan strategis. Dalam bahasa Eropa parlemen mengandung makna “pembicaraan” masalah-masalah kenegaraan, sedangkan di Amerika legislator mengandung makna badan pembuat undang-undang (badan legislatif atau law making body). Dalam kenyataan kedua perbedaan tersebut terlihat pada fungsi politik masing-masing. Namun karena badan politik ini diciptakan di Eropa maka kita akan mengkaji sejarah pertumbuhan parlemen dalam konteks sejarah Eropa.

Pada mulanya parlemen terdiri dari para raja, bangsawan, tuan-tuan tanah serta petinggi agama (Bambang, 1995 ; 2). Parlemen dalam istilah teknis biasanya disebut legislature yang artinya badan pembuat undang-undang (legislator). Ditinjau dari fungsinya maka parlemen tidaklah berbeda dengan institusi perpolitikan. Untuk memperoleh defenisi parlemen sebagai badan politik yang berbeda dari badan-badan politik lain harus ditemukan ciri-ciri khusus yang dapat membedakannya dengan badan lain di luar parlemen. Nelsom W. Polsby yang mencoba membandingkan parlemen (legislature) dengan badan politik lain, eksekutif dan birokrasi.

Parlemen berbeda secara khusus dari badan lain karena parlemen merupakan organisasi yang beranggotakan lebih dari satu (multimember), Pada abad ke empat

belas, pertemuan dengan raja dikembangkan menjadi media penghubung yang diperlukan raja. Para petinggi kerajaan diharapkan kehadirannya dalam pertemuan ini untuk dimintai informasi atau nasehat oleh raja berkenaan dengan persoalan-persoalan politik dan administrasi kerajaan yang dirasa mempengaruhi masa depan kerajaan, sejak itu pertemuan konsultasi lambat laun berkembang menjadi yang kita kenal dengan parlemen di Inggris. Pada abad ke-17 hubungan antara raja dengan parlemen berubah. Pengaruh para bangsawaan, pengusaha dan gereja dalam kehidupan ekonomi tercermin pada keanggotaan parlemen. Sumber daya yang mereka kuasai menyebabkan parlemen didominasi oleh tiga kekuatan politik tersebut.

Parlemen dalam istilah teknis biasanya disebut legislature yang artinya badan pembuat undang-undang (legislator). Ditinjau dari fungsinya maka parlemen tidaklah berbeda dengan institusi perpolitikan. Untuk memperoleh defenisi parlemen sebagai badan politik yang berbeda dari badan-badan politik lainnya harus ditemukan ciri-ciri khusus yang dapat membedakannya dengan badan lain di luar parlemen. Nelsom W. Polsby (Bambang, 1995 ; 6) mencoba membandingkan parlemen (legislature) dengan badan politik lain, eksekutif dan birokrasi. Parlemen berbeda secara khusus dari badan lain karena parlemen merupakan organisasi yang beranggotakan lebih dari satu (multimember), menggunakan metode negoisasi dan pemilihan sebelum mengambil keputusan, dan bertanggung jawab pada rakyat.

Fungsi pokok parlemen tidak harus diartikan sebagai pembuat undang-undang (law-making body) semata-mata namun juga perlu juga dilihat sebagai media

komunikasi antara rakyat dengan pemerintah. Dalam pemerintahan sistem parlemen juga berfungsi sebagai jalur rekrutmen kepemimpinan politik.

Di Indonesia, menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah. DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Selanjutnya dalam Pasal 41 UU No 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Dalam menjalankan fungsinya tersebut, dalam Pasal 42 ayat (1) UU No 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang, serta hak dan kewajiban DPRD yang diatur dalam Pasal 43 UU No 32 Tahun 2004.

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

2.1.4. Kinerja

Pemakaian istilah kinerja sudah sangat populer baik dalam organisasi pemerintahan maupun swasta. Kata kinerja adalah kosa kata baru dalam bahasa Indonesia, digunakan sebagai padanan kata performance berasal dari kata kerja, diberi sisipan in, menjadi kinerja (Ndraha, 2003:196).

Bagi setiap organisasi, penilaian terhadap kinerja merupakan suatu hal yang penting untuk dapat mengetahui sejauh mana tujuan organisasi tersebut berhasil diwujudkan dalam jangka waktu atau periode tertentu. Secara umum kinerja adalah padanan kata dari “performance”. Konsep kinerja menurut Rue dan Byars dalam Yermias T Keban, (1995 ; 1).

Kemudian kinerja atau performance menurut Suyadi Prawirosentono(1992 ; 2) dapat didefinisikan sebagai pencapaian hasil atau the degree of accomplishment. Dengan kata lain, kinerja merupakan tingkat pencapaian tujuan organisasi. Dengan demikian bahwa kinerja merupakan suatu tingkatan sejauh mana proses kegiatan organisasi itu memberikan hasil atau mencapai tujuan.

Berdasarkan pendapat di atas, dapat dijelaskan bahwa kinerja berhubungan dengan bagaimana melakukan suatu pekerjaan dan menyempurnakan hasil pekerjaan berdasarkan tanggungjawab namun tetap mentaati segala peraturan-peraturan, moral maupun etika.

Bernardin dan Rusell (1998 ; 379) menyebutkan bahwa untuk dapat mempelajari kinerja suatu organisasi, harus diketahui ukuran keberhasilan untuk

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

Dari definisi kinerja oleh para ahli jelas, bahwa penekanan pengertian konsep kinerja tidak hanya pada prestasi kerja atau hanya pada cara kerja mencapai hasil, tetapi melingkupi keduanya. Kinerja suatu organisasi dapat dikatakan baik jika kedua unsur tersebut baik, akan tetapi jika salah satu dari kedua unsur tersebut buruk, maka kinerja menjadi buruk pula. Misalnya, ‘prestasi’ (hasil) yang diperoleh oleh suatu organisasi tergolong luar biasa, namun jika ‘cara kerja’ perolehan hasil tersebut melanggar peraturan (misalnya penyelundupan bahan baku, manipulasi pajak, penindasan hak-hak karyawan, merusak lingkungan, praktek KKN bagi pemerintah, dsb.), melanggar etika/moral (misalnya terdapat unsur pornografi, penyalahgunaan Narkoba, dsb.) dapat dikatakan bahwa organisasi tersebut memiliki kinerja yang buruk. Demikian pula sebaliknya, meskipun cara kerja atau proses pencapaian tujuan dilaksanakan dengan baik tetapi hasil/prestasi yang diperoleh buruk maka kinerja menjadi buruk pula.

Untuk memahami konsep dasar kinerja (the basic conceptions of performance) dapat dilakukan pendekatan melalui the engineering approach defines performance dan the economic marketplace approach. Kinerja menurut engineering approach diartikan sebagai rasio (perbandingan) antara sumber daya yang digunakan (input)

dengan standar unit-unit kerja yang dihasilkan. Sedangkan the economic market place approach berkaitan dengan tingkat produksi yang dihasilkan, disesuaikan dengan penggunaan sumber daya tertentu (Widodo, 2001 ; 207)

Evaluasi kinerja merupakan suatu metode untuk memahaminya sejauhmana kemajuan yang dicapai dibandingkan dengan tujuan yang telah ditetapkan. Kegiatan ini digunakan untuk melihat keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan kebijakan, program dan kegiatan sesuai dengan sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan dalam rangka mewujudkan visi dan misi suatu organisasi.

Untuk melakukan analisis kinerja organisasi publik, diperlukan indikator kinerja, baik yang bersifat kualitatif maupun kuantitatif, yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang ditetapkan, sehingga indikator kinerja harus merupakan sesuatu yang dapat dihitung dan diukur untuk digunakan sebagai dasar untuk menilai atau melihat tingkat kinerja, baik dalam tahap perencanaan, pelaksanaan, maupun tahap setelah kegiatan selesai.

Lenvine dkk (1990) mengusulkan tiga konsep yang dapat dipergunakan untuk mengukur kinerja birokrasi publik, yaitu :

- a) Responsiveness, yakni kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan serta mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Secara singkat, responsiveness disini menunjukkan keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat.

Responsivitas dimasukkan sebagai salah satu indikator kinerja karena responsivitas secara langsung menggambarkan kemampuan organisasi publik dalam menjalankan misi dan tujuannya, terutama untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Responsivitas yang rendah ditunjukkan dengan ketidakselarasan antara pelayanan dan kebutuhan masyarakat. Hal tersebut jelas menunjukkan kegagalan organisasi dalam mewujudkan misi dan tujuan organisasi publik. Organisasi yang memiliki responsivitas rendah dengan sendirinya memiliki kinerja yang jelek pula.

- b) Responsibility, yakni menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan organisasi publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijakan organisasi, baik secara implisit atau eksplisit.
- c) Accountability, menunjuk pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk pada para pejabat politik yang dipilih oleh rakyat. Dalam konteks ini, konsep akuntabilitas publik dapat digunakan untuk melihat seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik itu konsisten dengan kehendak masyarakat banyak. Kinerja organisasi publik tidak hanya bisa dilihat dari ukuran internal yang dikembangkan oleh organisasi publik atau pemerintah, seperti pencapaian target, akan tetapi kinerja sebaiknya harus dinilai dari ukuran eksternal, seperti nilai-nilai dan norma yang berlaku dalam masyarakat. Suatu kegiatan organisasi publik memiliki akuntabilitas yang tinggi kalau kegiatan itu dianggap benar dan sesuai dengan nilai dan norma yang berkembang dalam masyarakat.

Selanjutnya, Dwiyanto (2001, 60) menambahkan beberapa indikator yang biasanya digunakan untuk mengukur kinerja birokrasi publik, selain yang dikemukakan oleh Lenvine dkk (1990) yakni :

- a) Produktivitas, Konsep produktivitas tidak hanya mengukur tingkat efisiensi, tetapi juga efektivitas pelayanan. Produktivitas pada umumnya dipahami sebagai rasio antara input dan output. Konsep ini 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.
- b) Kualitas Layanan, Isu mengenai kualitas 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 sebagai indikator kinerja adalah informasi mengenai kepuasan masyarakat seringkali tersedia secara mudah dan murah.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa kinerja merupakan hasil kerja yang telah dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi sesuai dengan wewenang dan tanggungjawab yang dimilikinya, sehingga pengukuran kinerja merupakan metode untuk menilai kemajuan yang telah dicapai

oleh seseorang atau sekelompok orang dalam organisasi dibandingkan dengan tujuan yang telah ditetapkan. Pengukuran digunakan untuk penilaian atas keberhasilan, kegagalan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi organisasi yang didasarkan pada tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan dalam rangka mewujudkan visi dan misi organisasi.

Menurut Yeremias T. Keban (1995 ; 7) untuk mengukur kinerja DPRD dilihat dari pendekatan kebijakan, yaitu seberapa jauh kebijakan yang ditetapkan telah secara efektif memecahkan masalah publik. Artinya apakah kebijakan yang dihasilkan DPRD dapat memenuhi kebutuhan masyarakat dan memecahkan masalah publik dengan tepat. Pendapat tersebut menggambarkan ukuran kinerja DPRD dilihat dari produk kebijakan yang dihasilkan sebab keterlibatan DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan lebih pada “policy making”.

Terkait dengan kinerja kelembagaan DPRD sebagai salah satu unsur pemerintahan daerah yang di dalamnya terdapat berbagai aktivitas oleh sekelompok orang yang dipercayai melalui suatu mekanisme pemilihan, sehingga mencerminkan struktur dan sistem pemerintahan demokratis di daerah, maka secara formal lembaga ini memiliki kedudukan dan fungsi, tugas dan wewenang serta hak-hak dalam mengemban tugas sebagai lembaga wakil rakyat.

Pasal 40 UU No 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Selanjutnya dalam pasal 41 UU No 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Dalam

menjalankan fungsinya tersebut, dalam Pasal 42 ayat (1) UU No 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang.

Berbicara mengenai efektifitas, menurut Kumorotomo adalah menyangkut apakah tujuan dari didirikannya organisasi pelayanan publik tersebut tercapai. Hal tersebut erat kaitannya dengan rasional teknis, nilai, misi tujuan organisasi serta fungsi agen pembangunan. Wahyudi Kumorotomo, dan Subando (Organisasi Publik ; 1998, 25).

Dari pendapat di atas efektifitas dari kinerja DPRD dapat dilihat dari seberapa jauh mereka dapat melaksanakan fungsinya dalam hal : legislasi, pengawasan, anggaran, pemilihan pejabat, internasional dan perwakilan. Legislasi yaitu merumuskan dan menetapkan Peraturan Daerah bersama-sama Pemerintah Daerah, pengawasan yaitu meliputi pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah, pelaksanaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) serta Keputusan Kepala Daerah, dan menampung aspirasi masyarakat yaitu menangani dan menyalurkan aspirasi yang diterima dan masyarakat kepada pejabat dan instansi yang berwenang.

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

2.1.5. Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Kinerja DPRD

Kinerja lembaga legislatif di dalam sistem politik merupakan cermin dari kadar terlaksananya kehidupan bernegara yang demokrasi, sehingga kajian terhadap faktor-faktor yang berpengaruh terhadap kinerja lembaga ini menjadi sesuatu yang penting, mengingat tugas pokok dan fungsi yang diemban oleh lembaga legislatif daerah di era otonomi saat ini sangat besar.

Johnson dan Levin (ibid) menyatakan bahwa ada 2 (dua) macam faktor yang dapat mempengaruhi kinerja seseorang, yaitu:

- a) Faktor individual yang meliputi sikap, sifat-sifat kepribadian, sifat fisik, keinginan atau motivasinya, umur, jenis kelamin, pendidikan, pengalaman kerja, latar belakang budaya dan variabel-variabel personal lainnya.
- b) Faktor sosial dan organisasi, meliputi kebijaksanaan organisasi, jenis latihan dan pengawasan, sistem upah dan lingkungan sosial.

Melemahnya peran lembaga legislatif daerah sebagaimana mestinya sesuai dengan harapan masyarakat, disebabkan oleh 2 (dua) faktor utama. Kedua faktor penyebab itu adalah faktor internal dan faktor eksternal. Fried (1966) mengajukan 10 faktor yang menghambat berfungsinya lembaga politik, termasuk di dalamnya lembaga legislatif daerah (DPRD). Faktor-faktor tersebut meliputi : informasi, keahlian, social power, popularitas, legitimas, kepemimpinan, kekerasan (violence), peraturan (rules), economic power, man power dan jabatan (office). Sedangkan Curtis (1978) mengidentifikasi beberapa sumber kelemahan badan legislatif, yang meliputi kekurangan fasilitas kerja, kekurangan sarana penelitian dan kepustakaan,

kekurangan tenaga sekretariat dan kurangnya spesialisasi komisi-komisi yang ada di lembaga tersebut.

Sejalan dengan itu Imawan (1993 ; 79) mengemukakan bahwa mengklasifikasikan faktor-faktor yang dapat menghambat anggota legislatif dalam melaksanakan fungsinya ke dalam 2 (dua) faktor, yakni faktor internal dan faktor eksternal.

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 inilah 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 data dan informasi yang diperlukan dibandingkan pihak eksekutif. Kondisi ini dapat dimaklumi, sebab pihak eksekutiflah yang bergelut dengan masalah pemerintahan 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 terpulung pada tekad dan mental anggota legislatif untuk benar-benar mewakili rakyat.

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. Pengguna vote getter yang dikenal selama ini, telah membuka kemungkinan bagi munculnya tokoh yang sama sekali tidak dikenal oleh masyarakat.

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.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja lembaga legislatif dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya terdiri dari faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal meliputi

peraturan tata tertib, data dan informasi, tingkat pendidikan, pengalaman serta sarana dan prasarana. Sedangkan faktor eksternal terdiri atas mekanisme sistem pemilihan umum serta keserasian hubungan antara eksekutif dan legislatif sistem penyelenggaraan pemerintahan.

Adapun argumen yang peneliti ajukan adalah bahwa walaupun Komisi A DPRD merupakan alat kelengkapan DPRD, 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 Komisi sebagai organisasi kelengkapan dewan, tetapi ke 3 (tiga) faktor tersebut juga memberi pengaruh pula terhadap kinerja Komisi A sebagaimana halnya kinerja organisasi pada umumnya. Selain itu penelitian ini merupakan studi dibidang administrasi publik, oleh karena itu layak pula menganalisis kinerja Komisi A dari faktor kelembagaan (organisasi), sumber daya manusia dan informasi dan bukan dari faktor politik.

2.2. Kerangka Pemikiran

Kerangka penelitian diperlukan untuk memudahkan penelitian, sebab itu menjadi pedoman berpikir bagi peneliti. Oleh karena itu, seorang peneliti harus memiliki landasan teori sebagai landasan berpikir untuk menggambarkan dari sudut mana peneliti menyoroti masalah yang dipilihnya. Kerangka pemikiran dalam ilmu pengetahuan empiris mengacu pada kaitan yang logis pada perangkat profesi yang memastikan adanya hubungan diantara variabel – variabel dengan maksud menjelaskan keduanya. Kerangka pemikiran mempunyai fungsi, yaitu ;

- 1) Kerangka pemikiran adalah suatu alat untuk mencapai satuan pengetahuan yang sistematis
- 2) Kerangka pemikiran membimbing penelitian.

Dalam penelitian ini, yang menjadi fokus penelitian adalah kinerja Komisi A DPRD Sumatera Utara periode 2004 – 2009.

Dalam pasal 20 ayat 1 UUD 1945, DPRD memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Dengan lahirnya UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah telah memberikan petunjuk kuat bahwa kalangan legislatif harus mempertanggungjawabkan setiap tugas dan wewenang serta kewajiban yang diamanatkan kepada masyarakat sebagai wujud tanggungjawab moral dan politik terhadap masyarakat. Program kinerja legislatif dinilai oleh masyarakat yang tercermin dalam pemilihan setiap lima tahun sekali. Oleh sebab itu, kinerja DPRD harus memberikan rasa aman, adil terhadap masyarakat sebagai konstituennya.

Berdasarkan teori dan konsep yang telah dikemukakan, maka secara skematis model kerangka berfikir yang akan dilakukan dalam mengkaji kinerja kelembagaan DPRD Provinsi Sumatera Utara dalam era otonomi daerah dapat digambarkan sebagai berikut.



Bagan: Evaluasi Kinerja Komisi A DPRD Provinsi Sumatra Utara.