

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. LATAR BELAKANG MASALAH

Indonesia saat ini menganut asas Demokrasi, *demos* yang berarti rakyat dan *cratos* atau *cratein* yang memiliki arti pemerintahan maksudnya demokrasi adalah pemerintahan oleh rakyat atau pemerintahan untuk rakyat. Menandakan bahwa seluruh masyarakatnya memiliki hak individu untuk menyuarakan aspirasi mereka. Wujud nyata berjalannya demokrasi adalah dengan dibuatnya Undang-Undang Otonomi Daerah atau mengenai Desentralisasi (Pembagian kekuasaan).

Brasz mendefinisikan pemerintahan umum adalah pemerintahan sebagaimana yang menjadi kompetensi dari berbagai instansi milik penguasa, yang didalam kehidupan modern sekarang ini, memainkan peranan yang sangat penting. Pemerintahan sebagai fungsi daripada negara didalam semua perwujudan (mulai dari negara itu sendiri propinsi, kabupaten, kota praja, wilayah pengairan, organisasi perusahaan milik pemerintah, sampai pada semua lembaga lain yang berfungsi sebagai lembaga publik).<sup>1</sup>

Bintoro menyebutkan peranan dan fungsi pemerintah adalah perencanaan serta fungsi pemerintah terhadap perkembangan masyarakat, tergantung oleh beberapa hal. Yang pertama adalah filsafat hidup kemasyarakatan dan filsafat politik masyarakat tersebut. Ada negara-negara yang memberi kebebasan yang cukup besar kepada anggota-anggota masyarakat untuk menumbuhkan

---

<sup>1</sup> Syafie, Inu Kencana. *Ilmu Pemerintahan*. Mandar Maju, Bandung. 1994. hlm 35.

perkembangan masyarakat, sehingga pemerintah diharapkan tidak terlalu banyak campur tangan dalam kegiatan masyarakat itu sendiri. Pada masa lampau dalam bentuknya yang ekstrim, hal ini didukung oleh filsafat kemasyarakatan "*Laisser Faire*". Namun ada pula negara-negara dimana filsafat hidup bangsanya menghendaki negara dan pemerintah memimpin dan bahkan mengurus hampir segala sesuatu dalam kehidupan masyarakat bangsa tersebut. Filsafat politik sosialis yang tradisional mendasari orientasi seperti itu. Hal ini berkaitan dengan pandangan hidup pemerintah sebagai pemegang mandat kepercayaan untuk mengusahakan kepentingan masyarakat secara keseluruhan, harus mengusahakan pula keadilan. Dan ini perlu dinyatakan dalam tetap memperhatikan kepentingan golongan yang lemah (kedudukan ekonominya).<sup>2</sup>

Seperti yang telah disebutkan Bintoro diatas bahwa Pemerintah memiliki peranan dan fungsi sebagai perencana terhadap perkembangan masyarakat, untuk itu Pemerintah Indonesia dalam menjalankan fungsi tersebut membuat peraturan mengenai Otonomi Daerah guna mengembangkan daerah-daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki. Disebutkan dalam BAB I mengenai ketentuan umum pasal 1 ayat 6 Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah "Daerah Otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia."

---

<sup>2</sup> Ibid, hlm 33.

Kemudian masih dalam pasal 1 ayat 2 dalam pasal Undang – Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah 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 sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”

Dilanjutkan mengenai pengertian DPRD itu sendiri tercantum dalam ayat 4 “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.”

Penjelasan lebih terperinci mengenai kedudukan, fungsi, kewajiban, dan hak DPRD Kota/Kabupaten dijelaskan dalam Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, dan DPRD BAB VI DPRD Kota/Kabupaten.

Seperti yang telah disebutkan diatas tentang pemerintah daerah, bahwasanya pemerintah daerah tentu tidak dapat bekerja sendiri, ada integrasi yang terjadi antara pemerintah daerah dengan DPRD. Fungsi legislasi dalam DPRD berkaitan dan berintegrasi dengan penyelenggaraan pemerintahan di daerah, khususnya pemerintah daerah Kota Yogyakarta. Hal itu sudah sesuai dengan kedudukan DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten/kota.<sup>3</sup>

Untuk mendukung kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenang DPRD Kota Yogyakarta agar tercapainya tujuan maka dibentuk sistem pendukung DPRD

---

<sup>3</sup> Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD

Kota yaitu Kesekretariatan DPRD Kota Yogyakarta dan Kelompok Pakar atau Tim Ahli. Sesuai dengan pasal 398 dan 399 UU Nomor 27 Tahun 2009 tugas fungsi sistem pendukung tersebut diatas adalah untuk mendukung kinerja DPRD Kota Yogyakarta dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Kedudukan sekretariat DPRD berada dibawah Bupati/Walikota yang berhak untuk mengangkat dan memberhentikan dengan persetujuan pimpinan DPRD Kota. Kedudukan pakar atau tim ahli berada dibawah sekretaris DPRD, karena sekretaris DPRD Kota/Kabupaten berhak mengangkat atau memberhentikan tim ahli sesuai dengan kebutuhan.

Untuk melaksanakan program kerja sesuai dengan Undang – Undang DPRD Kota Yogyakarta memiliki 3 fungsi utama yaitu :

- a. Fungsi Legislasi
- b. Fungsi Anggaran
- c. Fungsi Pengawasan

Untuk mendukung berjalannya fungsi-fungsi DPRD, DPRD Kota/Kabupaten juga disertai dengan berbagai hak yaitu :

- a. Hak Interpelasi
- b. Hak Angket
- c. Hak Menyatakan Pendapat

Dengan berbagai tugas dan fungsinya disertai dengan perangkat-perangkat pendukungnya DPRD Kota Yogyakarta seharusnya dapat bekerja untuk masyarakat dengan baik. Portal berita online RRI (Radio Republik Indonesia) pada September 2013 lalu memberitakan mengenai kinerja DPRD Kota

Yogyakarta yang mendapat sorotan dari Walikota Yogyakarta Drs.H. Haryadi Suyuti. Menurutnya DPRD Kota Yogyakarta bekerja dengan baik dalam menyelesaikan tugasnya membahas mengenai Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Perubahan (RAPBD) 2013.<sup>4</sup>

Masyarakat saat ini telah sangat mampu untuk menilai kinerja pemerintah baik pemerintah daerah ataupun pemerintah pusat sendiri. Masyarakat Indonesia saat ini tentu saja mengharapkan dan menuntut pemerintahan yang bekerja dengan baik. Untuk menghadapi tuntutan dan tantangan masyarakat maka pemerintah baik pusat maupun daerah berupaya untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusianya dan juga memanfaatkan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi serta memperhatikan tantangan perkembangan global.

Demikian juga dengan lembaga-lembaga pemerintahan di daerah dari tingkat atas hingga bawah, juga dituntut untuk meningkatkan kualitas kerja aparaturnya yang berhubungan dengan tugas pemerintahan dan pembangunan daerah. Menjadi menarik bagi penulis karena Mendagri dalam situs resminya April 2013 lalu mengeluarkan hasil penilaian kinerja Pemerintah dan Kesejahteraan Terbaik di Indonesia. Kemendagri menetapkan 10 Kota terbaik dalam Kinerja Pemerintahan dan tingkat kesejahteraan masyarakatnya di Indonesia, salah satunya adalah DPRD Kota Yogyakarta.<sup>5</sup>

Hal senada juga dipertegas oleh ADEKSI (Asosiasi DPRD Kota Seluruh Indonesia) dalam laman websitenya [www.Adeksi.or.id](http://www.Adeksi.or.id) yang menerbitkan Kota-Kota dengan kinerja pemerintahan terbaik diantaranya kinerja DPRD Kota

---

<sup>4</sup> [www.rri.co.id](http://www.rri.co.id)

<sup>5</sup> Website mendagri [www.kemendagri.go.id](http://www.kemendagri.go.id)

Yogyakarta. Kota Tangerang, Madiun, Depok, Medan, Cimahi, Surakarta, Mojokerto, Tegal, dan Kota Sawahlunto termasuk 10 kota dengan kinerja terbaik tahun 2013.

Hasil penilaian diatas membuat penulis bertanya-tanya dari faktor apa sajakah yang membuat DPRD Kota Yogyakarta sehingga menjadi layak menyandang DPRD Kota dengan kinerja terbaik menurut penilaian Kemendagri.

## **B. PERUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan permasalahan dalam latar belakang diatas dapat ditarik rumusan masalah, sebagai berikut:

1. Bagaimana kinerja DPRD Kota Yogyakarta Tahun 2011-2013 berdasar aspek penilaian kinerja ?
2. Indikator apa yang terkait dalam aspek penilaian kinerja DPRD Kota Yogyakarta?

## **C. TUJUAN PENELITIAN**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kinerja yang dapat dicapai oleh para anggota DPRD Kota Yogyakarta berdasar pada aspek penilaian kinerja dalam jangka waktu tahun 2011 hingga 2013, kemudian diharapkan dapat mengetahui indikator apa saja yang terkait dalam aspek penilaian kinerja DPRD Kota Yogyakarta sesuai dengan rumusan masalah yang telah dirumuskan.

#### **D. MANFAAT PENELITIAN**

Dari hasil penelitian ini penulis mengharapkan dapat memberikan manfaat ganda baik secara praktis maupun teoritis, berikut adalah penjabaran dari manfaat tersebut :

##### **1. Manfaat Teoritis**

- a. memberikan sumbangan terhadap pengembangan kajian studi dan referensi ilmu manajemen pemerintahan dalam analisis kinerja pegawai pemerintahan dan implikasinya terhadap pelaksanaan program kerja.
- b. dapat dijadikan referensi untuk penelitian selanjutnya yang berkaitan dengan analisis kinerja pemerintahan di daerah dalam melaksanakan suatu program kerja.

##### **2. Manfaat praktis**

- a. sebagai masukan bagi pemerintah Kota Yogyakarta dan Kantor DPRD Kota Yogyakarta pada khususnya mengenai kinerja anggota DPRD dalam menjalankan tugas dan fungsinya kepada masyarakat.
- b. sebagai bahan masukan untuk memperbaiki atau mengembangkan kemampuan para anggota DPRD Kota Yogyakarta dalam melakukan tugas dan fungsinya.

#### **E. KERANGKA DASAR TEORI**

##### **1. Pemerintah Daerah**

Pemerintah daerah terdiri atas Gubernur, Bupati atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Pemerintah

adalah sebagai sarana yang diberlakukan kebijakan negara, serta mekanisme untuk menentukan kebijakan negara, atau dalam undang-undang disebutkan bahwa Pemerintah adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. Sedangkan pemerintah daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>6</sup>

Fungsi Pemerintah Daerah menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 adalah :

- a. Pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- b. Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan meningkatkan daya saing daerah.
- c. Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah lain, dimana hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.

---

<sup>6</sup> Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah

## 2. Penyelenggaraan Pemerintahan

Penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah (Gubernur, Bupati atau Walikota) dan DPRD dengan menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan. Penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang terdiri dari sembilan poin, yaitu :

- a. Asas kepastian hukum
- b. Asas tertib penyelenggara negara
- c. Asas kepentingan umum
- d. Asas keterbukaan
- e. Asas proporsionalitas
- f. Asas profesionalitas
- g. Asas akuntabilitas
- h. Asas efisiensi
- i. Asas efektifitas

## 3. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

### a. Pengertian DPRD

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah bentuk lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah bersama dengan pemerintah daerah. DPRD diatur dengan undang-undang Nomor 27 Tahun 2009.

Penyertaan rakyat di dalam Pemerintah Daerah melalui wakilnya yakni sejalan dengan asas demokrasi yang dianut oleh Negara Republik Indonesia,

pelaksanaan hak rakyat dilakukan melalui pemilihan umum yang diselenggarakan oleh Pemerintah setiap periode waktu tertentu (B.N Marbun 1982:98).<sup>7</sup>

#### b. Fungsi DPRD

Pada sistem pemerintahan daerah terdapat pembagian dua kekuasaan, yaitu DPRD sebagai Badan Legislatif dan Pemerintah Daerah atau Kepala Daerah sebagai Eksekutif. Untuk mencegah terjadinya konflik antara kedua lembaga tersebut, perlu diatur suatu mekanisme yang mengatur hubungan saling mengendalikan dan saling mengimbangi satu sama lain dalam hubungan kesetaraan melalui prinsip *check and balance* dalam UU Nomor 12 Tahun 2008 sebagai Undang-Undang terbaru disebutkan bahwa DPRD sebagai badan legislatif daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah. Dalam kedudukan seperti ini kedua lembaga itu saling mengawasi dan saling mengendalikan dan tidak saling menjatuhkan, melainkan saling memelihara kerjasama yang baik, kecuali dalam sistem parlementer di mana pemerintah dapat membubarkan parlemen, demikian pula parlemen dapat menjatuhkan pemerintah.

DPRD dan Pemerintah Daerah memiliki tanggung jawab yang sama dalam mewujudkan pemerintah daerah yang berdayaguna dan berhasil guna, serta transparan dan akuntabel dalam rangka memberikan pelayanan yang prima kepada masyarakat guna terjaminnya produktivitas dan kesejahteraan masyarakat di daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selanjutnya disebut DPRD adalah Badan Legislatif Daerah Propinsi, Kabupaten, dan Kota. DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai lembaga

---

<sup>7</sup> Z. Elza, *Skripsi Analisis Terhadap Fungsi Legislasi DPRD Kota Yogyakarta Tahun 2009-2011*, UMY.2012.

pemerintah daerah. DPRD adalah lembaga legislatif yang mempunyai hak budget (hak untuk menetapkan anggaran sekaligus melakukan pengawasan pelaksanaan APBD).

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dapat disimpulkan bahwa fungsi DPRD secara umum ada tiga, yaitu :

#### 1. Fungsi Legislasi

Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD pada dasarnya merupakan hubungan kerja yang kedudukan setara dan bersifat kemitraan. Hal ini dapat dicerminkan dalam membuat kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah. Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara Pemerintah Daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung (*sinergi*) bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing.

Legislasi atau pembentukan peraturan daerah merupakan proses perumusan kebijakan publik. Sehingga peraturan daerah yang dihasilkan dapat pula dilihat sebagai suatu bentuk formal dari suatu kenijakan publik. Sebagai suatu kebijakan publik maka substansi dari peraturan daerah memuat ketentuan yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat yang terkait dengna materi yang diatur. Dalam hal ini, jelas peran yang dilakukan salah satu fungsi negara yaitu mewujudkan *distributive justice*. Melalui kewenangan tersebut DPRD mengartikulasikan dan

merusmuskan berbagai kepentingan kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dari peraturan atau undang-undang yang dibuat.<sup>8</sup>

Dalam melaksanakan fungsi legislasi, anggota DPRD diharuskan memiliki pemahaman yang memadai sebagai konsekuensi dari *supremacy of law*, ada keyakinan yang kuat bahwa hukum yang dihasilkan merupakan suatu instrumen yang memberikan kepastian mengenai arah pembangunan nasional.

Sebagai partner pemerintah daerah DPRD memiliki kewenangan dalam pembuatan kebijakan daerah yang bertujuan untuk mengatur tata cara pelaksanaan tugas eksekutif dalam menjalankan pemerintahan. Peranan DPRD sangat besar dalam pengesahan sebuah rancangan kebijakan daerah yang diajukan oleh Pemerintah Daerah. Rancangan kebijakan tersebut dapat menjadi kebijakan daerah apabila DPRD sudah menyetujuinya. Begitu juga halnya dengan Peraturan Pemerintah Daerah yang membutuhkan persetujuan DPRD sebelum dapat diimplementasikan.<sup>9</sup>

## 2. Fungsi Penganggaran

Peran DPRD dalam penetapan APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) sangatlah penting, karena APBD merupakan instrumen kunci kebijakan ekonomi suatu daerah, yang memerlukan keterlibatan parlemen dalam penetapannya. Penetapan APBD tidak hanya menyangkut masalah teknis, namun berhubungan juga dengan aspek kebijakan publik. Oleh karena itu, Pemerintah

---

<sup>8</sup> Laksono, 2009.

<sup>9</sup> Syarifudin dan Taifur (2002)

Daerah dan DPRD, bahkan parai politik berkepentingan untuk memperjuangkan aspirasi kebijakan ekonominya dalam APBD.<sup>10</sup>

Peran DPRD dalam penetapan APBD ditujukan untuk menciptakan keterbukaan dan transparansi dalam perumusan kebijakan penting bagi publik. Secara tidak langsung hal tersebut membuka peluang partisipasi publik atau masyarakat dalam mengkritisi program serta kebijakan yang tertuang dalam APBD.

### 3. Fungsi Pengawasan

Pengawasan DPRD dapat dilakukan melalui beberapa mekanisme, yaitu rapat kerja, rapat dengar pendapat, rapat dengar pendapat umum, dan kunjungan kerja. Disamping itu pengawasan dilakukan melalui penggunaan hak-hak DPRD, antara lain: hak interpelasi, hak angket, hak mengajukan dan menganjurkan, memberikan persetujuan, memberikan pertimbangan, dan memberikan pendapat.

Menurut Kaho (2001) dalam Indriani dan Baswir (2003) menyatakan bahwa melaksanakan fungsi pengawasan DPRD mempunyai hak untuk meminta laporan pertanggung jawaban dari Gubernur, Wali Kota, dan Bupati, berhak untuk memperoleh penjelasan dari pemerintah daerah, melakukan pemeriksaan, memberikan usulan-usulan, dan menanyakan pertanyaan dari masing-masing anggota.

Peraturan pemerintah nomor 105 tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggung jawaban Keuangan Daerah Pasal 40 menyebutkan bahwa pengawasan atas pelaksanaan APBD dilakukan oleh DPRD. Dalam penjelasan

---

<sup>10</sup> Laksono (2009)

pasal ini dinyatakan bahwa pengawasan yang dimaksud dalam ayat ini adalah bukan pemeriksaan tetapi pengawasan yang mengarah untuk menjamin pencapaian sasaran yang telah ditetapkan APBD.

#### 4. Kinerja

Sesuai dengan judul penelitian yang penulis ambil yaitu analisis terhadap kinerja DPRD maka kita perlu mengetahui apa itu kinerja terlebih dahulu. Kinerja adalah tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan atau program dalam mewujudkan suatu tujuan, visi, dan misi suatu organisasi dimana organisasi disini adalah DPRD Kota Yogyakarta itu sendiri.<sup>11</sup>

Terdapat landasan hukum dalam penilaian kinerja suatu organisasi publik atau privat di Republik Indonesia. Kebijakan pemerintah untuk mengembangkan transparansi dan akuntabilitas pelayanan diatur dalam Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor KEP/26/M.PAN/2/2004 Tanggal 24 Februari 2004 Tentang Petunjuk Teknis Transparansi Dan Akuntabilitas Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik. Didalamnya diatur mengenai manajemen dan prosedur pelayanan, standar pelayanan, dan akuntabilitas kinerja pelayanan publik.

Kinerja merupakan suatu indikator yang sangat penting pada suatu organisasi, dimana kinerja seseorang pada suatu organisasi menentukan keberhasilan dari organisasi tersebut. Oleh karena itu, setiap lembaga instansi baik itu pemerintah maupun non pemerintah sangat membutuhkan kinerja dari sumberdaya manusia yang ada untuk mencapai tujuan dari organisasi itu sendiri.

---

<sup>11</sup> Mahsum, Mohammad. *Pengukuran Kinerja Sektor Publik*.BPFE,Yogyakarta.2006.hlm 25.

Oleh karena itu penelitian terhadap kinerja tentu sangat berguna untuk menilai seberapa jauh kemampuan birokrat dalam hal ini anggota DPRD yang diberikan untuk memenuhi atau untuk tercapainya suatu program kerja yang telah disepakati bersama dalam hal ini adalah suatu target produk hukum yang harus dihasilkan.

#### a. Konsep Kinerja

Mahsum mendefinisikan bahwa kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi, dan visi suatu organisasi yang tertuang dalam rencana strategis suatu organisasi (*strategic planning*). Istilah kinerja sering digunakan untuk menyebut prestasi atau tingkat keberhasilan individu maupun kelompok individu. Kinerja bisa diketahui jika individu atau kelompok individu tersebut mempunyai kriteria keberhasilan yang telah ditetapkan berupa tujuan atau target tertentu yang hendak dicapai.<sup>12</sup>

Kinerja (*performance*) dapat didefinisikan sebagai tingkat pencapaian hasil atau *the degree of accomplishment* atau dengan kata lain, kinerja merupakan tingkat pencapaian tujuan organisasi. Semakin tinggi kinerja organisasi maka akan semakin tinggi pencapaian tujuan organisasi. Dapat ditarik kesimpulan bahwa suatu organisasi dikatakan memiliki kinerja yang optimal jika menghasilkan sesuatu yang menguntungkan bagi para pemegang sahamnya.<sup>13</sup>

Kinerja adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi sesuai dengan wewenang dan tanggung

---

<sup>12</sup> Mahsum, Mohammad. *Pengukuran Kinerja Sektor Publik*. BPFE, Yogyakarta. 2006. hlm 25.

<sup>13</sup> Tangkilisan H.N.S., *Manajemen Modern Untuk Sektor Publik*, Balairung & Co, Yogyakarta. 2003.

jawab masing-masing dalam rangka upaya untuk mencapai tujuan organisasi yang bersangkutan secara legal tidak melanggar hukum dan sesuai etika.<sup>14</sup> Jadi kinerja dapat diartikan seberapa jauh tingkat keberhasilan suatu organisasi dalam upaya untuk mencapai tujuan organisasi tersebut.

Penilaian terhadap kinerja suatu organisasi merupakan kegiatan yang sangat penting bagi setiap organisasi karena penilaian tersebut digunakan untuk mengukur tingkat keberhasilan suatu organisasi dalam jangka waktu tertentu. Dari penilaian tersebut juga akan menjadi masukan untuk perbaikan serta peningkatan kualitas sumber daya manusia suatu organisasi.

#### b. Aspek Kinerja

untuk melihat keberhasilan kinerja suatu organisasi dapat dilihat dari beberapa aspek, yaitu :

##### 1. Menurut Lenvinne (1990)

- a) *Responsiveness* atau responsivitas, digunakan untuk mengukur daya tangkap pemberi layanan terhadap harapan, keinginan, dan aspirasi serta tuntutan pengguna.
- b) *Responsibility* atau tanggung jawab adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa jauh proses pemberian pelayanan publik ini dilakukan dengan tidak melanggar ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan.
- c) *Accountability* atau akuntabilitas adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian antara penyelenggara pelayanan dengan

---

<sup>14</sup> Cardoso F., *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Andi Offset, Yogyakarta, 1997, hlm 135.

ukuran-ukuran eksternal yang ada dimasyarakat dan dimiliki oleh *stake holders*, seperti nilai dan norma yang berkembang dalam masyarakat.<sup>15</sup>

2. Menurut Gibson, Ivancecich & Donelly (1990) :

- a) Kepuasan adalah seberapa jauh organisasi dapat memenuhi kebutuhan anggotanya.
- b) Efisiensi adalah perbandingan terbaik antara keluaran dan masukan.
- c) Produksi adalah ukuran yang menunjukkan kemampuan organisasi untuk menghasilkan yang dibutuhkan oleh lingkungan.
- d) Keadaptasian adalah ukuran yang menunjukkan daya tangkap organisasi terhadap tuntutan perubahan yang terjadi di lingkungannya.
- e) Pengembangan adalah ukuran yang mencerminkan kemampuan dan tanggung jawab organisasi dalam membesarkan kapasitas dan potensinya untuk berkembang.<sup>16</sup>

Pengukuran kinerja aktivitas didesain untuk menilai bagaimana aktivitas tersebut dilaksanakan berikut hasil yang diperoleh. Menurut Hatry dan Lavine, kinerja atau prestasi yang diraih oleh suatu organisasi dapat dilihat dari beberapa aspek sebagai berikut :

a. Aspek Produktifitas

Adalah perbandingan antara masukan (input) dan keluaran (output). Apabila keluaran atau hasil lebih besar dari pada masukan atau biayanya, maka kondisi ini disebut efisien atau produktivitasnya tinggi. Namun bila keluaran lebih rendah dari pada masukannya, maka berarti organisasinya tidak efisien. Aspek

---

<sup>15</sup> Ratminto & Winarsih A.S., *Manajemen Pelayanan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hal.175.

<sup>16</sup> *Ibid*, hal 177.

produktifitas lebih berorientasi pada hasil yang telah dicapai. Dalam kasus kinerja DPRD, dalam satu periode masa jabatan anggota DPRD memiliki target dalam penyelesaian pembuatan peraturan daerah. Apabila target tersebut dapat terpenuhi maka dapat dikatakan bahwa output dari anggota DPRD berjalan dengan baik sebanding dengan input yang ada yaitu berupa gaji dan tunjangan yang diberikan.

#### b. Aspek Kualitas Pelayanan

Merupakan efektifitas pelayanan yang diberikan oleh organisasi menyangkut aspek kualitas pelayanan. Kualitas pelayanan yang diberikan anggota DPRD kepada masyarakat dapat dinilai dari bagaimana anggota DPRD bekerja secara tepat, cepat, dan bermanfaat sesuai dengan tugas dan fungsi dari anggota DPRD.

#### c. Aspek Responsivitas

Merupakan daya tanggap dari pengelola organisasi terhadap kebutuhan dan keinginan dari para klien atau masyarakat terhadap penerapan peraturan-peraturan yang benar. DPRD diharapkan dapat bekerja secara responsiv, dalam arti bahwa anggota DPRD dapat tanggap terhadap harapan, keinginan dan aspirasi serta tuntutan masyarakat Kota Yogyakarta. Anggota DPRD mampu mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas produk hukum, serta mengembangkan program-program pelayanan sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat.

#### d. Aspek Responsibilitas

adalah suatu kondisi administrasi dan kebijakan serta program-program yang baik yang dimiliki organisasi sebagai kemantapan dan keahlian anggota pengelola organisasi.

#### e. Aspek Profesionalisme

Adalah sikap suatu pekerjaan yang membutuhkan kompetensi atau keahlian teknis. Seorang anggota wakil rakyat harus memiliki kemampuan atau skill yang baik dalam mendengar dan menyalurkan aspirasi masyarakat yang diwakilinya.

#### f. Aspek Akuntabilitas

Adalah suatu pertanggungjawaban dari para pengelola organisasi tentang apa-apa yang telah dilakukan terhadap pemangku kepentingan (stake holders) yang akan dinilai dan dievaluasikan oleh kalangan terkait atau kelompok kepentingan dengan organisasi lain.<sup>17</sup>

### **F. DEFINISI KONSEPTUAL**

Definisi Konseptual yaitu merupakan suatu pengertian dari kelompok atau gejala yang menjadi pokok perubahan. Definisi konseptual ini dimaksudkan sebagai gambaran yang lebih jelas untuk menghindari kesalahpahaman terhadap pengertian atau batasan pengertian tentang istilah yang ada dalam pokok permasalahan.

1. Pemerintah Daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan

---

<sup>17</sup> Priyadi U.; *Diktat Pengembangan Organisasi Publik*, 1998 hal 35-36. Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UMY.

dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2. Penyelenggara Pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah (Gubernur, Bupati atau Walikota) dan DPRD dengan menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan. Penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang terdiri dari sembilan poin.

3. DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) adalah bentuk lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah bersama dengan pemerintah daerah yang terdiri dari anggota partai politik peserta pemilihan umum yang terpilih dalam pemilihan umum sebagai penyelenggara Pemerintah Daerah.

4. Kinerja adalah hasil atau capaian yang di dapat suatu lembaga atau organisasi dibandingkan dengan rencana yang telah dibuat atau dirancang bersama.

## **G. DEFINISI OPERASIONAL**

Petunjuk tentang bagaimana suatu konsep dapat diukur dengan menggunakan indikator konkrit. Dengan kata lain definisi operasional berbicara tentang bagaimana menurunkan gagasan-gagasan konsep abstrak ke dalam indikator empiris yang mudah diukur. Dengan kata lain definisi operasional merupakan outline umum dari tulisan secara keseluruhan yang akan menjadi dasar dalam upaya menjawab pertanyaan penelitian dan mengumpulkan data.

Kinerja DPRD Kota Yogyakarta dapat dinilai dari 6 hal aspek-aspek dengan indikator penilaian sebagai berikut dalam bentuk tabel.

Tabel 1.1

Aspek dan Indikator Penilaian Kinerja

No.	Aspek Penilaian	Indikator Penilainya
1	Aspek Produktifitas	a. Capaian dalam menyelesaikan pembuatan peraturan daerah
		b. Penerimaan hasil kerja yang sesuai
2	Aspek Kualitas Pelayanan	a. Kemudahan masyarakat dalam menyalurkan aspirasi (public hearing)
		b. Sikap anggota DPRD dalam memberikan pelayanan pada masyarakat
3	Aspek Responsivitas	a. Kemampuan dalam menanggapi aspirasi masyarakat
		b. Kemampuan memberikan penyelesaian solusi pada masyarakat
4	Aspek Responsibilitas	a. Kegiatan serta program yang dilakukan sesuai dengan visi dan misi
		b. Pencapaian sasaran dan tujuan lembaga
5	Aspek Profesionalisme	a. Pengetahuan dan keahlian yang dimiliki anggota DPRD tentang tugas pokok fungsi DPRD
		b. Tingkat absensi
6	Aspek Akuntabilitas	a. Keterbukaan dalam bekerja
		b. Tanggungjawab untuk mengevaluasi pekerjaan

## H. METODE PENELITIAN

### 1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian deskriptif kualitatif. Membahas mengenai kinerja yang telah dilaksanakan atau dilakukan oleh DPRD Kota Yogyakarta kurun waktu 2011-2013.

## 2. Sumber Data

### a. Data Primer

Data primer dilakukan melalui teknik wawancara yang diperoleh langsung dari informan melalui wawancara langsung dan terbuka sesuai dengan yang dibutuhkan dalam penelitian ini. Informan adalah pihak-pihak yang terkait dengan objek yang diteliti, yaitu kepada Kantor DPRD Kota Yogyakarta.

### b. Data Sekunder

Studi pustaka melalui kajian buku-buku, jurnal, dan literatur yang relevan dengan objek yang diteliti. Penulis menggunakan literatur-literatur, peraturan perundang-undangan, dokumen-dokumen yang dikeluarkan oleh pemerintah dan lain-lain yang berkaitan dengan masalah.

## 3. Teknik Pengumpulan data

### a. Studi Pustaka dan Dokumentasi

Pada studi pustaka, penulis melakukan pengumpulan data yang berhubungan dengan penelitian yaitu membaca sumber-sumber literatur mengenai tugas dan fungsi DPRD khususnya yang terjadi di Kota Yogyakarta melalui buku, majalah, surat kabar dan informasi tertulis lainnya. Pada dokumentasi penulis mendapatkan data berupa hasil rekapitulasi kehadiran rapat dan Rancangan Program Legislasi Daerah DPRD Kota Yogyakarta yang bersumber dari Arsip Kesekretariatan DPRD Kota Yogyakarta. Teknik ini digunakan untuk menunjang data primer atau data utama yang diperoleh dari informan. Teknik ini sangat membantu penulis dalam menelusuri pembahasan melalui tulisan-tulisan yang

pernah ada sehingga dengan mudah penulis mengaitkan antara informasi yang dipaparkan oleh informan dengan informasi tertulis yang ada sebelumnya.

**b. Wawancara**

Wawancara mendalam yang dilakukan oleh penulis yaitu melakukan percakapan langsung dengan anggota DPRD Kota Yogyakarta. Wawancara dilakukan dengan mengajukan beberapa pertanyaan yang sebelumnya telah disusun oleh penulis sebagai acuan dan sifatnya tidak mengikat sehingga banyak pertanyaan baru yang muncul pada saat wawancara terkait dengan kinerja anggota DPRD, secara umum pertanyaan peneliti yaitu mengenai kinerja anggota DPRD dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Wawancara yang penulis lakukan berdasarkan instrumen wawancara yang telah penulis susun berdasarkan keperluan data sehingga pertanyaan yang muncul tidak melebar.

**INSTRUMEN WAWANCARA**

Definisi Konsep	Rencana Operasional	Instrumen	Wawancara
Analisis	Upaya atau proses untuk menjelaskan suatu permasalahan.	Bagaimana permasalahan tersebut muncul.	
Kinerja	Perbandingan antara rencana dengan hasil yang di dapat.	Rencana yang telah dibuat.	
	Aspek-aspek kinerja	Aspek indikator penilaian kinerja	
DPRD	Lembaga perwakilan rakyat daerah.	Terdapat tugas, fungsi, dan hak-hak DPRD	
Kota Yogyakarta	Kota pemerintahan yang mengedepankan kultur budaya.	Terdapat sikap "ojo dumeh" atau jangan mudah merasa atas diri sendiri.	
	Dengan sikap sopan.		
	Dengan sikap santun.		

### c. Kuesioner

Teknik pengumpulan data dengan cara menyerahkan atau mengirimkan daftar pertanyaan untuk di isi sendiri oleh responden. Responden adalah orang yang memberika tanggapan (respon) untuuk menjawab pertanyaan yang diajukan. Responden dalam penelitian ini adalah masyarakat Kota Yogyakarta yang dipilih secara random sampling. Pertanyaan yang diajukan penulis dalam kuesioner ini berkaitan dengan aspek-aspek indikator penilaian kinerja yang telah dibahas dalam Definisi Operasional.

### 4. Teknik Analisis Data

Data dan informasi yang telah dikumpulkan dari informan kemudian diolah dan dianalisa secara kualitatif. Karena objek kajiannya adalah kinerja DPRD Kabupaten yang selalu mengalami perubahan (dinamis), yang sulit diukur dengan menggunakan angka-angka maka penelitian ini membutuhkan analisa yang lebih mendalam dari sekedar penelitian kuantitatif yang sangat bergantung pada kuantifikasi data. Namun tidak menutup kemungkinan bahwa penelitian ini juga menggunakan data yang diperoleh dari kuesioner responden guna menunjang hasil dari penelitian.

Penelitian ini mencoba memahami bagaimana kinerja anggota DPRD Kota Yogyakarta dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Analisa ini bertujuan agar temuan-temuan dari kasus-kasus yang terjadi di lokasi penelitian dapat dikaji lebih mendalam dan fenomena yang ada dapat digambarkan secara terperinci, sehingga apa yang menjadi pertanyaan dalam penelitian ini nantinya bisa terjawab dengan maksimal. Proses analisis data dilakukan pada waktu bersamaan dengan

proses pengumpulan data berlangsung. Data yang diperoleh melalui proses pemilihan dan penyederhanaan kembali agar sesuai dengan data yang dibutuhkan dapat disajikan kedalam sebuah laporan yang sistematis dan mudah dipahami.

Peneliti menarik kesimpulan dari data yang sudah diolah dalam laporan dengan cara membandingkan, menghubungkan, dan memilih data yang mengarah pada pemecahan masalah penelitian dan mampu menjawab permasalahan serta tujuan yang ingin dicapai.