

**TUGAS AKHIR PROGRAM MAGISTER (TAPM)**

**STUDI TENTANG KINERJA LEMBAGA DEWAN  
PERWAKILAN RAKYAT KABUPATEN ACEH TENGAH  
PERIODE 2009 - 2014**



**TAPM Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh  
Gelar Magister Sains Dalam Ilmu Administrasi  
Bidang Minat Administrasi Publik**

**Disusun Oleh :**

**SUSRI JAYA**

**NIM: 018873503**

**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS TERBUKA  
JAKARTA  
2015**

## STUDI TENTANG KINERJA LEMBAGA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT KABUPATEN ACEH TENGAH PERIODE 2009-2014

Susri Jaya

Email : Susrijaya@yahoo.co.id

Program Pasca Sarjana Universitas Terbuka

### ABSTRAK

Kinerja lembaga legislatif dalam kaitannya dengan peran yang akan dimainkannya pada era otonomi daerah saat ini dan hubungannya dengan pembangunan daerah otonom, kemampuan lembaga legislatif akan sangat terkait dengan representasi, kontrol, dan legislasi dalam penentuan kebijakan dan manajemen pembangunan di masing-masing daerah di seluruh Indonesia. Dalam konteks Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah sebagai suatu lembaga perwakilan di daerah, mengingat dinamika yang ada dalam masyarakat sangat tinggi dan beragam. Hal ini terlihat dengan banyaknya aspirasi masyarakat yang langsung disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menggambarkan kinerja Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah periode 2009-2014 dan Untuk menggambarkan kinerja legislasi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Aceh Tengah periode 2009-2014 serta faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah periode 2009-2014.

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif diartikan sebagai pendekatan yang menghasilkan data, tulisan dan tingkah laku yang didapat dari apa yang diamati. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan sekunder. Data primer di olah dari hasil pengamatan dan wawancara dengan Anggota Dewan serta pihak-pihak yang terkait dengan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi Anggota Dewan. Sedangkan data sekunder diperoleh dari sekretariat DPRK dan tokoh masyarakat. Untuk menganalisis penelitian ini adalah DPRK Aceh Tengah sebagai lembaga organisasi. Adapun variabel dalam penelitian adalah Kelembagaan, Sumber daya manusia dan Informasi sebagai variabel independen. Sedangkan yang menjadi variabel dependen kinerja Anggota Dewan.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa kinerja Anggota Dewan masih rendah. Hal ini dapat dilihat dari indikator Akuntabilitas, Responsivitas dan efektivitas. Rendahnya kinerja Anggota Dewan dipengaruhi oleh faktor kelembagaan yaitu mengenai sarana dan prasarana, faktor sumber daya manusia yaitu pendidikan dan pengalaman, serta faktor informasi yaitu sumber informasi yang digunakan, keterbukaan menerima dan menyampaikan informasi, serta intensitas menyerap aspirasi masyarakat yang dimiliki oleh Anggota Dewan. Penelitian ini menunjukkan bahwa terjadi faktor anggaran dan pembiayaan yang tinggi berpengaruh terhadap kinerja Anggota Dewan. Dalam peran serta pemberdayaan Anggota Dewan dalam memperbaiki dan meningkatkan kinerja Anggota Dewan dimasa yang akan datang, perlu dibentuk sebuah orientasi melalui pelatihan/kursus terhadap pelaksanaan tugas pokok dan fungsi daripada Anggota Dewan sebagai lembaga perwakilan masyarakat daerah serta melalui peningkatan dan pengembangan kualitas terhadap sistem persyaratan untuk duduk sebagai anggota legislatif melalui peran serta partai politik.

Kata Kunci: Kelembagaan, Sumber Daya Manusia, Informasi dan Kinerja

## STUDY ON THE PERFORMANCE OF THE BOARD OF REPRESENTATIVES OF THE ACEH TENGAH REGENCY PERIOD 2009-2014

Susri Jaya

Email : Susrijaya@yahoo.co.id

Program Pasca Sarjana Universitas Terbuka

### **ABSTRACT**

*Performance legislature in relation to the role that will be played in the current era of regional autonomy and its relationship to the development of an autonomous region, the ability of the legislature would be strongly associated with the representation, control, and legislation in the determination of policy and management development in the respective regions throughout Indonesia . In the context of the District Parliament (DPRK) Central Aceh as a representative institution in the region, given the dynamics that exist in the community is very high and diverse. It is seen by many people's aspirations are directly submitted to the District Parliament (DPRK) Central Aceh. The purpose of this study is to describe the performance of the Budget House of Representatives District (DPRK) and the Central Aceh 2009-2014 To illustrate the performance of the legislative members of the House of Representatives of Central Aceh 2009-2014 and the factors that affect the performance of the District Parliament (DPRK) Central Aceh period 2009-2014.*

*This study used a qualitative approach is defined as an approach that generates the data, writing and behavior derived from what is observed. The data used in this study are primary and secondary data. If the primary data on the results of observations and interviews with Board Members as well as those related to the execution of the duties and functions of the Board Members. While the secondary data obtained from the secretariat of the DPRK and community leaders. To analyze this research is Middle Aceh DPRK organization as an institution. The variables in the study are institutional, human resources and information as the independent variable. While the dependent variable performance of the Board Member.*

*The results of this study indicate that the performance of the Board Members are still low. It can be seen from the indicators of accountability, responsiveness and effectiveness. The low performance of the Board Members are influenced by institutional factors, namely the infrastructure, human resource factors, namely education and experience, as well as factors which information resources are used, openness to receive and impart information, as well as the aspirations of the community to absorb the intensity of which is owned by the Council Members. This study shows that there is a factor of high budget and financing affect the performance of the Board Members. In the role of Board Member empowerment in improving and enhancing the performance of the Board Members in the future, need to set up an orientation through training / courses on the implementation of key tasks and functions rather than as a Board Member and representative bodies of local communities through the improvement and development of the quality system requirements for sit as a member of the legislature through the participation of political parties.*

**KEMENTERIAN PENDIDIKAN NASIONAL  
PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS TERBUKA**

Jalan Cabe Raya, Pondok Cabe Ciputat 14418  
Telpon. 021.7415050, Fax. 021. 7415588

Kepada

Yth. Direktur PPS UT

Jalan Cabe Raya, Pondok Cabe Ciputat  
Tangerang 15418

Yang bertanda tangan dibawah ini, saya selaku pembimbing dari mahasiswa

Nama : Susri Jaya

Judul TAPM : Studi Tentang Kinerja Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat  
Kabupaten Aceh Tengah Periode 2009–2014

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa TAPM dari mahasiswa yang bersangkutan sudah/baru selesai sekitar .....95..... % sehingga sudah layak diuji/belum layak dalam ujian sidang Tugas Akhir Program Magister (TAPM).

Demikian ketrangan ini dibuat untuk menjadikan periksa.

Banda Aceh, 10 Januari 2015

Pembimbing I

Pembimbing II



**Dr. TM. Jamil TA, M.Si**  
NIP.19630415 198810 1 001

**Dr. Sri Sedivaningsih, M.Si**  
NIP. 19623101 198812 2 001

## LEMBAR PERSETUJUAN TAPM

Judul TAPM : STUDI TENTANG KINERJA LEMBAGA DEWAN  
PERWAKILAN RAKYAT KABUPATEN ACEH  
TENGAH PERIODE 2009–2014

Penyusun TAPM : Susri Jaya  
NIM : 018873503  
Program Studi : Manajemen Administrasi Publik  
Hari/Tanggal :

Menyetujui

Pembimbing I,

Pembimbing II,




**Dr. TM. Jarnil TA, M.Si**  
NIP.19630415 198810 1 001

**Dr. Sri Sedyaningsih, M.Si**  
NIP. 19623101 198812 2 001

Mengetahui

Ketua Bidang Ilmu/ Program Magister  
Manajemen Administrasi Publik

Direktur Program  
Pascasarjana




**Dr. Darmanto, M.Ed**  
NIP.195910271986031003

**Suciati, M. Sc., Ph.D**  
NIP. 19520213 198503 2 001

**UNIVERSITAS TERBUKA**  
**PROGRAM PASCASAJANA**  
**PROGRAM STUDI ADMINISTRASI PUBLIK**

**PENGESAHAN**

Nama : Susri Jaya  
 NIM : 018873503  
 Program Studi : Manajemen Administrasi Publik  
 Judul Tesis : Studi Tentang Kinerja Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat  
 Kabupaten Aceh Tengah Periode 2009–2014

Telah mempertahankan di hadapan Sidang Panitia Penguji Tesis Program  
 Pascasarjana, Program Studi administrasi Publik, Universitas Terbuka pada

Hari/Tanggal : Sabtu, 14 Maret 2015

Waktu : 11.15-13.15 wib

Dan Telah Dinyatakan : LULUS

**PANITIA PENGUJI TESIS**

Ketua Komisi Punguji : Drs. Enang Rusyana, M.Pd (.....)  
 Nip : 19631021 198803 1003

Penguji Ahli : Prof. Dr. Irfan Ridwan Maksum, M.Si (.....)  
 Nip : 19720314 199802 1002

Pembimbing I : Dr. TM. Jamil TA, M.Si (.....)  
 Nip : 19630415 198810 1001

Pembimbing II : Dr. Sri Sedyaningsih, M.Si (.....)  
 Nip : 19623110 198812 2001

**UNIVERSITAS TERBUKA  
PROGRAM PASCASARJANA  
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK**

**SURAT PERNYATAAN**

TAPM yang berjudul "STUDI TENTANG KINERJA LEMBAGA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT KABUPATEN ACEH TENGAH PERIODE 2009–2014" adalah hasil karya saya sendiri, dan seluruh sumber yang dikutip maupun yang dirujuk telah saya nyatakan dengan benar. Apabila dikemudian hari ternyata ditemukan adanya penjiplakan (plagiat), maka saya bersedia menerima sanksi akademik

Banda Aceh, 10 Januari 2015

Yang menyatakan,

METERAI  
TEMPEL

00AC8ADF039938029

6000  
ENAM RIBURUPIAH



  
Susri Jaya

NIM : 018873503

## Kata Pengantar

*“Assalamu Alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh”*

Alhamdulillah, segala puji dan syukur atas rahmat, hidayah, dan karunia yang telah dilimpahkan oleh Allah SWT dalam kehidupan penulis, hingga dapat merampungkan penyusunan tesis sebagai salah satu syarat dalam penyelesaian studi di Program Studi Manajemen Administrasi Publik.

Tak lupa juga haturkan shalawat dan salam kepada Nabiullah Muhammad SAW yang telah memberikan keteladan dan kegigihan dalam membawa umatnya ke masa terang yang benderang yang selama ini menjadi suri tauladan bagi penulis serta kepada seluruh keluarga, sahabat, dan penerus beliau.

Penelitian yang judul **“Studi Tentang Kinerja Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Aceh Tengah Periode 2009–2014”** adalah Kinerja lembaga legislatif dalam kaitannya dengan peran yang akan dimainkannya pada era otonomi daerah dan dihubungkan dengan pembangunan daerah otonom, kemampuan lembaga legislatif akan sangat terkait dengan representasi, kontrol, dan legislasi dalam penentuan kebijakan dan manajemen pembangunan di masing-masing daerah di seluruh Indonesia khususnya di Kabupaten Aceh Tengah. Dalam konteks Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah, sangat menarik untuk dilakukan pengkajian terhadap kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) sebagai suatu lembaga perwakilan di daerah, mengingat dinamika yang ada dalam masyarakat sangat tinggi dan beragam. Hal ini terlihat dengan banyaknya aspirasi masyarakat yang langsung disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah.



Penyelesaian penyusunan Tesis ini tentunya masih jauh dari kesempurnaan disebabkan keterbatasan waktu dan adanya beberapa kendala yang lain selama penelitian ini. Namun setidaknya bisa menjadikan pembelajaran.

Dalam penyusunan tesis ini, penulis tidak terlepas dari berbagai rintangan, mulai dari pengumpulan literatur, pengumpulan data sampai pada pengolahan data maupun dalam tahap penulisan. Namun, dengan kesabaran dan ketekunan yang dilandasi dengan rasa tanggung jawab selaku mahasiswa Pascasarjana dan juga bantuan dari berbagai pihak, baik materil maupun moril.

Oleh karena itu dalam kesempatan ini izinkanlah penulis mengucapkan terima kasih yang tak terhinggah kepada suami yang tercinta yang tak henti-hentinya telah memberikan dorongan moril dan materil kepadasya dalam menempuh pendidikan selama ini, tak ada kata yang bisa mewakili rasa terima kasih. Dan Anak-Anaku yang tersayang telah banyak bantuan dan supportnya selama ini Semoga Allah melimpahkan rahmat dan karuniaNya kepada mereka. Pada kesempatan ini pula penulis mengucapkan terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada yang terhormat :

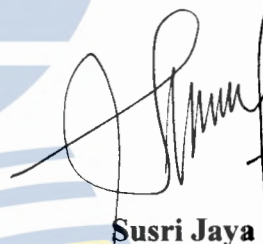
1. Rektor Universitas Terbuka Prof. Tian Belawati, M.Ed., Ph.D.
2. Direktur Pascasarjana Universitas terbuka Ibu Suciati, M.Sc., Ph.D
3. Ketua Prodi Manajemen Administrasi Publik
4. Bapak Dr. TM. Jamil TA, M.Si selaku Pembimbing I dan Ibu Dr. Sri Sedianingsih, M.Si. selaku Pembimbing II, yang telah meluangkan waktunya untuk membimbing dan mengarahkan penulis sehingga penulis mampu menyelesaikan tesis ini.

5. Teman–teman seperjuangan, kita bukan sampai disini mari kita Lanjutkan menggapai Impian Masa Depan yang Cerah untuk kemajuan pendidikan di Dataran Tinggi Tanah Gayo!!!
6. Kepada seluruh pihak yang tidak bisa saya sebutkan satu persatu, yang patut mendapatkan ucapan terima kasih.

Demikianlah kata pengantar ini penulis paparkan, seluruhnya penulis serahkan kepada Allah SWT, untaian doa keselamatan dan kesejahteraan atas mereka yang telah memberikan bantuan kepadaku, karena aku hanyalah insan yang penuh dengan keterbatasan yang hanya mampu mengucapkan “TERIMA KASIH”.

Banda Aceh, 10 Januari 2015

Penulis

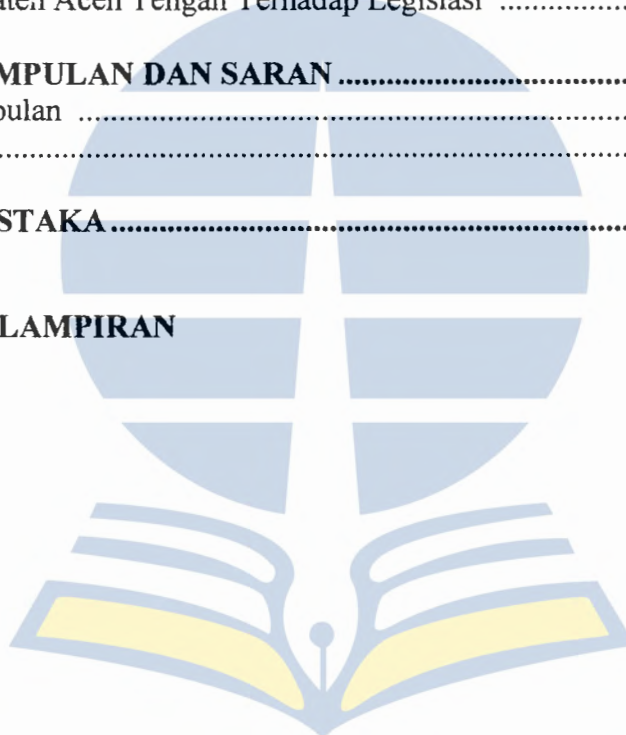


**Susri Jaya**

## DAFTAR ISI

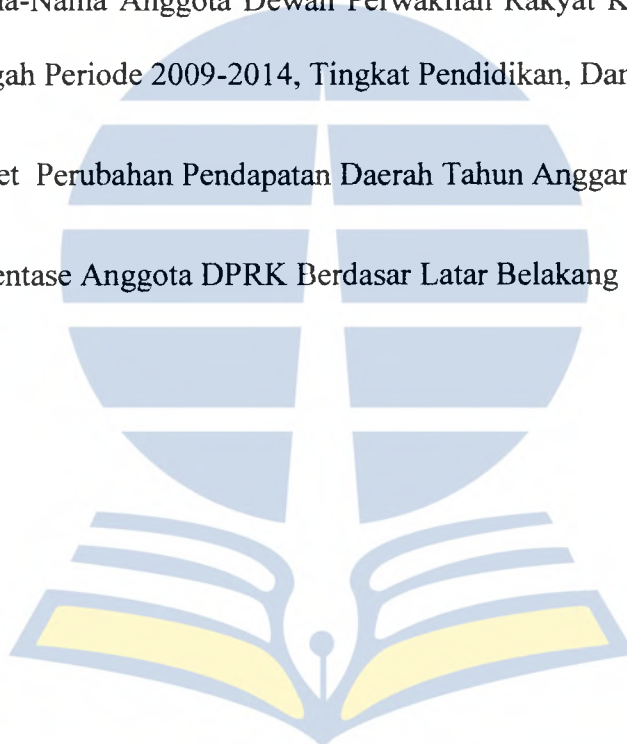
	Halaman
<b>Abstrak</b> .....	<b>i</b>
<b>Lembar Persetujuan</b> .....	<b>ii</b>
<b>Lembar Pengesahan</b> .....	<b>iii</b>
<b>Lembar Pernyataan</b> .....	<b>iv</b>
<b>Kata Pengantar</b> .....	<b>v</b>
<b>Daftar Isi</b> .....	<b>viii</b>
<b>Daftar Tabel</b> .....	<b>x</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	13
C. Tujuan Penelitian .....	14
D. Kegunaan Penelitian.....	15
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	<b>16</b>
A. Kajian Teoritis.....	16
1. Konsep dan Indikator Kinerja .....	16
2. Penilaian Kinerja .....	19
3. Komponen Penilaian Kinerja .....	21
4. Pengukuran Kinerja.....	32
5. Manajemen Sumber Daya Manusia .....	40
a. Pengertian Manajemen Sumber Daya Manusia .....	40
b. Pengadaan Sumber Daya Manusia Anggota Legislatif.....	45
c. Pengembangan Sumber Daya Manusia Anggota Legislatif.....	46
d. Pemberian Kompensasi Anggota Legislatif .....	49
e. Pengintegrasian Sumber Daya Manusia Anggota Legislatif .....	51
6. Konsep Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) .....	52
a. Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) .....	52
b. Tugas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) .....	56
c. Hak dan Kewajiban Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) ....	58
B. Penelitian Terdahulu .....	60
<b>BAB III METODOLOGI PENELITIAN</b> .....	<b>61</b>
A. Pendekatan dan Jenis Penelitian.....	61
B. Lokasi Pengumpulan Data .....	63
C. Informan/Sumber Data.....	63
D. Teknik Pengumpulan Data .....	65
E. Teknik Analisis Data .....	68

F. Definisi Operasional Variabel.....	70
G. Waktu Penelitian .....	73
<b>BAB IV PEMBAHASAN.....</b>	<b>75</b>
A. Gambaran Umum Kabupaten Aceh Tengah .....	75
B. Gambaran Umum Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Kabupaten Aceh Tengah .....	79
C. Kinerja Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Aceh Tengah .....	85
D. Analisis Fungsi Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Kabupaten Aceh Tengah .....	86
E. Analisis Kinerja Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Kabupaten Aceh Tengah Terhadap Legislasi .....	122
<b>BAB V KESIMPULAN DAN SARAN .....</b>	<b>136</b>
A. Kesimpulan .....	136
B. Saran .....	140
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>143</b>
<b>LAMPIRAN-LAMPIRAN</b>	



## DAFTAR TABEL

Tabel 2.1 Hubungan antara Tipe Kinerja dengan Tingkat Akurasi .....	38
Tabel 4.1 Nama Kecamatan dan Jumlah Kampung Setiap Kecamatan.....	77
Tabel 4.2 Hasil Peroleh Kursi Setiap Partai Pada Pemilihan Umum Tahun 2009 .....	80
Tabel 4.3 Nama-Nama Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Aceh Tengah Periode 2009-2014, Tingkat Pendidikan, Dan Partai Politik.....	84
Tabel 4.4 Target Perubahan Pendapatan Daerah Tahun Anggaran 2012: .....	115
Tabel 4.5 Persentase Anggota DPRK Berdasar Latar Belakang Pendidikan.....	133



# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Otonomi merupakan garda terdepan dalam Negara kesatuan sebagai penjaga Negara kesatuan sebab, otonomi memikul beban dan pertanggung jawaban pelaksanaan tata pemerintahan yang demokrasi berdasarkan atas hukum, untuk mewujudkan pemerataan kesejahteraan dan keadilan disegala bidang, Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberi kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pusat, Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Dengan adanya Otonomi dan desentralisasi kekuasaan dari pusat kepada daerah maka pemerintahan daerah serta masyarakat setempat juga berpengaruh sekali terhadap lajunya perkembangan daerah dan juga jalannya pemerintahan di daerah tersebut. Seperti yang tertuang dalam UU No 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Hal ini juga dapat kita lihat dalam UU No 32/2004 pada pasal yang ke 45 tentang kewajiban Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten(DPRK)

Dengan demikian kedudukan serta keberadaan lembaga perwakilan rakyat mengandung arti penting dalam memperhatikan kepentingan rakyat yang dirumuskan dalam suatu kebijakan pemerintah sehingga diharapkan timbulnya keterpaduan antara

kebijakan yang dirumuskan dengan partisipasi masyarakat secara aktif, dan bertanggungjawab. Namun demikian masih harus dikaji secara mendalam secara ilmiah, dan mengikuti aturan empiris, mengingat bahwa kinerja anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyerapan setiap aspirasi masyarakat merupakan salah satu faktor penting yang turut mempengaruhi jalannya pelaksanaan tanggungjawab sebagai pemerintah daerah.

Semenjak demokrasi menjadi atribut utama negara modern, maka lembaga perwakilan merupakan mekanisme utama untuk merealisasikan gagasan normatif bahwa pemerintahan harus dijalankan dengan kehendak rakyat. Kewenangan suatu pemerintahan akan tergantung pada kemampuannya untuk mentransformasikan kehendak dan aspirasi rakyat sebagai nilai tertinggi di atas kehendak negara. Atas dasar prinsip normatif tersebut, maka dalam praktik kehidupan demokrasi suatu negara lembaga legislatif memiliki posisi sentral yang tercermin dalam doktrin tentang kedaulatan rakyat.

Demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. 'Dari rakyat' artinya pemerintahan itu dilakukan oleh orang-orang yang berasal dari rakyat itu sendiri. Rakyat memilih dan membentuk pemerintah (dari kalangan mereka sendiri), lalu mempersilahkan kelompok orang-orang terpilih ini untuk mengatur dan mengurus rakyat (Wibawa, 2012:41). Sistem pemerintahan oleh rakyat yang bernama demokrasi itu cenderung memberikan kewenangan yang besar kepada rakyat melalui wakil-wakilnya. Padahal para wakil rakyat tidaklah secerdas yang dibayangkan, bahkan seringkali kalah cerdas dibandingkan para penguasa eksekutif. Dalam hal ini,

yang sering terjadi justru tirani mayoritas oleh parlemen, sehingga pola-pola pengambilan keputusan akan cenderung lamban, berbelit, dan tidak *reasonable* (Fuady, 2009:216).

Melihat dan memahami kinerja yang ditunjukkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) menjadi sesuatu hal yang sangat urgen, dengan kinerja yang ditunjukkan itu dapat digunakan sebagai ukuran keberhasilan suatu organisasi yang disebut dengan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) dalam mencapai misinya.

TAKENGON - Sidang penjadwalan pembahasan laporan realisasi keuangan atau APBK Kabupaten Aceh Tengah 2010 kembali gagal dilaksanakan. Keterlambatan penjadwalan ini bentuk kelalaian anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah, bahkan memiliki kinerja yang sangat rendah. Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah, Bardan Sahidi, mengatakan pembahasan perhitungan realisasi APBK tahun anggaran 2011 telah disampaikan ke pemerintah daerah. Namun pimpinan dewan tidak mampu menentukan tugas pokok dan fungsinya. Bukan hanya itu, katanyapimpinan dewan juga telah melanggar Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Pasal 301 ayat (2) yang berbunyi persetujuan bersama terhadap pertanggung-jawaban pelaksanaan APBD oleh Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) setempat paling lama satu bulan sejak diterima. "Saya sangat menyesalkan atas keterlambatan ini," ujar Bardan, tadi sore. Apalagi, menurutnya, pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) dan Badan Musyawarah (Bamus) sering mangkir sidang. Kordinator LSM Jaringan Anti Korupsi Gayo (Jang-Ko), Hamdani, mengatakan anggota DPRK Aceh Tengah hanya mengutamakan pribadi dan sering berpergian ke luar daerah ketimbang membahas realisasi APBK 2010 dan tugas-tugas dewan lainnya. Rapat yang dijadwalkan pada Senin (12/9) hanya dihadiri empat anggota Bamus, yakni Muhammad Ridwan (PPD), Ramianti (Partai Golkar), Wajadal Muna (PAN), dan Saib Nosarios (PKPI). Karena banyak yang mangkir dari sidang dan tidak memenuhi kuotum, rapat tersebut dibatalkan dan tidak dijadwalkan hingga kini. Dari sisi lain, laporan realisasi keuangan Pemkab Aceh Tengah tahun anggaran 2010 harus dibahas segera untuk melihat biaya-biaya yang digunakan dan sebagai dasar menghitung Sisa Lebih Penggunaan Anggaran (SiLPA) tahun



berjalan. Pascalebaran Idul Fitri 1432 Hijriah, sejumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah jarang masuk kantor dan tidak berada di Takengon. Akibatnya, sejumlah agenda kegiatan dewan tidak dapat dilaksanakan diantaranya pembahasan tentang Rancangan qanun (Raqa) Daerah, kegiatan rutin dewan dan pembahasan realisasi penggunaan APBK tahun 2010. Ditambahkannya, sepanjang dua pekan terakhir, sangat jarang terlihat anggota dewan di gedung Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK), di kantor itu hanya terlihat para PNS yang bekerja pada sekretariat dewan. "Saya tidak tahu kemana anggota dewan Aceh Tengah, apakah masih liburan lebaran atau ada kepentingan pribadi lainnya," ujar Hamdani. Ia mengatakan, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah lebih mementingkan perjalanan dinas, baik kunjungan kerja (kunker), studi perbandingan atau rapat teknis lainnya, karena mereka mendapatkan uang perjalanan dinas. Sementara tugas-tugas pokok dewan ditinggalkan begitu saja. ([www.waspada.co.id](http://www.waspada.co.id) tanggal 16 September 2011)

Lintas gayo, 16 februari 2014 ketua DPRK Zurkarnain perwakilan rakyat kabupaten aceh tengah sering lari dari tanggung jawab sebagai pimpinan ini sudah menjadi rasia umum. Mayoritas ketika ada persoalan di DPRK beliau bergegas keluar daerah dengan alasan sakit atau ada keperluan lain, sehingga ketika persoalan krusial untuk daerah ini, wakil pimpinan yang lebih berperan sebagai pimpinan lembaga. Demikian dengan aksi demo gempa dan demo lainnya, ketua DPRK aceh tengah lebih banyak mengeluarkan surat "sakti" kepada wakilnya.

hari sabtu, 15 02 2012 (Tim LG)

DPRK Aceh Tengah periode 2009-2014 daerah pemilihan (dapil 1) khusus Kecamatan laut tawar menuai keritik keras dari elemen masyarakat. Mereka tidak peduli nasib rakyat dikawasan tersebut. Karena sudah 4 tahun berturut-turut anggota dewan perwakilan daerah kab. aceh tengah, tidak satupun hadir dalam mengikuti musrenbang tingkat keamanan jadi bagaimana anggota dewan dapat mendengarkan aspirasi kami. hal ini di benarkan oleh sumber yang bekopeten. Takengon lintas gayo Tanggal 21, februari 2013 (Tim lintas gayo)

Penjaringan dan penyaringan calon komisi independen pemilihan oleh panitia seleksi sangat rentan oleh dugaan permainan uang dan nepotisme sehingga pada tanggal 22 juni 2013. Warga yang menyatakan dari aliansi parlemen jalanan dan

gerakan. Maha Siswa Nasional Indonesia (GMNI) Aceh Tengah menyegel sekretariat panitia seleksi (PANSEL) calon anggota komisi independen pemilihan (KIP) Kabupaten Aceh Tengah. Dengan cara memalang pintu masuk dengan kayu dan triplek, masa kemudian menuliskan kalimat "proses seleksi balon KIP di boikot". Dengan menggunakan cat semprot. (serambi indonesia,"massa segel sekretariat pansel KIP", 23/06/2013).

Bukti seperti yang diberitakan oleh Waspada dan media online diatas bahwa:kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) selama ini dapat dikatakan belum menunjukkan kinerja sesuai dengan misi yang diharapkan. Fakta-fakta berikut ini membuktikan hal tersebut:

1. Kecenderungan pemimpin anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) untuk lebih mengutamakan kepentingan diri mereka sendiri.
2. Kurangnya sikap disiplin anggota dewan sehingga hal ini dapat berimbas pada keterlambatan jadwal suatu kegiatan serta tidak maksimalnya kinerja maupun pelayanan terhadap masyarakat.
3. Kurangnya kapasitas anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten(DPRK) itu sendiri, sehingga hal ini dapat menyebabkan seorang anggota dewan tidak mengetahui langkah apa yang harus ditempuh dalam membuat suatu kebijakan. namun yang lebih memprihatinkan lagi akibat dari lemahnya kapasitas seorang anggota dewan adalah banyaknya peraturan yang dilanggar oleh karena ketidak tahuan mereka terhadap peraturan tersebut.

4. Kecenderungan untuk mengaitkan pembentukan kebijakan politik di daerah dengan imbalan uang bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK).
5. Kecenderungan memanfaatkan fasilitas atas nama studi banding, peningkatan kapasitas untuk mencari gelar tambahan atau biaya dari pemerintah.

Pada hakikatnya, kebijakan desentralisasi diharapkan akan lebih memberi peluang pada perubahan kehidupan pemerintah daerah yang demokratis melalui upaya mendekatkan pemerintah dengan rakyatnya, yang pada gilirannya akan meningkatkan kesejahteraan rakyat secara keseluruhan.

Selain itu 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 disamping 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.

Hal ini sebagaimana tertuang dalam Pasal 18 UUD 1945 yang selanjutnya dijabarkan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan direvisi dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Khusus untuk Propinsi Aceh hal-hal yang menyangkut pelaksanaan pemerintahan daerah berlaku Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Salah satu prinsip dasar otonomi daerah adalah pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peran dan fungsi badan legislatif daerah, baik fungsi legislasi, pengawasan, maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal ini menunjukkan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam konteks otonomi daerah diberdayakan sedemikian rupa melalui pemberian tugas, hak, dan wewenang yang cukup luas sehingga benar-benar dapat melakukan fungsinya serta sungguh-sungguh berperan sebagai penyalur aspirasi masyarakat dalam rangka pengembangan demokrasi lokal.

Akan tetapi, kiranya perlu diketahui bahwa dalam sistem pemerintahan daerah yang dikembangkan adalah bahwa otonomi daerah pada hakikatnya tidak hanya berdimensi hak/wewenang belaka. Dimensi kewajiban yang melekat pada otonomi daerah tidak dapat diabaikan. Hanya dengan pemahaman yang seimbang antara hak dan kewajiban tersebut, prinsip otonomi nyata dan bertanggungjawab akan dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya (Rudini dalam Budiardjo dan Ambong, 1993:111).

Sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mempunyai peran yang sangat besar dalam mewarnai jalannya

pemerintahan daerah otonom. Dengan peran yang demikian itu, aspek tanggung jawab dalam pelaksanaan tugas menjadi salah satu faktor penentu dalam memaknai dan memberikan manfaat terhadap jalannya pemerintahan di daerah guna mewujudkan masyarakat yang sejahtera dan berdaulat. Pemahaman ini sekaligus menyajikan pandangan bahwa lembaga legislatif daerah perlu terus mengembangkan dirinya, sebab salah satu tantangan yang akan dihadapi oleh umat manusia di masa depan adalah menciptakan organisasi dengan pengelolaan yang semakin efisien, efektif, dan produktif, di mana hal tersebut sangat tergantung pada manajemen sumber daya manusia yang bermutu (Siagian, 2008:25). Hal ini berdasarkan pandangan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai badan legislatif daerah merupakan salah satu pilar utama yang diharapkan dapat menjadi motor penggerak pembangunan sumber daya manusia daerah (Rosidin, 2010:159).

Dewasa ini, isu manajemen sumber daya manusia menjadi semakin penting karena berbagai bukti empiris menunjukkan bahwa manusialah yang dapat melakukan pembelajaran (*learning*) dan perubahan (*change*). Kaplan dan Norton dalam Solihin (2009:104) meyakini bahwa sumber daya manusia merupakan salah satu pendorong kinerja yang akan menunjang keberhasilan implementasi strategi organisasi.

Untuk melaksanakan tugas pokok dan fungsi yang diemban oleh lembaga legislatif sebagai representasi dari rakyat yang diwakilinya, peningkatan kinerja perlu mendapatkan perhatian serius. Pada umumnya, kinerja organisasi adalah seberapa jauh output yang dihasilkan memenuhi target (rencana yang telah ditetapkan).

Adapun kemajuan suatu pemerintahan modern pada tingkatan yang pertama harus dilihat dari kemampuannya membuat perundang-undangan yang jangkauan pengaturannya masuk ke berbagai lapangan kehidupan. Semakin banyak peraturan, semakin luas jangkauan penegakan hukum, semakin tinggi tingkat kepastian dalam kehidupan masyarakat (Rasyid, 2007:9).

Kinerja organisasi itu sangat bergantung pada kinerja individu-individu yang menjadi bagian dari organisasi tersebut. Dalam teori manajemen yang dikenal secara umum, kinerja organisasi akan sangat ditentukan oleh filosofi "*put the right man in the right place, doing the right job in the right time, and pay the right money*". Dengan demikian, penempatan anggota dewan mengandung arti pemberian tugas tertentu kepada masing-masing individu agar ia mempunyai kedudukan yang paling baik dan paling sesuai dengan didasarkan pada rekrutmen, kualifikasi individu, dan kebutuhan pribadi. Penempatan yang tepat merupakan cara untuk mengoptimalkan kemampuan dan keterampilan menuju prestasi kerja bagi anggota dewan itu sendiri. Dengan demikian pelaksanaan penempatan sumberdaya aparatur anggota dewan harus memperhatikan prinsip kesesuaian antara keahlian yang dipersyaratkan dengan yang dimiliki oleh anggota dewan.

Isu mengenai kualitas layanan anggota dewan cenderung menjadi semakin penting dalam menjelaskan kinerja organisasi pelayanan public seperti Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK). 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.

Sebagai suatu proses perilaku seseorang atau sekelompok orang yang menghasilkan sesuatu sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan, maka kinerja antar orang yang satu dengan lainnya di dalam situasi kerja dipengaruhi oleh perbedaan karakteristik dari individu, disamping itu orang yang sama dapat menghasilkan performance kerja yang berbeda di dalam situasi yang berbeda pula, sehingga secara umum, kinerja dipengaruhi oleh dua hal, yaitu faktor-faktor individu dan faktor-faktor situasi.

Dalam konteks Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) sebagai salah satu lembaga atau badan perwakilan rakyat di daerah, dimana didalamnya dilakukan 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 hak, wewenang dan kewajiban didalam mengemban tugas sebagai wakil rakyat. Hak-hak yang dimiliki oleh DPRD sebagaimana tercantum dalam Pasal 19 UU Nomor 22 Tahun 1999 meliputi:

- a. Meminta pertanggungjawaban Gubernur, Bupati/Walikota;
- b. Meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah;
- c. Mengadakan Penyelidikan;
- d. Mengadakan perubahan atas Rancangan Peraturan Daerah;

- e. Mengajukan pernyataan pendapat;
- f. Mengajukan Rancangan Peraturan Daerah;
- g. Menentukan Anggaran Belanja DPRD;
- h. Menetapkan Peraturan Tata Tertib DPRD.

Pemberian hak-hak yang luas kepada Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK), merupakan suatu petunjuk bahwa upaya demokratisasi pemerintahan daerah diharapkan makin menunjukkan bentuk yang lebih nyata, serta makin memperjelas arah pengembangan kapasitas dan kapabilitas Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah. Disamping itu, tugas dan kewenangan yang dimiliki Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) sesuai dengan Pasal 18 UU Nomor 22 Tahun 1999 adalah : Memilih Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/ Wakil Walikota ;Memilih anggota MPR dari Utusan Daerah :

Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota ;Bersama dengan Gubernur, Bupati atau Walikota membentuk Peraturan Daerah ;Bersama dengan Gubernur, Bupati atau Walikota menetapkan Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah ;  
Melaksanakan pengawasan terhadap :

1. Pelaksanaan Peraturan Daerah dan Peraturan Perundang-undangan lain ;
2. Pelaksanaan Keputusan Gubernur, Bupati atau Walikota ;
3. Pelaksanaan Keputusan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah ;
4. Kebijakan Pemerintah Daerah :



5. Pelaksanaan kerja sama internasional di Daerah.

Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah ; Menampung dan menindaklanjuti aspirasi Daerah dan masyarakat. Selain hak, tugas dan kewenangan yang dimiliki oleh DPRD, Pasal 22 UU Nomor 22 Tahun 1999 menyebutkan bahwa DPRD mempunyai kewajiban :

1. Mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan republik Indonesia.
2. Mengamalkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945, serta mentaati segala peraturan perundang-undangan.
3. Membina demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
4. Meningkatkan kesejahteraan rakyat di Daerah berdasarkan demokrasi ekonomi.
5. Memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, menerima keluhan dan pengaduan masyarakat, serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya.

Sebagaimana diatur dalam Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah, terdapat 4 Komisi yang memiliki fokus tugas tertentu. Komisi A berkaitan dengan Bidang Pemerintahan, Komisi B berkaitan dengan Bidang Ekonomi, Komisi C berkaitan dengan Bidang Keuangan dan Pembangunan, dan Komisi D berkaitan dengan Bidang Keistimewaan dan Kesejahteraan Rakyat. Dalam menganalisis pengisian posisi melalui *internal recruitment* tidak terlepas dari seleksi anggota dewan yang akan ditempatkan, karena beberapa kriteria harus dipenuhi oleh

calon, seperti keterampilan (*skill*), kemampuan (*ability*), dan pengetahuan (*knowledge*), atau kompetensi (*individual competences*).

## **B. Rumusan Masalah**

Dari uraian di atas, yang kemudian menjadi sorotan adalah bagaimana kinerja lembaga legislatif dalam kaitannya dengan peran yang akan dimainkannya pada era otonomi daerah saat ini? Dalam hubungannya dengan pembangunan daerah otonom, kemampuan lembaga legislatif akan sangat terkait dengan representasi, kontrol, dan legislasi dalam penentuan kebijakan dan manajemen pembangunan di masing-masing daerah di seluruh Indonesia.

Dalam konteks Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah, sangat menarik untuk dilakukan pengkajian terhadap kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) sebagai suatu lembaga perwakilan di daerah, mengingat dinamika yang ada dalam masyarakat sangat tinggi dan beragam. Termasuk banyaknya aspirasi masyarakat yang langsung disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah. Berdasarkan data Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah, selama periode Juli 2011 - Maret 2013, tercatat 235 penyampaian aspirasi yang berasal dari elemen mahasiswa, organisasi sosial dan politik, dan masyarakat yang disampaikan kepada DPRK Aceh Tengah.

Sementara itu, pada tataran Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) sebagai lembaga legislasi daerah, keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah dapat dilihat pada produktivitas pembuatan Qanun. Selama periode September 2011- Maret 2013, sebanyak 86 Qanun telah berhasil ditetapkan.

baik yang rancangannya berasal dari pihak eksekutif maupun inisiatif dari DPRK sendiri. Meskipun secara kuantitas atau jumlah cukup menggembirakan, akan tetapi apabila dilihat kualitas atau isi dari keputusan tersebut, maka 66,28% merupakan keputusan yang hanya mengatur internal Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) sedangkan keputusan yang langsung berpihak pada kesejahteraan masyarakat dan pembangunan daerah hanya 33,72%.

Berdasarkan uraian di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **Studi Tentang Kinerja Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Aceh Tengah Periode 2009-2014**. Adapun yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Kinerja Anggaran Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Aceh Tengah Periode 2009-2014.
2. Bagaimana Kinerja legeslasi Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Aceh Tengah periode 2009-2014.

### **C. Tujuan Penelitian**

Mengacu pada dua permasalahan di atas, yang menjadi tujuan dari penelitian ini antara lain sebagai berikut :

1. Menganalisis kinerja anggaran anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Aceh Tengah periode 2009 – 2014.
2. Menganalisis kinerja legislasi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Aceh Tengah periode 2009 – 2014.

#### D. Kegunaan Penelitian

Terkait dengan Tujuan Penelitian, maka adapun Manfaat yang diharapkan dari hasil

Penelitian yang telah dilaksanakan ini, yaitu :

1. **Secara Teoritis**, penelitian ini diharapkan menjadi bahan studi perbandingan bagi penelitian selanjutnya dalam melengkapi kajian-Kajian yang mengarah pada pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya yang membahas Administrasi Publik, dengan pendekatan perspektif manajemen sumber daya manusia. Hal ini sesuai dengan teori kinerja pejabat publik yang menyebutkan, jika kinerja pejabat publik dapat berjalan dengan baik, maka pelayanan kepada masyarakat akan mencapai sasaran sebagaimana yang diharapkan.
2. **Secara Praktis**, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan dalam membantu menciptakan komitmen kerja anggota dewan dengan mendorong peningkatan kinerja yang menguntungkan organisasi jangka panjang. Kegunaan lain, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi yang berharga bagi para *stakeholder* khususnya dan organisasi yang bersangkutan umumnya dalam penempatan sumber daya manusia yang lebih efektif dan efisien. Pada akhirnya, kegunaan hasil penelitian ini dapat menjadi sebagai bahan pertimbangan dalam menetapkan kebijakan yang berhubungan dengan penempatan sumber daya manusia secara lebih baik di lembaga-lembaga yang sejenis.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Kajian Teoritis

##### 1. Konsep dan Indikator Kinerja

Kinerja adalah sebuah kata dalam bahasa Indonesia dari kata dasar "kerja" yang diterjemahkan dari bahasa asing 'performance'. Bisa pula berarti "hasil kerja". Kinerja dalam organisasi merupakan jawaban dari berhasil atau tidaknya tujuan organisasi yang telah ditetapkan.

Menurut A.A. Anwar Prabu Mangkunegara (2000 : 67) "Kinerja ( prestasi kerja ) adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seseorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya". Menurut Sulistiyani (2003 : 223) "Kinerja seseorang merupakan kombinasi dari kemampuan, usaha dan kesempatan yang dapat dinilai dari hasil kerjanya".

Menurut Hasibuan (2001:34) mengemukakan "kinerja (prestasi kerja) adalah suatu hasil kerja yang dicapai seseorang dalam melaksanakan tugas-tugas yang dibebankan kepadanya yang didasarkan atas kecakapan, pengalaman dan kesungguhan serta waktu". Sedangkan menurut Nawawi (2001:45) yang dimaksud dengan kinerja adalah "Hasil dari pelaksanaan suatu pekerjaan, baik yang bersifat fisik/mental maupun non fisik/non mental.

Kinerja adalah sebuah kata dalam bahasa Indonesia dari kata dasar “*kerja*” yang menterjemahkan kata dari bahasa asing “*performance*” bisa pula berarti “*hasil kerja*”. Kinerja adalah tentang melakukan pekerjaan dan hasil yang dicapai dari pekerjaan tersebut (Wibowo,2009:2).Sementara penilaian kinerja adalah proses dalam menilai hasil kerja individu dan kelompok dalam organisasi. Penilaian kinerja merupakan umpan balik (feedback) dari hasil kerja anggota suatu organisasi, sehingga akan diketahui sejauh mana produktivitas kerjanya (Bangun, 2012:10).

Sedarmayanti (2010:259), Kinerja terjemahan dari formance”, berarti: (1) Perbuatan, pelaksanaan pekerjaan, prestasi kerja, pelaksanaan pekerjaan yang berdaya guna. (2) Pencapaian/prestasi seseorang berkenaan dengan tugas yang diberikan kepadanya. (3) Hasil kerja seorang pekerja, sebuah proses manajemen atau suatu organisasi secara keseluruhan, dimana hasil kerja tersebut harus dapat ditunjukkan buktinya secara konkrit dan dapat diukur (dibandingkan dengan standar yang telah ditentukan). (4) Hasil kerja yang dapat dicapai oleh seorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing, dalam rangka upaya mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral maupun etika”.

Sedangkan menurut Sulistiyani (2003: 223) kinerja seseorang merupakan kombinasi dari kemampuan dan kesempatan yang dapat dinilai dari hasil kerjanya. Menurut Hasibuan (2001: 34) mengemukakan bahwa kinerja (prestasi kerja) adalah suatu hasil kerja yang dicapai seseorang dalam melaksanakan tugas-tugas

yang dibebankan kepadanya yang didasarkan atas kecakapan, pengalaman dan kesungguhan serta waktu.

A.A. Anwar Prabu Mangkunegara (2009:67), berpendapat bahwa kinerja (prestasi kerja) adalah “hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya.” Suwatno (2011:196) juga berpendapat bahwa “kinerja atau prestasi kerja merupakan hasil yang dicapai seseorang menurut ukuran yang berlaku, dalam kurun waktu tertentu, berkenaan dengan pekerjaan serta perilaku dan tindakanya. Sedangkan menurut Supriyanto dkk (2010:132) kinerja diartikan “sebagai suatu hasil dari usaha seseorang yang dicapai dengan adanya kemampuan dan perbuatan dalam situasi tertentu.” Dari beberapa pengertian di atas maka dapat disimpulkan bahwa kinerja karyawan merupakan hasil kerja seseorang baik secara kualitas maupun kuantitas berdasarkan tanggung jawab yang telah dibebankan kepada karyawan.

Menurut Mahmudi (2010:21) berpendapat bahwa “kinerja organisasi pada dasarnya merupakan tanggung jawab setiap individu yang bekerja dalam organisasi. Tanggung jawab terhadap manajemen kinerja sebenarnya tidak lahir dari manajer namun dari individu. Apabila dalam organisasi setiap individu bekerja dengan baik, berprestasi, bersemangat, dan memberikan kontribusi terbaik mereka terhadap organisasi, maka kinerja organisasi secara keseluruhan akan baik.”

## 2. Penilaian Kinerja

Faktor-faktor yang mempengaruhi Kinerja menunjukkan suatu penampilan kerja seseorang dalam menjalankan peran dan fungsinya dalam suatu lingkungan tertentu termasuk dalam organisasi. Sementara itu Mahmudi (2010:21), memberikan gambaran lebih rinci dan komprehensif tentang faktor-faktor yang berpengaruh terhadap performance/kinerja, yaitu :

- a. Variabel Individu: meliputi kemampuan, keterampilan, mental fisik, latar belakang keluarga, tingkat sosial, pengalaman, demografi (umur, asal-usul, jenis kelamin),
- b. Variabel Organisasi: meliputi sumber daya, kepemimpinan, imbalan, struktur desain pekerjaan,
- c. Variabel Psikologis: yang meliputi persepsi, sikap, kepribadian, belajar dan motivasi.

Miner dalam Sudarmanto (2009:11) mengemukakan 4 (empat) dimensi yang dapat dijadikan tolak ukur menilai kinerja, yaitu :

- a. Kualitas, yaitu tingkat kesalahan, kerusakan, kecermatan;
- b. Kuantitas, yaitu jumlah pekerjaan yang dihasilkan;
- c. Penggunaan waktu dalam kerja, yaitu waktu kerja efektif : jam kerja hilang;
- d. Kerja sama dengan orang lain dalam bekerja.

Menurut Mahsun (2006:54) bahwa indikator kinerja terdiri dari :

- a. Pelayanan yang tepat waktu dan berkualitas



- b. Tingkat ketrampilan pendidikan yang sesuai dengan bidang kerja
- c. Kehadiran/keterlambatan

Terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi kinerja karyawan. Sebagaimana dikatakan oleh A.A. Anwar Prabu Mangkunegara (2009:67) bahwa faktor yang mempengaruhi pencapaian kinerja adalah faktor kemampuan (ability) dan faktor motivasi (motivation). Faktor kemampuan, secara psikologis kemampuan (ability) pegawai terdiri dari kemampuan potensi (IQ) dan kemampuan realita (pendidikan). Oleh karena itu pegawai perlu ditempatkan pada pekerjaan yang sesuai dengan keahliannya. Faktor motivasi, motivasi terbentuk dari sikap (attitude) seorang pegawai dalam menghadapi situasi (situation) kerja. Motivasi merupakan kondisi yang menggerakkan diri pegawai yang terarah untuk mencapai tujuan organisasi.

Dwiyanto (2006:50-51), menjelaskan 5 (Lima) indikator yang digunakan untuk mengukur kinerja, yaitu sebagai berikut:

1. Produktivitas, yaitu: tidak hanya mengukur tingkat efisiensi, tetapi juga mengukur efektivitas pelayanan. Produktivitas pada umumnya dipahami sebagai ratio antrainput 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 public, konsisten dengan kehendak publik.
4. Responsivitas, yaitu: kemampuan birokrasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, dan 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 public itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar.

Menurut Mahmudi (2010:20) suatu kinerja itu merupakan “suatu konstruk multidimensional yang mencakup banyak faktor yang mempengaruhinya”.

Mahmud mengemukakan faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja tersebut adalah:

- a. Faktor personal (individu) meliputi: pengetahuan, kemampuan, kepercayaan diri, motivasi dan komitmen yang dimiliki oleh setiap individu.
- b. Faktor kepemimpinan, meliputi: kualitas dalam memberikan dorongan, semangat arahan, dukungan yang diberikan pimpinan serta team leader.
- c. Faktor Tim meliputi: kualitas dukungan dan semangat yang diberikan oleh rekan dalam satu tim, kepercayaan terhadap sesama anggota tim, keserataan dan kekompakan anggota tim.
- d. Faktor sistem meliputi: sistem kerja, fasilitas kerja atau infrastruktur yang diberikan oleh organisasi, proses organisasi dan kultur kerja dalam organisasi.

### **3. Komponen Penilaian Kinerja**

Penilaian adalah suatu proses pengumpulan, pengolahan, analisis dan interpretasi data sebagai bahan dalam rangka pengambilan keputusan. Dengan demikian dalam setiap kegiatan penilaian ujungnya adalah pengambilan keputusan. Berbeda dengan penelitian yang berujung pada pemecahan masalah. Penilaian kinerja merupakan sistem formal yang digunakan untuk menilai kinerja pegawai secara periodik yang ditentukan oleh organisasi. Hasilnya dapat digunakan untuk pengambilan keputusan dalam rangka pengembangan pegawai, pemberian reward, perencanaan pegawai, pemberian kompensasi dan motivasi. Setiap pegawai di

lingkungan organisasi mana pun sudah tentu memiliki tugas pokok, fungsi dan tanggung jawabnya sesuai dengan deskripsi tugas yang diberikan pimpinan organisasi

Menurut Nawawi (2008:236) menyatakan bahwa “Penilaian Kinerja adalah pendadaran (deskripsi) secara sistematis (teratur) tentang relevansi antara tugas-tugas yang diberikan dengan pelaksanaannya oleh seorang pekerja”. Dari pernyataan ini dapat disimpulkan bahwa tugas-tugas yang diberikan dan dilaksanakan itu diacu pada tugas-tugas yang diperintahkan dan dinyatakan sebagai tanggungjawab yang dipercayakan dalam jabatannya. Aspek itu akan dinilai relevansinya, apakah tugas-tugas itu dilaksanakan sesuai atau tidak, dengan tugas-tugas yang diperintahkan yang menjadi tanggungjawab dalam jabatan pekerja. Sehingga terdapat relevansi yang diartikan keberhasilan atau kegagalan dalam bekerja.

Penilaian ini bertujuan untuk menilai secara menyeluruh terhadap pelaksanaan pekerjaan serta perilaku kerja karyawan yang berada dalam organisasi untuk memastikan bahwa semua pekerjaan yang telah dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya dan apabila terjadi suatu kesalahan atau penyimpangan maka pekerjaan tersebut dapat segera diperbaiki dan ditindaklanjuti sesuai dengan peraturan.

Menurut Dwiyanto (2006:47) menyatakan “Penilaian kinerja merupakan suatu kegiatan yang sangat penting karena dapat digunakan sebagai ukuran keberhasilan suatu organisasi dalam mencapai misinya”. Untuk organisasi pelayanan publik, informasi mengenai kinerja tentu sangat berguna untuk menilai seberapa jauh pelayanan yang diberikan oleh organisasi itu memenuhi harapan dan memuaskan

pengguna jasa. Dengan melakukan penilaian terhadap kinerja, maka upaya untuk memperbaiki kinerja bisa dilakukan secara lebih terarah dan sistematis.

Menurut Mondy dan Noe dalam Sedarmayanti (2010:261) menyatakan bahwa “Penilaian kinerja adalah system formal untuk memeriksa/mengkaji danmengevaluasi secara berkala kinerja seseorang. Kinerja dapat pula dipandang sebagai perpaduan dari hasil kerja (apa yang harus dicapai oleh seseorang) dan kompetensi (bagaimana seseorang mencapainya)”. Selanjutnya menurut Sedarmayanti (2010:261) mengartikan “Penilaian kinerja yaitu uraian sistematis, tentang kekuatan/ kelebihan dan kelemahan yang berkaitan dengan pekerjaan seseorang/ kelompok”.

Dari pendapat beberapa ahli tersebut, dapat disimpulkan bahwa penilaian kinerja merupakan penilaian yang dilakukan secara sistematis untuk mengetahui hasil pekerjaan karyawan dan kinerja organisasi. Penilaian kinerja digunakan untuk mengetahui sejauh mana tujuan organisasi telah dicapai.

Penilaian kinerja dibutuhkan untuk dapat dijadikan sebagai alat untuk umpan balik di masa yang akan datang agar apa yang diharapkan dapat terlaksana dengan baik. Penilaian kinerja organisasi berfungsi sebagai tonggak yang menunjukkan tingkat pencapaian tugas pokok dan fungsinya, apakah ada penyimpangan atas pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya. Jika ada penyimpangan dari standar yang telah ditetapkan, maka pimpinan yang berkompeten dengan cepat melakukan tindakan koreksi dan perbaikan (corrective actions). Artinya penilaian kinerja organisasi ini menunjukkan suatu keberhasilan yang telah dicapai atas usaha yang dilakukan selama menjalankan tugas dan fungsi dari tiap-tiap elemen-elemen

penyelenggara pemerintahan desa. Sehingga dapat ditemukan ada penyimpangan atau tidak dalam melaksanakan tugas dan fungsi tersebut.

Adapun tujuan penilaian kinerja di sektor publik menurut Mahmudi (2010:14) adalah: (a) Mengetahui tingkat ketercapaian tujuan organisasi. (b) Menyediakan sarana pembelajaran pegawai. (c) Memperbaiki kinerja periode berikutnya (d) Memberikan pertimbangan yang sistematis dalam pembuatan keputusan pemberian reward dan punishment (e) Memotivasi pegawai dan (f) Menciptakan akuntabilitas publik.

Armstrong dalam Wibowo (2009:351-352) mengklasifikasi komponen kinerja dalam empat tipe ukuran, yaitu :

1. Ukuran uang
2. Ukuran waktu
3. Ukuran pengaruh
4. Reaksi

Wibowo (2009:361) mengklasifikasikan ukuran yang dapat dipergunakan untuk mengukur kinerja individual, antara lain :

1. Kuantitas, dinyatakan dalam bentuk jumlah output atau persentase antara output aktual dengan output yang menjadi target.
2. Kualitas, dinyatakan dalam bentuk pengawasan kualitas yang bervariasi di luar batas, jumlah keluhan yang masih dalam batas yang dapat dipertimbangkan untuk ditoleransi.
3. Produktivitas, diukur sebagai output per pekerja.

4. Ketepatan waktu, dinyatakan dalam bentuk pencapaian batas waktu pengiriman, jumlah unit yang dapat diselesaikan tepat waktu.

Dwiyanto (2006: 50-51) menjelaskan bahwa ada 5 indikator yang digunakan untuk mengukur kinerja, yaitu sebagai berikut :

1. Produktivitas, yaitu tidak hanya mengukur tingkat efisiensi tetapi juga mengukur efektifitas pelayanan. Produktivitas pada umumnya dipahami sebagai ratio antara input dan 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 maka dengan sendirinya akan selalu memprioritaskan kepentingan publik, konsisten dengan kepentingan publik.

Menurut Finner dalam Nico Andrianto (2007:23) menjelaskan bahwa:

Akuntabilitas sebagai konsep yang berkenaan dengan standar eksternal yang menentukan kebenaran suatu tindakan birokrasi. Pengendalian dari luar (*external control*) menjadi sumber akuntabilitas yang memotivasi dan mendorong aparatur untuk bekerja keras. Masyarakat luas sebagai penilai objektif yang akan menentukan akuntabel atau tidaknya sebuah birokrasi.

Dalam konteks ini, konsep akuntabilitas publik dapat digunakan untuk melihat seberapa besar kebijakan dan kegiatan birokrasi publik itu konsisten dengan kehendak publik. Kinerja birokrasi publik tidak hanya bisa dilihat dari ukuran internal yang dikembangkan oleh birokrasi publik atau pemerintah, seperti pencapaian target. Kinerja sebaiknya harus dilihat dari ukuran eksternal seperti nilai-nilai dan norma-norma yang berlaku di masyarakat. Suatu kegiatan birokrasi publik memiliki akuntabilitas yang tinggi kalau kegiatan itu dianggap benar dan sesuai dengan nilai-nilai yang berkembang dalam masyarakat. Hambatan akuntabilitas menurut Raharjo (2011:82-85) antara lain yaitu:

- a. Ketidakpedulian terhadap hak-hak dan masalah sosial, yaitu cenderung menimbulkan peluang yang tinggi terhadap kurangnya akuntabilitas, terjadinya malpraktek, nepotisme, suap dan korupsi.
- b. Standar kehidupan yang rendah dimana pegawai dengan standar gaji rendah memiliki kecenderungan untuk mencari tambahan penghasilan agar dapat memenuhi kebutuhan keluarganya, dalam kondisi tersebut setiap cara mencari penghasilan tambahan yang tidak benar dianggap wajar dan normal, maka dampaknya adalah mengorbankan pelayanan kepada masyarakat dan akuntabilitas publik.
- c. Penurunan nilai dan moral, sikap hidup yang materialisme dan konsumerisme mendorong menurunnya akuntabilitas. Sikap ini dapat menurunkan moral dan tanggung jawab pegawai pemerintahan dalam

melayani masyarakat. Hal inilah yang mendorong pegawai pemerintah untuk mencari uang atau penghasilan dengan cara tidak wajar.

- a. Sikap saling membiarkan, penurunan nilai-nilai mendorong manusia akan semakin mudah melakukan hal-hal yang melanggar aturan, akibatnya mereka saling berlomba mencari keuntungan masing-masing dan mengabaikan kepentingan publik.
- b. Faktor budaya, budaya masyarakat yang berkembang secara luas, dimana para pejabat pemerintahan lebih mendahulukan kepentingan dirinya dan keluarganya dari pada kepentingan publik
- c. Monopoli pemerintah, yaitu dalam sistem pemerintahan yang sentralistik, setiap keputusan dan kebijakan publik menjadi kewajiban pemerintah sendiri, mengakibatkan penumpukan tanggung jawab sehingga sulit mengelola, memantau dan mengevaluasinya.
- d. Definisi dalam sistem akuntansi dimana akuntabilitas memerlukan dukungan sistem informasi akuntansi yang benar dan memadai untuk terselenggaranya pelaporan yang baik.
- e. Tidak ada tindakan korektif, pemerintahan yang melakukan kontrol sangat ketat serta cenderung membatasi terhadap media massa dan pemberitaan akan menimbulkan suasana yang tidak kondusif dan tidak akuntabel terhadap pelanggaran pemerintah.



sehingga para pejabat pemerintahan akan leluasa melakukan kesalahan yang disengaja.

- f. Konflik dalam perspektif dan kekurangan rantai institusional, yaitu dengan terlalu ketatnya birokrasi akan mengakibatkan sulit melakukan review terhadap program-program, dan akan sulit untuk menentukan siapa sajakah yang sebenarnya yang diwajibkan untuk mempertanggungjawabkan informasi mengenai apa yang ditargetkan dan bagaimana merealisasikan biasanya tidak tersedia, sehingga sulit untuk mengetahui capaian kinerja suatu instansi pemerintahan.
- g. Kualitas pejabat, yaitu kualitas pejabat atau petugas mencakup dua permasalahan dalam akuntabilitas. Pertama, dengan besarnya jumlah modal untuk membiayai seluruh program pemerintah maka dibutuhkan pula jumlah pegawai pemerintah dalam jumlah banyak, namun sayangnya kualitas mereka relatif rendah sehingga menimbulkan inefisiensi, pemborosan dan tidak berjalannya akuntabilitas. Masalah yang kedua adalah material yang tersedia (sarana dan prasarana yang tersedia) kurang menunjang peningkatan efisiensi dan tidak mendorong motivasi para birokrat untuk meningkatkan profesionalisme dan kompetensinya.

Sedangkan faktor-faktor keberhasilan menurut Raharjo (2011:87-88). Untuk mencapai keberhasilan akuntabilitas perlu diperhatikan faktor-faktor antara lain:

- a. Kepemimpinan yang berkemampuan. Yaitu diperlukan pemimpin yang sensitif, responsif dan akuntabel serta transparan kepada bawahan maupun kepada masyarakat.
- b. Debat publik. Yaitu sebelum kebijakan pokok disahkan seharusnya dilakukan debat publik terlebih dahulu untuk memperoleh masukan yang maksimal. Dengan demikian akan diketahui apa dan bagaimana indikator kinerja organisasi yang harus dicapai.
- c. Koordinasi sangat dibutuhkan dalam organisasi atau antar instansi pemerintahan untuk tumbuh berkembangnya akuntabilitas.
- d. Otonomi yaitu instansi pemerintahan dapat melakukan kebijakan menurut caranya sendiri yang dianggap paling efektif dan efisien bagi pencapaian tujuan organisasi.
- e. Debat diterima oleh semua pihak. Yaitu tujuan dan makna dari akuntabilitas harus dikomunikasikan secara terbuka kepada semua pihak sehingga standar dan aturannya dapat diterima oleh semua pihak.
- f. Negosiasi yaitu penentuan siapa yang bertanggungjawab atas suatu kegiatan dan siapa yang terkait dengan kegiatan tersebut perlu di negosiasikan.

- g. Perlu pemahaman masyarakat. Penerimaan masyarakat akan suatu hal yang baru akan banyak dipengaruhi oleh pemahaman masyarakat terhadap hal tersebut.
  - h. Adaptasi secara terus menerus. Yaitu perubahan yang terjadi di masyarakat akan mengakibatkan perubahan dalam akuntabilitas. Sistem akuntabilitas harus secara terus responsif terhadap setiap perubahan yang terjadi dalam masyarakat
4. Responsivitas, yaitu kemampuan birokrasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Secara singkat responsivitas disini menunjuk pada keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Responsivitas dimaksud sebagai salah satu indikator kinerja karena responsivitas secara langsung menggambarkan kemampuan birokrasi publik dalam menjalani misi dan tujuannya, terutama dalam memenuhi kebutuhan masyarakat.
5. Responsibilitas, yaitu apakah pelaksanaan kegiatan birokrasi publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar.

Selanjutnya menurut Ivancevich dalam Dharma (2005:14) menjelaskan bahwa: Tujuan penilaian atau evaluasi kinerja, yaitu:

1. Pengembangan pegawai, jadi dengan adanya penilaian kinerja pegawai ini, dapat diketahui mana pegawai yang kurang pelatihan, keterampilan dan lainnya.
2. Pemberian imbalan (reward), penilaian kinerja dapat digunakan untuk proses penentuan kenaikan gaji, insentif, promosi dan untuk menghentikan pegawai.
3. Motivasi pegawai, penilaian kinerja dapat digunakan untuk memotivasi pegawai, me-ngembangkan inisiatif, rasa tanggung jawab sehingga pegawai terdorong untuk me-ningkatkan kinerja.
4. Perencanaan Sumber daya manusia, penilaian kinerja dapat digunakan sebagai pengembangan keahlian dan keterampilan serta perencanaan sumber daya manusia.
5. Kompensasi, dengan penilaian kinerja dapat memberikan informasi yang digunakan untuk menentukan apa yang harus diberikan kepada pegawai yang berkinerja tinggi atau rendah dan bagaimana prinsip pem-berian kompensasi yag adil.
6. Komunikasi, penilaian kinerja merupakan dasar untuk komunikasi yang berkelanjutan antara atasan dan bawahan menyangkut kinerja pegawai”.

Menurut Sedarmayanti (2010:265), menyatakan bahwa: “Manfaat penilaian kinerja adalah untuk:

- a. Perbaikan kinerja.
- b. Penyesuaian kompensasi.
- c. Keputusan penempatan
- d. Kebutuhan pelatihan dan pengembangan.
- e. Perencanaan dan pengembangan karier
- f. Kekurangan dalam proses penyusunan karyawan.
- g. Kesempatan kerja yang sama.
- h. Tantangan dari luar.
- i. Umpan balik terhadap sumber daya manusia.”

#### **4. Pengukuran Kinerja**

Dalam kaitannya dengan pengukuran kinerja, terdapat beberapa istilah yang biasa digunakan, antara lain yaitu pengukuran kinerja (*performance measurement*), ukuran kinerja (*performance measure*), metrik kinerja (*performance metric*). Istilah-istilah tersebut seringkali digunakan secara bergantian, namun demikian untuk menghindarkan kerancuan pemahaman diantara istilah-istilah tersebut, maka perlu diberikan penjelasan mengenai masing-masing perbedaannya.

Menurut Armstrong dan Baron dalam Wibowo (2009:348), pedoman dalam mendefinisikan ukuran kinerja adalah sebagai berikut :

1. Ukuran harus berhubungan dengan hasil dan perilaku yang dapat diamati.
2. Hasilnya harus dalam jangkauan pengawasan tim atau individu, dan berdasarkan target yang disepakati.
3. Kompetensi yang merupakan persyaratan perilaku harus didefinisikan dan disepakati.
4. Data harus tersedia untuk pengukuran.
5. Ukuran harus objektif.

Menurut Wearther dan Davis dalam Wibowo (2009:357-359), tipe pengukuran kinerja dapat diklasifikasi menurut sifatnya menjadi langsung dan tidak langsung, serta menurut caranya menjadi subjektif dan objektif. Pengukuran secara langsung atau tidak langsung dilakukan melalui observasi. Sementara itu, pengukuran kinerja secara objektif merupakan indikator prestasi kerja yang dapat diperiksa oleh orang lain dan biasanya bersifat kuantitatif.

Dalam organisasi public, masih sulit untuk menentukan kriteria yang sesuai. Bila ditinjau dari tujuan dan misi utama kehadiran organisasi public adalah untuk memenuhi dan melindungi kepentingan public, maka kinerja organisasi public 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.

“Kesulitan dalam pengukuran kinerja organisasi public sebagian muncul karena tujuan dan misi organisasi public seringkali bukan hanya sangat kabur, tetapi juga bersifat multidimensional. Organisasi publik memiliki stakeholders yang jauh lebih banyak dan kompleks ketimbang organisasi swasta. Stackholders organisasi public seringkali memiliki kepentingan berbenturan antara satu dengan yang lain”

Pengertian pengukuran kinerja menurut Mulyadi (2007: 419) adalah sebagai penentu secara periodik efektivitas operasional suatu organisasi, bagian organisasi, dan karyawan berdasarkan sasaran, standar dan kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya.

Pengukuran kinerja lembaga publik merupakan suatu alat perencanaan dan sistem pengendalian manajemen yang bertujuan untuk membantu manajer publik menilai pencapaian suatu strategi melalui alat ukur finansial dan non finansial. Pengukuran kinerja sektor publik dilakukan untuk memenuhi tiga maksud. Pertama, pengukuran kinerja sektor publik dimaksudkan untuk memperbaiki kinerja pemerintah. Ukuran kinerja dimaksudkan untuk dapat membantu pemerintah berfokus pada tujuan dan sasaran program unit kerja. Kedua, ukuran kinerja sektor publik digunakan untuk pengalokasian sumber daya dan pembuatan keputusan. Ketiga, ukuran kinerja sektor publik dimaksudkan untuk mewujudkan pertanggungjawaban publik dan memperbaiki komunikasi pelanggan.

Sebagian besar organisasi publik telah menyadari kebutuhan akan pengukuran kinerja dalam instansinya ('bottom-line' performance). Namun pengukuran tersebut masih dilakukan dengan menggunakan sistem tradisional, yaitu pengukuran pencapaian finansial yang didasarkan pada pelaporan keuangan. Padahal, menurut

Mulyadi dan Setyawan (1999), ukuran keuangan tidak dapat menggambarkan kondisi riil perusahaan di masa lalu dan tidak mampu menjadi pedoman bagi suatu organisasi kearah yang lebih baik, serta hanya berorientasi jangka pendek. Jadi, sistem pengukuran kinerja finansial organisasi publik ini lebih dirancang untuk memenuhi kebutuhan shareholders, daripada untuk menyediakan informasi dalam membantu pengelolaan suatu organisasi.

Pengukuran kinerja dilakukan untuk mengetahui keberhasilan atau kegagalan suatu organisasi dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi, dan visi yang tertuang dalam perumusan strategis. Lary D Stout dalam Bastian (2001:34) menyatakan bahwa “pengukuran/ penilaian kinerja merupakan proses mencatat dan mengukur pencapaian pelaksanaan kegiatan dalam arah pencapaian misi (mission accomplishment) melalui hasil-hasil yang ditampilkan berupa produk, jasa ataupun suatu proses”. Setiap organisasi harus dapat diukur dan dinyatakan keterkaitannya dengan pencapaian arah organisasi di masa yang akan datang yang dinyatakan dalam visi dan misi organisasi. Produk dan jasa yang dihasilkan diukur berdasar kontribusinya terhadap pencapaian visi dan misi organisasi. Untuk dapat menghasilkan pengukuran kinerja yang baik, dibutuhkan artikulasi yang jelas tentang rencana stratejik suatu organisasi yang mencakup visi, misi, tujuan dan sasaran yang dapat diukur serta berhubungan dengan hasil kegiatan yang telah dilaksanakan.

Tim Studi AKIP (2000:45) menyatakan pengukuran kinerja merupakan hal penting dalam system pengendalian manajemen karena sebagai alat yang dapat digunakan oleh manajemen untuk:



1. Meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitasnya;
2. Menilai pertanggungjawaban pencapaian tujuan dan sasaran oleh manajemen atas program-program;
3. Mengelola program secara efisien;
4. Menyediakan data dalam rangka pelaksanaan fungsi pengendalian program;
5. Membuat kebijaksanaan anggaran;
6. Mengelola dan mengukur hasil program;
7. Umpan balik bagi manajemen dalam rangka meningkatkan kinerjanya di masa yang akan datang;
8. Mempertanggungjawabkan sumber daya yang telah dipercayakan kepada manajemen.

Selama ini banyak organisasi yang melakukan pengukuran kinerja secara tradisional, yaitu pengukuran kinerja yang hanya mendasarkan pada aspek finansial atau keuangan seperti return on investment (ROI), profit margin, economic value added (EVA) dan rasio rasio keuangan yang lain. Dunia bisnis yang semakin kompetitif mendorong manajemen untuk tidak hanya mengukur kinerja dari aspek finansial saja tetapi juga aspek lain yang bersifat non finansial seperti kepuasan pelanggan, menjadi pemimpin suatu produk, dan lainlain. Bastian (2001:54) mengatakan bahwa aspek-aspek yang dipertimbangkan dalam pengukuran kinerja meliputi: aspek finansial, kepuasan pelanggan, operasi bisnis internal, kepuasan pegawai dan waktu.

Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa pengukuran kinerja tidak hanya meliputi aspek finansial saja tetapi juga aspek non finansial. Pentingnya pengukuran kinerja berdasarkan aspek non finansial juga dikemukakan oleh Kaplan & Norton (1996). Pengukuran kinerja berdasar aspek keuangan saja memiliki kelemahan, karena kinerja keuangan tidak mampu mengukur kinerja harta-harta tak berujud/tak tampak (intangible assets) dan harta-harta intelektual (sumber daya manusia perusahaan); kinerja keuangan tidak mampu bercerita banyak mengenai masa lalu perusahaan dan tidak mampu sepenuhnya menuntun perusahaan ke arah yang lebih baik. Dengan kelemahan-kelemahan ini, pada tahun 1992 Kaplan dan Norton membuat sistematis sebuah konsep yang dapat memberikan kerangka kerja yang komprehensif untuk menerjemahkan pencapaian visi dan misi organisasi ke dalam suatu set pengukuran penting, yang dialokasikan ke seluruh perspektif organisasi (keuangan dan non keuangan) yang disebut balanced scorecard.

Di sisi lain, pengukuran kinerja secara subjektif menilai berdasarkan standar pribadi atau pendapat dari yang melakukan evaluasi dan tidak dapat dikoreksi oleh yang lainnya. Hubungan antara tipe kinerja dengan tingkat akurasi dapat digambarkan sebagai berikut :

**Tabel 2.1**  
**Hubungan antara Tipe Kinerja dengan Tingkat Akurasi**

Tipe dan Akurasi Kinerja		
Tipe Ukuran Kinerja	Tingkat Akurasi Relatif	
	Langsung	Tidak Langsung
Objektif	Sangat tinggi	Tinggi
Subjektif	Rendah	Sangat rendah

Salah satu faktor yang mempengaruhi pelaksanaan pengelolaan pemerintahan adalah adanya fungsi anggaran DPRD. Menurut Mardiasmo (2002:122) fungsi utama anggaran sektor publik adalah:

- a. Sebagai alat perencana (*planning tool*)
  - Merumuskan tujuan dan sasaran kebijakan agar sesuai dengan visi dan misi yang ditetapkan
  - Merencanakan berbagai program dan kegiatan untuk mencapai tujuan serta merencanakan alternatif sumber pembiayaan.
  - Mengalokasikan dana pada berbagai program dan kegiatan yang telah disusun
  - Menentukan indikator kinerja dan tingkat pencapaian.
- b. Sebagai alat pengendalian (*control tool*)

Anggaran sebagai instrumen pengendalian digunakan untuk menghindari adanya *overspending*, *underspending* dan salah sasaran (*misappropriation*).

c. Sebagai alat politik (*politik tool*)

Anggaran digunakan untuk memutuskan prioritas program/kegiatan dan kebutuhan pendanaan untuk melaksanakan program/kegiatan prioritas tersebut.

d. Sebagai alat kebijakan fiskal (*fiscal tool*)

Anggaran sebagai alat kebijakan fiskal pemerintah digunakan untuk menstabilkan dan mendorong pertumbuhan ekonomi.

e. Sebagai alat koordinasi dan komunikasi (*coordination and communication tool*)

Anggaran yang disusun dengan baik akan mampu mendeteksi terjadinya inkonsistensi suatu unit kerja dalam pencapaian tujuan organisasi

f. Sebagai alat penilaian kinerja (*performance measurement tool*)

Kinerja pemerintah dinilai berdasarkan beberapa yang berhasil dicapai dikaitkan dengan anggaran yang telah ditetapkan.

g. Sebagai alat motivasi (*motivation tool*)

Target anggaran hendaknya tidak terlalu tinggi sehingga tidak dapat dipenuhi namun juga jangan terlalu rendah sehingga terlalu mudah dicapai.

## 5. Manajemen Sumber Daya Manusia

### a. Pengertian Manajemen Sumber Daya Manusia

Manajemen Sumber Daya Manusia merupakan salah satu instrumen penting bagi organisasi dalam mencapai berbagai tujuannya. Bagi sektor publik, tanggung jawab besar birokrasi dalam memberi pelayanan kepada masyarakat harus didukung oleh Sumber Daya Manusia aparatur yang profesional dan kompeten. Dalam konteks reformasi birokrasi, Manajemen Sumber Daya Manusia merupakan salah satu pilar perbaikan di samping aspek kelembagaan dan system. Utilisasi Sumber Daya Manusia aparatur secara efektif dan efisien menjadi fungsi utama Manajemen Sumber Daya Manusia bagi birokrasi mulai dari perencanaan hingga tahap terminasi Sumber Daya Manusia.

Manajemen Sumber Daya Manusia secara umum dapat dipahami baik dari makna sistem maupun fungsi. Dari sisi makna sistem, Manajemen Sumber Daya Manusia tidak lain merupakan suatu sistem manajemen yang sengaja dirancang untuk dapat memastikan bahwa potensi atau bakat semua individu dalam organisasi dapat diutilisasi (digunakan) secara efektif dan efisien (Mathis & Jackson 2008). Utilisasi individu tersebut dimaksudkan untuk mencapai tujuan dan target yang telah ditentukan organisasi. Psikologi merupakan salah satu disiplin ilmu pengetahuan yang sangat besar kontribusinya bagi organisasi untuk memetakan potensi individu menjadi teraktualisasikan secara efektif dalam mendukung pelaksanaan pekerjaan.

Sistem tersebut kemudian diimplementasikan ke dalam beberapa fungsi Manajemen Sumber Daya Manusia yang akhirnya membentuk suatu rumusan

definitif Manajemen Sumber Daya Manusia fungsional yaitu “semua kegiatan yang dimulai dengan perencanaan Sumber Daya Manusia sampai pada pemberhentian atau terminasi Sumber Daya Manusia”. Di antara kegiatan vital lain setelah fungsi perencanaan dan sebelum terminasi Sumber Daya Manusia adalah penyusunan analisis jabatan, rekrutmen Sumber Daya Manusia yang dilanjutkan dengan seleksi dan penempatan Sumber Daya Manusia dalam jabatan yang relevan, kemudian berturut-turut fungsi penggajian, penilaian kinerja, pelatihan dan pengembangar., pengelolaan karir dalam jabatan, pembinaan hubungan antar individu (employee relationships), serta perancangan berbagai program kualitas kehidupan kerja (quality of working life).

Namun demikian, Manajemen Sumber Daya Manusia tidaklah cukup dapat dipahami hanya dari sisi sistem dan fungsi. Manajemen Sumber Daya Manusia akan memiliki arti yang lebih komprehensif bagi organisasi jika dilihat pula dari sisi kebijakan (policy). Dari sisi kebijakan, Manajemen Sumber Daya Manusia secara klasik sebagaimana dikembangkan oleh Guest (1987) bermakna sebagai salah satu bentuk kebijakan organisasi yang sengaja dirancang untuk memaksimalkan integrasi semua unsur organisasi (organizational integration), membangun komitmen pegawai terhadap organisasi (employee commitment), prinsip kelenturan dalam pelaksanaan fungsi manajerial dan pekerjaan (flexibility) untuk menghindari kekakuan (rigidity), serta pencapaian kualitas baik dari sisi proses pelaksanaan maupun hasil dari pelaksanaan pekerjaan (quality of work). Dari sisi kebijakan inilah akhirnya berkembang suatu pemikiran, bahwa makna utuh dari Manajemen Sumber Daya

Manusia tidak terbatas dalam pengertian yang sekadar bersifat teknis. Lebih dari pada masalah teknis, Manajemen Sumber Daya Manusia ternyata juga mengalami konvergensi peran yang sifatnya lebih substansial.

Konvergensi peran yang dialami Manajemen Sumber Daya Manusia tersebut telah terjadi sejak tahun 2000-an. Sebagaimana pernah diuraikan oleh Lengnick-Hall & Lengnick-Hall (2003: 33-43) peran Manajemen Sumber Daya Manusia yang mengalami konvergensi tersebut tidak lain dimaksudkan untuk merespon perubahan lingkungan dengan segala macam tantangan dan tuntutan yang ada di dalamnya. Dengan peran yang baru, Manajemen Sumber Daya Manusia mengemban misi dalam menyajikan layanan bagi Sumber Daya Manusia (human capital steward), memberi fasilitas berupa pengetahuan bagi Sumber Daya Manusia (knowledge facilitator), membangun interaksi kondusif bagi semua pihak (relationship builder), serta memiliki keahlian yang terspesialisasi dalam mengatasi setiap masalah organisasional secara tepat dan cepat (rapid deployment specialist). Berbagai macam persoalan yang muncul dalam era yang sedang mengalami perubahan secara drastis diharapkan dapat dipecahkan melalui konvergensi peran Manajemen Sumber Daya Manusia ini. Unit fungsional Manajemen Sumber Daya Manusia tidak sekadar berputar pada penanganan masalah teknis, namun juga berkembang pada orientasi pemberian layanan dan fasilitasi bagi semua pihak dalam organisasi.

Dengan memahaminya secara utuh baik dari sisi (perspektif) sistem, fungsi, kebijakan, dan reorientasi peran dalam organisasi, Manajemen Sumber Daya Manusia tampaknya harus didefinisikan ulang.

Sebagaimana telah Fungsi operasional manajemen sumber daya manusia berkaitan dengan pengelolaan manusia dalam organisasi, seperti pengadaan, pengembangan, pemberian kompensasi, pengintegrasian, dan sebagainya (Bangun, 2012:5).

Sektor publik memiliki asas yang sama dengan sektor privat dalam melakukan fungsi manajerial. Sejak lingkungan organisasi berkembang dengan dinamika yang sangat intensif pada dekade 1990-an, fungsi manajerial diarahkan pada pengembangan perilaku individu dengan mengacu pada panduan umum yang oleh Wright & Rudolph (1994) ditekankan pada lima aspek yaitu: (1) Emphasis on people; (2) Participative leadership; (3) Innovative workstyles; (4) Strong client orientation; dan (5) A mindset that seeks optimum performance.

Secara alamiah, organisasi diadakan untuk memenuhi kebutuhan manusia. Sementara dalam melakukan utilisasi Sumber Daya Manusia, organisasi secara eksplisit menunjukkan adanya pemosisian manusia sebagai unsur utama di dalamnya. Dengan demikian unsur manusia dalam organisasi tidak hanya sekadar bersifat pasif, namun lebih bersifat aktif untuk menghadapi sejumlah tantangan dan siap mengembangkan diri demi kelangsungan organisasi itu sendiri. Sebagaimana telah diidentifikasi oleh Jacob & Washington (2003) bahwa pengembangan kualitas Sumber Daya Manusia berdasarkan hasil sejumlah riset diyakini dapat meningkatkan kinerja organisasi.

Manajemen Sumber Daya Manusia memiliki prinsip kepemimpinan yang bersifat partisipatif. Jika mencermati prinsip Manajemen Sumber Daya Manusia



pertama yang memposisikan unsur manusia sebagai pihak yang bersifat aktif, prinsip kedua inipun juga memposisikan figur pemimpin sebagai pihak yang aktif dan tidak sekadar bersifat

situasional. Secara teoritis, kepemimpinan terbaik adalah dengan menyesuaikan diri terhadap semua perubahan bentuk situasional. Namun kepemimpinan yang terbaik dari yang terbaik adalah kemampuan penyesuaian diri pemimpin secara aktif disertai tingkat pelibatan diri pada semua level organisasi secara intensif dan dengan kemampuan membentuk lingkungan yang kreatif (Amabile 2004).

Prinsip dasar ketiga Manajemen Sumber Daya Manusia merujuk pada perilaku inovatif yang tidak berhenti maknanya pada hasil yang telah dapat dicapai seorang individu. Prinsip ketiga ini merujuk pada kemampuan individu untuk dapat merefleksikan diri pada kinerja (Vaughan 2003) yang telah dicapai dan kemudian mempelajarinya sedemikian rupa sehingga akan dapat mencapai tingkat yang lebih baik dimasa mendatang.

Akibat tingkat persaingan yang kian intensif, orientasi organisasi lebih cenderung bersifat outward looking. Dalam konteks yang demikian inilah kepuasan pelanggan (untuk sektor privat) dan masyarakat (untuk sektor publik) tidak hanya merupakan tujuan namun juga sekaligus sebagai “instrumen” bagi organisasi untuk mencapai sustained competitive advantage (SCA) atau keunggulan bersaing secara berkelanjutan (Chan et al. 2004). Prinsip keempat Manajemen Sumber Daya Manusia memegang peranan yang sangat penting dalam era scarcity resources yakni

sumberdaya yang tersedia semakin terbatas sementara tuntutan masyarakat pengguna produk dan jasa organisasi semakin bervariasi sehingga kebutuhan akan sumberdaya menjadi meningkat (Wang & Lo 2003).

Sementara prinsip kelima dalam Manajemen Sumber Daya Manusia tetap memposisikan figur sentral individu sebagai pihak yang memegang teguh sejumlah nilai luhur yang dapat mengarahkan dirinya pada berbagai upaya perbaikan. Mindset menjadi konsep yang sangat penting untuk menunjukkan bahwa persepsi, sikap, dan perilaku individu memiliki kejelasan arah dalam membangun kesuksesan organisasi.

Pengalaman di negara lain membuktikan bahwa keunggulan organisasi dapat dicapai melalui pengembangan Sumber Daya Manusia (Pattanayak 2003) sebagai instrumen dalam memenangkan persaingan dan mencapai keberhasilan.

Kelima prinsip Manajemen Sumber Daya Manusia tersebut menjadi pelajaran penting dalam membangun organisasi bermutu yang berpusat pada pengembangan Sumber Daya Manusia. Prinsip-prinsip Manajemen Sumber Daya Manusia tersebut juga menegaskan kembali bahwa tanpa Sumber Daya Manusia bermutu, organisasi dipastikan tidak dapat mencapai keberhasilan.

#### **b. Pengadaan Sumber Daya Manusia Anggota Legislatif**

Fungsi pengadaan merupakan aktivitas manajemen sumber daya manusia dalam memperoleh tenaga kerja sesuai dengan kebutuhan (jumlah dan mutu) untuk mencapai tujuan organisasi. Dalam organisasi umum, fungsi ini mencakup analisis pekerjaan, perencanaan sumber daya manusia, rekrutmen sumber daya manusia,

seleksi sumber daya manusia, dan penempatan sumber daya manusia (Bangun, 2012:7). Namun dalam pelaksanaannya, pengadaan sumber daya manusia anggota legislatif tidak bisa mengikuti teori ideal sebagaimana dipaparkan di atas. Hal ini dikarenakan rekrutmen anggota dewan harus melalui proses pemilihan umum. Dengan menggunakan sistem tersebut, belum tentu sumber daya manusia yang terpilih diisi oleh orang-orang terbaik, tetapi besar kemungkinan diisi oleh orang-orang yang disenangi oleh konstituen yang memilih mereka.

#### **c. Pengembangan Sumber Daya Manusia Anggota Legislatif**

Aktivitas ini merupakan proses peningkatan pengetahuan dan keterampilan melalui pendidikan dan latihan. Proses ini dibutuhkan untuk menyetarakan pengetahuan antara teori dan praktik pekerjaan mereka. Kegunaannya ialah membantu anggota organisasi dalam meningkatkan pemahaman tentang tugas-tugas yang menjadi tanggung jawab pada pekerjaannya (Bangun, 2012:9).

Menurut Manullang (2006:202), suatu organisasi hanya dapat berkembang dan terus hidup bilamana organisasi selalu tanggap terhadap perubahan lingkungan, teknologi, dan ilmu pengetahuan. Dengan tantangan yang begitu rumit, organisasi harus dapat menyesuaikan anggotanya terhadap berbagai perubahan tersebut yaitu membekali mereka dengan berbagai pengetahuan dan keterampilan melalui program-program pengembangan sumber daya manusia. Secara operasional, pelatihan adalah suatu proses yang meliputi serangkaian tindak (upaya) yang dilaksanakan dengan sengaja dalam bentuk pemberian bantuan kepada tenaga kerja yang dilakukan oleh

tenaga profesional kepelatihan dalam suatu waktu yang bertujuan untuk meningkatkan kemampuan kerja peserta dalam bidang pekerjaan tertentu guna meningkatkan efektivitas dan produktivitas dalam suatu organisasi (Hamalik, 2000:10).

Sumber daya terpenting suatu organisasi adalah sumber daya manusia, yakni orang-orang yang memberikan tenaga, bakat, kreativitas, dan usaha mereka kepada organisasi. Tanpa orang-orang yang cakap, organisasi akan gagal mencapai tujuannya (Handoko, 2011:233).

Karakteristik dasar manajemen sumber daya manusia dapat dihubungkan dengan peningkatan kinerja individu atau tim, adapun model konseptual kompetensi dapat dilihat sebagai berikut (Sedarmayanti, 2007:153) :



Adapun konsep sistem pelatihan menurut Hamalik (2000:10-13) perlu memperhatikan unsur-unsur sebagai berikut :

1. Pelatihan adalah suatu proses. Proses latihan itu merupakan serangkaian tindakan (upaya) yang dilaksanakan secara berkesinambungan, bertahap, dan terpadu. Tiap proses pelatihan harus terarah untuk mencapai tujuan tertentu terkait dengan upaya pencapaian tujuan organisasi.

2. Pelatihan dilaksanakan dengan sengaja. Hal ini ditandai dengan adanya suatu rencana yang lengkap dan menyeluruh yang disusun secara tepat dan rinci. Perencanaan pelatihan berfungsi sebagai pegangan dalam perencanaan pelatihan, acuan untuk mengontrol keterlaksanaan pelatihan, dan alat untuk menilai keberhasilan program pelatihan secara menyeluruh.
3. Pelatihan diberikan dalam bentuk pemberian bantuan. Bantuan dalam hal ini dapat berupa pengarahan, bimbingan, fasilitas, penyampaian informasi, latihan keterampilan, pengorganisasian suatu lingkungan belajar, yang pada dasarnya peserta telah memiliki potensi dan pengalaman, motivasi untuk melakukan sendiri kegiatan latihan dan memperbaiki dirinya sendiri, sehingga dia mampu membantu dirinya sendiri.
4. Sasaran pelatihan adalah anggota organisasi. Anggota organisasi dapat dilihat dari segi pendidikan dan pengalamannya, dapat juga dilihat dari segi potensi yang dimilikinya, seperti bakat, minat, motivasi, dan aspirasi.
5. Pelatihan dilaksanakan oleh tenaga profesional. Pelatih harus seorang tenaga profesional yang memiliki kualifikasi, kompetensi, dan kewenangan yang dibuktikan dengan kepemilikan sertifikat sebagai tenaga kepelatihan.

6. Pelatihan berlangsung dalam satuan waktu tertentu. Pelatihan dilaksanakan berkesinambungan dan penuh, yakni untuk kegiatan penyampaian teori, latihan, dan praktik.
7. Pelatihan meningkatkan kemampuan kerja peserta. Contoh kemampuan tersebut antara lain kemampuan membentuk dan membina hubungan antar perorangan (personal) dalam organisasi, kemampuan menyesuaikan diri dengan keseluruhan lingkungan kerja, pengetahuan dan kecakapan untuk melakukan suatu pekerjaan tertentu, serta kebiasaan, pikiran, tindakan, dan sikap dalam pekerjaan.
8. Pelatihan harus berkenaan dengan pekerjaan tertentu. Kegiatan pelatihan erat kaitannya dengan pekerjaan peserta sekarang atau tugas-tugas yang akan datang dibebankan kepadanya.

#### **d. Pemberian Kompensasi Anggota Legislatif**

Kompensasi merupakan segala sesuatu yang diterima karyawan sebagai pengganti kontribusi jasa mereka pada perusahaan. Menurut Veithzal Rivai (2006:99) mengungkapkan pemberian kompensasi merupakan salah satu pelaksanaan fungsi Manajemen Sumber Daya Manusia yang berhubungan dengan semua jenis pemberian penghargaan individual sebagai pertukaran dalam melakukan tugas keorganisasian. Pemberian kompensasi kepada karyawan harus mempunyai dasar yang logis dan rasional.

Kompensasi sangat penting bagi karyawan itu sendiri sebagai individu, karena besarnya kompensasi merupakan pencaerminan atau ukuran nilai pekerjaan karyawan

itu sendiri. Sebaliknya besar kecilnya kompensasi dapat mempengaruhi prestasi kerja, motivasi dan kepuasan kerja karyawan. Apa bila kompensasi diberikan secara tepat dan benar para karyawan akan memperoleh kepuasan kerja dan termotivasi untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi. Apabila kompensasi itu diberikan tidak memadai atau kurang tepat, prestasi, motivasi, dan kepuasan kerja karyawan akan menurun.

Kompensasi bukan hanya penting untuk para karyawan saja, melainkan juga penting bagi organisasi itu sendiri, karena program-program kompensasi merupakan pencerminan supaya organisasi untuk mempertahankan sumber daya manusia.

Kompensasi merupakan imbalan yang dibayarkan kepada anggota suatu organisasi atas jasa-jasa yang telah mereka sumbangkan kepada organisasi. Kompensasi terdiri dari kompensasi finansial dan non-finansial. Kompensasi finansial ada yang bersifat langsung berupa gaji dan insentif serta kompensasi tidak langsung berupa paket-paket keuntungan dan kesejahteraan seperti jaminan sosial, pengobatan, asuransi, liburan, pensiun, dan berbagai tunjangan lain. Sementara kompensasi non-finansial dapat berupa kepuasan kerja, lingkungan yang nyaman, popularitas, dan sebagainya (Bangun, 2012:10-11).

Dengan adanya sistem kompensasi yang baik akan menjamin terjadinya keadilan diantara karyawan dan organisasi. Menurut Veithzal Rivai (2006: 123) Masing-masing karyawan akan memperoleh imbalan yang sesuai dengan tujuan, fungsi, jabatan, dan prestasi kerja. Pemberian kompensasi dalam suatu organisasi harus diatur sedemikian rupa sehingga merupakan sistem yang baik dalam organisasi. Dengan sistem yang baik ini akan dicapai tujuan-tujuan, antara lain sebagai berikut :

(a) Memperoleh SDM yang berkualitas. (b). Mempertahankan karyawan yang ada. (c). Menjamin keadilan. (d). Penghargaan terhadap perilaku yang diinginkan. (e). Mengendalikan biaya. (f). Mengikuti aturan hukum. (g). Memfasilitasi pengertian (h). Meningkatkan efisiensi administrasi.

Menurut Veithzal Rivai (2006:101). Sistem pemberian kompensasi oleh organisasi kepada karyawan dipengaruhi oleh berbagai faktor. Faktor-faktor ini merupakan tantangan setiap organisasi untuk menentukan kebijaksanaan kompensasi untuk karyawan. Faktor-faktor tersebut antara lain sebagai berikut: (a). Produktivitas (b). Kemampuan untuk membayar, (c). Kesiapan untuk membayar, (d). Suplai dan permintaan, (e). Organisasi karyawan dan (f). Berbagai peraturan dan perundang-undangan.

#### **e. Pengintegrasian Sumber Daya Manusia Anggota Legislatif**

Pengintegrasian mencakup motivasi kerja, kepuasan kerja, dan kepemimpinan. Motivasi kerja merupakan dorongan kepada anggota suatu organisasi untuk melaksanakan pekerjaannya dengan baik untuk mencapai tujuan organisasi. Kepuasan kerja merupakan persepsi anggota terhadap pekerjaannya. Sementara kepemimpinan menyangkut penanganan dan pengelolaan sumber daya organisasi secara tepat untuk memperoleh hasil yang diinginkan. Kepemimpinan juga berarti kemampuan mempengaruhi individu dan kelompok untuk mencapai sasaran (Bangun, 2012:11-12).



## **6. Konsep Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)**

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

### **a. Fungsi Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)**

Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai bagian dari pemerintah daerah memiliki 3 fungsi utama yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.

### 1) Fungsi Legislasi

Dengan mengikuti kelaziman teori-teori ketatanegaraan pada umumnya, maka fungsi utama lembaga perwakilan rakyat daerah adalah bidang legislatif. Dalam konteks Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai lembaga legislatif, fungsi pembuatan peraturan daerah merupakan fungsi utama karena melalui fungsi ini Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dapat menunjukkan kualitasnya baik secara material maupun fungsional, selain itu kadar peraturan daerah yang dihasilkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dapat menjadi ukuran kemampuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam melaksanakan fungsinya, mengingat pembuatan suatu peraturan daerah yang baik harus dipenuhi persyaratan tertentu, sehingga terlaksananya fungsi ini dengan baik akan sangat ditentukan oleh tingkat pemahaman anggota legislatif terhadap apa yang menjadi aspirasi masyarakat. kebutuhan daerah, proses pembuatan kebijakan serta pengawasan atas kebijakan yang dihasilkan.

### 2) Fungsi Pengawasan

Bertitik tolak dari hakekat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai lembaga legislatif daerah, maka pengawasan terhadap eksekutif merupakan fungsi lain Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Tuntutan akan pelaksanaan fungsi pengawasan menjadi penting.

Pengawasan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) terhadap penyelenggaraan pemerintah sangat penting guna menjaga adanya keserasian penyelenggaraan tugas pemerintah dan pembangunan yang efisien dan berhasil guna seta dapat menghindari dan mengatasi segala bentuk penyelewengan yang dapat merugikan kepentingan negara, daerah dan masyarakat

### 3) Fungsi Anggaran

Dalam UU Nomor 32 Tahun 2004, terdapat ketentuan yang mengatur tentang hubungan antara eksekutif dan legislatif, khususnya bidang anggaran (pasal 18 e). sebenarnya, hubungan dibidang anggaran antara eksekutif dan legislatif telah tercermin dalam fungsi legislasi yang dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), mengingat Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) dituangkan kedalam Peraturan Daerah, sehingga tanpa adanya hubungan konstitusional tersebut, tidak mungkin ada Peraturan Daerah yang akan mengatur segala sesuatu di bidang anggaran dan keuangan daerah. Adapun menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 menyatakan bahwa fungsi Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) adalah :

- a. Otorisasi, yakni dasar melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan.
- b. Perencanaan, yakni pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun bersangkutan.

- c. Pengawasan, yakni pedoman penilaian kegiatan penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan.
- d. Alokasi, yakni menciptakan lapangan kerja (mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya) serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.
- e. Distribusi, yakni kebijakan harus memperhatikan keadilan dan kepatuhan.
- f. Stabilitas, yakni sebagai alat memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah.

Dalam konteks fungsi anggaran ini, hal yang paling mendasar adalah ketentuan konstitusional yang menggariskan bahwa kedudukan yang kuat yang diberikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) hendaknya disertai pula oleh tanggung jawab yang besar terhadap rakyat yang diwakilinya, mengingat kenyataan selama ini menunjukkan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) belum pernah menolak rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) yang disampaikan oleh pihak eksekutif pada setiap permulaan tahun anggaran, kecuali melakukan perubahan-perubahan. Peraturan perundang-undangan yang terkait fungsi penganggaran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) antara lain mengacu kepada:

1. UU No. 34/2000 tentang Perubahan Undang-Undang No. 18 tahun 1997 tentang Pajak dan Retribusi Daerah.
2. UU No. 17/2003 tentang Keuangan Negara.

3. UU No. 22/2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.
4. UU No. 1/2004 tentang Perbendaharaan Negara.
5. UU No. 32/2004 tentang Pemerintah Daerah.
6. UU No. 33/2004 tentang Pertimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
7. PF No. 65/2001 tentang Pajak Daerah.
8. PP No. 65/2001 tentang Retribusi Daerah.
9. PP No. 23/2003 tentang Pengendalian Jumlah Kumulatif Defisit APBN dan APBD Serta Jumlah Kumulatif Pinjaman Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
10. PP No. 54/2005 tentang Pinjaman Daerah.
11. PP No. 55/2005 tentang Dana Perimbangan.
12. PP No. 56/2005 tentang Sistem Informasi Keuangan Daerah.
13. PP No. 57/2005 tentang Hibah Kepada Daerah.
14. PP No. 58/2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah
15. Permendagri No. 13/2006 tentang Perubahan Keuangan Daerah.
16. Permendagri No. 58 Tahun 2007 tentang Perubahan Permendagri No. 13 Tahun 2006 tentang Perubahan Keuangan Daerah.

**b. Tugas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)**

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan lembaga perwakilan daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintah daerah yang

memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Berdasarkan fungsi tersebut Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (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 Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) bersama dengan kepala daerah
3. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, Anggaran Pendapatan Belanja 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 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kabupaten/kota
5. Memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah
6. Memberi 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 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 kerjasama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat daerah.

**c. Hak dan Kewajiban Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)**

Hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

1. Hak interpelasi adalah hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk meminta keterangan kepada kepala daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas bagi kehidupan masyarakat, daerah dan negara
2. Hak angket adalah pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk melakukan penyelidikan terhadap suatu kebijakan tertentu kepala daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas bagi kehidupan masyarakat, daerah dan negara yang diduga bertentangan dengan perundang-undangan
3. Hak menyatakan pendapat adalah hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (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 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (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. Memberi pertanggung jawaban atas tugas dan kinerjanya selaku anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai wujud tanggung jawab moral dan politis terhadap daerah pemilihannya
8. Mentaati peraturan tata tertib, kode etik dan sumpah janji anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)



9. Menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait

## **B. Penelitian Terdahulu**

Penelitian sejenis pernah dilakukan pada tahun 2004 oleh AG. Sutriyanto Hadi, mahasiswa Magister Administrasi Publik Universitas Diponegoro dengan judul Analisis Kinerja Anggota DPRD Jawa Tengah Periode 1999 – 2004. Penelitian tersebut menghasilkan empat buah kesimpulan. Pertama, kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Jawa Tengah periode 1999-2004 tidak akuntabel. Kedua, tingkat produktivitas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Jawa Tengah periode 1999-2004 rendah, baik secara kuantitas maupun kualitas. Ketiga, tingkat responsivitas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Jawa Tengah periode 1999-2004 rendah. Keempat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Jawa Tengah periode 1999-2004 tidak dapat memenuhi prinsip transparansi.



## **BAB III**

### **METODOLOGI PENELITIAN**

#### **A. Pendekatan dan Jenis Penelitian**

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Penelitian kualitatif bertitik tolak pada paradigma fenomenologis yang objektivitasnya dibangun atas rumusan tentang situasi tertentu, sebagaimana yang dihayati oleh individu atau kelompok sosial tertentu. Dan pendekatan kualitatif diartikan sebagai pendekatan yang menghasilkan data, tulisan dan tingkah laku yang didapat dari apa yang diamati. Penelitian deskriptif digunakan untuk menggambarkan atau melukiskan apa yang sedang diteliti dan berusaha untuk memberikan gambaran yang jelas dan mendalam tentang apa yang diteliti dan menjadi pokok permasalahan. Menurut Neuman (2000:33), penelitian kualitatif mengumpulkan data dalam bentuk kata-kata atau gambar. Sedangkan menurut Sarantakos dalam Poerwandari (2001:22), penelitian kualitatif adalah penelitian yang menghasilkan dan mengolah data yang sifatnya deskriptif, seperti transkrip wawancara, catatan lapangan, gambar, foto, rekaman video, dan lain sebagainya. Penelitian dengan pendekatan kualitatif memiliki ciri-ciri sebagai berikut :

1. Mendasarkan diri pada narasi
2. Studi dalam situasi alamiah
3. Analisis induktif

4. Kontak personal langsung peneliti di lapangan
5. Perspektif holistik
6. Perspektif dinamis, perspektif 'pengembangan'
7. Orientasi pada kasus unik
8. Bersandar pada netralitas-empatis
9. Ada fleksibilitas desain
10. Sirkuler
11. Peneliti adalah instrumen kunci.

Dengan demikian penelitian ini lebih tepat menggunakan metode penelitian kualitatif dengan pertimbangan seperti apa yang diungkapkan oleh Moleong (2004:5), yaitu metode kualitatif lebih mudah apabila berhadapan dengan kenyataan ganda, metode ini menyajikan secara langsung hakikat hubungan antara peneliti dan informan, dan metode ini lebih peka serta dapat menyesuaikan diri dengan banyak penajaman pengaruh bersama terhadap pola-pola nilai yang dihadapi.

Bila dilihat dari jenisnya, penelitian ini tergolong ke dalam penelitian deskriptif. Menurut Nazir (2009:55), penelitian deskriptif mempelajari masalah-masalah dalam masyarakat, serta tata cara yang berlaku dalam masyarakat serta situasi-situasi tertentu, termasuk tentang hubungan serta proses yang sedang berlangsung dan pengaruh-pengaruh dari suatu fenomena. Berdasarkan pendapat diatas, penelitian ini diajukan untuk mempelajari kasus atau fenomena yang terjadi pada lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) sebagai salah satu

unsur pemerintah daerah merupakan fungsi legislatif yang mewakili kepentingan atau aspirasi masyarakat.

### **B. Lokasi Pengumpulan Data**

Setiap kegiatan penelitian sosial erat kaitannya dengan masyarakat atau manusia. Penentuan subyek penelitian sangat penting untuk menghindari adanya penafsiran yang jamak terhadap segala permasalahan yang terungkap. Peneliti berpendapat bahwa penentuan lokasi penelitian sangat penting untuk membatasi ruang lingkup dari penelitian itu sendiri, sehingga data yang didapatkan dari informan merepresentasi kondisi sosial yang sebenarnya terjadi. Lokasi pengumpulan data penelitian ini yaitu di kantor Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah. Lokasi ini dipilih dengan alasan bahwasanya kantor DPRK Aceh Tengah merupakan pusat kegiatan dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah yang dapat merepresentasikan kegiatan-kegiatan serta kondisi yang sebenarnya terjadi.

### **C. Informan/Sumber Data**

Dalam penelitian kualitatif, teknik pemilihan informan memiliki ciri di mana pemilihan informan tidak diarahkan pada jumlah informan yang besar, tetapi lebih pada kasus-kasus tipikal sesuai dengan kekhususan masalah penelitian. Untuk informan juga tidak ditentukan secara tegas sejak awal, baik jumlah, karakter, ataupun informannya itu sendiri. Artinya ada kelenturan dalam memformulasikan siapa saja dan berapa saja informan yang dibutuhkan. Informan juga tidak diarahkan

untuk memenuhi asas keterwakilan, sebagaimana layaknya penelitian kuantitatif, melainkan lebih penentuan informan lebih kepada asas kecocokan atau kapasitasnya sesuai terhadap konteks masalah penelitian (Poerwandani, 2001:53).

Menurut Neuman (2000:196), tujuan utama dari penarikan sampel dalam penelitian kualitatif adalah untuk mengumpulkan kasus-kasus yang spesifik yang dapat menjelaskan dan mendalami pemahaman, bukan untuk mencari keterwakilan populasi. Pada penelitian ini pemilihan informan juga didasarkan pada kemampuan, penilaian dan kebutuhan penelitian.

Dalam penelitian ini peneliti menentukan informan dengan teknik *purposive sampling* (sampel bertujuan) yaitu merupakan metode penetapan sampel dengan berdasarkan pada kriteria-kriteria tertentu disesuaikan dengan informan yang dibutuhkan, informan yang dipilih tentu dianggap mengerti permasalahan dan tujuan peneliti, sementara untuk informan triangulasi diambil dari orang-orang yang aktif di tengah masyarakat dan sering memberi saran serta kritik terhadap anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah.

Dalam penelitian ini yang dijadikan sumber data yang dianggap mempunyai informasikunci (*key-informan*) yaitu dengan menggunakan :

- a. Data Khusus (Primer) yaitu data yang secara langsung diperoleh dari sumbernya melalui observasi dan wawancara dengan sumber informasi terpilih. Hasil observasi di cek kebenarannya dengan sumber data lain yaitu data sekunder.

- b. Data Umum (Sekunder) yaitu data yang diperoleh tidak secara langsung dari sumbernya, melalui dokumen-dokumen atau catatan tertulis. Data yang tertulis yang bersumber pada dokumen, sehingga disebut data documenter, yaitu data atau gambaran tentang lokasi penelitian, yaitu, keadaan geografis, demografis, ekonomi dan social budaya serta keadaan Tata Pemerintah Daerah dan DPRD baik yang berupa data statis maupun data yang bersifat dinamis.

Informan yang dipilih dalam penelitian ini antara lain :

1. Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah
2. Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah
3. Ketua Komisi A Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah
4. Ketua Komisi C Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah
5. Ketua Badan Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah
6. Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah
7. Warga Masyarakat

#### **D. Teknik Pengumpulan Data**

##### **a. Wawancara Mendalam**

Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara dengan teknik *in-depth interview* (wawancara mendalam), wawancara dilakukan dengan seluruh informan

yang dipilih secara acak (random), wawancara dilakukan agar dapat menelusuri pendapat informan yang berkenaan dengan kinerja DPRK Aceh Tengah dalam melaksanakan fungsi anggaran dan fungsi legislasi juga faktor-faktor yang mempengaruhinya. Teknik wawancara yang digunakan adalah dengan menggunakan petunjuk umum wawancara hanya berisi petunjuk secara garis besar tentang proses dan isinya, agar terjaga pokok-pokok dan yang direncanakan dapat tercapai (Maleong, 2004 : 136). Wawancara mendalam ini bertujuan untuk mengkonstruksi mengenai informan, kejadian, kegiatan, organisasi, perasaan, motivasi, tuntutan, kepedulian; merekonstruksi kejadian-kejadian yang dialami masa lalu; memproyeksikan kejadian-kejadian tersebut sebagai yang telah diharapkan untuk dialami pada masa yang akan datang; memverifikasi, mengubah dan memperluas informasi yang diperoleh dari orang lain; dan memverifikasi, mengubah dan memperluas konstruksi yang dikembangkan sebagai pengecekan anggota (Moleong, 2004:63). Wawancara yang dilakukan adalah wawancara tak berstruktur agar informasi yang ditemukan tidak baku atau informasi tunggal.

Dalam penelitian ini, pedoman wawancara dibuat untuk mempermudah dalam menanyakan informasi penting (pedoman wawancara terlampir). Wawancara mendalam akan ditujukan kepada Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah, Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah, Ketua Komisi A Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah, Ketua Komisi C Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh

Tengah, Ketua Badan Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah, Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah dan Warga Masyarakat yang dipilih secara random dengan tujuan semua anggota berpeluang untuk menjadi informan. Untuk memperoleh data yang akurat mengenai akuntabilitas, responsivitas, dan efektivitas pelaksanaan fungsi dan tugas Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah. Maka peneliti juga akan mengumpulkan data dari beberapa unsur yang terkait dengan penelitian ini yakni concern terhadap penyelenggaraan Pemerintah Daerah serta mengetahui kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah seperti Eksekutif, tokoh masyarakat dan unsure pimpinan organisasi kemasyarakatan.

#### **b. Dokumentasi**

Dokumentasi adalah data yang relevan dengan masalah yang diteliti melalui dokumen-dokumen tertulis. Dokumentasi telah lama digunakan dalam penelitian sebagai sumber data karena dalam banyak hal dokumen sebagai sumber data dimanfaatkan untuk menguji, menafsirkan bahkan untuk meramalkan. Oleh karena itu penggunaan dokumen merupakan hal yang tidak terabaikan lagi. Dokumentasi dalam penelitian ini lebih diutamakan untuk memperoleh data sekunder yang dibutuhkan untuk mendukung data primer.

Pengumpulan data dilakukan dengan studi literatur, yang membantu dalam mendapatkan data sekunder. Data sekunder adalah data pendukung dan untuk memperkuat data primer. Studi literatur membantu peneliti untuk memperoleh



pengetahuan yang sudah ada sebelumnya mengenai permasalahan yang akan diteliti, untuk mengetahui bagaimana penelitian yang akan dilakukan berbeda dari penelitian yang sudah ada sebelumnya dan menambah pengetahuan peneliti terkait dengan penelitian yang akan dilakukan, serta memungkinkan untuk mengkonseptualisasikan kerangka pemikirannya. Studi literatur meliputi tulisan-tulisan, berita, dan hasil-hasil penelitian yang berkaitan dengan penelitian ini.

### **E. Teknik Analisis Data**

Analisis data menurut Patton dalam Moleong (2004:103), adalah proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya ke dalam suatu pola, kategori, dan satuan uraian dasar. Analisis data yang dimaksud di sini adalah mengorganisasikan data yang telah terkumpul melalui hasil wawancara, observasi dan studi literatur dengan mengatur, mengurutkan, mengelompokkan, memberi kode, dan mengkategorikannya. Menurut Moleong (2004:104), pengorganisasian dan pengelolaan data bertujuan untuk menemukan tema dan hipotesa kerja yang akhirnya diangkat menjadi teori substantif karena memang prinsip pokok dari penelitian kualitatif adalah menemukan teori dari data.

Data yang diperoleh dari lapangan disajikan secara deskriptif, yakni dengan menggambarkan temuan-temuan penelitian yang disertai dengan cuplikan hasil wawancara. Temuan yang dipaparkan dalam laporan penelitian ini terlebih dahulu dianalisis dengan menggunakan tahap-tahap berikut (Newman, 2000:417-443) :

1. Dengan cara mengorganisir data dari wawancara, observasi dan dokumentasi sehingga ditemukan kesamaan dan perbedaan sesuai dengan pertanyaan penelitian dengan jalan melakukan reduksi data, yaitu mengurangi data yang tidak penting sehingga data yang terpilih dapat diproses ke tahap selanjutnya. Reduksi data dilakukan dengan melakukan abstraksi data, yaitu dengan membuat inti rangkuman.
2. Kemudian langkah selanjutnya setelah data dirangkum atau diorganisir adalah dengan menentukan tema, tema merupakan keseluruhan informasi tentang fenomena sosial.
3. Mencari keterkaitan antar tema dan diberikan kode (*coding*) untuk melihat kesamaan pola temuan, *coding* harus sesuai dengan kerangka teoritis yang telah dikembangkan, dengan cara ini *coding* memungkinkan penulis untuk mengaitkan data dengan masalah penelitian.
4. Interpretasi atas temuan sesuai dengan keterkaitan antar tema dengan menggunakan teori yang relevan.
5. Hasil interpretasi dituangkan dalam deskriptif analitik kontekstual.
6. Pengecekan validasi temuan.
7. Untuk menguji keabsahan data atau kebenaran hasil wawancara pengamatan dan dokumentasi, dipergunakan teknik triangulasi. Teknik triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang diluar data itu untuk keperluan pengecekan atau seberapa perbandingan terhadap

data tersebut. Adapaun triangulasi yang digunakan adalah triangulasi sumber. Langkah-langkahnya adalah sebagai berikut:

- a. Membandingkan data hasil pengamatan dengan wawancara.
- b. Membandingkan apa yang dikatakan orang didepan umum dengan apa yang dikatakan secara pribadi.
- c. Membandingkan apa yang dikatakan orang-orang tentang situasi penelitian dengan apa yang dikatakan sepanjang waktu.
- d. Membandingkan keadaan dan perspektif seseorang dengan berbagai pendapat dan pandangan orang seperti rakyat biasa, orang yang berpendidikan menengah atau tinggi dan pemerintahan.
- e. Membandingkan hasil wawancara dengan isi dokumen yang berkaitan (Maleong, 1994 : 178).

#### **F. Operasionalisasi Konsep**

Operasionalisasi konsep sering dipahami sebagai suatu spesifikasi kegiatan dalam memudahkan untuk melaksanakan penelitian, khususnya dalam pengumpulan data dan informasi penelitian. Operasionalisasi konsep dapat dilihat berikut ini.

1. Kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah, dapat diperoleh dari:
  - a. Akuntabilitasnya: Apakah dari pelaksanaan kegiatan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah dan kebijakannya telah sesuai

dengan fungsi dan wewenannya konsisten dengan kehendak masyarakat dan dapat dipertanggung jawabkan kepada masyarakat.

- b. Responsivitasnya: Bagaimana anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah tanggap dan bisa memahami kondisi yang berkembang dan apa yang menjadi prioritas untuk ditangani sesuai dengan aspirasi masyarakat.
  - c. Efektivitasnya: apakah tujuan, rencana dan program dari lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah sebagai penyambung aspirasi masyarakat dapat melaksanakan fungsi serta memberikan pelayanan dari amanat yang diembanya.
2. Kelembagaan (Oragnisasi), Sumber Daya Manusia dan Informasi dengan masing-masing operasional variabel adalah
- a. Kelembagaan (Organisasi) ditentukan dengan:
    - 1) Sarana dan prasarana, pengaruh saran dan prasarana yang dimiliki anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah dalam lembaga legislative daerah terhadap pelaksanaan tugas pokok dan fungsi yang diembannya sebagai wakil rakyat.
    - 2) Anggaran dan Pembiayaan, pengaruh anggaran dan pembiayaan yang dimiliki anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah dalam lembaga legislative daerah untuk menunjang pelaksanaan tugas dan fungsi yang diembannya sebagai wakil rakyat.

b. Sumber Daya Manusia ditentukan dari:

- 1) Latar Belakang Pendidikan, pengaruh latar belakang tingkat pendidikan formal yang telah dimiliki dan pendidikan non formal yang pernah dilaksanakan anggota Dewan terhadap kompetensi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah dalam melaksanakan tugas fungsinya.
- 2) Pengalaman di bidang organisasi, politik dan pemerintahan, pengaruh tingkat pendidikan informal yang dimiliki anggota Dewan terhadap kompetensi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah yang berhubungan erat dengan dunia politik praktis berdasarkan masa kerja dan pengalamannya terhadap pelaksanaan tugas dan fungsinya.

c. Informasi diperoleh dari:

- 1) Sumber informasi yang digunakan, tersedianya sumber informasi media yang diperlukan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah dalam menunjang pelaksanaan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah.
- 2) Keterbukaan menerima dan menyampaikan informasi, mengenai informasi yang dimiliki oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah memiliki kualitas dan dapat

dipergunakan untuk memecahkan permasalahan yang dihadapi dalam pelaksanaan fungsinya.

- 3) Intensitas dalam menyerap informasi. Informasi yang dimiliki oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah memiliki validitas (relevan atau sesuai) dengan permasalahan yang dihadapi dalam pelaksanaan fungsinya.

### **G. Waktu Penelitian**

Penelitian dilakukan pada bulan Agustus sampai dengan Desember 2013.

Adapun proses penelitian yang dilakukan mengikuti tahapan sebagai berikut :

#### **1. Penyiapan, Pengajuan, dan Seminar Proposal**

Tahap ini berlangsung selama 4 minggu. Kegiatan yang dilakukan antara lain mempersiapkan proposal penelitian yang berjumlah 3 bab untuk diajukan dan dipertahankan pada seminar proposal. Pada tahap ini juga dipersiapkan instrumen penelitian berupa pedoman wawancara.

#### **2. Tahap Persiapan**

Tahap ini dilaksanakan selama 2 minggu. Pada tahap persiapan, kegiatan yang dilakukan antara lain mengurus izin penelitian, membangun kepercayaan dengan informan penelitian, dan studi literatur lanjutan dalam rangka memperbaiki proposal penelitian.

### 3. Tahap Pengumpulan Data

Tahap ini berlangsung selama 6 minggu. Kegiatan yang dilakukan antara lain penelusuran dan pengkajian dokumen serta wawancara dengan informan penelitian.

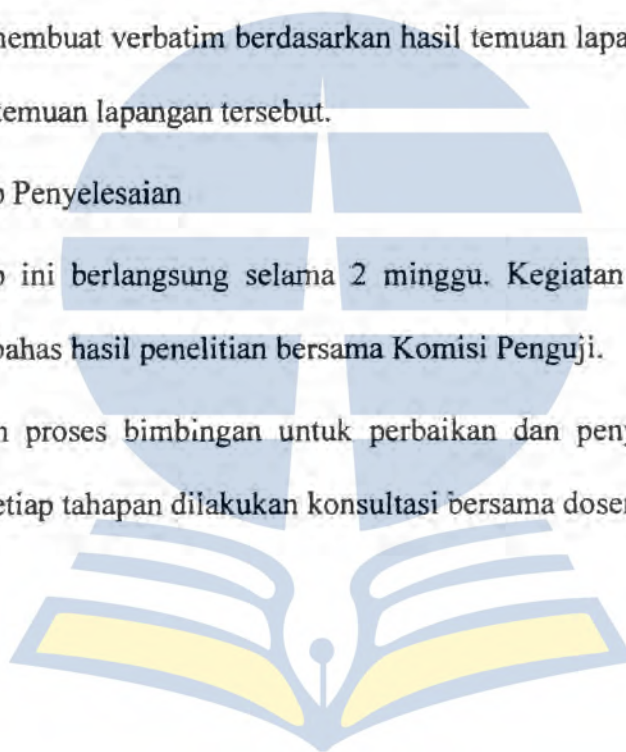
### 4. Tahap Pengolahan Data Hasil Penelitian

Tahap ini dilaksanakan selama 4 minggu. Kegiatan yang dilakukan antara lain membuat verbatim berdasarkan hasil temuan lapangan dan menganalisis hasil temuan lapangan tersebut.

### 5. Tahap Penyelesaian

Tahap ini berlangsung selama 2 minggu. Kegiatan yang dilakukan yaitu membahas hasil penelitian bersama Komisi Penguji.

Adapun proses bimbingan untuk perbaikan dan penyempurnaan penelitian dilakukan di setiap tahapan dilakukan konsultasi bersama dosen pembimbing.



## BAB IV

### PEMBAHASAN

#### A. Gambaran Umum Kabupaten Aceh Tengah

Kedatangan kaum kolonial Belanda sekitar tahun 1904, tidak terlepas dari potensi perkebunan Tanah Gayo yang sangat cocok untuk budidaya kopi Arabika, tembakau dan damar. Pada masa itu wilayah Aceh Tengah dijadikan *Onder Afdeeling Nordkus Atjeh* dengan Sigli sebagai ibukotanya. Dalam masa kolonial Belanda tersebut di kota Takengon didirikan sebuah perusahaan pengolahan kopi dan damar. Sejak saat itu pula kota Takengon mulai berkembang menjadi sebuah pusat pemasaran hasil bumi Dataran Tinggi Gayo, khususnya sayuran dan kopi.

Sebutan *Onder Afdeeling Takengon* di era kolonial Belanda, berubah menjadi *Gun* pada masa pendudukan Jepang (1942-1945). *Gun* dipimpin oleh Gunco. Setelah Kemerdekaan RI diproklamkan pada 17 Agustus 1945, sebutan tersebut berganti menjadi wilayah yang kemudian berubah lagi menjadi kabupaten.

Kabupaten Aceh Tengah berdiri tanggal 14 April 1948 berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1948 dan dikukuhkan kembali sebagai sebuah kabupaten pada tanggal 14 November 1956 melalui Undang-Undang Nomor 7 (Drt) Tahun 1956. Wilayahnya meliputi tiga kewedanaan yaitu Kewedanaan Takengon, Gayo Lues, dan Tanah Alas.



Sulitnya sarana transportasi dan didukung aspirasi masyarakat, akhirnya pada tahun 1974 Kabupaten Aceh Tengah dimekarkan menjadi Kabupaten Aceh Tengah dan Aceh Tenggara melalui Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1974. Kemudian pada 7 Januari 2004, Kabupaten Aceh Tengah kembali dimekarkan menjadi Kabupaten Aceh Tengah dan Bener Meriah dengan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2003. Ibu Kota Kabupaten Aceh Tengah tetap di Takengon, sementara ibu Kota Kabupaten Bener Meriah di Simpang Tiga Redelong.

Panorama pegunungan, bukit, serta kondisi alam yang masih asri dan kerap berselimut kabut, menjadikan pemandangan di Dataran Tinggi Gayo bak lukisan alam. Dilihat dari kejauhan saat kabut turun, sebuah kabupaten yang terletak di sepanjang Bukit Barisan itu seolah menyembul dari awan-awan yang melingkupinya. Kabupaten Aceh Tengah bagaikan “negeri di atas awan”. Rona wilayah yang didominasi pegunungan serta suhu udara yang sejuk memberi pesona tersendiri bagi daerah ini. Terdapat sebuah danau dengan nama Danau Laut Tawar yang dikitari gunung-gunung di tepi kota Takengon. Dari Danau Laut Tawar itu mengalir sebuah sungai Krueng Peusangan yang bermuara di Selat Malaka. Danau seluas 5.742 hektar itu selain sebagai objek wisata, juga merupakan sumber air minum bagi masyarakat yang ada di kota Takengon, serta sebagai sumber air bagi PLTA Peusangan I dan II.

Kabupaten yang berada di tengah-tengah Provinsi Aceh ini memiliki letak secara Geografis pada posisi  $40^{\circ}10''$ -  $40^{\circ}58''$  Lintang Utara dan  $96^{\circ}18''$ -  $96^{\circ}22''$  Bujur Timur. Luas daerah Kabupaten Aceh Tengah yang sebagian besar daerahnya

pegunungan adalah 4.318.39 Ha. Adapun batas-batas wilayah Kabupaten Aceh Tengah sebagai berikut:

- Sebelah Utara : Kabupaten Bener Meriah dan Kabupaten Bireuen
- Sebelah Selatan : Kabupaten Gayo Lues
- Sebelah Barat : Kabupaten Aceh Barat, Kab. Pidie, dan Kab. Nagan Raya
- Sebelah Timur : Kabupaten Aceh Timur

Secara administratif Kabupaten Aceh Tengah memiliki 14 Kecamatan dan 295 Desa/Kampung yang dapat dilihat pada tabel berikut:

**Tabel 4.1**  
**Nama Kecamatan dan Jumlah Kampung Setiap Kecamatan**

No	Kecamatan	Jumlah Kampung
1	Atu Lintang	11
2	Bebesen	28
3	Bies	12
4	Bintang	24
5	Celala	17
6	Jagong Jeget	10
7	Kebayakan	20
8	Ketol	25
9	Kute Panang	24
10	Linge	26
11	Laut Tawar	18
12	Pegasing	31
13	Rusip Antara	16
14	Silih Nara	33

Aceh tengah dikenal pula dengan sebutan “Negeri Antara” dengan kekayaan alam melimpah. Dari luas wilayahnya, 58,57 persen merupakan kasawan lindung, dan sisanya 41,43 persen menjadi kawasan budidaya. Topografi yang bergunung-gunung dan tanah yang subur memberikan keuntungan bagi usaha pertanian. Kabupaten ini memang masih menggantungkan ekonominya dari sektor pertanian dan perkebunan.

Kopi menjadi komoditas andalan utama Kabupaten Aceh Tengah. Luas perkebunan kopi mencapai 73.461 hektar yang tersebar di seluruh kecamatan dan umumnya merupakan perkebunan milik rakyat. Penanaman kopi mulai dikenal penduduk sejak zaman Belanda. Bahkan sebagian besar kebun kopi yang ada sekarang merupakan peninggalan perkebunan Belanda. Jenis kopi Arabika paling banyak ditanam oleh petani. Selain karena memang cocok tumbuh di daerah yang berhawa sejuk, harganya pun relatif lebih tinggi dibanding kopi jenis lain. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik Kabupaten Aceh Tengah tahun 2012 kopi bisa menghasilkan 4.649,62 ton. Hasil itu sebagian ada yang diekspor ke Amerika Serikat, Jepang, dan Belanda, serta sebagian dikirim ke Medan kemudian baru diekspor ke negara tujuan. Nilai ekspor kopi mencapai lebih dari 30.440.223 Dollar AS dalam setahun.

Ketinggian topografi Aceh Tengah yang bervariasi dari 100 meter hingga 2.500 meter dpl, di beberapa tempat dimungkinkan untuk ditanami tanaman pangan, seperti padi, palawija, dan hortikultura. Tanaman sayur-sayuran, palawija, dan hortikultura dapat tumbuh subur di daerah ini. Tanaman sayur-sayuran seperti kentang, tomat, cabai, dan kubis juga banyak dibudidayakan petani. Produksi kentang dipasarkan di tingkat lokal dan ke beberapa kota seperti Medan, Banda Aceh, bahkan

sudah ada yang diekspor ke Malaysia. Komoditas kentang juga sudah mulai diolah menjadi makanan ringan dalam bentuk keripik oleh beberapa industri rumah tangga.

Tanaman palawija yang banyak dibudidayakan antara lain kacang kedelai, kacang tanah, jagung, dan ubi jalar. Sedangkan komoditas buah-buahan yang diusahakan sebagai kegiatan sampingan adalah tanaman jeruk keprok, jeruk siam, alpokat, nanas, dan durian. Jeruk keprok menjadi produk unggulan.

## **B. Gambaran Umum Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK)**

### **Kabupaten Aceh Tengah**

Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah merupakan sarana bagi rakyat untuk mewujudkan kedaulatan rakyat di kabupaten Aceh Tengah dalam kerangka pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang sesuai dengan azas Pancasila. Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah merupakan representasi dari rakyat Kabupaten Aceh Tengah yang berjumlah 199.095 Jiwa.

Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah Periode 2009 - 2014 dipilih secara langsung oleh rakyat melalui proses Pemilihan Umum tahun 2009. Pada Pemilu 2009 calon anggota legislatif ditentukan berdasarkan nomor urut pada partai yang mengusung calon anggota legislatif, dimana hasil dari pemungutan suara pemilih partai tertentu akan dibagi berdasarkan nomor urut calon anggota legislatif pada partai tersebut.

Berdasarkan hasil Pemilihan Umum tahun 2009, Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah menghasilkan 29 anggota dewan dengan komposisi perolehan kursi berdasarkan partai peserta Pemilu adalah sebagai berikut:

**Tabel 4.2**  
**Hasil Peroleh Kursi Setiap Partai Pada Pemilihan Umum Tahun 2009**

NO	NAMA PARTAI	JUMLAH KURSI
1	Partai Demokrat	4
2	Partai Aceh	3
3	Partai Golongan Karya	3
4	Partai Hati Nurani Rakyat	2
5	Partai Amanat Nasional	2
6	Partai Patriot	2
7	Partai Kebangkitan Nasional Ulama	2
8	Partai Persatuan Daerah	2
9	Partai Persatuan Pembangunan	2
10	Partai Bulan Bintang	1
11	Partai Gerakan Indonesia Raya	1
12	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	1
13	Partai Keadilan Sejahtera	1
14	Partai Karya Peduli Bangsa	1
15	Partai Serikat Indonesia	1
16	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia	2
Jumlah		30

Ke-30 anggota dewan tersebut tergabung dalam 3 fraksi yaitu:

- Fraksi Demokrat terdiri dari 5 orang dimana partai yang tergabung didalamnya adalah Partai Demokrat dan Partai Serikat Indonesia.
- Fraksi Bawar Linge terdiri dari 14 orang anggota dimana partai yang tergabung didalamnya yaitu Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan, Partai Golongan Karya, Partai Aceh, Partai Persatuan Daerah, Partai Amanat Nasional, Partai Hati Nurani Rakyat, Partai Gerakan Indonesia Raya.

- Fraksi Keramat Mufakat yang terdiri dari 10 orang anggota merupakan fraksi gabungan antara beberapa partai yaitu Partai Patriot, Partai Kebangkitan Nasional Ulama, Partai Persatuan Pembangunan, Partai Karya Peduli Bangsa, Partai Bulan Bintang, Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia, dan Partai Keadilan Sejahtera.

Kemudian Alat Kelengkapan Dewan yang bersifat tetap dan dibentuk pada permulaan masa keanggotaannya. Sebagaimana yang telah diatur dalam Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Aceh Tengah Nomor 14 tahun 2010 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Aceh Tengah, Alat Kelengkapan Dewan terdiri dari:

#### **d. Pimpinan**

Adapun kepemimpinan DPRK Aceh Tengah pada periode 2009-2014 adalah:

Ketua : Zulkarnain

Wakil Ketua : Taqwa

: M. Nazar

#### **e. Komisi-Komisi**

Sebagaimana telah diatur dalam peraturan tata tertib, Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah memiliki 4 Komisi, dengan pembagian tugas sebagai berikut:

- Komisi A Bidang Pemerintahan. Tugas Komisi A meliputi Pemerintahan Umum, Ketertiban dan Keamanan, Catatan Sipil, Penerangan/ Pers,

Hukum/Perundang-undangan, Kepegawaian/ Aparatur, Perizinan, Politik, Organisasi Masyarakat dan Pertanahan. Komisi A diketuai oleh Wajadal Muna, SH.

- Komisi B Bidang Perekonomian. Tugas Komisi B meliputi Bidang Perekonomian yaitu Perindustrian dan Perdagangan, Pertanian, Perikanan, Perkebunan, Kehutanan, Pengadaan Pangan, Logistik, Koperasi, Pariwisata, Perhubungan, Kependudukan, Ketenagakerjaan, Transmigrasi, Pertambangan dan Energi, serta Dunia Usaha. Komisi B diketuai oleh Ir. Imaduddin.
- Komisi C Bidang Keuangan dan Pembangunan. Tugas Komisi C meliputi Keuangan Daerah, Perpajakan, Retribusi, Perbankan, Perusahaan Daerah, Perusahaan Patungan, Penanaman Modal, Aset Daerah, Pekerjaan Umum, Pemetaan, Tata Kota, Pertamanan, Kebersihan, Perumahan Rakyat, dan Lingkungan Hidup. Komisi C diketuai oleh Syirajuddin A.B.
- Komisi D Bidang Keistimewaan dan Kesejahteraan Rakyat. Tugas Komisi D meliputi Pendidikan, Ilmu Pengetahuan dan Teknologi, Agama, Adat, Kepemudaan dan Olah Raga, Kebudayaan, Sosial, Kesehatan, Keluarga Berencana dan Peranan Wanita, Pelaksanaan Syari'at Islam, Harta Agama (Baitul Maal) dan Wakaf, Dakwah, Keulamaan, Museum dan Cagar Budaya. Komisi D diketuai oleh M. Ridwan.

**f. Badan Musyawarah**

Badan ini bertugas untuk memberikan pertimbangan dan penetapan program kerja DPRK dan pelaksanaannya.

Ketua : Zulkarnain

Wakil Ketua : M. Nazar dan Taqwa

**g. Badan Anggaran**

Badan ini mempunyai tugas memberikan saran dan pendapat kepada Kepala Daerah dalam mempersiapkan RAPBD sebelum ditetapkan menjadi APBD.

Ketua : Zulkarnain

Wakil Ketua : M. Nazar dan Taqwa

**h. Badan Kehormatan,**

Badan ini merupakan alat kelengkapan Dewan yang memiliki tugas untuk mengamati, mengevaluasi kedisiplinan, etika dan moral para anggota DPRK dalam rangka menjaga martabat, kehormatan, citra, dan kredibilitas DPRK.

Ketua : Halidin

Wakil Ketua : H. M. Isa Tan

**i. Badan Legislasi**

Badan ini merupakan salah satu alat kelengkapan dewan yang memiliki tugas menyusun rancangan Program Legislasi Daerah dan Prioritas Rancangan Qanun di lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK).



Ketua : Ikhwanussufa

Wakil Ketua : Hasbullah

Sekretaris : Umar

Nama-nama Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Aceh Tengah periode 2009-2014, strata pendidikan, dan partai pada tabel dibawah ini.

**Tabel 4.3**  
**Nama-Nama Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Aceh Tengah Periode 2009-2014, Tingkat Pendidikan, Dan Partai Politik**

NO	NAMA	PENDIDIKAN	PARTAI
1	Zulkarnain	S1	Demokrat
2	Ismail, SE	S1	Demokrat
3	Arlina	SMU	Demokrat
4	Ikhwanussufa	S2	Demokrat
5	Hasbullah	SLTA	Partai Aceh
6	M. Nazar	SMA	Partai Aceh
7	Musa. AB	S1	Partai Aceh
8	Taqwa	SMA	Golkar
9	Drs. H. Samarnawan	S1 Hukum	Golkar
10	Ramianti	SLTA	Golkar
11	M. Isa Tan	SMA	Hanura
12	Ir. Imaduddin	S1	Hanura
13	Saib Nosarios	SLTA	PKPI
14	Wajadal Muna	S1 Hukum	PAN
15	Drs. Yurmiza Putra	S1	Partai Patriot
16	Ir. Amiruddin	S1 Teknik Sipil	Partai Patriot
17	Muchsin Hasan, S.Pdi	S1	PKNU
18	Samsuddin, S.Ag	S1	PKNU
19	Muhammad Ridwan	SMA	PPD
20	Arianto Gunawan	SLTA	PPD
21	Umar, SH	S1 Hukum	PPP

22	M. Alamsyah Yakub	SLTA	PPP
23	Hamdan, SE	S1	PBB
24	H. Zulkifli	SLTA	Gerindra
25	Sukurdi Iska	SLTA	PDI-P
26	Bardan Sahidi, S.Pd.I, M.Hum	S2	PKS
27	Budiyono, S.Hut	S1	PKPB
28	Halidin	SMA	PSI
29	M. Nasri, SE	S1	PKPI
30	Syirajuddin, AB	D3	PAN

### C. Kinerja Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Aceh Tengah

Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Aceh Tengah adalah lembaga perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota yang melaksanakan fungsi-fungsi Pemerintahan Daerah sebagai mitra sejajar Pemerintah Daerah. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 40 dan 41, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai unsur penyelenggara daerah memiliki fungsi antara lain:

1. Fungsi Legislasi, diwujudkan dalam membentuk Peraturan Daerah (Qanun) bersama-sama Pemerintah Daerah.
2. Fungsi Anggaran, diwujudkan dalam membahas, memberi persetujuan, atau tidak memberi persetujuan dan menetapkan APBD bersama Pemerintah Daerah.
3. Fungsi Pengawasan, diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang, Peraturan Perundangan yang ditetapkan oleh Pemerintah, Peraturan Daerah (Qanun), Peraturan Kepala Daerah, Keputusan Kepala Daerah, dan Kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah.

Namun dalam Bab ini penulis hanya menitikberatkan pembahasan pada dua hal pokok, yakni Analisis Fungsi Anggaran DPRD Aceh Tengah dan Analisis Fungsi Legislasi DPRD Aceh Tengah.

#### **D. Analisis Fungsi Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah**

Fungsi anggaran mempunyai peranan yang sangat penting dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat dan meningkatkan daya saing daerah.

Anggaran pada tingkat daerah (APBD) juga mempunyai hubungan yang signifikan dengan anggaran pada tingkat nasional (APBN), dimana sebagai alat untuk mengatasi ketimpangan fiskal vertikal atau proporsionalitas pendapatan produktif. Selain itu fungsi penganggaran juga mengatasi persoalan ketimpangan fiskal horizontal yakni membandingkan kebutuhan fiskal (*fiscal needs*) dengan kemampuan fiskal (*fiscal capacity*).

Dengan demikian maka fungsi anggaran Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) merupakan bentuk tanggung jawab pemerintah kepada rakyat dalam mengarahkan pembangunan sosial ekonomi serta menjalin kesinambungan dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat mengingat kebutuhan dan keinginan masyarakat yang tidak terbatas dan terus berkembang, sedangkan sumber daya yang ada terbatas. Hal ini sesuai dengan pernyataan Ketua Komisi C Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah sebagai berikut:

Penyusunan APBD adalah bentuk tanggung jawab kami dalam mengarahkan pembangunan sosial ekonomiberdasarkan prinsiptransparansi, akuntabel, efektif dan efisien.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Ketua Komisi C diatas, Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah telah mendasarkan pengelolaan keuangan daerah dengan prinsip transparansi yakni masyarakat memiliki hak dan akses yang sama untuk mengetahui proses anggaran, karena menyangkut aspirasi dan kepentingan masyarakat, terutama pemenuhan kebutuhan hidup masyarakat.

Kemudian prinsip akuntabilitas yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah memiliki tanggung jawab publik yang berarti proses penganggaran mulai dari perencanaan, penyusunan, dan pelaksanaan harus dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada masyarakat serta prinsip *value of money* yang terdiri dari 3 hal, yaitu:

- ekonomi, berkaitan dengan pemilikan dan penggunaan sumber daya dalam jumlah dan kualitas tertentu pada harga yang lebih murah.
- Efisien, penggunaan dana masyarakat harus dapat menghasilkan *output* yang maksimal (berdayaguna)
- Efektif, penggunaan anggaran harus mencapai target-target atau tujuan kepentingan umum.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Ketua Badan Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah dibawah ini:

Nantinya hasil dari penyusunan APBD ini bisa kita jadikan parameter sejauh mana kemandirian keuangan dan efektifitas dan efisiensi dalam merealisasikan pendapatan daerah, menjadi tolak ukur sejauh mana Pemerintah Daerah membelanjakan pendapatan daerah dan melihat perkembangan perolehan pendapatan dan pengeluaran selama setahun.

Berdasarkan wawancara diatas, Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah menjadikan penganggaran berdasarkan fungsinyasebagai tolak ukur dalam:

- a. Menilai kemandirian keuangan daerah dalam membiayai penyelenggaraan otonomi daerah
- b. Mengukur efektifitas dan efisiensi dalam merealisasikan pendapatan daerah
- c. Mengukur sejauhmana aktivitas Pemerintah Daerah dalam membelanjakan pendapatan daerahnya.
- d. Mengukur kontribusi masing-masing sumber pendapatan dalam pembentukan pendapatan daerah
- e. Melihat pertumbuhan/ perkembangan perolehan pendapan dan pengeluaran yang dilakukan selama periode waktu tertentu.

Selanjutnya berdasarkan wawancara dengan Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah diperoleh keterangan sebagai berikut:

Saya kira sudah sangat sesuai dengan Undang-Undang dan peraturan yang berlaku walaupun ada pertimbangan yang lain yakni kepentingan politik pada kegiatan anggaran DPRD.

Berdasarkan hasil wawancara dengan informan sebagaimana telah diuraikan di atas maka dapatlah dikatakan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah yang terlibat langsung dalam anggaran telah sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku, meskipun dalam praktiknya penyusunan anggaran masih dipengaruhi oleh kepentingan-kepentingan politik.

Kemudian dalam menetapkan APBD bersama Pemerintah Daerah, DPRD berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berlaku dan memiliki dasar hukum. Hal ini sesuai hasil wawancara dengan Ketua Komisi C dimana pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah bekerjasama dalam penyusunan APBD, sebagaimana kutipan berikut:

Kalau kita untuk pelaksanaan penyusunan APBD mengacu pada UU No. 32 Tahun 2004, di mana pemerintah daerah bersama-sama DPRD menyusun anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Ketua Komisi C ternyata bahwa fungsi DPRD terlibat langsung dengan pemerintah daerah. Hal ini sesuai dengan UU No. 32 Tahun 2004 yang isinya menyatakan bahwa pemerintah daerah dan anggota DPRD bersama-sama membuat Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

#### **a. Kebijakan Umum APBD dan PPAS**

RAPBD Kabupaten Aceh Tengah disusun dalam proses yang mengacu pada target kinerja sebagaimana diatur dalam Permendagri Nomor 58 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, di mana proses penyusunan dimulai dari penentuan kebijakan umum APBD. Dalam proses penyusunan ini diawali oleh pembahasan mengenai Prioritas Platform Anggota Sementara (PPAS) antara badan eksekutif dengan legislatif, PPAS sendiri merupakan program prioritas dan patokan maksimal anggaran yang diberikan kepada SKPD untuk setiap program dan kegiatan sebagai acuan dalam menyusun (RKA-SKPD). Berdasarkan hasil wawancara dengan Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah sebagai berikut:

Penyusunan Prioritas Platform Anggaran Sementara harus mengacu Ketentuan Umum Anggaran yang telah disepakati sebelumnya berdasarkan hasil Musrenbang serta pertimbangan-pertimbangan lainnya.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah diatas dalam proses penyusunan PPAS diperlukan adanya kesesuaian dengan Kebijakan Umum Anggaran (KUA), dimana KUA merupakan sasaran dan kebijakan Pemerintah Daerah dalam satu tahun anggaran yang menjadi petunjuk dan ketentuan umum yang disepakati sebagai pedoman penyusunan Rencana APBD dan Rencana Perubahan APBD. Hal ini merupakan landasan kebijakan umum pemerintah daerah dalam pelaksanaan APBD di Kabupaten Aceh Tengah yang berbasis kinerja. Selain itu KUA juga merupakan konsistensi dari RKPD. Untuk itu dalam proses pembahasan RKPD dengan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) seharusnya sudah mengarah pada substansi KUA itu sendiri, sebab aspirasi masyarakat dibawa oleh Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) sudah disampaikan pada saat penyusunan RKPD. Dengan kata lain, penjaringan aspirasi masyarakat yang dilakukan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah sebaiknya dilakukan sebelum penyusunan RKPD.

Dari petikan wawancara dengan Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah seperti yang terdapat di bawah ini:

Substansi KUA mencakup hal-hal yang sifatnya kebijakan umum dan tidak menjelaskan hal-hal yang sifatnya teknis sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Maka Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah telah menerapkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang

Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, substansi KUA mencakup hal-hal yang sifatnya kebijakan umum seperti:

- a. Gambaran perkembangan indikator ekonomi makro daerah pada tahun sebelumnya dan rencana target ekonomi makro pada tahun perencanaan.
- b. Asumsi dasar yang digunakan dalam APBD seperti laju inflasi, pertumbuhan PDRB dan asumsi-asumsi lainnya.
- c. Gambaran kebijakan perencanaan pendapatan daerah yang akan dilakukan pada tahun anggaran berkenaan dan target Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana perimbangan dan lain-lain pendapatan daerah yang sah serta upaya-upaya pemerintah dalam mencapai target.
- d. Kebijakan yang terkait dengan perencanaan belanja daerah, kebijakan pembangunan daerah, kendala yang dihadapi serta strategi dan prioritas pembangunan daerah yang disusun secara terintegrasi dengan kebijakan dan prioritas pembangunan nasional yang akan dilaksanakan di daerah.
- e. Kebijakan yang menggambarkan sisi defisit dan surplus anggaran daerah sebagai antisipasi terhadap kondisi pembiayaan daerah dalam rangka menyikapi tuntutan pembangunan daerah serta strategi pencapaiannya.

Kebijakan Umum APBD (KUA) merupakan langkah awal dalam tahapan perencanaan pembangunan yang menghasilkan dokumen yang memuat kebijakan-kebijakan bidang pendapatan, belanja, pembiayaan untuk periode 1 tahun. Adapun tujuan penyusunan Kebijakan Umum APBD adalah:



- a. Agar memperjelas capaian kinerja Pemerintah Daerah dalam satu tahun anggaran
- b. Mempermudah dalam penyusunan perencanaan operasional anggaran.
- c. Mempermudah pencapaian visi, misi, tujuan dan target sasaran yang telah ditetapkan dalam RPJMD serta dokumen perencanaan lainnya.
- d. Menjadi acuan dan pedoman dalam penyusunan APBD dan dasar penyusunan program atau kegiatan selama satu tahun anggaran.

Kemudian Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) yang mana adalah program prioritas dan patokan batas maksimal anggaran yang diberikan kepada SKPD untuk setiap program dan kegiatan sebagai acuan dalam menyusun (RKA-SKPD) yang berkesesuaian dengan KUA ditentukan prioritas dalam urusan wajib dan urusan pilihan. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Keuangan Antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota menegaskan bahwa urusan Pemerintahahan terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan (Pasal 6:2), sementara yang dimaksud dalam urusan wajib (Pasal 7:2) adalah meliputi:

- a. Pendidikan
- b. Kesehatan
- c. Lingkungan Hidup
- d. Pekerjaan Umum
- e. Penataan Ruang
- f. Perencanaan Pembangunan
- g. Perumahan
- h. Kepemudaan dan Olah Raga
- i. Penanaman Modal
- j. Koperasi dan Usaha Kecil Menengah
- k. Kependudukan dan Catatan Sipil

- l. Ketenagakerjaan
- m. Ketahanan Pangan
- n. Pemberdayaan Perempuan
- o. Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera
- p. Perhubungan
- q. Komunikasi dan Informatika
- r. Pertanahan
- s. Persatuan Bangsa dan Politik Dalam Negeri
- t. Otonomi Daerah, Pemerintahan Umum, Administrasi Keuangan Daerah, Perangkat Daerah, Kepegawaian dan Persandian.
- u. Pemberdayaan Masyarakat dan Desa
- v. Sosial
- w. Kebudayaan
- x. Statistik
- y. Kearsipan
- z. Perpustakaan

Sedangkan yang dimaksud dengan urusan pilihan sebagaimana ketentuan di atas (Pasal 7:4) meliputi:

- a. Kelautan
- b. Pertanian
- c. Kehutanan
- d. Energi dan Sumber Daya Mineral
- e. Pariwisata
- f. Industri
- g. Perdagangan
- h. Ketransmigrasian

Selanjutnya setelah penentuan prioritas urusan wajib dan urusan pilihan, ditentukan pula urutan program dalam masing-masing urusan pemerintahan (wajib dan pilihan).

Ruang lingkup dan sistematika perumusan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara didahului dengan latar belakang, tujuan dan dasar dari penyusunan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS), kemudian perumusan rencana pendapatan dan penerimaan pembiayaan daerah yang berisikan tentang target

pendapatan dan penerimaan pembiayaan daerah yang meliputi Pendapatan Asli Daerah (PAD), penerimaan dana perimbangan dan lain-lain pendapatan daerah yang sah serta sumber-sumber penerimaan pembiayaan berdasarkan kebijakan pendapatan daerah dalam KUA.

Berdasarkan pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, yang dimaksud dengan pendapatan daerah adalah hak pemerintah daerah yang diakui sebagai penambahan nilai kekayaan bersih, meliputi semua penerimaan uang melalui rekening kas umum daerah, yang menambah ekuitas dana, serta merupakan hak daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak perlu dibayar kembali oleh daerah. Pendapatan daerah terdiri dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan dan lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Dari wawancara yang dilakukan dengan Ketua Badan Anggaran seperti dibawah ini:

Penerimaan yang bersumber dari PAD masih didominasi Retribusi Daerah terutama dan Retribusi Pasar sedangkan sumber penerimaan PAD lainnya adalah Pajak Daerah, penerimaan bagi hasil laba BUMD serta lain-lain belum maksimal.

Dari pernyataan diatas bahwasanya penerimaan yang bersumber dari retribusi daerah, pajak daerah, dan bagi hasil laba BUMD belum memberikan kontribusi yang tinggi terhadap Pendapatan Asli Daerah (PAD) sehingga masih diperlukan upaya-upaya peningkatan yang lebih intensif dalam memaksimalkan sumber Pendapatan Asli Daerah.

Sementara berdasarkan penelitian sumber pendapatan daerah Kabupaten Aceh Tengah yang berasal dari dana perimbangan, sampai saat ini masih didominasi dari Dana Alokasi Umum (DAU), kemudian disusul dengan Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil Pajak/Bagi Hasil Bukan Pajak, sedangkan penerimaan yang bersumber dari lain-lain pendapatan daerah yang sah didominasi dari dana penyesuaian serta dana bagi hasil pajak dari provinsi.

Dari pengamatan penulis, permasalahan yang sering dihadapi dalam upaya peningkatan pendapatan daerah, terutama penerimaan dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) antara lain:

- a. Potensi sumber pendapatan asli daerah yang ada belum secara maksimal dilakukan pengelolaan dan pemungutan sumber PAD tersebut.
- b. Pengetahuan dan pemahaman masyarakat terhadap hak dan kewajiban sebagai warga negara/wajib pajak, wajib retribusi dan wajib iuran lainnya masih perlu ditingkatkan
- c. Peraturan daerah yang mengatur tentang Penerimaan Daerah masih banyak mengacu kepada peraturan yang lama. Oleh karena itu Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) perlu melakukan revisi terhadap beberapa Peraturan Daerah yang mengatur tentang penerimaan daerah dari sektor Pendapatan Asli Daerah.
- d. Kurangnya pemanfaatan dan pengembangan potensi sumber daya secara optimal
- e. Belum akuratnya data potensi objek pajak dan retribusi yang ada

- f. Kurangnya kemampuan Pemerintah Daerah dalam melihat sumber-sumber pendapatan baru

Pembahasan selanjutnya adalah perumusan prioritas belanja daerah yang berisi urutan prioritas penggunaan pendapatan dan sumber pembiayaan daerah yang akan dituangkan dalam anggaran belanja daerah, prioritas yang disusun berdasarkan urusan yang menjadi kewajiban daerah, baik urusan wajib maupun urusan pilihan yang dipilih.

Lalu penentuan plafon anggaran sementara berdasarkan urusan pemerintah dan program/ kegiatan. Plafon anggaran sementara berdasarkan urusan pemerintah berisikan plafon anggaran sementara masing-masing satuan kerja yang dituangkan secara deskriptif dan dalam bentuk tabulasi. Plafon anggaran berdasarkan program/ kegiatan berisikan plafon anggaran sementara berdasarkan program/kegiatan yang dituangkan secara deskriptif dan dalam bentuk tabulasi.

Terakhir adalah rencana pembiayaan daerah yang berisi target penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan daerah. Setiap kegiatan pembiayaan yang tercantum dalam APBD, khususnya pada Kabupaten Aceh Tengah adalah merupakan program yang diusulkan dalam Rencana Pembangunan Tahunan Daerah (RPTD). Kemudian perlu ditambahkan bahwa bila terdapat usulan dari kegiatan baru yang akan dilakukan maka hal ini disebabkan karena adanya aspirasi masyarakat yang perlu dikembangkan. Oleh karena itulah maka yang ditekankan dalam penelitian ini adalah yang berkaitan dengan fungsi anggaran Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) dalam penetapan anggaran pembiayaan.

Dalam pelaksanaan fungsi anggaran Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) ditinjau dari segi pembiayaan, khususnya di Kabupaten Aceh Tengah, maka salah satu faktor yang perlu ditekankan dalam penyusunan anggaran adalah perlunya pelaksanaan fungsi anggaran yang terkoordinasi, lebih efisien, dan dengan adanya pengawasan dalam penggunaan anggaran pembiayaan dalam pengelolaan pembangunan daerah. Hal ini sesuai dengan hasil wawancara Ketua Komisi C mengenai aspek-aspek yang perlu diperhatikan dalam pelaksanaan fungsi anggaran Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah yaitu :

Dalam pelaksanaan fungsi anggaran pembiayaan dana DPRD khususnya di Kabupaten Aceh Tengah maka terdapat beberapa aspek yang perlu ditindaklanjuti, yaitu bagaimana fungsi anggaran lebih terarah, terkoordinasi, lebih efisien dan tidak terlalu banyak pemborosan dalam pembiayaan.

Dari hasil wawancara yang dilakukan, maka dapatlah disimpulkan bahwa dalam pelaksanaan fungsi anggaran pembiayaan, salah satu aspek yang perlu diperhatikan adalah adanya pelaksanaan fungsi anggaran pembiayaan yang terarah, terkoordinir dan adanya efisiensi dalam pengeluaran pembiayaan. Kemudian wawancara selanjutnya dilakukan dengan Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah yaitu sebagai berikut:

Dalam UU yang sebagaimana telah diatur maka hal yang pertama dilakukan dalam penganggaran yaitu untuk pembiayaan di bidang pendidikan ditentukan 30% dan selebihnya digunakan untuk pembangunan kesehatan, infrastruktur, jalan, jembatan dan bangunan gedung.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Ketua Badan Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) mengenai jenis anggaran yang akan diusulkan dalam APBD untuk tahun 2013, yang menunjukkan bahwa tingkat persentase

anggaran di setiap bidang pembiayaan maka tingkat persentase pembiayaan tertinggi dalam APBD untuk tahun 2013 adalah disektor pendidikan. Hal ini disebabkan karena adanya ketetapan alokasi minimal sektor pendidikan yaitu sebesar 30% dan selebihnya digunakan untuk pembangunan infrastruktur daerah, pembangunan jalan dan jembatan, serta kesehatan. Kemudian dalam penyusunan anggaran pembiayaan yang sebagaimana telah dianggarkan dalam APBD, selalu dilakukan pengawasan yang ketat dari setiap jenis pengeluaran. Hal ini sesuai dengan hasil wawancara dengan Ketua Komisi C Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah sebagai berikut:

Penyusunan anggaran pembiayaan yang sebagaimana telah tercantum dalam APBD selalu dikelola dengan baik. Hal ini dapat dilihat dari setiap pembiayaan yang dikeluarkan selalu dilakukan pengawasan atau monitoring dari setiap jumlah dana yang akan dikeluarkan untuk pembiayaan dari masing-masing sektor.

Dari hasil wawancara tersebut di atas maka dapat disimpulkan bahwa penggunaan dana pembiayaan yang dikeluarkan dari masing-masing bidang seperti dalam pembiayaan program kesehatan gratis maupun untuk sektor pendidikan selalu dilakukan pengawasan dan monitoring dari setiap penggunaan dana pembiayaan dalam APBD.

Selanjutnya wawancara dengan Ketua Komisi C Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah, mengemukakan adanya efektivitas penggunaan dana pembiayaan yaitu :

Penggunaan dana pembiayaan sudah berjalan sesuai dengan program dalam APBD, di mana pembiayaan lebih banyak dikeluarkan pada program pendidikan gratis dan sisanya lebih banyak dialokasikan untuk pembangunan jalan dan jembatan.

Dari hasil wawancara dengan Ketua Komisi C Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah, bahwa penggunaan dana pembiayaan yang sebagaimana telah dianggarkan dalam APBD lebih banyak pada pembangunan infrastruktur. Selanjutnya dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan fungsi anggaran pada Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah sudah mengacu pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dan pelaksanaan penyusunan anggaran pembiayaan senantiasa dilakukan kerja sama antara pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) sebagai anggota legislatif dan selalu dilakukan rapat pembahasan dalam penyusunan anggaran pembiayaan di setiap bidang dalam APBD. Hal ini dapat di lihat dari hasil wawancara dengan Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) sebagai berikut:

Pelaksanaan penyusunan anggaran pembiayaan dari setiap bidang yang telah diprogramkan dalam APBD selalu dilakukan koordinasi antara pemerintah daerah dengan DPRD sebagai badan legislatif.

Kemudian akan disajikan pula hasil wawancara dengan Ketua Badan Musyawarah Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah mengenai pengelolaan sumber pembiayaan untuk pelaksanaan program APBD yaitu sebagai berikut:

Pengelolaan sumber pembiayaan telah dikeluarkan dengan baik, sebab sumber pembiayaan yang digunakan dalam membiayai program dalam APBD lebih banyak bersumber dari DAU dan DAK.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Badan Musyawarah Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah menunjukkan bahwa sumber pembiayaan yang berasal dari dana otonomi daerah di mana dalam pengelolaan penyusunan



sumber pembiayaan yang sebagaimana telah digunakan dalam membiayai program pembangunan di Kabupaten Aceh Tengah maka Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) yang dalam hal ini sebagai badan legislatif senantiasa melakukan pengawasan dalam penggunaan sumber-sumber pembiayaan.

Kemudian dalam melakukan pengawasan dari penggunaan dana pinjaman maka salah satu upaya yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) adalah penerapan anggaran berbasis kinerja atau *performance budgetting*. Hal ini sesuai dengan hasil wawancara dengan Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah sebagai berikut:

Salah satu upaya yang dilakukan oleh DPRK dalam melakukan fungsi sebagai pihak pengawas dalam penyusunan anggaran pembiayaan yaitu melakukan anggaran berbasis kinerja.

Berdasarkan hasil wawancara di atas maka dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan penyusunan anggaran pembiayaan adalah dengan menerapkan anggaran berbasis kinerja yaitu mengatur pembiayaan dalam standar APBD diantaranya:

- a. Aspek legal, bahwa setiap pembiayaan harus dapat ditunjukkan otoritas legalnya sehingga alur pembiayaan jelas dan dapat dimintai pertanggungjawaban.
- b. Aspek pengelolaan dan pertanggungjawaban dengan prinsip anggaran melindungi dan mencegah terjadinya pemborosan dalam pembiayaan.
- c. Aspek pengeluaran pembiayaan daerah harus berorientasi pada pencapaian visi, misi, tugas, sasaran, dan manfaat yang akan dicapai.

Fungsi dan peran Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) dalam menentukan jenis anggaran pembiayaan sebagaimana hasil wawancara dengan Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah yaitu:

Anggaran DPRK sesuai dengan regulasi mempunyai hak untuk duduk bersama-sama dalam menetapkan program anggaran pembiayaan dan selain itu menyetujui program pembiayaan.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) di atas maka dapatlah disimpulkan bahwa salah satu hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) dalam penyusunan anggaran pembiayaan adalah duduk bersama-sama dengan pemerintah daerah untuk menetapkan program anggaran pembiayaan dan selanjutnya menyetujui anggaran pembiayaan.

Kemudian dari hak Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) menetapkan dan menyetujui anggaran pembiayaan, khususnya di Kabupaten Aceh Tengah maka jenis pembiayaan yang dianggarkan untuk tahun 2013 ditekankan pada pembangunan fisik, seperti pembangunan jalan dan irigasi. Hal ini sesuai hasil wawancara dengan Wakil Ketua Badan Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah :

Adapun jenis pembiayaan yang dianggarkan lebih ditekankan dalam pembangunan fisik, seperti pembangunan jalan dan pengairan.

Berdasarkan hasil wawancara tersebut maka dapatlah disimpulkan bahwa jenis pembiayaan yang dianggarkan lebih ditekankan dalam pembangunan fisik, seperti jalan dan pengairan.

Kemudian cara dalam memasukkan jenis pembiayaan dalam penyusunan RAPBD sebagaimana hasil wawancara dengan Ketua Komisi C Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah yaitu sebagai berikut :

Cara yang dilakukan dalam memasukkan jenis pembiayaan dalam RAPBD adalah dengan menetapkan jenis kegiatan yang akan dibiayai dan selanjutnya mengusulkan, dan sebelum usulan jenis kegiatan yang akan dibiayai disetujui maka terlebih dahulu dilakukan penilaian kelayakan dan jika layak maka jenis pembiayaan disahkan dan dimasukkan dalam RAPBD.

Berdasarkan hasil wawancara sebagaimana telah dilakukan maka dapatlah disimpulkan bahwa cara memasukkan jenis program pembiayaan dalam RAPBD adalah diawali dengan fraksi-fraksi mengusulkan jenis kegiatan yang akan dibiayai dan fraksi yang mengusulkan berasal dari aspirasi masyarakat dan selanjutnya dilakukan penentuan kelayakan, jika layak maka Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) memasukkan program dalam RAPBD.

Kemudian KUA dan PPAS yang telah disepakati tersebut masing-masing dituangkan ke dalam Nota Kesepakatan Bersama antara Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh Tengah. Berdasarkan hasil penyusunan PPAS yang maka pemerintah daerah dan anggota DPRD membuat Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) di Kabupaten Aceh Tengah.

Selanjutnya berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan, hasil RKA-SKPD yang telah disusun oleh Kepala SKPD disampaikan kepada Pejabat Pengelola Keuangan Daerah (PPKD) dan selanjutnya dibahas oleh tim anggaran Pemerintah

Daerah. Pembahasan yang dilakukan oleh tim anggaran Pemerintah Daerah dilakukan untuk menelaah kesesuaian antara RKA-SKPD dengan KUA dan PPAS, prakiraan maju yang telah disetujui di tahun anggaran sebelumnya, dan dokumen perencanaan lainnya serta capaian kinerja, indikator kinerja, analisis standar belanja, standar satuan harga, dan standar pelayanan minimal.

Setelah pembahasan yang dilakukan oleh tim anggaran Pemerintah Daerah selesai dilakukan maka kemudian Pemerintah Daerah akan menyampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD.

Namun dari penelitian yang dilakukan, pada kenyataannya proses penyampaian Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) dari Kepala Daerah untuk dibahas bersama DPRK sering mengalami keterlambatan. Hal ini sangat menghambat jalannya roda pemerintahan mengingat bila pada proses penyampaian rancangan ini mengalami keterlambatan, maka dapat dipastikan ini akan menghambat proses-proses selanjutnya.

Kemudian perlu ditambahkan bahwa dalam penyusunan PPAS mengacu pada dokumen yang mencakup RPJPD, RPJMD, dan RKPD dikaitkan dengan penyusunan program dalam APBD. Hal ini sesuai dengan hasil wawancara dengan Ketua Badan Anggaran DPRK Aceh Tengah yaitu :

Penyusunan program dalam APBD yang mengacu pada kesesuaian dengan RKPD yang didasari ketentuan umum dan skala prioritas dengan rapat yang dihadiri oleh tokoh masyarakat dan pemerintah daerah di Kabupaten Aceh Tengah.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Ketua Komisi C Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah, maka penyusunan program APBD harus sejalan dengan skala prioritas dan ketentuan umum sebagaimana telah ditetapkan dalam Musrenbang. Hal ini akan dijadikan sebagai dasar penentuan skala prioritas dalam penyusunan RAPBD Kabupaten Aceh Tengah. Kemudian hasil wawancara lainnya dengan Wakil Ketua Ketua Komisi C Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah menyatakan bahwa :

Pelaksanaan penyusunan skala prioritas dalam penyusunan RAPBD adalah diawali untuk penyusunan RKPD selanjutnya dalam penyusunan RAPBD, APBD total – APBD, APBD pembukuan dan peraturan daerah tentang APBD di Kabupaten Aceh Tengah tahun 2013.

Dalam hubungannya dengan hasil wawancara dengan Ketua Komisi C mengenai langkah-langkah dalam penyusunan skala prioritas dalam penyusunan RAPBD maka prosedur dalam melakukan penyusunan RAPBD dapatlah dikatakan bahwa fungsi anggaran Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) dilihat dari segi belanja yang mengacu pada kesesuaian dengan RKPD. Namun fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) dalam penyusunan anggaran belanja daerah masih terdapat sejumlah hambatan-hambatan, di mana salah satu hambatan yang dialami yakni masih adanya perbedaan dalam penentuan skala prioritas dalam penentuan program APBD yang ditetapkan oleh pemerintah daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK). Hal ini sesuai hasil wawancara dengan Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah sebagai berikut :

Pelaksanaan penentuan skala prioritas dalam penyusunan program APBD seringkali berujung pada perdebatan alot, mungkin karena perbedaan visi dan persepsi tentang pembangunan Aceh Tengah yang seharusnya. Dan

kadangkala kami menemukan program yang diusulkan eksekutif melenceng dari hasil Musreimbang.

Dari hasil wawancara dengan Ketua Komisi C Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah yang menunjukkan bahwa dalam penyusunan anggaran seringkali terjadi perbedaan antara skala prioritas yang diprogramkan dengan program APBD. Hal ini disebabkan oleh karena adanya beberapa program yang diperlihatkan kurang sesuai dengan hasil Musreimbang. Menurut Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah :

Timbulnya perbedaan dalam penentuan skala prioritas dengan program RPKD yang disebabkan karena kurang tepatnya hasil musreimbang yang telah ditentukan dalam pelaksanaan perencanaan pembangunan.

Dari hasil wawancara dengan Ketua Komisi C Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) menunjukkan bahwa salah satu hambatan yang dialami oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah adalah penerimaan alokasi belanja yang telah dirinci dengan anggaran penerimaan PDRB. Berdasarkan hasil analisis fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) dalam penyusunan anggaran belanja Kabupaten Aceh Tengah yang menunjukkan bahwa pelaksanaan penyusunan anggaran yang dilakukan telah mengacu kepada kesesuaian RPKD dan sudah didasari pada skala prioritas. Namun dalam pelaksanaan penyusunan anggaran belanja yang telah dilakukan selama ini masih ada hambatan-hambatan yang dapat diuraikan sebagai berikut :

- a. Adapun perbedaan dalam penentuan skala prioritas dengan program RPKD, di mana salah satu faktor yang menyebabkan terjadinya perbedaan karena kurang tepatnya pelaksanaan Musrenbang di mana

dalam pelaksanaan Musrenbang masih kurang melibatkan tokoh-tokoh masyarakat setempat.

- b. Penyusunan anggaran belanja daerah masih terdapat hambatan di mana masih kurang tepatnya penyusunan anggaran belanja daerah. Hal ini disebabkan oleh penentuan prioritas alokasi belanja yang telah ditentukan belum sesuai dengan anggaran yang ditetapkan oleh pemerintah pusat.

Melihat dari hambatan yang telah diuraikan di atas maka perlu adanya solusi dalam memecahkan masalah, maka hal yang perlu dilakukan adalah tindakan perbaikan. Hal ini sesuai dengan pernyataan yang diucapkan oleh Ketua Komisi C Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah:

Setiapmasa anggaran yang diusulkanperlu dilakukan koordinasi dengan hasil usulan musrenbang, baik pada tingkat kampung, tingkat kecamatan, dan tingkat kabupaten.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Ketua Komisi C, maka dapatlah disimpulkan bahwa salah satu upaya yang dilakukan dalam mengatasi hambatan yang selama ini dihadapi adalah setiap anggaran yang diusulkan perlu dilakukan koordinasi dengan hasil musrenbang baik pada tingkat desa/kampung/kelurahan, tingkat kecamatan, hingga tingkat kabupaten.

Kemudian hasil wawancara lainnya dengan Ketua Badan Musyawarah Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah yaitu sebagai berikut :

Perbaikan penyusunan anggaran dapat dilakukan dengan adanya koordinasi yang baik antara Badan Legislatif dengan Badan Eksekutif pemerintah daerah khususnya di Kabupaten Aceh Tengah.

Dari hasil wawancara maka dapatlah disimpulkan bahwa dalam pelaksanaan penyusunan anggaran khususnya pada Badan Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah, maka salah satu upaya yang perlu dilakukan dalam pelaksanaan perbaikan adalah adanya koordinasi antara badan legislatif dan badan eksekutif pemerintah daerah di Kabupaten Aceh Tengah.

Berdasarkan hasil wawancara yang telah dilakukan di atas maka dapatlah disimpulkan bahwa dalam memperbaiki penyusunan anggaran maka perlu adanya koordinasi yang jelas dalam pelaksanaan musrenbang antara bupati dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah. Kemudian perlu ditambahkan bahwa dalam penyusunan anggaran maka perlu dilakukan evaluasi terhadap program pembangunan yang perlu diprioritaskan di mana penyusunan anggaran belanja daerah harus menyentuh isu krusial yang sedang berkembang di Kabupaten Aceh Tengah.

#### **b. Rancangan Peraturan Daerah Tentang APBD (Raperda APBD)**

Pada proses Rancangan Peraturan Daerah Tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (Raperda-APBD), Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) dan Pemerintah Daerah melewati tahapan-tahapan hingga pada akhirnya ditetapkan sebagai Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Tahapan tersebut antara lain sebagai berikut:



### 1) **Penyusunan Raperda APBD**

Berdasarkan RKA-SKPD yang telah ditetapkan oleh tim Pemerintah Daerah dan telah dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK), PPKD menyusun rancangan peraturan Kepala Daerah tentang APBD (Raperda APBD) beserta dokumen pendukungnya yang terdiri dari nota keuangan dan Rancangan APBD (RAPBD).

Kemudian Kepala Daerah menyampaikan Raperda APBD kepada Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) disertai penjelasan dan dokumen pendukung lainnya pada minggu pertama bulan Oktober tahun anggaran sebelumnya untuk dibahas dalam rangka memperoleh persetujuan bersama.

Pernyataan sesuai dengan pasal 120 Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) tentang Pembahasan dan Pengesahan APBD adalah sebagai berikut:

1. Kepala Daerah harus menyampaikan Rencana Peraturan Daerah tentang APBD disertai penjelasan dan dokumen pendukung lainnya selambat-lambatnya 3 bulan sebelum berakhirnya tahun anggaran.
2. Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) menyerahkan Raperda APBD kepada Badan Anggaran untuk memperoleh pendapatnya.
3. Pendapat Badan Anggaran diserahkan kepada komisi-komisi sebagai bahan pembahasan.

## **2) Sosialisasi Raperda Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD)**

Sebelum melakukan pembahasan Raperda APBD, Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) harus mensosialisasikan Raperda APBD terlebih dahulu, ini dilakukan guna memperoleh masukan-masukan dari rakyat. Hal tersebut juga dilakukan dalam rangka menuju tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) yang memiliki tiga pilar utama, yaitu transparansi dimana rakyat mendapatkan akses yang sama dalam memperoleh informasi Raperda APBD, akuntabilitas yakni Raperda APBD dapat dipertanggungjawabkan, serta prinsip partisipatif dimana rakyat dapat terlibat langsung dalam pembahasan Raperda APBD

## **3) Pembahasan Raperda APBD**

Pembahasan Raperda APBD dititikberatkan pada kesesuaian antara KUA dan PPAS dengan program dan kegiatan yang diusulkan dalam Raperda APBD. Pada Pasal 121 Tata Tertib DPRK tentang Pembahasan dan Pengesahan APBD yang mengatur tentang tata tertib pembahasan Raperda APBD yang berbunyi sebagai berikut:

1. Rapat kerja antara komisi dengan SKPD mitra kerja untuk menyepakati arah kebijakan umum anggaran dan prioritas serta plafon anggaran sementara untuk setiap program dan kegiatan pada setiap SKPD, dengan menggunakan RKPD sebagai dasar rujukan.

2. Rapat pembahasan internal setiap komisi untuk melakukan penajaman dan sinkronisasi antara program dan kegiatan pada setiap SKPD yang menjadi mitranya.
3. Pembahasan dan penetapan APBD yang didahului dengan penyampaian Raperda APBD beserta nota keuangannya oleh Bupati kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK).
4. RAPBD tahun anggaran berikutnya disahkan pada 30 November tahun anggaran sebelumnya.
5. RAPBD yang sudah disahkan bersama antara Bupati dan DPRD digunakan oleh TAPD sebagai dasar untuk menerbitkan Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) dan seluruh lampiran Raperda APBD dengan tetap berpedoman kepada perundang-undangan yang berlaku.
6. DPA selanjutnya diserahkan kepada DPRD paling lambat dua bulan setelah diundangkan dalam lembaran daerah sebagai acuan DPRD untuk melakukan fungsi pengawasan.

#### **4) Persetujuan Raperda APBD**

Sesuai dengan Pasal 121 Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) tentang Pembahasan dan Pengesahan APBD bahwasanya persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) dan Kepala Daerah terhadap Raperda APBD dilakukan selambat-lambatnya 1 (satu) bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan.

Atas dasar persetujuan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD maka Kepala Daerah kemudian menyiapkan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD yang selanjutnya disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri. Hal ini seperti diatur dalam Pasal 185 dan Pasal 187 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah Tentang Penjabaran APBD yang telah disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri berikutnya akan dievaluasi. Proses evaluasi ini bertujuan untuk mencapai keserasian antara kebijakan daerah dengan kebijakan nasional, keserasian antara kepentingan publik dan kepentingan aparatur serta meneliti sejauh mana APBK tidak bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan yang lebih tinggi, dan peraturan daerah lainnya.

Apabila Menteri Dalam Negeri menyatakan bahwa Raperda APBD dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD sudah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka Kepala Daerah dapat menetapkan Raperda APBD dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD menjadi Perda APBD dan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD. Penetapan tersebut dilakukan selambat-lambatnya tanggal 31 Desember tahun anggaran sebelumnya.

Untuk mewujudkan prinsip-prinsip dalam pengelolaan keuangan daerah yakni prinsip transparansi, akuntabilitas, dan partisipatif maka Pemerintah Daerah bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) mensosialisasikan Perda

APBD tersebut. Dengan adanya sosialisasi Perda APBD masyarakat mendapatkan haknya dalam memperoleh informasi tentang anggaran pendapatan dan belanja daerah serta masyarakat dapat membantu dalam pengawasan pelaksanaan APBD.

Namun dari hasil pengamatan penulis upaya Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) dalam mensosialisasikan Perda APBD belum maksimal, ini terindikasi dari rakyat yang hampir tidak pernah tahu tentang rencana pembangunan daerah dan besar dana yang dianggarkan. Hal ini dapat mengakibatkan terbukanya peluang terjadinya penyelewengan dana APBD oleh karena rakyat tidak turut serta dalam pengawasan pelaksanaan Perda APBD.

### **c. Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)**

Sejalan dengan perkembangan perekonomian nasional serta perjalanan waktu, kebutuhan masyarakat yang semakin meningkat serta permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah daerah yang semakin kompleks. Disisi lain sumber daya yang tersedia, terutama kemampuan keuangan daerah masih relatif terbatas, demikian pula dengan adanya beberapa keadaan yang sifatnya mendesak maka perlu dilakukan Perubahan APBD.

Perubahan APBD merupakan penyesuaian capaian target kinerja dan/atau prakiraan/rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang telah ditetapkan sebelumnya untuk dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan DPRK serta di tetapkan dengan perda. Dari kutipan wawancara dengan Ketua Komisi C berikut ini:

DPRK Aceh Tengah berpedoman pada Peraturan Mendagri Nomor 56 tahun 2007 dalam melakukan Perubahan APBK .

Dari pernyataan diatas maka DPRK dalam melakukan Perubahan APBD berpedoman pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah pada Pasal 154 ayat 1 bahwa Perubahan APBD dapat dilakukan apabila:

1. Perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi KUA
2. Keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antar unit organisasi, antar kegiatan dan antar jenis belanja
3. Keadaan yang menyebabkan saldo anggaran lebih tahun sebelumnya harus digunakan dalam tahun berjalan
4. Keadaan darurat
5. Keadaan luar biasa

Berdasarkan PP Mendagri diatas Perubahan APBD dapat dilakukan sepanjang memenuhi kriteria perubahan APBD, antara lain sebagai berikut:

- a. Perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi KUA, yaitu:
  - Perubahan asumsi ekonomi makro terhadap kemampuan fiskal daerah
  - Pelampauan atau tidak tercapainya proyeksi pendapatan daerah
  - Faktor yang menyebabkan terjadinya peningkatan belanja daerah

- Kebijakan pembiayaan yang harus dilakukan perubahan APBD
- b. Keadaan yang harus dilakukan pergeseran anggaran antara unit organisasi, antar kegiatan dan antar jenis belanja
- c. Penggunaan saldo anggaran lebih (SILPA) tahun sebelumnya antara lain untuk:
- Membayar bunga dan pokok utang dan atau obligasi
  - Mendanai kenaikan gaji dan tunjangan PNS
  - Mendanai kegiatan lanjutan (DPA-L)
  - Mendanai program dan kegiatan baru dengan kriteria harus diselesaikan sampai dengan batas akhir penyelesaian pembayaran dalam tahun anggaran yang berjalan
  - Mendanai kegiatan yang capaian target kinerjanya ditingkatkan dari yang telah ditetapkan semula dalam DPA-SKPD tahun anggaran berjalan yang dapat diselesaikan sampai dengan batas akhir penyelesaian pembayaran dalam tahun anggaran berjalan
- d. Keadaan darurat
- e. Keadaan luar biasa

**Tabel 4.4**  
**Target Perubahan Pendapatan Daerah Tahun Anggaran 2012:**

No	Uraian	Anggaran Sebelum Perubahan	Anggaran Setelah Perubahan	Bertambah / (Berkurang)
1	2	3	4	5
<b>1</b>	<b>PENDAPATAN</b>	<b>651.417.686.919</b>	<b>681.583.157.180</b>	<b>66.165.470.261</b>
	<b>Pendapatan Asli Daerah</b>	<b>23.465.442.790</b>	<b>66.378.694.707</b>	<b>42.913.251.917</b>
	1. Pajak Daerah	5.327.794.000	5.327.794.000	-
	2. Retribusi Daerah	11.682.648.000	13.523.579.200	1.840.931.200
	3. Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan	2.600.000.000	2.600.000.000	-
	4. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah	3.855.000.790	39.927.321.507	36.072.320.717
	5. Zakat, Infaq, Sadaqah dan harta agama lainnya		5.000.000.000	5.000.000.000
<b>1.2</b>	<b>Dana Perimbangan</b>	<b>526.848.517.434</b>	<b>527.956.676.053</b>	<b>1.108.158.619</b>
	1. Dana Bagi hasil pajak/ bukan pajak	30.878.263.434	31.986.422.053	1.108.158.619
	2. Dana Alokasi Umum	449.223.044.000	449.223.044.000	-
	3. Dana Alokasi Khusus	46.747.210.000	46.747.210.000	-
<b>1.3</b>	<b>Lain-Lain Pendapatan Yang Sah</b>	<b>65.103.726.695</b>	<b>87.247.786.420</b>	<b>22.144.059725</b>
	1. Pendapatan Hibah	-	-	-
	2. Dana Darurat	-	-	-
	3. Bagi Hasil Pajak Dari Prov. & Pemda Lainnya	9.454.790.334	10.498.666.989	1.043.876.655
	4. Dana Penyesuaian Otonomi Dan Otonomi Khusus	55.336.953.320	64.636.899.000	9.299.945.680
	5. Bantuan Keuangan	-	11.630.751.200	11.630.751.200



	Dari Prov. Atau Pemda Lainnya			
	6. Pendapatan Yang Sah Lainnya	311.983.041	481.469.231	169.486.190
<b>Jumlah Pendapatan</b>		<b>615.417.686.919</b>	<b>681.583.157.180</b>	<b>66.165.470.261</b>

#### d. Kelemahan Dalam Penyusunan KUA

Penulis juga mencoba menjabarkan beberapa kelemahan-kelemahan yang ditemui dalam penyusunan Anggaran berdasarkan penjabaran diatas, dari beberapa kelemahan yang ditemui antara lain adalah:

##### 1. Belum Efektif Dan Maksimal Dalam Penjaringan Aspirasi Masyarakat

Tujuan pembangunan adalah mewujudkan kesejahteraan rakyat, tujuan tersebut dapat dikatakan tercapai jika kebutuhan dasar rakyat dapat terpenuhi, oleh sebab itu rencana pembangunan daerah dan KUA diarahkan untuk memenuhi kebutuhan rakyat. Agar KUA dapat sesuai dengan kebutuhan rakyat maka dibutuhkanlah usaha dalam menjaring aspirasi rakyat, keseriusan pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) dalam menjaring aspirasi rakyat akan terlihat dari APBD yang dihasilkan.

Dalam beberapa kesempatan Pemerintah Daerah selalu mengklaim bahwasanya proses pembangunan selalu menitik beratkan pada partisipasi rakyat, klaim ini didasari pada proses perencanaan pembangunan yang dilaksanakan secara *bottom up* (dari bawah ke atas) melalui penyelenggaraan musyawarah rencana pembangunan di tingkat desa, kecamatan dan kabupaten/kota. Namun demikian klaim

tersebut layak dipertanyakan mengingat masih banyaknya protes rakyat terhadap rencana dan pelaksanaan pembangunan.

Dari masih banyaknya protes karena belum terjawabnya kebutuhan rakyat, dapat disimpulkan bahwasanya pelaksanaan penjangkaran aspirasi masyarakat belum efektif dan maksimal. Terdapat beberapa hal yang menyebabkan belum efektif dan maksimalnya penjangkaran aspirasi masyarakat, antara lain:

- a. Forum di tingkat kecamatan lebih banyak dihadiri oleh para tokoh dan Pemerintah Desa, kelompok rakyat kecil justru jarang terlibat dalam forum perencanaan pembangunan, walaupun mereka hadir umumnya mereka jarang memberikan pendapat, hal ini mungkin disebabkan oleh kurangnya kapasitas masyarakat itu sendiri.
- b. Terdapat keengganan rakyat untuk terlibat dalam forum partisipasi, hal ini disebabkan rakyat sering merasa kecewa karena program-program yang mereka usulkan dalam forum partisipasi tersebut tidak muncul dalam format APBD.
- c. Partisipasi masyarakat hanya sampai pada tingkat desa dan kecamatan, tidak adanya partisipasi dan pengawasan masyarakat pada forum-forum ditingkat selanjutnya.
- d. Rencana pembangunan yang diajukan rakyat di desa harus bertarung dengan rencana pembangunan sektoral yang dibawa oleh dinas-dinas di tingkat kabupaten/kota serta adanya kepentingan individu, kelompok

dan golongan yang menyebabkan tersingkirnya program-program yang diusulkan oleh rakyat bawah.

Faktor tersebut diatas menyebabkan kebijakan yang tertuang dalam KUA tidak lagi sesuai dengan kebutuhan rakyat, keadaan ini dibuktikan dengan tidak sesuainya antara alokasi dana APBD yang disetujui dengan dana APBD yang seharusnya dialokasikan untuk memenuhi kebutuhan tertentu.

## **2. Adanya Kepentingan Individu, Kelompok dan Golongan**

Adanya kepentingan individu, kelompok dan golongan dapat mendorong terjadinya kolusi antara Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) dan Pemerintah Daerah untuk menyusun KUA yang lebih mengakomodir kepentingan individu, kelompok dan golongan dengan mengorbankan kepentingan rakyat. Kebijakan dibidang pendapatan, belanja dan pembiayaan yang tertuang dalam KUA diarahkan pada kebijakan yang menguntungkan bagi individu, kelompok ataupun golongan tanpa memperhatikan dampak kebijakan tersebut bagi rakyat pada umumnya.

## **3. Penyusunan RPJMD dan Renstra-SKPD Yang Kurang Baik**

Kemampuan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) dan Pemerintah Daerah dalam penyusunan RPJMD dan Renstra-SKPD yang kurang baik dalam arti RPJMD dan Renstra-SKPD disusun tidak berdasarkan kebutuhan rakyat, melainkan hanya dianggap sebagai pelaksanaan kewajiban administratif, setiap terjadi pergantian Kepala Daerah rencana pembangunan dan berbagai kebijakan juga ikut

berubah sehingga menyebabkan arah pembangunan yang kurang jelas dan sulit dalam mencapai kesinambungan pembangunan, serta KUA yang sudah disusun berdasarkan RKPD yang merupakan penjabaran RPJMD tidak mencerminkan kebutuhan rakyat.

#### **4. Kurangnya Kapasitas Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Dalam Merumuskan KUA**

Persyaratan untuk menjadi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) yang terlalu ringan dan kurangnya pembekalan yang diberikan oleh partai yang mengusung mereka menyebabkan kurangnya kapasitas Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) dalam melaksanakan fungsinya, tidak hanya di Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK), kurangnya kapasitas SDM juga terjadi di Pemerintahan Daerah terkait dengan fungsi anggaran khususnya penyusunan KUA, meskipun Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) melakukan penjangkaran aspirasi rakyat dengan serius namun kurangnya kapasitas Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) dalam merumuskan KUA akan menyebabkan penyusunan KUA tidak sesuai dengan masukan rakyat serta penyusunan KUA yang tidak sesuai dengan arah pembangunan daerah.

## **e. Kelemahan Dalam Penyusunan PPAS**

### **1. Kurangnya Data Pendukung.**

Dalam penyusunan PPAS diperlukan berbagai data pendukung untuk menunjang penyusunan platform anggaran, masih adanya beberapa data pendukung yang belum memadai antara lain seperti:

- a. Belum adanya keterkaitan dan konsistensi diantara dokumen perencanaan pembangunan, misalnya perencanaan strategi SKPD harus mempedomani RPJMD dan SKPD merupakan penjabaran RPJMD yang diselaraskan dengan tugas pokok dan fungsi SKPD yang bersangkutan.
- b. Penyusunan KUA yang kurang baik
- c. Kurangnya masukan dari rakyat mengenai urutan prioritas kebutuhan rakyat, yang disebabkan oleh tidak diikut sertakannya masyarakat dalam forum pembangunan, atau keengganan masyarakat itu sendiri untuk berpartisipasi pada forum-forum pembangunan
- d. Kurangnya dukungan data terhadap kondisi saat ini dan target yang akan di capai
- e. Belum memiliki rencana tata ruang yang baik sehingga penyusunan PPAS cenderung terkesan dipaksakan.
- f. Masukan-masukan dari rakyat mengenai urutan prioritas kebutuhan rakyat yang belum sepenuhnya terwakili, mendengar masukan-masukan dari rakyat mutlak harus dilakukan mengingat prioritas kebutuhan satu daerah dengan daerah lain berbeda satu sama lain dan semestinya pula

sebagai anggota dewan yang mewakili rakyat mau mendengar keluh kesah dan kebutuhan rakyat.

- g. Laporan studi-studi penunjang seperti studi kelayakan ekonomi, studi kelayakan lingkungan dan lain-lain yang belum terpenuhi.
- h. Standart cost, penggelembungan (*mark up*) nilai anggaran adalah modus yang sangat sering digunakan. Dengan melakukan penggelembungan nilai anggaran, oknum-oknum tertentu akan mendapat keuntungan sebesar selisih antara nilai anggaran yang diajukan dengan realisasi belanja ketika APBD dilaksanakan. Hal ini sangat mungkin terjadi mengingat masih kurangnya kapasitas Anggota DPRK Aceh Tengah dan belum maksimalnya melibatkan tenaga ahli dalam merumuskan kualitas dan harga satuan barang (*standart cost*).

## **2. Kurangnya Kapasitas dan Latar Belakang Pendidikan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK)**

Kapasitas dan latar belakang pendidikan yang rendah serta terbatasnya data-data pendukung yang dapat membantu dalam penyusunan PPAS menyebabkan PPAS yang disusun tidak mencerminkan prioritas kebutuhan rakyat dan penggelembungan (*mark up*) nilai anggaran sementara tidak dapat teridentifikasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK).

### **3. Adanya Kepentingan Individu, Kelompok dan Golongan**

Adanya kepentingan individu, kelompok dan golongan menyebabkan prioritas program kurang mengakomodir kebutuhan rakyat.

## **E. Analisis Kinerja Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK)**

### **Aceh Tengah Terhadap Legislasi**

Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut :

- a. Membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. Menetapkan APBD bersama dengan kepala daerah;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, keputusan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah; kerjasama antar daerah, dan kerjasama dengan pihak swasta;
- d. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah;
- e. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur;

- f. Meminta laporan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan desentralisasi.

Dalam kedudukannya untuk menjalankan fungsi legislasi, Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah memegang kekuasaan untuk membentuk peraturan daerah, dimana usulan rancangan peraturan daerah tersebut dapat berasal dari Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) sendiri. Rancangan peraturan daerah yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) disampaikan secara tertulis oleh pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) kepada pemerintah daerah setelah sebelumnya selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari sebelum rancangan tersebut dibahas dalam rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK), disampaikan dulu kepada seluruh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK). Hasil ahir dari rancangan peraturan daerah ini adalah adanya persetujuan bersama antara Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) dan kepala daerah atas rancangan yang dibuat.

Hal tersebut membawa kepada pemahaman pada prosedur yang harus dilalui dalam membuat dan mengusulkan peraturan daerah. Dengan proses yang demikian tersebut, tentunya Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) akan bekerja dan memproduk peraturan perundang-undangan dalam bentuk Perda sebagai implementasi tugas Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK). Meski begitu, apakah proses dan prosedur yang dilalui Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) hanya berpatok pada prosedur formal tersebut, Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah menjelaskan bahwa :



Proses formal pembuatan peraturan perundang-undangan yang menjadi kewenangan DPRK memang sudah tergambar sebagaimana ketentuan yang ada, namun DPRK juga menyadari bahwa karena materi perda itu menyangkut pengaturan permasalahan masyarakat Kabupaten Aceh Tengah, maka semangat yang harus dirumuskan dalam pembuatannya juga harus selaras dengan kepentingan masyarakat di Kabupaten Aceh Tengah.

Dari penjelasan di atas, tidak tergambar dengan jelas atas uraian yang dimaksud apakah Perda itu harus sesuai dengan kehendak masyarakat Kabupaten Aceh Tengah, karena untuk mengetahui kehendak masyarakat diperlukan seperangkat proses yang harus dilalui, apakah melalui *hearing*, dialog, penggalan informasi, termasuk penelitian, atau hanya cukup membayangkan tentang kebutuhan masyarakat akan substansi yang harus diatur dalam Perda. Kalau yang dimaksud proses memahami semangat masyarakat itu diwujudkan dalam bentuk *hearing*, dialog, penggalan informasi, termasuk penelitian, maka akan ada seperangkat proses yang akan dilakukan DPRK dalam pembuatan peraturan perundang-undangan. Dan hal ini akan ada proses pertanggungjawaban akademik dari yang telah dilakukannya itu.

Menurut pengamatan penulis, sifat monopoli kekuasaan dalam tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) sangat dominan, tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah tidak memberikan ruang bagi pelibatan publik dalam penyusunan dan pengesahan rancangan Peraturan Daerah. Hal itu bisa dilihat dari tidak adanya satu kalimatpun yang menjamin keterlibatan publik dalam setiap tahapan proses pengesahan peraturan daerah, sehingga kalau mekanisme formal sebagaimana yang diatur dalam tata tertib ini dijadikan pedoman secara tekstual maka justru pelibatan publik akan menjadi tertutup. Sehingga penting untuk

mengetahui pemahaman anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah tentang fungsi legislasi apakah hanya sebatas formal-tekstual atau ada pemahaman yang lebih substansial.

Dari uraian informan, sebagian besar anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah memahami dengan baik Legal Drafting melalui pelatihan-pelatihan Legal Drafting baik yang dilakukan di tingkat pusat, propinsi, maupun kabupaten. Namun pemahaman tersebut belum pernah teraplikasikan dalam pembuatan suatu draft Rancangan Peraturan Daerah inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah.

Menurut Ketua Komisi A Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah, pemahaman anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) terhadap Legal Drafting didapatkan dari pelatihan-pelatihan legal drafting yang diadakan di tingkat daerah, propinsi, maupun pusat namun belum sampai pada taraf kemampuan teknis pembuatan draf rancangan Peraturan Daerah, melainkan hanya sebatas pada pemahaman akan tahapan proses pembuatan Peraturan Daerah.

Selain pemahaman anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah tentang Legal Drafting sebatas demikian, pada umumnya anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah belum memahami semangat perubahan konstitusi yang telah menggeser kekuasaan legislasi kepada lembaga Legislatif, bahkan terhadap perubahan konstitusi tersebut anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah belum dapat memaknainya. Sehingga perubahan konstitusi yang kemudian diikuti dengan perubahan beberapa

peraturan perundang-undangan tersebut tidak berdampak pada peningkatan produktivitas Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) dalam memproduksi Rancangan Peraturan Daerah.

Pemahaman anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah tentang fungsi Peraturan Daerah juga beragam, namun mayoritas berpendapat bahwa Peraturan Daerah berfungsi untuk mengatur masyarakat. Selain pendapat mayoritas demikian sebagian anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah juga memahami fungsi Peraturan Daerah sebagai bentuk perlindungan hukum terhadap hak-hak masyarakat, sebagaimana pemaparan BS sebagai berikut :

Rancangan Peraturan Daerah seharusnya memberikan perlindungan hukum terhadap hak-hak rakyat dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat bukan hanya untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah yang memahami bahwa Peraturan Daerah seharusnya menjadi alat untuk melakukan perubahan sosial dan pemberdayaan masyarakat bahkan tidak ada.

Terhadap isi yang seharusnya ada dalam Peraturan Daerah, mayoritas anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah mengatakan seharusnya muatan yang terkandung didalam Peraturan Daerah adalah tentang Kepentingan Rakyat. Sedangkan pemahaman tentang prinsip-prinsip penyusunan Peraturan Daerah para anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah pada umumnya memahami penyusunan Peraturan Daerah cukup dilakukan oleh para anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah karena mereka telah mewakili rakyat. Hanya sebagian kecil saja yang memahami bahwa Penyusunan Peraturan Daerah harus melibatkan partisipasi masyarakat.

Dari hasil Penelitian dapat diketahui bahwa tingkat pemahaman para anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah terhadap fungsi Legislasi berpengaruh terhadap produktivitas Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah dalam melahirkan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah.

Demikian juga pemahaman para anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah terhadap perubahan konstitusi yang telah menggeser kekuasaan Legislasi kepada Lembaga Legislatif sangat mempengaruhi inisiatif perubahan yang dimiliki oleh para anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah. Sampai hari ini peran anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah dalam pelaksanaan fungsi Legislasi tidak ubahnya seperti yang pernah terjadi di zaman Orde Baru ketika belum ada perubahan konstitusi hanya sebatas membahas dan mengesahkan Rancangan Peraturan Daerah.

Para anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah pada umumnya memahami fungsi Peraturan Daerah hanya sebatas untuk mengatur masyarakat. Sedangkan fungsi strategis lainnya misalnya fungsi perlindungan terhadap hak-hak rakyat, fungsi perubahan sosial, dan fungsi pemberdayaan masyarakat hanya dipahami oleh minoritas anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah. Pemahaman demikian menjadikan mayoritas Peraturan Daerah Aceh Tengah hanya dijadikan sebagai legitimasi yuridis untuk melakukan "Pungutan" kepada masyarakat atas nama pajak dan retribusi. Sedangkan Peraturan Daerah yang mempunyai orientasi memberikan perlindungan terhadap hak-

hak rakyat, memberdayakan masyarakat, dan melakukan perubahan terhadap sistem pemerintahan ke arah yang *good governance* belum direspon secara positif baik oleh Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah.

Pada umumnya mayoritas anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah berpendapat bahwa seharusnya isi dari suatu rancangan Peraturan Daerah adalah menyangkut kepentingan rakyat, namun ketika memahami prinsip penyusunan Peraturan Daerah mayoritas anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) menjawab cukup disusun oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK), dengan beragam alasan. Sebagian mengemukakan bahwa Penyusunan Peraturan Daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) lebih efektif dan efisien, sebagian lagi menjawab bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) sudah dipilih oleh rakyat untuk mewakili sehingga sudah sah apabila Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) yang menyusun Peraturan Daerah tanpa keterlibatan rakyat.

Pemahaman tentang prinsip penyusunan Peraturan Daerah sangat mempengaruhi isi dari suatu Peraturan Daerah. Mahfudz, MD mengemukakan tesisnya dalam bukunya "Politik Hukum Indonesia" bahwa proses penyusunan Peraturan Perundang-Undangan yang tertutup akan melahirkan produk hukum yang "Represif", sedangkan Proses Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan yang terbuka dan partisipatif akan melahirkan produk hukum yang "responsif" terhadap kepentingan Publik. Akibat pemahaman para anggota DPRK seperti paparan diatas menyebabkan produk hukum berupa Peraturan Daerah di Aceh Tengah lebih banyak

yang berkarakter “Represif” atau hanya sebagai alat pemaksa kepatuhan publik dalam hal melaksanakan kewajiban kepada negara bukan dalam rangka perlindungan kepentingan publik. Proses penyusunan Peraturan Daerah yang tertutup dari keterlibatan publik selalu menghasilkan produk hukum yang merugikan masyarakat.

Belum ada standart baku mengenai ukuran kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) dalam melaksanakan salah satu tugas dan fungsinya, yaitu fungsi legislasi, dimana legislasi itu sendiri adalah produk politik yang menjadi pilihan kebijakan dalam menentukan arah permasalahan kalau itu sudah dalam bentuk Perda.

Peraturan perundang-undangan yang baik adalah yang mampu membaca perubahan-perubahan yang akan terjadi, peraturan perundang-undangan tersebut harus responsif atas tuntutan masyarakat. Karena masyarakat yang nantinya akan dikenai dalam pengaturan itu, maka bagaimanapun juga semangatnya harus sesuai dengan kehendak masyarakat.

Indikator kinerja Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) dalam pelaksanaan fungsi legislasi dapat dilihat dari 2 (dua) hal yaitu produktivitas dalam menyusun draft rancangan peraturan daerah dan pelibatan publik terutama yang terkena dampak dari peraturan yang diagendakan. Produktivitas menyangkut respon Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) terhadap kebutuhan hukum masyarakat yang kemudian diwujudkan dalam bentuk draft rancangan peraturan daerah yang menjadi inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) dan keterlibatan publik menyangkut isi dari Rancangan Peraturan Daerah yang tidak

boleh merugikan masyarakat namun justru harus mampu menjamin pemenuhan hak-hak masyarakat.

Menurut pengamatan penulis dan hasil wawancara mendalam dengan beberapa anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah, semua Rancangan Peraturan Daerah Aceh Tengah baik yang telah disahkan maupun yang sedang dalam proses pembahasan di Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah berasal dari inisiatif Pemerintah Kabupaten Aceh Tengah, belum ada yang berasal dari inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah.

Hal ini menunjukkan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) belum memahami dan memaknai semangat dari perubahan konstitusional yang terjadi pasca reformasi melalui amandemen UUD 1945 yang memberikan kekuasaan legislasi kepada Legislatif. Perubahan konstitusional tersebut belum mampu mendorong produktivitas Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah dalam menggunakan hak inisiatifnya dalam pembuatan Rancangan Peraturan Daerah.

Selain anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah tidak mempunyai inisiatif dalam mengusulkan Rancangan Peraturan Daerah, inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) untuk mensosialisasikan dan melibatkan partisipasi rakyat dalam pembahasan Rancangan Peraturan Daerah juga sangat minim, pembahasan Rancangan Peraturan Daerah mayoritas tanpa proses

sosialisasi dan keterlibatan masyarakat yang kemudian berdampak pada proses pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tanpa keterlibatan masyarakat.

Peraturan daerah yang disusun tanpa melibatkan masyarakat akan berdampak pada “ketidaksukarelaan” masyarakat dalam melaksanakan kewajibannya, akhirnya masyarakat melaksanakan kewajibannya hanya karena ancaman sanksi bukan karena kesadaran hukum masyarakat, karena masyarakat tidak merasa memiliki Peraturan Daerah yang telah dibuat. Akhirnya dalam kondisi demikian antara rakyat dan negara tertanam benih-benih ketidakpuasan dan ketidakpercayaan (krisis kepercayaan) yang suatu saat apabila terakumulasi secara luas akan meledak dan menghancurkan sendi-sendi kehidupan bernegara.

Selain inisiatif membuat Rancangan Peraturan Daerah serta inisiatif mensosialisasikan dan melibatkan rakyat dalam pembahasan Rancangan Peraturan Daerah yang tidak dimiliki oleh Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah, inisiatif untuk memasukkan ide-ide pembaharuan sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah ke dalam Rancangan Peraturan Daerah juga hampir-hampir tidak dapat kita temukan. Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah hanya “mengamini” saja alur kepentingan yang dimasukkan oleh Pemerintah Aceh Tengah dalam Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan oleh Pemerintah Kabupaten Aceh Tengah tanpa ada inisiatif untuk mengisi ide-ide pembaharuan dalam Rancangan Peraturan Daerah tersebut, sehingga tidak mengherankan bila yang kita lihat bukan perkembangan yang mengarah pada peningkatan kualitas pelayanan publik namun justru kemerosotan di bidang itu.



Menurut hasil penelitian penulis ada beberapa kendala yang mempengaruhi produktivitas Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) dalam pembuatan Rancangan Peraturan Daerah, yaitu :

### **1. Faktor Kapasitas Individual Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah.**

Hal ini terkait dengan kapasitas anggota dewan yang dimaksud di mana dari ke 30 anggota dewan yang ada mayoritas dengan berlatar pendidikan hukum yang sangat minim, terlebih pembuatan produk hukum sangat membutuhkan kecermatan dan kepiawaian seseorang dalam membuat aturan yang akan diterapkan pada skala pemerintahan daerah tersebut. Dengan kemampuan yang minim tersebut dapat dilihat pada produk yang diciptakannya. Bagaimana memproduksi aturan yang efektif dan mempunyai daya efektifitas yang dapat menjawab kebutuhan masyarakat daerah menjadi hal yang sulit ditemui. Terungkap berkaitan dengan kapasitas anggota dewan ini dalam membuat produk hukum sebagaimana disampaikan salah seorang informan berikut :

Bahwa apa bisa mereka membuat aturan hukum, kalau sebelumnya pun ia hanya berprofesi jadi ibu rumah tangga atau ada juga pengangguran. Bagaimana mungkin anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) tersebut dapat menghasilkan, apalagi mempunyai inisiatif untuk membuat aturan yang betul-betul diharapkan oleh masyarakat.

### **2. Latar belakang Pendidikan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah**

Selain pada kapasitas, faktor latar belakang keilmuan dan latar belakang pekerjaan menjadi catatan tersendiri dalam melihat kendala Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah dalam melaksanakan fungsi legislasinya. Dari 30 anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah periode 2009-2014 yang berlatar belakang pendidikan hukum hanya 1 orang. Lebih dari setengahnya belum berpendidikan sarjana.

**Tabel. 4.5**  
**Persentase Anggota DPRK Berdasar Latar Belakang Pendidikan**

No	Anggota DPRK Berdasar Latar Belakang Pendidikan	Jumlah	Persentase
1	Pendidikan setara sarjana dengan latar belakang bidang Hukum	1	3 %
2	Pendidikan setara sarjana dengan latar belakang non Hukum	12	40 %
3	Pendidikan dibawah sarjana	17	57 %

Data diolah dari berbagai sumber

### 3. Kemauan

Kapasitas yang kurang dan latar belakang yang rendah sebetulnya bukan faktor utama kendala Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah dalam menjalankan kekuasaan legislasinya selama punya kemauan yang tinggi untuk belajar dan terus meng *up grade* diri dengan informasi yang selalu terbaru. Namun demikian harapan ini hanya tinggal harapan mana kala dengan kemampuan yang minim tersebut tidak diimbangi dengan kemauan belajar yang tinggi demi pelaksanaan tugas dan fungsinya. Dalam forum-

forum penggalan aspirasi dimasyarakatpun, tidak jarang proses yang dilakukannya cenderung sangat tertutup. Dengan indikasi selalu yang dilibatkan adalah konstituen masing-masing partai. Hal ini dapat dilihat dari daftar hadir dan undangan yang dibuat serta pengakuan orang-orang yang dianggap capable, tetapi tidak pernah dilibatkan proses pengambilan keputusan.

#### **4. Faktor Institusional.**

- a. Selain faktor invidual, yang menjadi kendala bagi Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) dalam memproduksi Rancangan Peraturan Daerah adalah faktor institusional. Faktor ini meliputi, Tidak adanya inisiatif membentuk Badan Legislasi Daerah (BALEGDA). Badan Legislasi Daerah yang sebenarnya telah diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPD, DPR, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, namun hal ini belum menjadi faktor penggerak bagi munculnya produk hukum buatan DPRK yang berkualitas. BALEGDA dimaksudkan untuk melaksanakan proyeksi dalam bidang perundang-undangan yang dibuat oleh DPRK. Dengan tidak ada BALEGDA ini dipastikan pembuatan legislasi di daerah tidak terencana serta lebih berproyeksi hal hal yang sifatnya jangka pendek. Perda yang dihasilkannya pun tidak cukup mampu menjangkau kejadian-kejadian yang akan datang yang akan menjadi perhatian publik luas.

- b. Tidak punya data base permasalahan pemerintahan. Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah tidak dilengkapi dengan seperangkat data base pemerintahan. Hal ini diakui sendiri oleh Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah :

Jadi tidak semua data yang kami butuhkan diberikannya serta merta pada saat itu, sehingga kami harus bekerja dengan data yang minim, apalagi kalau menyangkut permasalahan yang akan dapat menurunkan reputasi dinas tersebut. Tidak jarang data tersebut dikeluarkan setelah terungkap di media massa.

## 5. Budaya Politik

Perilaku politik Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) yang merupakan kendala eksternal karena hal tersebut merupakan perilaku yang sudah menginstitutional di Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK). Dengan kondisi budaya politik demikian sulit apabila ada anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) yang kemudian punya inisiasi untuk melakukan upaya-upaya politik yang terhormat menjadi tidak berdaya apa-apa. Keluhan tentang budaya politik demikian banyak diungkap oleh anggota dewan yang masih punya semangat tinggi untuk terus melakukan upaya perubahan-perubahan bagi lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK). Tidak jarang mereka yang punya semangat idealisme yang tinggi, kemudian harus kandas lantaran proses politik menghendaki voting untuk memutus sebuah permasalahan yang berkembang. Dan celaknya mayoritas yang hadir dan ikut menentukan arah solusi permasalahan menjadi demikian tidak simpatik dengan pilihan-pilihan politik yang dibuatnya.

## BAB V

### KESIMPULAN DAN SARAN

#### A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan dan pembahasan pada bab sebelumnya maka penulis dapat menarik kesimpulan bahwa kinerja Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Aceh Tengah dalam fungsi anggaran dan fungsi legislasi masih belum maksimal mengingat masih terdapat kelemahan dalam proses penganggaran dan proses legislasi, yang ditemui antara lain sebagai berikut:

- i. Belum maksimalnya usaha Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat kabupaten (DPRK) Aceh Tengah dan Pemerintah Daerah dalam menjangkau aspirasi rakyat, hal ini terlihat dari belum dilibatkannya masyarakat yang berkepentingan dalam musrembang tingkat kampung hingga dan musrembang pada tingkat selanjutnya, serta dari diri masyarakat itu sendiri yang enggan berpartisipasi dalam musyawarah-musyawarah pembangunan karena adanya kekecewaan terhadap anggota dewan yang tidak mengakomodir aspirasi mereka. Hal ini menyebabkan musrembang yang dilakukan untuk penjangkauan aspirasi masyarakat terkesan hanya formalitas belaka tanpa memperoleh masukan yang sesuai dengan kebutuhan dan kondisi masyarakat tersebut.
2. Adanya kepentingan individu, kelompok dan golongan sehingga mendorong terjadi praktik kolusi, sehingga kebutuhan dan kepentingan rakyat tergeser oleh kepentingan-kepentingan individu, kelompok dan golongan, hal ini

terlihat dari kebijakan-kebijakan yang di ambil tidak mencerminkan keberpihakkan pada rakyat.

3. Kapasitas Anggota Dewan yang masih rendah, yaitu rendahnya tingkat pendidikan formal serta pengetahuan Anggota Dewan mengenai fungsi dan tugas anggota dewan, khususnya yang terkait dengan fungsi anggaran, masih kurangnya pemahaman Anggota Dewan tentang penganggaran serta aspek teknis dalam penyusunan APBD hal ini mungkin efek dari mudahnya syarat-syarat yang dibutuhkan untuk menjadi anggota dewan perwakilan rakyat
4. Pemanfaatan staff ahli yang tidak optimal, kurangnya kapasitas Anggota Dewan Perwakilan Rakyat kabupaten (DPRK) dalam proses penyusunan Perda seharusnya dapat diimbangi dengan pemanfaatan staf ahli secara profesional secara optimal sehingga dapat membantu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat kabupaten (DPRK) dalam menjalankan fungsi-fungsinya
5. Kurangnya data-data pendukung dalam penganbilen kebijakan, hal ini sangat berpengaruh terhadap kinerja Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat kabupaten (DPRK) karena pengambilan kebijakan semestinya didasari pada data-data pendukung yang akurat dan *up to date*, sehingga memudahkan Anggota Dewan dalam mengambil keputusan, pembahasan yang terlalu detail tanpa didukung oleh data yang memadai akan mengakibatkan timbulnya perdebatan panjang dan koreksi yang diberikan cenderung dangkal, selain memakan waktu lama kondisi ini juga dapat dimanfaatkan oleh oknum-oknum Anggota

Dewan Perwakilan Rakyat kabupaten (DPRK) dan Pemerintah Daerah untuk “Bernegosiasi”

6. Belum terbentuknya koordinasi yang baik antara Anggota Dewan Perwakilan Rakyat dengan Pemerintah, serta pengaruh politik yang begitu kuat dalam pengambilan kebijakan
7. Dalam proses penetapan Anggaran Pendapatan Belanja Kabupaten (APBK) batas waktu yang diberikan oleh Menteri dalam negeri, paling lambat tanggal 25 desember. Namun kenyataannya di lembaga DPRK Aceh Tengah sering terjadi keterlambatan akibat kurangnya sinkronisasi antara eksekutif dan legeslatif
8. Kinerja legislasi lembaga dewan perwakilan rakyat kabupaten (DPRK) Aceh Tengah juga masih ditemukan kelemahan-kelemahan antara lain:
  - a. Kapasitas Lembaga Dewan yang masih rendah, yaitu rendahnya tingkat pendidikan formal serta pengetahuan Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten mengenai fungsi dan tugas pokok, khususnya yang terkait dengan fungsi legislasi, masih kurangnya pemahaman Anggota Dewan tentang penganggaran serta aspek teknis dalam penyusunan APBD hal ini mungkin efek dari mudahnya syarat-syarat yang dibutuhkan untuk menjadi anggota dewan perwakilan rakyat.
  - b. Budaya politik. Perilaku politik Dewan Perwakilan Rakyat kabupaten (DPRK) yang merupakan kendala eksternal karena hal tersebut merupakan perilaku yang sudah menginstitutional di Dewan Perwakilan

Rakyat kabupaten (DPRK). Dengan kondisi budaya politik demikian sulit apabila ada anggota Dewan Perwakilan Rakyat kabupaten (DPRK) yang kemudian punya inisiasi untuk melakukan upaya – upaya politik yang terhormat menjadi tidak berdaya apa-apa. Keluhan tentang budaya politik demikian banyak diungkap oleh anggota dewan yang masih punya semangat tinggi untuk terus melakukan upaya perubahan-perubahan bagi lingkungan Dewan Perwakilan Rakyat kabupaten (DPRK). Tidak jarang mereka yang punya semangat idealisme yang tinggi, kemudian harus kandas lantaran proses politik menghendaki voting untuk memutus sebuah permasalahan yang berkembang. Dan celakanya mayoritas yang hadir dan ikut menentukan arah solusi permasalahan menjadi demikian tidak simpatik dengan pilihan-pilihan politik yang dibuatnya.

c. Faktor Institusional.

- Selain faktor individual, yang menjadi kendala bagi Dewan Perwakilan Rakyat kabupaten (DPRK) dalam memproduksi Rancangan Peraturan Daerah adalah faktor institusional. Faktor ini meliputi, Tidak adanya inisiatif membentuk Badan Legislasi Daerah (BALEGDA). Badan Legislasi Daerah yang sebenarnya telah diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 22 tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPD, DPR, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, namun hal ini belum menjadi faktor penggerak bagi munculnya produk hukum buatan



DPRK yang berkualitas. BALEGDA dimaksudkan untuk melaksanakan proyeksi dalam bidang perundang-undangan yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat kabupaten (DPRK). Dengan tidak ada BALEGDA ini dipastikan pembuatan legislasi di daerah tidak terencana serta lebih berproyeksi hal hal yang sifatnya jangka pendek. Perda yang dihasilkannya pun tidak cukup mampu menjangkau kejadian-kejadian yang akan datang yang akan menjadi perhatian publik luas.

- Tidak punya data base permasalahan pemerintahan. DPRK Aceh Tengah tidak dilengkapi dengan seperangkat data base pemerintahan.

## **B. Saran**

Berdasarkan hasil penelitian dan temuan tentang belum optimalnya kinerja anggota Dewan, berikut ini penulis mencoba memberikan saran sebagai berikut:

### **1. Kebutuhan Rakyat, Bukan Kebutuhan Individu, Kelompok dan Golongan**

Untuk mengetahui kebutuhan rakyat Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat kabupaten (DPRK) harus menjaring aspirasi rakyat dengan serius, penjaringan aspirasi rakyat dapat dilakukan dengan beberapa metode, antara lain:

1. Metode aktif: penjaringan aspirasi rakyat dilakukan dengan cara mendatangi langsung masyarakat, antara lain dengan cara membuat dan menyebarkan

kuesioner, melakukan observasi atau survey ke lapangan, mengadakan dialog interaktif secara langsung.

2. Metode pasif: dilakukan dengan cara menerima informasi dari masyarakat melalui kotak pos, kotak saran, email, sms dan lain-lain
3. Metode reaktif: agar penjangkaran aspirasi masyarakat berjalan efektif, pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat kabupaten (DPRK) harus memperbaiki beberapa kelemahan yang terjadi dalam proses penjangkaran aspirasi masyarakat, yaitu:
  - a. Partisipasi rakyat tidak hanya sampai pada musrembang tingkat kampung dan kecamatan, tetapi sampai pada tahap rapat koordinasi pembangunan di tingkat kabupaten
  - b. Partisipasi terdiri dari semua kelompok fungsional, misalnya kelompok tani, nelayan, pedagang dan lain-lain. Tidak hanya didominasi oleh aparat desa, semua kelompok harus diberi kesempatan untuk mengemukakan aspirasinya
  - c. Peserta dan fasilitator harus mampu memformulasikan kebutuhan atau masalah dasar mereka, peserta dan fasilitator jangan sampai terperangkap dalam format melainkan harus lebih fokus pada analisa kebutuhan atau masalah yang dihadapi
  - d. Adanya diskusi yang mendalam antara rakyat yang mengajukan usulan dan orang-orang yang memiliki kompetensi di bidang yang bersangkutan

- e. Pejabat yang berwenang harus hadir dalam proses pengumpulan aspirasi rakyat
2. Perlu diadakannya pendidikan dan latihan bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat kabupaten (DPRK), terutama di awal masa jabatannya, Pendidikan dan latihan ini dimaksudkan agar anggota Dewan mamahami tugas pokok dan fungsinya.
3. Dalam menjalankan tugasnya anggota DPRK perlu adanya tenaga ahli yang dibutuhkan sebagai pendamping dalam membuat suatu kajian akademis dan teknis.
4. Untuk kedepannya diharapkan hubungan antara eksekutif dan legislatif harus saling berkerja sama dalam mengutamakan kepentingan rakyat sesuai dengan undang-undang 32.
5. Perlu adanya suatu wadah khusus bagi produk-produk yang dihasilkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kabupaten (DPRK) baik media cetak ataupun online yang dapat dijadikan sebagai ajang sosialisasi maupun untuk penerapan prinsip tranparansi dan akuntabel yang dapat diakses oleh publik.

## DAFTAR PUSTAKA

- Adisasmita, Raharjo. 2011. *Manajemen Pemerintah Daerah*. Yogyakarta: Graham Ilmu.
- Adrianto, Nico. 2007, *Good e-Government: Transparansi dan Akuntabilitas Publik Melalui E-Government*. Jawa Timur: Bayumedia Publishing
- Ambar Teguh Sulistyawati dan rosida. 2003. *Manajemen SDM*. Graha Ilmu. Yogyakarta.
- Anwar Prabu Mangkunegara, M.Si. 2009. *Manajemen Sumber Daya Manusia Perusahaan*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya
- Arikunto, Suharsimi. 2009. *Manajemen Penelitian*. Jakarta : Rineka Cipta.
- Bangun, Wilson. 2012. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta : Erlangga.
- Bastian, Indra, 2001, *Akuntansi Sektor Publik di Indonesia*, Yogyakarta: BPFE
- Budiardjo, Miriam dan Ibrahim Ambong (ed.). 1993. *Fungsi Legislatif dalam Sistem Politik Indonesia*. Jakarta : Rajawali Pers.
- Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Aceh Tengah.2011. *Profil Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten Aceh Tengah Periode 2009-2014*.Takengon: DPRK Aceh Tengah.
- Dharma, Surya, 2005, *Manajemen Kinerja Falsafah Teori dan Penerapannya*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.
- Dwiyanto, Agus, dkk, 2006, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press.
- Flippo, Edwin B. 1997. *Manajemen Personalialia*. Jakarta : Erlangga.
- Fuady, Munir. 2009. *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*. Bandung : Refika Aditama.
- Hamalik, O. 2000. *Pengembangan Sumber Daya Manusia : Manajemen Pelatihan Ketenagakerjaan Pendekatan Terpadu*. Jakarta : Bumi Aksara.
- Handoko, T. Hani. 2011. *Manajemen*. Yogyakarta : BPFE.

- Hasibuan, Malayu S.P. 2005. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta : Bumi Aksara.
- Mahmudi, 2010, *Manajemen Kinerja Sektor Publik*, Edisi Kedua, Yogyakarta, UPP STIM YKPN.
- Mahsun, M., (2006), *Pengukuran Kinerja Sektor Publik*, BPFE Yogyakarta, Yogyakarta.
- Moleong, L. J. (2004). *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung : PT Remaja Rosdakarya.
- Manullang, M. 2006. *Dasar-Dasar Manajemen*. Yogyakarta : Gadjah Mada University Press.
- Mardiasmo.MBA, Ak, Dr. (2002). *Otonomi dan manajemen keuangan daerah*. Yogyakarta: Andi.
- Masyhuri dan Zainuddin M. 2009. *Metode Penelitian : Pendekatan Praktis dan Aplikatif*. Bandung : Refika Aditama.
- Mulyadi. 2005. *Sistem Manajemen Strategik Berbasis Balanced Scorecard*. Yogyakarta : UPP AMP YKPN
- Mulyadi dan Setyawan, J. 2001. *Sistem Perencanaan Dan Pengendalian Manajemen: Sistem Pelipatganduan Kinerja Keuangan Perusahaan*, Salemba Empat, Jakarta.
- Nawawi, Hadari, 2008, *Manajemen Sumber Daya Manusia untuk Bisnis Kompetitif*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press.
- Nazir, Moh. 2009, *Metode Penelitian*. Bogor : Ghalia Indonesia.
- Neuman, W. Lawrence (2000), *Social Research Methods : Qualitative and Quantitative Approaches*, 4<sup>th</sup> edition, Allyn & Bacon, Boston
- Notoatmojo (1997), *Pengembangan Sumberdaya Manusia*. PT. Kineka Cipta, Jakarta
- Pemerintah Kabupaten Aceh Tengah.2012. *Kebijakan Umum Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Aceh Tengah Tahun Anggaran 2012*.Takengon.
- Pemerintah Kabupaten Aceh Tengah. 2013.*Nota Keuangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Kabupaten Aceh Tengah Tahun Anggaran 2013*. Takengon.

- Pemerintah Kabupaten Aceh Tengah. 2012. *Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara Perubahan (PPAS-P) APBK Aceh Tengah Tahun Anggaran 2012*. Takengon.
- Poerwandari, E. K. (2001). *Pendekatan Kualitatif dalam Penelitian Psikologi*. Jakarta: Lembaga Penelitian Sarana Pengukuran dan Pendidikan Psikologi (LPSP3).
- Rasyid, Muhammad Ryaas. 2007. *Makna Pemerintahan : Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*. Jakarta : PT Mutiara Sumber Widya.
- Riduwan. 2010. *Belajar Mudah Penelitian untuk Guru – Karyawan, dan Peneliti Pemula*. Bandung : Alfabeta.
- Rosidin, Utang. 2010. *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*. Bandung : Pustaka Setia.
- Sedarmayanti, 2010, *Manajemen Sumber Daya Manusia : Reformasi Birokrasi dan Manajemen Pegawai Negeri Sipil (Cetakan ke Empat)*, Bandung, PT Refika Aditama
- Siagian, Sondang P. 2008. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta : Bumi Aksara.
- Solihin, Ismail. 2009. *Pengantar Manajemen*. Jakarta : Erlangga.
- Sudarmanto. 2009. *Kinerja dan Pengembangan Kompetensi SDM (Teori, Dimensi Pengukuran dan Implementasi dalam Organisasi)*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar
- Sugiyono. 2005. *Metode Penelitian Administrasi*. Bandung : Alfabeta.
- Supriyanto, Ahmad Sani, dan Masyhuri Machfudz. 2010. *Metodologi Riset Manajemen Sumberdaya Manusia*. Malang: UIN Maliki Press.
- Suwatno, dan Donni Juni Priansa. 2011. *Manajemen SDM dalam Organisasi Publik dan Bisnis*. Bandung: Alfabeta
- Tim Studi Akuntabilitas Kinerja Pemerintah (AKIP), 2000, *Pengukuran Kinerja*, Jakarta.
- Veithzal Rivai (2006). *Manajemen Sumber Daya Manusia* PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta
- Wibawa, Samodra. 2012. *Mengelola Negara : Panduan untuk Bupati, Gubernur, dan Presiden*. Yogyakarta : Gava Media.

Wibowo. 2009. *Manajemen Kinerja*. Jakarta : Rajawali Pers.

<http://www.waspada.co.id/> 16 September 2011

<http://up-adisti-9a.blogspot.com/2011/01/syarat-berdirinya-suatu-negara.html>

[http://id.wikipedia.org/wiki/Dewan\\_Perwakilan\\_Rakyat](http://id.wikipedia.org/wiki/Dewan_Perwakilan_Rakyat)

<http://bahasa.kemdiknas.go.id/kbbi/index.php>

<http://www.dpr.go.id/id/tentang-dpr/tata-tertib/bab-3>



## Lampiran I

**PEDOMAN WAWANCARA****1. Ditujukan Kepada Ketua Ketua Komisi C DPRK Aceh Tengah**

- a. Bagaimana Rencana Penyusunan APBD Kabupaten Aceh Tengah?
- b. Apa acuan yang bapak terapkan terhadap Penyusunan APBD Kabupaten Aceh Tengah?
- c. Aspek-aspek apa saja yang perlu diperhatikan dalam pelaksanaan fungsi anggaran Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK)?
- d. Apakah Penyusunan anggaran pembiayaan sudah di kelola dengan baik?
- e. Apakah Penggunaan dana pembiayaan sudah berjalan sesuai dengan program dalam APBD?
- f. Bagaimana cara dalam memasukkan jenis pembiayaan dalam penyusunan RAPBD?
- g. Bagaimana Pelaksanaan penyusunan skala prioritas dalam penyusunan RAPBD?
- h. Bagaimana cara bapak dalam menuntaskan hambatan dalam anggaran yang diusulkan?
- i. Apa Pedoman DPRK Aceh Tengah dalam melakukan perubahan Anggaran?



**2. Ditujukan Kepada Ketua Badan Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah**

- a. Bagaimana Rencana kedepan Terhadap Penyusunan APBD Kabupaten Aceh Tengah?
- b. Apa acuan yang bapak terapkan terhadap Penyusunan Prioritas Platform Anggaran Sementara?
- c. Hal apa saja yang mencakup Kebijakan Umum Anggaran (KUA)?
- d. Apa saja sumber penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD)?
- e. Terhadap jenis pembiayaan yang dianggarkan lebih di tekankan ke bagian apa saja?
- f. Apa acuan yang bapak terapkan terhadap penyusunan PPAS?

**3. Ditujukan Kepada Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah**

- a. Apakah Rencana Penyusunan Anggaran sudah sesuai dengan Undang-Undang dan Peraturan yang Berlaku?
- b. Apa saja jenis anggaran yang akan diusulkan dalam APBD untuk tahun 2013?
- c. Apakah ada dilakukan koordinasi terhadap Pelaksanaan penyusunan anggaran pembiayaan dari setiap bidang yang telah diprogramkan dalam APBD?

- d. Bagaimana upaya yang dilakukan oleh DPRK dalam melakukan fungsi sebagai pihak pengawas dalam penyusunan anggaran pembiayaan?
- e. Apa hak anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) dalam penyusunan anggaran pembiayaan?
- f. Bagaimana tanggapan bapak terhadap perbedaan dalam Pelaksanaan penentuan skala prioritas dalam penyusunan program APBD?
- g. Apa Penyebab Timbulnya perbedaan dalam penentuan skala prioritas dengan program RPKD?
- h. Bagaimana tanggapan bapak terhadap Prosedur pembuatan peraturan perundang-undangan yang menjadi kewenangan DPRK?

**4. Ditujukan Kepada Ketua Badan Musyawarah Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah**

- a. Bagaimana pengelolaan sumber pembiayaan untuk pelaksanaan program APBD?
- b. Bagaimana cara bapak dalam menuntaskan hambatan dalam anggaran yang diusulkan?

**5. Ditujukan Kepada Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Aceh Tengah**

- a. Bagaimana Tanggapan anda terhadap fungsi Peraturan Daerah sebagai bentuk perlindungan hukum terhadap hak-hak masyarakat?
- b. Bagaimana Tanggapan bapak terhadap anggota dewan yang membuat aturan hukum untuk diterapkan pada skala pemerintahan daerah sedangkan anggota DPRK tersebut berlatar pendidikan hukum sangat minim?

