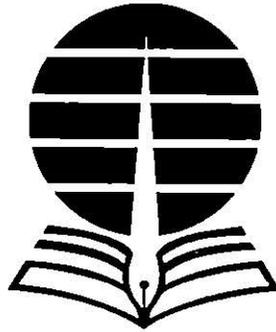


**TUGAS AKHIR PROGRAM MAGISTER (TAPM)**

**PELAKSANAAN FUNGSI PENGAWASAN DPRD DI  
KABUPATEN NUNUKAN**



**UNIVERSITAS TERBUKA**

**TAPM diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh  
Gelar Magister Ilmu Administrasi Bidang Minat  
Administrasi Publik**

**Disusun Oleh :**

**ILHAM BAHAR**

**NIM. 500895865**

**PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS TERBUKA  
JAKARTA**

**2018**

## ABSTRAK

PELAKSANAAN FUNGSI PENGAWASAN DPRD  
DI KABUPATEN NUNUKANIlham Bahar  
[ilhamsemangatbaru@gmail.com](mailto:ilhamsemangatbaru@gmail.com)Program Pascasarjana  
Universitas Terbuka

Efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah akan dapat dicapai jika DPRD sebagai wakil rakyat dan unsur pemerintahan daerah dapat menjalankan fungsinya secara baik, yaitu sebagai lembaga pembentukan peraturan daerah yang bertugas sebagai pembuat kebijakan, penyusunan anggaran belanja daerah, pengawasan terhadap jalannya pemerintahan daerah serta pengawasan agar penyelenggaraan pemerintah daerah dapat berjalan dengan efektif. Pemahaman dan kapasitas bagi anggota DPRD tentunya sangat penting agar dapat melaksanakan tugas dan fungsinya secara baik, dengan lebih menitik beratkan pada pemahaman mengenai fungsi pengawasan DPRD terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan berbagai masalahnya. Sebagai fungsi yang paling otonom dimiliki DPRD, maka amatlah penting bagi setiap anggota DPRD untuk menguasai pelaksanaan fungsi ini. Seorang anggota DPRD harus mampu melihat secara jernih dengan berbagai perspektif dan dinamika empirik yang telah berjalan selama ini dalam pelaksanaan fungsi pengawasan di DPRD. Penelitian ini menjelaskan tentang pelaksanaan fungsi pengawasan, dan efektifitas pelaksanaan fungsi pengawasan dimana : a) Kinerja DPRD dalam pelaksanaan fungsi pengawasan di Kabupaten Nunukan, dikaitkan dengan kinerja dan hasil wawancara menunjukkan hasil yang kurang maksimal. Walaupun tidak menutup mata dengan segala upaya yang telah dilakukan DPRD Kabupaten Nunukan dalam proses pengawasan, namun harus diakui kualitas pengawasan yang dilakukan belum maksimal. Hal ini terlihat dari persoalan yang tetap saja berlarut-larut dan minim solusi nyata dari DPRD. b). Efektivitas pelaksanaan fungsi pengawasan berjalan sudah semestinya namun masih banyak terdapat kekurangan-kekurangan yang menyebabkan lemahnya pengawasan DPRD Kabupaten Nunukan terhadap kebijakan yang dijalankan oleh pihak eksekutif.

Kata Kunci : Fungsi Pengawasan DPRD

## ABSTRACT

IMPLEMENTATION OF THE DPRD OVERSIGHT FUNCTION  
IN DISTRICT NUNUKAN

Ilham Bahar  
[ilhamsemangatbaru@gmail.com](mailto:ilhamsemangatbaru@gmail.com)

Program Pascasarjana  
Universitas Terbuka

Effectiveness of local governance will be achieved if DPRD as representative of the people and local government elements can perform its functions properly, namely as an institution for the formation of local regulations that serve as policy makers, the preparation of regional budgets, supervision on the way of local government and supervisors so that the implementation of local government can run effectively. Understanding and capacity for DPRD members is of course very important in order to perform their duties and functions well, with more emphasis on understanding the function of DPRD oversight of local government administration with various problems. As the most autonomous function of the DPRD, it is very important for every member of the DPRD to master the implementation of this function. A member of parliament should be able to see clearly with various perspectives and empirical dynamics that have been running so far in the implementation of supervisory functions in the DPRD.

This research describes the implementation of the supervisory function, and the effectiveness of the implementation of supervisory functions in which: a) The performance of the DPRD in the implementation of the supervisory function in Nunukan Regency, linked to the performance and the results of the interviews show less than maximum results. Although it does not turn a blind eye to all efforts that have been made by Nunukan District Parliament in the process of supervision, but it must be admitted that the quality of supervision has not been maximized. This can be seen from the problem that is still protracted and minimal real solution from DPRD. b). The effectiveness of the implementation of the supervisory function is working properly but there are still many shortcomings which cause weak supervision of DPRD to the policies executed by the executive.

Keyword : DPRD oversight function

**UNIVERSITAS TERBUKA  
PROGRAM PASCASARJANA  
MAGISTER ADMINISTRASI PUBLIK**

**PERNYATAAN**

TAPM yang berjudul Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD di Kabupaten Nunukan adalah hasil karya saya sendiri, dan seluruh sumber yang dikutip maupun

dirujuk telah saya nyatakan dengan benar.

Apabila di kemudian hari ternyata ditemukan adanya penjiplakan (plagiat), maka saya bersedia menerima sanksi akademik.

Nunukan, Nopember 2017

Yang Menyatakan



( ILHAM BAHAR )

NIM. 500895865

## PERSETUJUAN TAPM

Judul TAPM : Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD di  
Kabupaten Nunukan

Penyusun TAPM : Ilham Bahar

NIM : 500895865

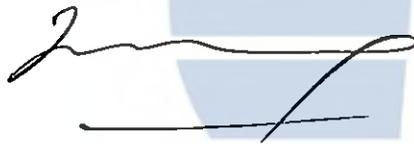
Program Studi : Magister Administrasi Publik

Hari/Tanggal : Jum'at /10 November 2017

Menyetujui :

Pembimbing II,

Pembimbing I,



Dr. Ir. Soesilo Wibowo, M.S  
NIP.19530827 197903 1 002



Prof. Dr. Sri Suwitri, M.Si  
NIP.19620614 198703 2 001

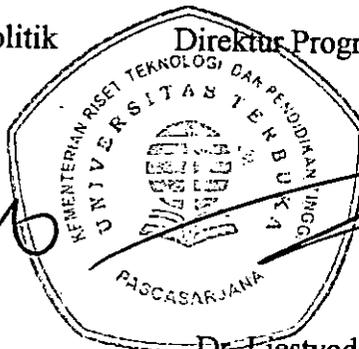
Mengetahui:

Ketua Bidang Ilmu Sosial Politik  
Program Pasca Sarjana

Direktur Program Pascasarjana



Dr. Darmanto, M.Ed  
NIP.19591027 198603 1003



Dr. Liestyodono, B.I, M.Si  
NIP.19581215 198601 1 009

**UNIVERSITAS TERBUKA**

**PROGRAM PASCASARJANA**  
**PROGRAM STUDI ADMINISTRASI PUBLIK**

**PENGESAHAN**

Nama : Ilham Bahar  
 NIM : 500895865  
 Program Studi : Magister Administrasi Publik  
 Judul TAPM : Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD di  
 Kabupaten Nunukan

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Penguji Tugas Akhir Program Magister (TAPM) Ilmu Administrasi Publik Program Pascasarjana Universitas Terbuka pada:

Hari/ Tanggal : Jum'at, 10 November 2017

Waktu : Pukul 16.15 -17.45 wita

Dan telah dinyatakan LULUS

**PANITIA PENGUJI TAPM**

Ketua Komisi Penguji  
 Nama : Dr. Ali Muktiyanto, SE, M.Si

Tanda Tangan

Penguji Ahli  
 Nama : Prof. Dr. Aries Djaenuri, M.A

Pembimbing I  
 Nama : Prof. Dr. Sri Suwitri, M.Si

Pembimbing II  
 Nama: Dr. Ir. Soesilo Wibowo, M.S

*[Handwritten signature]*  
 -----  
*[Handwritten signature]*  
 -----  
*[Handwritten signature]*  
 -----  
 -----

## KATA PENGANTAR

Puji syukur kami panjatkan kehadirat Allah SWT atas limpahan rahmat dan karunianya kami dapat menyelesaikan penyusunan tesis dengan berjudul "Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD di Kabupaten Nunukan".

Penelitian ini merupakan wujud kontribusi yang bisa penulis berikan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Nunukan khususnya lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Nunukan sebagai bahan masukan serta saran agar pemerintah khususnya lembaga DPRD dapat mengoptimalkan fungsi pengawasan diwaktu yang akan datang, sehingga penyelenggaraan pemerintahan dapat berjalan dengan baik.

Kami pun menyadari bahwa di dalam penulisan ini masih terdapat banyak kekurangan dan jauh dari kata sempurna. Oleh sebab itu, kami mengharapkan adanya kritik dan saran demi perbaikan di masa yang akan datang, mengingat tidak ada sesuatu yang sempurna tanpa saran yang membangun.

Atas selesainya penulisan tesis ini, tidak lupa kami mengucapkan rasa syukur kepada Allah SWT dan ucapan terima kasih pihak-pihak yang telah sangat membantu dalam penulisan ini yaitu :

1. Direktur Program Pascasarjana Universitas Terbuka Bapak Dr. Liestyodono
2. Kepala UPPBJJ-Tarakan Dr. Sofjan Aripin, M.Si
3. Ibu Prof. Dr. Sri Suwiti, M.Si selaku Dosen Pembimbing I yang telah banyak membantu memberikan sumbangan pemikiran dan motivasi kepada penulis dalam penyusunan tesis ini.
4. Bapak Dr. Ir. Soesilo Wibowo, M.S selaku Dosen Pembimbing II yang telah banyak membantu memberikan arahan serta koreksi kepada penulis dalam penyusunan tesis ini sampai selesai.

5. Pemerintah Daerah Kabupaten Nunukan serta Pimpinan dan Anggota DPRD Kabupaten Nunukan yang mana telah banyak membantu dan berkerjasama dalam penelitian ini sehingga penulis bisa menyelesaikan tesis ini.
6. Segenap Dosen pengajar, Pokjar, serta rekan-rekan Mahasiswa Program Pascasarjana Universitas Terbuka Bidang Minat Administrasi Publik yang ada di Nunukan, yang mana telah banyak membantu dan memberikan semangat serta dorongan moril sehingga penulisan tesis ini bisa selesai.
7. Yang saya banggakan dan saya cintai, Kedua Orang Tua saya Bapak Baharuddin dan Ibu Hj. Yahri serta Adik Saya Irnah Bahar, SE
8. Istri tercinta Hj. Desy Syahdiana, S.Farm.Apt dan Anak tersayang saya Bening Nurani Elham yang telah banyak memberikan motivasi dan inspirasi selama penulis menjalani perkuliahan di Universitas Terbuka.
9. Serta pihak-pihak lain yang tidak bisa saya sebutkan satu-persatu, yang telah memberikan support kepada Penulis.

Penulis berharap semoga tesis ini bermanfaat bagi kita semua dan semoga Allah SWT senantiasa melimpahkan rahmat dan karunia-NYA serta membalas amal kebaikan yang telah diberikan kepada penulis dalam penyusunan Tesis ini. *Amin.*



Nunukan, Nopember 2017  
Penulis,

ILHAM BAHAR

## RIWAYAT HIDUP

Nama : Ilham Bahar  
NIM : 500895865  
Program Studi : Magister Administrasi Publik  
Tempat / Tanggal Lahir : Nunukan, 06 Juni 1982

Riwayat Pendidikan : - Lulus SD Negeri 002 Nunukan pada Tahun 1994  
- Lulus SMP Negeri 1 Nunukan pada Tahun 1997  
- Lulus SMU Negeri 1 Nunukan pada Tahun 2000  
- Lulus Diploma 1 ATMIK Profesional Makassar pada Tahun 2002  
- Lulus S1 di Jurusan Manajemen STIE Tarakan pada Tahun 2006

Riwayat Pekerjaan : - Tahun 2007 s/d 2014 sebagai Staff PNS di Sekretariat DPRD Kabupaten Nunukan  
- Tahun 2014 s/d 2016 sebagai Plt.Kasubag Protokol di Sekretariat DPRD Kabupaten Nunukan  
- Tahun 2017 s/d Sekarang sebagai Kasubag Pengkajian dan Pengawasan di Sekretariat DPRD Kabupaten Nunukan

Nunukan, Nopember 2017

Ilham Bahar  
NIM. 500895865

## DAFTAR ISI

	<b>Halaman</b>
<b>Abstrak</b> .....	i
<b>Surat Pernyataan</b> .....	iii
<b>Lembar Persetujuan</b> .....	iv
<b>Lembar Pengesahan</b> .....	v
<b>Kata Pengantar</b> .....	vi
<b>Riwayat Hidup</b> .....	viii
<b>Daftar Isi</b> .....	ix
<b>Daftar Bagan</b> .....	x
<b>Daftar Tabel</b> .....	xi
<b>Daftar Lampiran</b> .....	xii
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	1
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	9
C. Tujuan Penelitian .....	10
D. Manfaat Penelitian .....	10
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	11
A. Kajian Teori .....	11
1. Administrasi Publik .....	11
2. Manajemen .....	18
3. Pengawasan .....	23
4. Efektifitas Pengawasan .....	31
5. Pengawasan DPRD .....	32
6. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah .....	40
B. Penelitian Terdahulu .....	59
C. Kerangka Pikir .....	61
D. Operasionalisasi Konsep .....	62
<b>BAB III METODE PENELITIAN</b> .....	64
A. Desain Penelitian .....	64
B. Sumber Informasi dan Pemilihan Informan .....	65
C. Instrumen Penelitian .....	67
D. Prosedur Pengumpulan Data .....	68
E. Metode Analisis Data .....	70
<b>BAB IV HASILDAN PEMBAHASAN</b> .....	75
A. Deskripsi Objek Penelitian .....	75
B. Hasil dan Pembahasan .....	94
<b>BAB V KESIMPULAN DAN SARAN</b>	
A. Kesimpulan .....	113
B. Saran .....	114
<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	116
<b>DAFTAR LAMPIRAN</b> .....	121

**DAFTAR BAGAN**

	Halaman
GAMBAR 2.1 Kerangka Berfikir .....	61
GAMBAR 3.1 Analisis Data Kualitatif Model Miles dan Huberman ....	73



**DAFTAR TABEL**

	<b>Halaman</b>
TABEL 4.1 Data Kepala Daerah Kabupaten Nunukan .....	78
TABEL 4.2 Data Perolehan Kursi DPRD Kab.Nunukan Periode 2014-2019 .....	86



## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara kesatuan yang menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia atau dapat dikatakan bahwa daerah diberi keleluasaan untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Di dalam ilmu administrasi publik pokok kajian yang dibahas ada tiga elemen utama dalam sebuah negara. Ketiga elemen tersebut yaitu lembaga legislatif, eksekutif serta yudikatif. Dalam kajiannya, administrasi publik mengaitkan ketiga elemen utama negara tersebut dengan beberapa peraturan dan kebijakan yang berhubungan dengan publik, tujuan negara serta etika yang menjadi acuan penyelenggara negara. secara sederhana, administrasi publik adalah ilmu yang mempelajari tentang bagaimana pengelolaan suatu organisasi publik. Meskipun sama-sama mengkaji tentang organisasi, administrasi publik ini berbeda dengan ilmu manajemen : jika manajemen mengkaji tentang pengelolaan organisasi swasta, maka administrasi publik mengkaji tentang organisasi publik/pemerintah, seperti departemen-departemen, dan dinas-dinas, mulai dari tingkat kecamatan sampai tingkat pusat. Kajian ini termasuk mengenai birokrasi ; penyusunan, pengimplementasian, dan pengevaluasian kebijakan publik ; administrasi pembangunan ; pemerintahan daerah ; dan *good governance*.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan sebagai payung hukum dan kekuatan pelaksanaan otonomi daerah yang undang-undang itu merupakan pengganti pedoman pelaksanaan otonomi daerah sebelumnya yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Dalam undang-undang itu termaknai bahwa tujuan peletakan kewenangan kepada daerah otonom dalam penyelenggaraan otonomi daerah adalah mendorong untuk memperdayakan masyarakat, meningkatkan kesejahteraan rakyat, pemerataan dan keadilan, serta penghormatan kepada budaya lokal, dan memperhatikan potensi serta keanekaragaman daerah.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan lembaga perwakilan rakyat di daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Oleh karena itu DPRD diharapkan untuk menyerap serta menyampaikan aspirasi masyarakat (*reses*) menjadi kebijakan daerah dan juga melakukan fungsi pengawasan.

Menurut Pasal 154 Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2014, tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah sebagai berikut:

1. membentuk Perda Kabupaten/Kota bersama bupati/wali kota;
2. membahas dan memberikan persetujuan rancangan Perda mengenai APBD kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/wali kota;
3. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan APBD kabupaten/kota;
4. memilih bupati/wali kota;

5. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/wali kota kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian.
6. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
7. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah kabupaten/kota;
8. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/wali kota dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota;
9. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
10. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang telah disebutkan di atas, salah satunya adalah meningkatkan peran dan fungsi dari badan legislatif daerah atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam artian sempit mengenai fungsi pengawasan perda.

Saat ini hubungan antara lembaga legislatif dan eksekutif, khususnya di daerah didasarkan pada hubungan yang demokratis. Hubungan demokratis adalah hubungan kekuasaan segitiga yang seimbang dan saling kontrol antara rakyat, politisi (anggota DPRD dan Kepala Daerah) dan birokrasi (PNS dan Tentara). Menurut UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, untuk melaksanakan fungsi legislatif, anggota DPRD diberikan hak prakarsa yaitu hak

untuk mengajukan rancangan peraturan daerah, kemudian hak amandemen, dan hak anggaran. Keberadaan hak-hak yang dimiliki DPRD dalam kerangka otonomi daerah peranannya sangat besar dan memiliki posisi sangat strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan serta pembangunan di daerah. Selain itu berperan dalam upaya mewujudkan sistim politik yang lebih demokratis di daerah. DPRD menjadi tumpuan untuk memperjuangkan kepentingan masyarakat secara luas. Oleh karena itu DPRD dituntut untuk lebih peka, lebih proaktif, dalam memperjuangkan kepentingan masyarakat. Kemudian di sisi lain, seperti yang diketahui dan dipahami bersama bahwa kondisi sumberdaya anggota DPRD belum sesuai dengan harapan.

Untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan daerah agar sesuai dengan rencanadan tujuan bersama antara pemerintah daerah dan DPRD yang ditetapkan dalam dokumen perencanaan jangka panjang, menengah maupun tahunan, maka fungsi pengawasan DPRD haruslah optimal. Pengawasan DPRD adalah kegiatan yang dilancarkan agar visi dan misi pemerintah daerah tercapai dengan baik tanpa adanya penyimpangan. Jika dipahami bersama bahwa pengawasan DPRD adalah sebagai *check and balances*, selain itu pengawasan berperan memberi umpan balik kepada pemerintah daerah dengan menginformasikan kepada pemerintah daerah sebagai peringatan dini sehingga tidak keluar dari jalur yang seharusnya.

Pengawasan merupakan bagian penting dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Tanpa adanya fungsi kontrol, kekuasaan dalam sebuah negara akan berjalan sesuai kehendak dan interpretasi pemegang kekuasaan (*Power Maker*).

Dalam kondisi demikian, aspirasi masyarakat sebagai pemegang kedaulatan relatif terabaikan. Dalam hal ini masyarakat dapat melakukan proses litigasi (penyelesaian sengketa tata pemerintahan) yang diselesaikan melalui proses pengadilan. Di sisi lain adanya *Freiesermessen* atau *Descreationarie* (wewenang yang diberikan kepada pemerintah untuk mengambil tindakan guna menyelesaikan suatu masalah penting yang mendesak, tiba-tiba dan belum ada peraturannya) banyak menimbulkan sengketa antara pemerintah dengan masyarakat, utamanya dalam dikeluarkannya suatu keputusan. Untuk meminimalisasi penyimpangan yang dilakukan pemerintah (eksekutif), maka dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerah perlu diawasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Penguatan peran lembaga legislatif di era reformasi ini adalah suatu keharusan yang tidak dapat dibantahkan lagi. DPRD berfungsi dan berperan dalam melaksanakan fungsi-fungsi, legislasi, anggaran, dan pengawasan. Tantangan pokoknya adalah bagaimana DPRD dapat menciptakan suatu mekanisme kerja yang dapat mengoptimalkan kinerjanya. Menumbuhkan kesadaran DPRD akan fungsi yang diembannya merupakan suatu kebutuhan yang mendesak, karena masyarakat madani sangat berharap banyak agar DPRD dapat melakukan fungsi-fungsi parlemennya dengan peran yang lebih nyata dan dirasakan manfaatnya bagi masyarakat.

Pengawasan adalah salah satu fungsi organik manajemen, yang merupakan proses kegiatan pimpinan untuk memastikan dan menjamin bahwa tujuan dan sasaran serta tugas-tugas organisasi akan dan telah terlaksana dengan baik sesuai dengan rencana, kebijakan, instruksi, dan ketentuan-ketentuan yang

telah ditetapkan. Pengawasan sebagai fungsi manajemen sepenuhnya adalah tanggung jawab setiap pimpinan pada tingkat manapun.

Berdasarkan Undang - Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, kedudukan DPRD sebagai badan legislatif sejajar dan menjadi mitra pemerintah daerah, meskipun kedudukan DPRD sejajar dengan Kepala Daerah akan tetapi dalam alokasi kekuasaan yang dimiliki lebih besar Kepala Daerah dibanding DPRD, ini terjadi karena Kepala Daerah mempunyai dua fungsi, yakni Kepala Daerah Otonom dan sebagai kepala wilayah. Sebagai Kepala Daerah Otonom, Kepala Daerah berfungsi memimpin dan bertanggungjawab penuh atas penyelenggaraan pemerintahan daerah, sedangkan sebagai Kepala Wilayah, Kepala Daerah memiliki fungsi sebagai pemimpin penyelenggaraan pemerintahan umum.

Sebagai wakil rakyat, DPRD mempunyai fungsi legislasi, fungsi *controlling* atau pengawasan dan fungsi Anggaran. Dalam fungsi legislasi DPRD memiliki kewenangan untuk membuat peraturan-peraturan Daerah, baik berdasarkan inisiatif Kepala Daerah maupun inisiatif DPRD sendiri. Kefokusan fenomena ada pada fungsi kontrol, DPRD harus melakukan *controlling* atau pengawasan atas jalannya pemerintahan daerah sehingga tidak menyimpang dari amanat dan aspirasi rakyat.

Berdasarkan laporan yang diterima oleh pihak pemerintah daerah kabupaten Nunukan, jumlah perusahaan yang melaporkan perkembangan *Coorporate Social Responsibility* (CSR) dan TJLSP hanya sekitar 20 perusahaan padahal dari jumlah keseluruhan ada 40 perusahaan yang beroperasi di bumi *Penekindi Debaya* sebutan

dan istilah Kabupaten Nunukan (Radar Kaltara:09 September:2016). Kepedulian perusahaan sebagai pihak ketiga bagi pembangunan Kabupaten Nunukan menjadi alternatif pembangunan dan pemberdayaan lingkungan perusahaan yang beroperasi disekitar wilayah pemukiman masyarakat Nunukan. Minimnya anggaran pembangunan tentunya menyulitkan Pemerintah Kabupaten (Pemkab) Nunukan untuk melakukan aksi-aksi social dan tentunya Kabupaten Nunukan dibenturkan persoalan defisit anggaran APBD namun hal tersebut bukanlah halangan Dewan Perwakilan Daerah (DPRD) untuk melakukan pengawasan peraturan daerah terutamanya mengenai CSR dan TJLSP. Keberadaan perusahaan di suatu wilayah ikut menentukan arah pembangunan dan dampak sosial bagi masyarakat di sekitarnya. Jika perusahaan yang bersangkutan memiliki kepedulian sosial, hal positif tentu dapat dirasakan masyarakat. Namun, jika sebaliknya, maka akan menimbulkan gejolak sosial yang berujung terjadinya perselisihan perusahaan antara warga sekitar. Ada beberapa perusahaan yang memang tidak aktif memberikan sumbangsuhnya terhadap pembangunan sarana dan prasarana di Nunukan ini, hanya beberapa perusahaan saja yang aktif membangun. Khususnya program bantuan yang diberikan dalam bentuk CSR. (Asmin Laura : JawaPos : 29 Maret : 2017). Lalu ditambah lagi dengan fakta bahwa selama ini salah satu desa tidak pernah mendapatkan sentuhan CSR yakni program *seduyon taka* yang tidak berjalan bahkan mati suri program CSRnya, (Kabar Kaltara : 4 September 2017).

Sebenarnya hal ini bukan hanya menjadi tugas dan pekerjaan rumah eksekutif semata akan tetapi ada peran aktif yang harusnya dilakukan pihak legislatif sebagai perwakilan yang memperjuangkan hak-hak masyarakat. Kita bisa melihat lemahnya

pengawasan yang dilakukan oleh DPRD Nunukan tampak dari beberapa peraturan daerah yang kurang berjalan contohnya seperti Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2014 tentang Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan yang sampai saat ini belum begitu sukses apalagi mengenai pelaksanaan program *TJLSP* atau tanggung jawab sosial dan lingkungan perusahaan fenomena ini berdasarkan Press Release lembaga penelitian Rimba Raya Institute (2016) yang bergerak di ranah sosial, hasil datanya mengungkapkan bahwa dari jumlah 53 perusahaan sektor pertambangan dan penggalian emas serta sektor perkebunan dan perikanan kurang memperhatikan pemberdayaan masyarakat dan lingkungan sekitar dari pelaksanaan CSR oleh perusahaan yang diatur oleh peraturan daerah hal ini tentu sinergi dengan fungsi pengawasan DPRD terkait penegakan Peraturan Daerah yang belum Maksimal di Implementasikan oleh pihak Eksekutif Kabupaten Nunukan.

Selain itu DPRD Kabupaten Nunukan juga relatif kurang menanggapi laporan-laporan dari bawahan, tentu saja ini mengakibatkan pengawasan DPRD Nunukan masih rendah. Apabila kondisi di atas tidak dibenahi secara serius dan seksama, dikhawatirkan pengawasan yang dilakukan DPRD justru menambah lebar kesenjangan (*gap*) pelayanan. Padahal, rakyat selaku pemberi mandat kepada DPRD Nunukan harus mempertanggungjawabkan mandat yang diterima dari konstituen. Melihat tuntutan masyarakat terhadap lembaga legislatif yang lebih mampu menampung dan menyalurkan aspirasi yang berkembang dalam segala aspek kehidupan masyarakat, maka komposisi anggota legislatif hendaknya tidak saja secara kualitatif berbobot tetapi juga lebih akomodatif dan berkualitas aspiratif. Oleh karena itu perlu adanya optimalisasi fungsi terhadap anggota DPRD untuk

meningkatkan kualitasnya. Secara keseluruhan apabila diuraikan DPRD Kabupaten Nunukan fungsi yang paling dominan saat ini adalah fungsi pengawasan dan kenyataannya fungsi pengawasan oleh DPRD tersebut belum begitu maksimal. Selama ini masih banyak kekurangan yang terjadi untuk mengawasi pengawasan terhadap Lembaga Eksekutif Kabupaten Nunukan contohnya, keputusan kepala daerah, kebijakan yang ditetapkan daerah dan peraturan daerah bahkan Perda mengenai pelayanan publik di Tahun 2013 sampai dengan Tahun 2017 sama sekali tidak ada kefokusannya yang dilakukan DPRD Kabupaten Nunukan, tentu membuat pembahasan semakin menarik karena berbicara konsentrasi terhadap fungsi pengawasan.

Berdasarkan kenyataan di atas penulis tertarik untuk memfokuskan penelitian ini pada fungsi pengawasan DPRD Kabupaten Nunukan dalam hal ini pengawasan peraturan daerah, maka pada kesempatan ini, isu tema sentral penelitian ini akan diungkapkan dalam tesis ini dengan judul “ **Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di Kabupaten Nunukan** ”.

## **B. Rumusan Masalah**

Bertolak dari uraian pada latar belakang di atas maka yang menjadi perumusan masalah dalam penulisan ini adalah :

1. Bagaimanakah pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD di Kabupaten Nunukan ?
2. Bagaimanakah efektivitas pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD di Kabupaten Nunukan ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Dengan melihat konteks permasalahan tersebut di atas, maka yang menjadi tujuan ini penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Menjelaskan Pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD di Kabupaten Nunukan.
2. Menjelaskan efektivitas pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD di Kabupaten Nunukan.

### **D. Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan untuk:

1. Kegunaan teoritis diharapkan dapat menyebarkan hasil penelitian tentang fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) terhadap pemerintah daerah.
2. Kegunaan praktis, hasil penelitian ini diharapkan memberikan rekomendasi sebagai bahan kajian bagi para pembuat dan pengambil Implementasi Peraturan Daerah dan keputusan khususnya bagi Pemerintah Daerah Kabupaten Nunukan dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Nunukan dalam mewujudkan pemerintahan daerah yang kuat, bersih dan akuntabel.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Kajian Teori

Kajian teori dalam proses penelitian merupakan salah satu tahapan yang penting untuk diperhatikan oleh para peneliti. Para ahli memberikan banyak definisi teori dalam penelitian. Neuman (dalam Sugiyono 2003:27) mengatakan *“researchers use theory differently in various types of research, but some type of theory is present in most social research”*. Sementara itu Bert dalam Kumorotomo Wahyudi (1997:54) berpendapat bahwa teori adalah seperangkat konstruk (konsep), definisi dan proposisi yang berfungsi untuk melihat fenomena secara sistematis, melalui spesifikasi hubungan antar variable, sehingga dapat berguna untuk menjelaskan dan meramalkan fenomena. Hal itu sejalan dengan Cooper & Schindler dalam bukunya Kuntowijoyo (1997:12) yang mengemukakan bahwa, teori adalah seperangkat konsep, definisi dan proposisi yang tersusun secara sistematis sehingga dapat digunakan untuk menjelaskan dan meramalkan fenomena.

Kemudian Haditomo (dalam Sugiyono 1999:77), menyatakan bahwa suatu teori akan memperoleh arti yang penting, bila ia lebih banyak dapat melukiskan, menerangkan, dan meramalkan gejala yang ada.

#### 1. Administrasi Publik

Administrasi sesungguhnya sama tuanya dengan peradaban manusia. Artinya, kegiatan administrasi sudah ada sejak adanya kerjasama manusia

antar manusia itu terjadi. Herbert A. Simon (1959), menyebut bahwa "apabila ada dua orang yang bekerjasama menggulingkan sebuah batu yang tidak dapat digulingkan oleh hanya seorang diantara mereka, maka pada saat itu sudah ada aktivitas administrasi". Wajar jika dalam perkembangannya saat ini administrasi berkembang sedemikian pesat.

Definisi Teori administrasi Negara Caiden (1982) dalam widodo (2008:35) : Adminisrasi Negara melingkupi segala kegiatan yang berhubungan dengan penyelenggaraan urusan publik atau kebutuhan publik. Ruang lingkup administrasi adalah bagaimana orang mengorganisir diri mereka sebagai publik secara kolektif dan dengan tugas dan kewajiban masing-masing memecahkan masalah publik untuk mencapai tujuan bersama. *Public administration refers to the implementation of pronouncements made by recognized public officials appointed to further collective interests. It includes the organization of public affairs, social purposes and collective decision-making, the management of public institutions, public offices and public property, and the administration of the public officials, covering attitudes and behavior as well as actions.*

Sebenarnya Administrasi Negara secara lebih khusus dapat dijelaskan sebagai upaya yang dilakukan oleh pemerintah, terutama lembaga eksekutif (dengan sarana birokrasi) di dalam memecahkan masalah kemasyarakatan/publik.

Harmon dan Mayer : Pelaku utama dalam penyelenggaraan administrasi publik adalah administrator publik, birokrat atau pegawai negeri. Mereka ini yang dibebani tugas pemerintahan dan pelayanan publik sehari-hari, namun karena proses administrasi publik sesungguhnya juga melibatkan banyak pihak di luar

birokrasi pemerintah (seperti pekerja sosial, lembaga swadaya masyarakat (LSM), ormas, dan lain-lain), maka sektor non negara yang tindakannya mengatasnamakan kepentingan public dan berdampak kepada masyarakat luas, juga menjadi pusat perhatian administrasi publik.

Menurut Kerlinger dalam burhanudin (2011:19) teori adalah serangkaian konstruk (konsep), batasan, dan proposisi, yang menyajikan suatu pandangan sistematis tentang fenomena dengan fokus hubungan dengan merinci hubungan hubungan antar variabel, dengan tujuan menjelaskan dan memprediksi gejala itu. Sedangkan menurut Pasolong (2011:10) teori adalah pernyataan atau konsep yang teruji kebenarannya melalui riset.

Istilah Administrasi secara etimologi berasal dari bahasa Latin (Yunani) yang terdiri atas dua kata yaitu "*ad*" dan "*ministrare*" yang berarti "*to serve*" yang dalam Bahasa Indonesia berarti melayani atau memenuhi .

Sedangkan pendapat Dunsire yang dikutip ulang oleh Keban (2008:2) administrasi diartikan sebagai arahan, pemerintahan, kegiatan implementasi, kegiatan pengarahan, penciptaan prinsip-prinsip implementasi kebijakan publik, kegiatan melakukan analisis, menyeimbangkan dan mempresentasikan keputusan, pertimbangan-pertimbangan kebijakan, sebagai pekerjaan individual dan kelompok dalam menghasilkan barang dan jasa publik, dan sebagai arena bidang kerja akademik dan teoritik .

Pengertian Publik adalah sejumlah manusia yang memiliki kesamaan berpikir, perasaan, harapan, sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka miliki, Syafi'ie dkk (dalam Pasolong, 2011 :6).

Administrasi publik, menurut Chandler dan Plano (dalam Keban 2008 : 4) adalah proses dimana sumberdaya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan, dan mengelola (*manage*) keputusan-keputusan dalam kebijakan publik. Sedangkan Keban menyatakan bahwa istilah Administrasi Publik menunjukkan bagaimana pemerintah berperan sebagai agen tunggal yang berkuasa atau sebagai regulator, yang aktif dan selalu berinisiatif dalam mengatur atau mengambil langkah dan prakarsa, yang menurut mereka penting atau baik untuk masyarakat karena diasumsikan bahwa masyarakat adalah pihak yang pasif, kurang mampu, dan harus tunduk dan menerima apa saja yang diatur pemerintah (Keban, 2008: 4)

Terdapat beragam cara yang digunakan oleh para analis dalam mengelompokkan teori administrasi publik klasik. Shafritz & Ott (1987:21) mengemukakan bahwa teori klasik adalah teori pertama di bidangnya, dianggap tradisional, dan terus menjadi basis di mana teori-teori berikutnya dibangun. Oleh karena itu, esensi pemahaman tentang teori klasik bukan saja karena kepentingan historisnya tetapi, yang paling penting adalah, karena asumsi dari analisis dan teori-teori berikutnya bersandar pada teori-teori klasik tersebut.

Cara pendekatan yang banyak digunakan untuk menentukan yang mana teori klasik itu adalah pendekatan berdasarkan priode waktu. Batasan periode waktu teori klasik menurut beberapa analis adalah sebagai berikut:

- 1) Shafritz & Ott (1987:5), terutama di Tahun 1920-an sampai 1930-an.
- 2) Robbins & Barnwell (2002:38), tahun 1900-an sampai 1930-an.

- 3) Mary Jo Hatch (2006:6) menggunakan istilah "*pre-history*" dan memberi batasan waktu Tahun 1900-an sampai 1950-an.
- 4) Denhardt & Denhardt (2003:5), sebelum munculnya New Public Manajemen di Tahun 1990.

Berdasarkan pendapat di atas, para analis pada umumnya memiliki kesamaan pendapat tentang periode waktu mulainya teori klasik, yaitu tahun 1900-an. Tetapi para analis berbeda pendapat dalam hal periode akhir dominasi teori administrasi publik, sebagian menyebut Tahun 1930-an, sebagian lain Tahun 1950-an, dan ada yang menyebut Tahun 1990.

Penulis mengikuti pendapat Shafritz & Ott (1987:5) serta Robbins & Barnwell (2002:38) bahwa akhir dominasi teori klasik adalah Tahun 1930-an, dengan demikian secara singkat dapat dikatakan bahwa teori administrasi publik klasik adalah teori administrasi publik periode 1900-an sampai 1930-an.

Seperti yang telah penulis kemukakan, literatur administrasi publik klasik berkembang lebih dahulu di Eropa, kemudian menyusul di Amerika Serikat. Di Eropa, administrasi publik cenderung dipandang sebagai prinsip teknis. Cara pandang seperti ini mengarah pada pendirian bahwa sekali kita menemukan prinsip-prinsip administrasi maka prinsip-prinsip itu mempunyai daya terap universal. Para teoritis administrasi publik klasik di Eropa cenderung memusatkan perhatiannya untuk merumuskan prinsip-prinsip umum, kerangka teori umum, atau tipologi.

Di Amerika Serikat, para teoritis klasik cenderung memandang administrasi publik klasik sebagai sarana. Studi administrasi publik merupakan evolusi dari suatu disiplin yang terpisah berkenaan dengan pelaksanaan kebijakan

publik. Teori administrasi publik klasik cenderung melihat administrasi sebagai “sarana” untuk melaksanakan tujuan atau ekspresi kehendak negara. Dalam kedudukan sebagai sarana, administrasi terutama mencakup metode dan organisasi pemerintah. Teori-teori administrasi publik klasik versi Amerika mengakui bahwa administrasi publik tidak eksis di dalam suatu kevakuman. Administrasi publik adalah suatu sarana untuk meletakkan kebijakan-kebijakan publik ke dalam suatu efek, untuk melaksanakan tujuan-tujuan atau ekspresi kehendak negara. Konsekuensinya adalah bahwa personalia, metode dan organisasi pemerintah harus didesain mengikuti kondisi sistem politik dan budaya di masing-masing negara. Hal ini telah ditunjukkan misalnya dalam uraian Wilson tentang Amerikanisasi, atau dalam uraian Goodnow tentang pencarian sistem administrasi yang responsif terhadap opini publik.

Fayol terkenal sebagai bapak ilmu administrasi, karena fokus perhatiannya pada prinsip-prinsip dan metode-metode administrasi untuk mewujudkan efektivitas manajerial. Teorinya dimuat dalam tulisannya berjudul *General and Industrial Management* yang terbit pada Tahun 1916 (Shafritz & Ott, 1987:51-66; Tompkins, 2005:97).

Teori Fayol diklaim sebagai teori administrasi publik klasik terutama karena prinsip-prinsip dan metode administrasi yang diformulasikannya dianggap berdaya terap untuk seluruh bentuk organisasi administratif, sedangkan organisasi publik pada umumnya adalah organisasi administratif. Sebagaimana ditegaskan oleh Fayol, prinsip merupakan kebenaran universal yang menyediakan tuntunan kepada para manajer di dalam semua bentuk organisasi. Prinsip-prinsip tersebut fleksibel

dan dapat diadaptasi kepada setiap kebutuhan, tinggal bagaimana menggunakannya dan hal ini merupakan suatu kiat yang sulit yang membutuhkan inteligensi, pengalaman, keputusan, dan proporsi (Tompkins, 2005:97).

Menurut Fayol (Shafritz & Ott, 1987:51-66), manajemen hanyalah salah satu dari enam komponen *governance*. Para administrator yang mengikuti prinsip-prinsip administrasi dan menggunakan metode-metode yang terapkan mencapai sukses yang lebih besar dibandingkan yang tidak mengikutinya. Untuk maksud tersebut, Fayol mengidentifikasi 14 prinsip manajemen pengawasan secara umum untuk membantu efektivitas suatu lembaga, sebagai berikut:

1. Pembagian kerja
2. Otoritas dan tanggung jawab
3. Disiplin
4. Kesatuan komando
5. Kesatuan arah
6. Subordinasi kepentingan individu terhadap kepentingan umum
7. Remunerasi personil
8. Sentralisasi
9. Rantai scalar
10. Tata tertib (order)
11. Ekuitas
12. Stabilitas masa kerja
13. Inisiatif
14. *Esprit de corps*.

Selanjutnya, Fayol menyatakan bahwa pimpinan lembaga semestinya mendukung penuh terhadap prinsip manajemen pengawasan tersebut. (Shafritz, Ott, 1987 : 51 – 66 ).

## 2. Manajemen

Perlu adanya kajian umum yaitu pengertian manajemen secara harfiah dan uraian khusus tentang pendapat para ahli, Manajemen sendiri belum memiliki definisi yang mapan dan diterima secara universal. Menurut beberapa pendapat ahli, Menurut Umar (2005:31) Manajemen merupakan bagian dari manajemen keorganisasian yang memfokuskan diri pada sumber daya manusia. Menurut David (2010:192) Manajemen dibagi pada aktivitas pokok yaitu perencanaan, pengorganisasian, pemotivasian, penempatan staf dan pengendalian didalam organisasi.

Menurut Stoner, Freeman & Gilbert dalam Umar (2005:72) Manajemen adalah proses perencanaan, pengorganisasian dan penggunaan sumberdaya pada organisasi lainnya agar mencapai tujuan organisasi yang telah ditentukan. Menurut Robins dan Coulter (2012 : 8) manajemen melibatkan koordinasi dan mengawasi aktivitas kerja lainnya sehingga kegiatan mereka selesai dengan efektif dan efisien. Arti dari efisien itu sendiri adalah mendapatkan hasil output terbanyak dari input yang seminimal mungkin, sedangkan efektif adalah “melakukan hal yang benar”, yaitu melakukan sebuah pekerjaan yang dapat membantu organisasi mencapai tujuannya.

Secara umum, ada empat fungsi manajemen yang sering orang menyebutnya “POAC”, yaitu *Planning*, *Organizing*, *Actuating*, dan *Controlling*.

Suatu manajemen bisa dikatakan berhasil jika keempat fungsi di atas bisa dijalankan dengan baik. Kelemahan pada salah satu fungsi manajemen akan mempengaruhi manajemen secara keseluruhan dan mengakibatkan tidak tercapainya proses yang efektif dan efisien.

#### **a. Planning**

*Planning* meliputi pengaturan tujuan dan mencari cara bagaimana untuk mencapai tujuan tersebut. *Planning* telah dipertimbangkan sebagai fungsi utama manajemen dan meliputi segala sesuatu yang manajer kerjakan. Di dalam *planning*, manajer memperhatikan masa depan, mengatakan “Ini adalah apa yang ingin kita capai dan bagaimana kita akan melakukannya”. Membuat keputusan biasanya menjadi bagian dari perencanaan karena setiap pilihan dibuat berdasarkan proses penyelesaian setiap rencana. *Planning* penting karena banyak berperan dalam menggerakkan fungsi manajemen yang lain. Contohnya, setiap manajer harus membuat rencana pekerjaan yang efektif di dalam kepegawaian organisasi.

Strategi dan taktik dalam fungsi perencanaan dapat ditentukan dengan menggunakan metode analisis SWOT. Analisis SWOT (*Strength, Weakness, Opportunity and Threat*) adalah metode perencanaan strategis yang digunakan untuk mengevaluasi kekuatan, kelemahan, peluang, dan ancaman dalam suatu proyek atau suatu spekulasi bisnis. Proses ini melibatkan penentuan tujuan yang spesifik dari spekulasi bisnis atau proyek dan mengidentifikasi faktor internal dan eksternal yang mendukung dan yang tidak dalam mencapai tujuan tersebut. Analisis SWOT dilakukan untuk mengidentifikasi kondisi internal dan eksternal yang terlibat sebagai *inputan* untuk perancangan proses sehingga proses yang dirancang

dapat berjalan optimal, efektif, dan efisien. Namun analisis SWOT bisa sangat *subjective*. Bisa saja terjadi 2 orang menganalisis 1 perusahaan yang sama menghasilkan SWOT yang berbeda. Dengan demikian, hasil analisis SWOT hanya boleh digunakan sebagai arahan dan bukan pemecahan masalah. Pembuat analisa harus sangat realistis dalam menjabarkan kekuatan dan kelemahan internal. Kelemahan yang disembunyikan atau kekuatan yang tidak terjabarkan akan membuat arahan strategi menjadi tidak bisa digunakan.

### ***b. Organizing***

*Organizing* adalah proses dalam memastikan kebutuhan manusia dan fisik setiap sumberdaya tersedia untuk menjalankan rencana dan mencapai tujuan yang berhubungan dengan organisasi. *Organizing* juga meliputi penugasan setiap aktifitas, membagi pekerjaan ke dalam setiap tugas yang spesifik, dan menentukan siapa yang memiliki hak untuk mengerjakan beberapa tugas.

Aspek utama lain dari *organizing* adalah pengelompokan kegiatan ke departemen atau beberapa subdivisi lainnya. Misalnya kepegawaian, untuk memastikan bahwa sumberdaya manusia diperlukan untuk mencapai tujuan organisasi. Memekerjakan orang untuk pekerjaan merupakan aktifitas kepegawaian yang khas. Kepegawaian adalah suatu aktifitas utama yang terkadang diklasifikasikan sebagai fungsi yang terpisah dari *organizing*. Kegiatan dalam Fungsi Pengorganisasian antara lain :

- Mengalokasikan sumberdaya / sarana, merumuskan dan menetapkan tugas, dan menetapkan prosedur yang diperlukan.

- Adanya struktur organisasi yang menunjukkan adanya garis kewenangan dan tanggungjawab, sehingga setiap pekerja akan bergerak dan bertindak sesuai dengan job description dan kewenangannya dan memiliki tanggung jawab dan bertanggung jawab atas pekerjaan yang telah dilaksanakan.
- Kegiatan pelatihan dan pengembangan sumberdaya manusia/tenaga kerja, hal ini sangatlah penting agar dapat menyegarkan dan menambah wawasan pekerja.
- Kegiatan penempatan sumberdaya manusia pada posisi yang paling tepat atau dengan kata lain strategi yang telah ditetapkan harus dilaksanakan oleh pekerja yang dinilai mampu dan layak dan memiliki pengetahuan yang cukup di bidangnya.

### c. *Actuating*

*Actuating* adalah peran manajer untuk mengarahkan pekerja yang sesuai dengan tujuan organisasi. *Actuating* adalah implementasi rencana, berbeda dari *planning* dan *organizing*. *Actuating* membuat urutan rencana menjadi tindakan dalam dunia organisasi. Sehingga tanpa tindakan nyata, rencana akan menjadi imajinasi atau impian yang tidak pernah menjadi kenyataan. Kegiatan dalam Fungsi Pengarahan dan Implementasi antara lain :

- Mengimplementasikan proses kepemimpinan, pembimbingan, dan pemberian motivasi kepada tenaga kerja agar dapat bekerja secara efektif dan efisien dalam pencapaian tujuan.
- Memberikan tugas dan penjelasan rutin mengenai pekerjaan dan menjelaskan kebijakan yang ditetapkan.

#### ***d. Controlling***

*Controlling*, memastikan bahwa kinerja sesuai dengan rencana. Hal ini membandingkan antara kinerja aktual dengan standar yang telah ditentukan. Jika terjadi perbedaan yang signifikan antara kinerja aktual dan yang diharapkan, manajer harus mengambil tindakan yang sifatnya mengoreksi. Misalnya meningkatkan periklanan untuk meningkatkan penjualan.

Fungsi dari controlling adalah menentukan apakah rencana awal perlu direvisi, melihat hasil dari kinerja selama ini. Jika dirasa butuh ada perubahan, maka seorang manajer akan kembali pada proses planning. Di mana ia akan merencanakan sesuatu yang baru, berdasarkan hasil dari controlling. Kegiatan dalam Fungsi Pengawasan dan Pengendalian antara lain :

- Mengevaluasi keberhasilan dalam pencapaian tujuan dan target bisnis sesuai dengan indikator yang telah ditetapkan. Hal ini harus secara rutin dilakukan supaya terlihat pada point mana target yang telah tercapai dan target yang belum tercapai sehingga dapat diambil langkah penyelesaian.
- Mengambil langkah klarifikasi dan koreksi atas penyimpangan yang mungkin ditemukan. Langkah ini harus selalu dilakukan agar setiap kesalahan yang ada dapat segera diperbaiki.
- Melakukan berbagai alternatif solusi atas berbagai masalah yang terkait dengan pencapaian tujuan dan target bisnis.

### 3. Pengawasan

Kata “Pengawasan” berasal dari kata “awas” berarti “penjagaan”. Istilah pengawasan dikenal dalam ilmu manajemen dengan ilmu administrasi yaitu sebagai salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan. George R Terry berpendapat bahwa istilah “control” sebagaimana dikutip Muchsan, artinya : “*control is to determine what is accomplished, evaluate it, and apply corrective measures, if needed to ensure result in keeping with the plan*” (Pengawasan adalah menentukan apa yang telah dicapai, mengevaluasi dan menerapkan tindakan korektif, jika perlu memastikan sesuai dengan rencana). Muchsan (dalam Siswanto Sunarno, 2005 : 97).

Muchsan berpendapat bahwa pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokkan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan sebelumnya (dalam hal ini berwujud suatu rencana/*plan*) ( Muchsan, 1992 : 38 ).

Manan memandang control sebagai sebuah fungsi sekaligus hak, sehingga lazim disebut sebagai fungsi kontrol atau pengendalian (Manan, 2000 : 1-2). Dalam pelaksanaan tugas pengawasan tahapan-tahapan pada fungsi manajemen memiliki keterkaitan satu sama lain. Keterpaduan 21 fungsi-fungsi tersebut, memerlukan adanya koordinasi dari fungsi-fungsi tersebut dan tuntutan profesi atas kualitas hasil pengawasan menghendaki juga adanya sistem dan program pengendalian mutu dari proses pelaksanaan tugas pengawasan.

Pengawasan merupakan fungsi kelima manajemen. Pengawasan adalah proses memantau kinerja atau prestasi dan mengambil tindakan agar terjamin pencapaian hasil yang diharapkan. Maksud utama mengadakan pengawasan adalah agar hasil senyatanya itu konsisten dengan rencana-rencana. Pengawasan berdasarkan pada informasi yang sampai, pada manajemen untuk pengambilan keputusan dan pemecahan masalah.

#### **a. Metode Pengawasan**

Secara garis besar pengawasan dapat dibagi menjadi dua, yaitu metode pengawasan kualitatif dan metode pengawasan kuantitatif. Pengawasan kualitatif dilakukan oleh manajer untuk menjaga *performance* organisasi secara keseluruhan, sikap serta *performance* karyawan. Metode pengawasan kuantitatif dilakukan dengan menggunakan data, biasanya digunakan untuk mengawasi kuantitas maupun kualitas produk. Ada beberapa cara yang biasa digunakan untuk mengadakan pengawasan kuantitatif, antara lain: dengan menggunakan anggaran, mengadakan auditing, analisis *break even*, analisis rasio dan sebagainya.

Metode-metode pengawasan bisa dikelompokkan ke dalam dua bagian yakni :

##### **a) Pengawasan Non-Kualitatif**

Pengawasan non-kualitatif tidak melibatkan angka-angka dan dapat digunakan untuk mengawasi prestasi organisasi secara keseluruhan. Teknik-teknik yang sering digunakan adalah :

- ✓ Pengamatan (pengendalian dengan observasi). Pengamatan ditujukan untuk mengendalikan kegiatan atau produk yang dapat diobservasi.

- ✓ Inspeksi teratur dan langsung. Inspeksi teratur dilakukan secara periodic dengan mengamati kegiatan atau produk yang dapat diobservasi.
- ✓ Laporan lisan dan tertulis. Laporan lisan dan tertulis dapat menyajikan informasi yang dibutuhkan dengan cepat disertai dengan feed-back dari bawahan dengan relatif lebih cepat.
- ✓ Evaluasi pelaksanaan.
- ✓ Diskusi antara manajer dengan bawahan tentang pelaksanaan suatu kegiatan. Cara ini dapat menjadi alat pengendalian karena masalah yang mungkin ada dapat didiagnosis dan dipecahkan bersama.
- ✓ *Management by Exception* (MBE). Dilakukan dengan memperhatikan perbedaan yang signifikan antara rencana dan realisasi. Teknik tersebut didasarkan pada prinsip pengecualian. Prinsip tersebut mengatakan bahwa bawahan mengerjakan semua kegiatan rutin, sementara manajer hanya mengerjakan kegiatan tidak rutin.

#### b) Pengawasan Kuantitatif

Pengawasan kuantitatif melibatkan angka-angka untuk menilai suatu prestasi. Beberapa teknik yang dapat dipakai dalam pengawasan kuantitatif :

- ✓ Anggaran

Anggaran operasi, anggaran pembelanjaan modal, anggaran penjualan, anggaran kas. Anggaran khusus, seperti *planning programming, bud getting system* (PBS), *zero-base budgeting* ( ZBB ), dan *human resource accounting* (HRA).

- ✓ Audit

Internal audit, tujuannya adalah membantu semua anggota manajemen dalam melaksanakan tanggung jawab mereka dengan cara mengajukan analisis, penilaian, rekomendasi dan komentar mengenai kegiatan mereka. Eksternal audit, tujuannya menentukan apakah laporan keuangan tersebut menyajikan secara wajar keadaan keuangan dan hasil perusahaan.

✓ *Analisa Break-Even*

Menganalisis dan menggambarkan hubungan biaya dan penghasilan untuk menentukan pada volume berapa agar biaya total sehingga tidak mengalami laba atau rugi.

✓ Analisis Rasio

Menyangkut dua jenis perbandingan :

- Membandingkan rasio saat ini dengan rasio-rasio dimasa lalu.
- Membandingkan rasio-rasio suatu perusahaan dengan perusahaan lain yang sejenis.

**b. Sistem Pengawasan**

Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. melalui pengawasan diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien. Bahkan, melalui pengawasan tercipta suatu aktivitas yang berkaitan erat dengan penentuan atau evaluasi mengenai sejauhmana pelaksanaan kerja sudah dilaksanakan. Pengawasan juga dapat mendeteksi sejauhmana kebijakan pimpinan

dijalankan dan sampai sejauhmana penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan kerja tersebut.

Pada dasarnya ada beberapa jenis pengawasan yang dapat dilakukan, yaitu:

#### 1. Pengawasan Intern dan Ekstern

Pengawasan intern adalah pengawasan yang dilakukan oleh orang atau badan yang ada di dalam lingkungan unit organisasi yang bersangkutan.” Pengawasan dalam bentuk ini dapat dilakukan dengan cara pengawasan atasan langsung atau pengawasan melekat (*built in control*) atau pengawasan yang dilakukan secara rutin oleh inspektorat jenderal pada setiap departemen dan inspektorat wilayah untuk setiap daerah yang ada di Indonesia, dengan menempatkannya di bawah pengawasan Departemen Dalam Negeri.

Sejak 1988-1998, pengawasan intern dikoordinasikan oleh Menteri Koordinator Ekonomi, Keuangan, dan Industri (Ekuin) dan Pengawasan Pembangunan (Menko Ekuin dan Wasbang). Selain itu juga terdapat Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) yang merupakan pelaksana teknis operasional pengawasan, dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden RI No. 31 Tahun 1983.

Pengawasan ekstern adalah pemeriksaan yang dilakukan oleh unit pengawasan yang berada di luar unit organisasi yang diawasi. Dalam hal ini di Indonesia adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), yang merupakan lembaga tinggi negara yang terlepas dari pengaruh kekuasaan manapun. Dalam menjalankan tugasnya, BPK tidak mengabaikan hasil laporan pemeriksaan aparat pengawasan intern pemerintah, sehingga sudah sepantasnya di antara keduanya perlu terwujud

harmonisasi dalam proses pengawasan keuangan negara. Proses harmonisasi demikian tidak mengurangi independensi BPK untuk tidak memihak dan menilai secara obyektif aktivitas pemerintah.

## 2. Pengawasan Preventif dan Represif;

Pengawasan preventif lebih dimaksudkan sebagai, “pengawasan yang dilakukan terhadap suatu kegiatan sebelum kegiatan itu dilaksanakan, sehingga dapat mencegah terjadinya penyimpangan.” Lazimnya, pengawasan ini dilakukan pemerintah dengan maksud untuk menghindari adanya penyimpangan pelaksanaan keuangan negara yang akan membebankan dan merugikan negara lebih besar. Di sisi lain, pengawasan ini juga dimaksudkan agar sistem pelaksanaan anggaran dapat berjalan sebagaimana yang dikehendaki. Pengawasan preventif akan lebih bermanfaat dan bermakna jika dilakukan oleh atasan langsung, sehingga penyimpangan yang kemungkinan dilakukan akan terdeteksi lebih awal.

Di sisi lain, pengawasan represif adalah “pengawasan yang dilakukan terhadap suatu kegiatan setelah kegiatan itu dilakukan.” Pengawasan keuangan model ini lazimnya dilakukan pada akhir tahun anggaran, di mana anggaran yang telah ditentukan kemudian disampaikan laporannya. Setelah itu, dilakukan pemeriksaan dan pengawasannya untuk mengetahui kemungkinan terjadinya penyimpangan.

## 3. Pengawasan Aktif dan Pasif;

Pengawasan dekat (aktif) dilakukan sebagai bentuk “pengawasan yang dilaksanakan di tempat kegiatan yang bersangkutan.” Hal ini berbeda dengan pengawasan jauh (pasif) yang melakukan pengawasan melalui “penelitian dan

pengujian terhadap surat-surat pertanggungjawaban yang disertai dengan bukti-bukti penerimaan dan pengeluaran.” Di sisi lain, pengawasan berdasarkan pemeriksaan kebenaran formil menurut hak (*rechmatigheid*) adalah “pemeriksaan terhadap pengeluaran apakah telah sesuai dengan peraturan, tidak kadaluarsa, dan hak itu terbukti kebenarannya.” Sementara, hak berdasarkan pemeriksaan kebenaran materil mengenai maksud tujuan pengeluaran (*doelmatigheid*) adalah “pemeriksaan terhadap pengeluaran apakah telah memenuhi prinsip ekonomi, yaitu pengeluaran tersebut diperlukan dan beban biaya yang serendah mungkin.”

4. Pengawasan kebenaran formil menurut hak (*rechmatigheid*) dan pemeriksaan kebenaran materil mengenai maksud tujuan pengeluaran (*doelmatigheid*).

### c. Objek Pengawasan

Objek Pengawasan adalah hal-hal yang harus diawasi dalam pelaksanaan suatu rencana. Objek pengawasan ini banyak macamnya, tergantung dari program atau kegiatan yang dilaksanakan. Secara garis besar objek pengawasan dapat dikelompokkan menjadi 4, yakni :

1. Kuantitas dan kualitas program, yakni barang atau jasa yang dihasilkan oleh kegiatan atau program tersebut.
2. Biaya program, dengan menggunakan 3 macam standar, yakni modal yang dipakai, pendapatan yang diperoleh dan harga program.
3. Pelaksanaan (implementasi) program, yaitu pengawasan terhadap waktu pelaksanaan, tempat pelaksanaan dan proses pelaksanaan, apakah sesuai dengan yang telah ditetapkan dalam perencanaan.

4. Hal-hal yang bersifat khusus, yaitu pengawasan yang ditujukan kepada hal-hal khusus yang ditetapkan oleh pimpinan atau manajer.

#### **d. SOP Pengawasan**

Dalam melakukan pengawasan ada beberapa tahap dalam menentukan Standar Operasi Prosedur Pengawasan yaitu :

1. Tahap Penetapan Standar. Tujuannya adalah sebagai sasaran, kuota, dan target pelaksanaan kegiatan yang digunakan sebagai patokan dalam pengambilan keputusan. Bentuk standar yang umum yaitu : standar phisik, standar moneter dan standar waktu
2. Tahap Penentuan Pengukuran Pelaksanaan Kegiatan. Digunakan sebagai dasar atas pelaksanaan kegiatan yang dilakukan secara tepat.
3. Tahap Pengukuran Pelaksanaan Kegiatan. Beberapa proses yang berulang-ulang dan kontinue, yang berupa atas, pengamatan, laporan, metode, pengujian, dan sampel.
4. Tahap Perbandingan Pelaksanaan dengan Standar dan Analisa Penyimpangan. Digunakan untuk mengetahui penyebab terjadinya penyimpangan dan menganalisanya mengapa bisa terjadi demikian, juga digunakan sebagai alat pengambilan keputusan bagai manajer.
5. Tahap Pengambilan Tindakan Koreksi. Bila diketahui dalam pelaksanaannya terjadi penyimpangan, dimana perlu ada perbaikan dalam pelaksanaan.

#### 4. Efektifitas Pengawasan

Kata efektif berasal dari bahasa Inggris yaitu *effective* yang berarti berhasil atau sesuatu yang dilakukan berhasil dengan baik. Kamus ilmiah populer mendefinisikan efektivitas sebagai ketepatan penggunaan, hasil guna atau menunjang tujuan.

Efektivitas merupakan unsur pokok untuk mencapai tujuan atau sasaran yang telah ditentukan di dalam setiap organisasi, kegiatan ataupun program. Disebut efektif apabila tercapai tujuan ataupun sasaran seperti yang telah ditentukan. Hal ini sesuai dengan pendapat H. Emerson yang dikutip Handayani (1994:16) yang menyatakan bahwa "Efektivitas adalah pengukuran dalam arti tercapainya tujuan yang telah ditentukan sebelumnya."

Sedangkan Georgopolous dan Tannembaum (1985:50), mengemukakan:

"Efektivitas ditinjau dari sudut pencapaian tujuan, dimana keberhasilan suatu organisasi harus mempertimbangkan bukan saja sasaran organisasi tetapi juga mekanisme mempertahankan diri dalam mengejar sasaran. Dengan kata lain, penilaian efektivitas harus berkaitan dengan masalah sasaran maupun tujuan."

Selanjutnya Steers (1985:87) mengemukakan bahwa:

"Efektivitas adalah jangkauan usaha suatu program sebagai suatu sistem dengan sumber daya dan sarana tertentu untuk memenuhi tujuan dan sasarannya tanpa melumpuhkan cara dan sumber daya itu serta tanpa memberi tekanan yang tidak wajar terhadap pelaksanaannya".

## 5. Pengawasan DPRD

Pengawasan berasal dari kata awas, berarti antara lain “penjagaan”. Istilah pengawasan dikenal dalam ilmu manajemen dan administrasi yaitu sebagai salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan Fachruddin (2004:88). Sedangkan menurut Muchsan (2004:89) pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan sebelumnya (dalam hal ini berwujud suatu rencana).

Pengawasan bisa didefinisikan sebagai suatu usaha sistematis oleh manajemen bisnis untuk membandingkan kinerja standar, rencana, atau tujuan yang telah ditentukan terlebih dahulu untuk menentukan apakah kinerja sejalan dengan standar tersebut dan untuk mengambil tindakan penyembuhan yang diperlukan untuk melihat bahwa sumber daya manusia digunakan dengan seefektif dan seefisien mungkin di dalam mencapai tujuan. Pendapat Siagian Pengawasan ialah dapat di artikan atau dibedakan menjadi dua yaitu administrative control dan managerial kontrol yang artinya agar keputusan yang dibuat sungguh-sungguh dijalankan sesuai dengan kebijakan yang telah ditentukan sebelumnya.

Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 19 Tahun 1996 dalam Muhfam Al Amin (2006:48) pengawasan adalah seluruh proses objek atau kegiatan tersebut telah dilaksanakan sesuai dengan ketetapan yang berlaku. Menurut Inpres No 15 Tahun 1983 tujuan pengawasan adalah untuk

mendukung kelancaran dan ketepatan pelaksanaan kegiatan pemerintahan dan pembangunan. Menurut Paulus Effendi Lotulung dalam Irfan Fachrudin (2006:89) pengawasan (*control*) terhadap pemerintah adalah upaya untuk menghindari terjadinya kekeliruan kekeliruan, baik disengaja maupun tidak sengaja, sebagai usaha preventif, atau juga untuk memperbaikinya apabila sudah terjadi kekeliruan itu sebagai usaha represif.

Hubungan pengawasan terhadap pemerintah adalah sebagai berikut :

- a. Pada umumnya sasaran pengawasan terhadap pemerintah adalah pemeliharaan atau penjagaan agar negara hukum kesejahteraan dapat berjalan baik dan dapat pula membawa kekuasaan pemerintah sebagai penyelenggara negara hukum kesejahteraan masyarakat kepada pelaksanaan yang baik pula dan tetap dalam batas kekuasaanya.
- b. Tolok ukurnya adalah hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan dan tindakan pemerintah dalam hukum material maupun hukum formal serta kemanfaatannya bagi kesejahteraan masyarakat.
- c. Pencocokan antara perbuatan dan tolok ukur yang telah ditetapkan.
- d. Jika terdapat tanda-tanda akan terjadi penyimpangan terhadap tolok ukur tersebut dapat dilakukan pencegahan.
- e. Apabila dalam pencocokan menunjukkan telah terjadi penyimpangan dari tolok ukur, kemudian diadakan koreksi melalui tindakan pembatalan, pemulihan terhadap akibat yang ditimbulkan dan mendisiplinkan pelaku kekeliruan itu.

Pengawasan dipandang dari kelembagaan yang dikontrol dan yang melaksanakan kontrol dapat dibedakan menjadi pengawasan intern (*internal control*) dan pengawasan ekstern (*ekstern control*) :

- a. Pengawasan *intern (internal control)* adalah pengawasan yang masih termasuk organisasi dalam lingkungan pemerintah, misalnya pengawasan yang dilakukan oleh pejabat atasan terhadap bawahannya secara hirarkhis. Bentuk kontrol yang seperti itu dapat digolongkan sebagai jenis kontrol teknis administratif.
- b. Pengawasan *eksternal (ekstern control)* adalah pengawasan yang dilakukan oleh badan atau organ secara struktur organisasi berada diluar pemerintah dalam arti eksekutif, misalnya pengawasan yang dilakukan secara langsung, seperti pengawasan keuangan yang dilakukan oleh BPK, pengawasan sosial yang dilakukan oleh masyarakat melalui Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) termasuk media masa, pengawasan politis yang dilakukan lembaga-lembaga perwakilan rakyat terhadap pemerintah (eksekutif). Pengawasan reaktif yang dilakukan secara tidak langsung melalui badan peradilan (*judicial control*) antara lain peradilan umum dan peradilan administrasi dalam hal timbul persengketaan dengan pihak pemerintah.

Pengawasan Pemerintahan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Menurut PP No 79 Tahun 2005 (Pasal 1) adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar Pemerintahan daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai rencana dan ketentuan perundang - undangan. Tertib Dewan Perwakilan Daerah meliputi :

1. Peraturan Daerah
2. APBD,
3. Peraturan perundangan lainnya,
4. Dana Otsus/Otda,
5. Proyek-proyek pusat di daerah,
6. Keputusan Kepala Daerah, dan
7. Asset daerah.

Artinya bahwa fungsi pengawasan DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) terhadap Pemerintah Daerah bersifat pengawasan kebijakan bukan pengawasan teknis. Disamping pengawasan tersebut pengawasan oleh masyarakat (sosial kontrol) diperlukan dalam mewujudkan peran serta masyarakat guna menciptakan penyelenggaraan pemerintahan yang efektif, efisien, bersih dan bebas dari korupsi, kolusi serta nepotisme.

Lebih lanjut menurut Agung Kurniawan dalam bukunya Transformasi Pelayanan Publik mendefinisikan efektivitas, sebagai berikut: "Efektivitas adalah kemampuan melaksanakan tugas, fungsi (operasi kegiatan program atau misi) daripada suatu organisasi atau sejenisnya yang tidak adanya tekanan atau ketegangan diantara pelaksanaannya" (Kurniawan, 2005:109). Dari beberapa pendapat di atas mengenai efektivitas, dapat disimpulkan bahwa efektivitas adalah suatu ukuran yang menyatakan seberapa jauh target (kuantitas, kualitas dan waktu) yang telah dicapai oleh manajemen, yang mana target tersebut sudah ditentukan terlebih dahulu. Hal ini sesuai dengan pendapat yang dikemukakan oleh Hidayat (1986) yang menjelaskan bahwa : "Efektivitas adalah suatu ukuran yang

menyatakan seberapa jauh target (kuantitas, kualitas dan waktu) telah tercapai. Dimana makin besar persentase target yang dicapai, makin tinggi efektivitasnya”.

Upaya mengevaluasi jalannya suatu organisasi, dapat dilakukan melalui konsep efektivitas. Konsep ini adalah salah satu faktor untuk menentukan apakah perlu dilakukan perubahan secara signifikan terhadap bentuk dan manajemen organisasi atau tidak. Dalam hal ini efektivitas merupakan pencapaian tujuan organisasi melalui pemanfaatan sumber daya yang dimiliki secara efisien, ditinjau dari sisi masukan (*input*), proses, maupun keluaran (*output*). Dalam hal ini yang dimaksud sumberdaya meliputi ketersediaan personil, sarana dan prasarana serta metode dan model yang digunakan. Suatu kegiatan dikatakan efisien apabila dikerjakan dengan benar dan sesuai dengan prosedur sedangkan dikatakan efektif bila kegiatan tersebut dilaksanakan dengan benar dan memberikan hasil yang bermanfaat.

#### a. Ukuran efektivitas

Mengukur efektivitas organisasi bukanlah suatu hal yang sangat sederhana, karena efektivitas dapat dikaji dari berbagai sudut pandang dan tergantung pada siapa yang menilai serta menginterpretasikannya. Bila dipandang dari sudut produktivitas, maka seorang manajer produksi memberikan pemahaman bahwa efektivitas berarti kualitas dan kuantitas (*output*) barang dan jasa. Tingkat efektivitas juga dapat diukur dengan membandingkan antara rencana yang telah ditentukan dengan hasil nyata yang telah diwujudkan. Namun, jika usaha atau hasil pekerjaan dan tindakan yang dilakukan tidak tepat sehingga menyebabkan tujuan tidak tercapai atau sasaran yang diharapkan, maka hal itu dikatakan tidak efektif.

Adapun kriteria atau ukuran mengenai pencapaian tujuan efektif atau tidak, sebagaimana dikemukakan oleh Siagian (1978:77), yaitu:

- a. Kejelasan tujuan yang hendak dicapai, hal ini dimaksudkan supaya karyawan dalam pelaksanaan tugas mencapai sasaran yang terarah dan tujuan organisasi dapat tercapai.
- b. Kejelasan strategi pencapaian tujuan, telah diketahui bahwa strategi adalah “pada jalan” yang diikuti dalam melakukan berbagai upaya dalam mencapai sasaran-sasaran yang ditentukan agar para *implementer* tidak tersesat dalam pencapaian tujuan organisasi.
- c. Proses analisis dan perumusan kebijakan yang mantap, berkaitan dengan tujuan yang hendak dicapai dan strategi yang telah ditetapkan artinya kebijakan harus mampu menjembatani tujuantujuan dengan usaha-usaha pelaksanaan kegiatan operasional.
- d. Perencanaan yang matang, pada hakekatnya berarti memutuskan sekarang apa yang dikerjakan oleh organisasi di masa depan.
- e. Penyusunan program yang tepat suatu rencana yang baik masih perlu dijabarkan dalam program-program pelaksanaan yang tepat sebab apabila tidak, para pelaksana akan kurang memiliki pedoman bertindak dan bekerja.
- f. Tersedianya sarana dan prasarana kerja, salah satu indikator efektivitas organisasi adalah kemampuan bekerja secara produktif. Dengan sarana dan prasarana yang tersedia dan mungkin disediakan oleh organisasi.
- g. Pelaksanaan yang efektif dan efisien, bagaimanapun baiknya suatu program apabila tidak dilaksanakan secara efektif dan efisien maka organisasi tersebut

tidak akan mencapai sasarannya, karena dengan pelaksanaan organisasi semakin didekatkan pada tujuannya.

- h. Sistem pengawasan dan pengendalian yang bersifat mendidik mengingat sifat manusia yang tidak sempurna maka efektivitas organisasi menuntut terdapatnya sistem pengawasan dan pengendalian.

Kriteria untuk mengukur efektivitas suatu organisasi ada tiga pendekatan yang dapat digunakan, seperti yang dikemukakan oleh Martani dan Lubis (1987:55), yakni:

1. Pendekatan Sumber (*resource approach*) yakni mengukur efektivitas dari input. Pendekatan mengutamakan adanya keberhasilan organisasi untuk memperoleh sumberdaya, baik fisik maupun nonfisik yang sesuai dengan kebutuhan organisasi.
2. Pendekatan proses (*process approach*) adalah untuk melihat sejauh mana efektivitas pelaksanaan program dari semua kegiatan proses internal atau mekanisme organisasi.
3. Pendekatan sasaran (*goals approach*) dimana pusat perhatian pada output, mengukur keberhasilan organisasi untuk mencapai hasil (*output*) yang sesuai dengan rencana.

Selanjutnya Steers dalam Tangkilisan (2005:141) mengemukakan 5 (lima) kriteria dalam pengukuran efektivitas, yaitu:

1. Produktivitas
2. Kemampuan adaptasi kerja
3. Kepuasan kerja

4. Kemampuan berlabar
5. Pencarian sumber daya

Sedangkan Duncan yang dikutip Steers (1985:53) dalam bukunya "Efektivitas Organisasi" mengatakan mengenai ukuran efektivitas, sebagai berikut:

1. Pencapaian Tujuan

Pencapaian adalah keseluruhan upaya pencapaian tujuan harus dipandang sebagai suatu proses. Oleh karena itu, agar pencapaian tujuan akhir semakin terjamin, diperlukan pentahapan, baik dalam arti pentahapan pencapaian bagian-bagiannya maupun pentahapan dalam arti periodisasinya. Pencapaian tujuan terdiri dari beberapa faktor, yaitu: Kurun waktu dan sasaran yang merupakan target kongktit.

2. Integrasi

Integrasi yaitu pengukuran terhadap tingkat kemampuan suatu organisasi untuk mengadakan sosialisasi, pengembangan konsensus dan komunikasi dengan berbagai macam organisasi lainnya. Integrasi menyangkut proses sosialisasi.

3. Adaptasi

Adaptasi adalah kemampuan organisasi untuk menyesuaikan diri dengan lingkungannya. Untuk itu digunakan tolak ukur proses pengadaan dan pengisian tenaga kerja.

Dari sejumlah definisi-definisi pengukur tingkat efektivitas yang telah dikemukakan diatas, perlu peneliti tegaskan bahwa dalam rencana penelitian ini

digunakan teori pengukuran efektivitas sebagaimana yang dikemukakan oleh Duncan (dalam Steers 1985;53), yaitu:

1. Pencapaian Tujuan
2. Integrasi
3. Adaptasi

#### **6. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**

Indonesia adalah sebuah negara yang wilayahnya terbagi atas daerah-daerah Provinsi. Daerah provinsi itu dibagi lagi atas daerah Kabupaten dan daerah Kota. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut azas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar (UUD) 1945. Urusan penyelenggaraan pemerintah daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Pemerintah Daerah dan DPRD adalah penyelenggara pemerintahan daerah menurut azas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945. Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan Perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Di dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah ada yang disebut dengan Otonomi Daerah. Otonomi daerah

merupakan wewenang untuk mengatur urusan pemerintahan yang bersifat lokalitas menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Dengan demikian desentralisasi sebenarnya menjelmakan otonomi masyarakat setempat untuk memecahkan berbagai masalah dan pemberian layanan kesejahteraan masyarakat yang bersangkutan. Peranan pemerintah daerah sangat penting dalam kegiatan percepatan pembangunan daerah tertinggal.

Peranan yang diberikan selain dalam bentuk sarana dan prasarana baik itu yang berupa sarana fisik maupun subsidi langsung, yang juga tidak kalah pentingnya adalah pemerintah daerah juga harus memberikan bimbingan teknis dan non teknis secara terus menerus kepada masyarakat yang sifatnya mendorong dan memberdayakan masyarakat agar mereka dapat merencanakan, membangun, dan mengelola sendiri prasarana dan sarana untuk mendukung upaya percepatan pembangunan di daerah tertinggal serta melaksanakan secara mandiri kegiatan pendukung lainnya.

Dalam upaya mengoptimalkan perannya, pemerintah daerah juga perlu mendorong partisipasi pihak lain yang berkompeten dalam upaya percepatan pembangunan daerah tertinggal, seperti pihak swasta dan lembaga swadaya masyarakat. Daerah juga perlu mendorong terjadinya koordinasi dan kerjasama antar wilayah yang melibatkan dua atau lebih wilayah yang berbeda. Penting juga diperhatikan adalah kesiapan pemerintah daerah dalam menyediakan data dan informasi yang mudah diakses oleh masyarakat serta berperan sebagai mitra konsultasi dalam proses percepatan pembangunan daerah tertinggal.

a. Pengertian Pemerintah Daerah

Menurut Karim pemerintahan adalah segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyat dan kepentingan negara. Berdasarkan UU No 32 Tahun 2004 Pasal 1 angka 5 memberikan definisi Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Mengacu pada definisi normatif dalam UU No 32 Tahun 2004, maka unsur otonomi daerah adalah hak, wewenang, kewajiban Daerah Otonom. Ketiga hal tersebut dimaksudkan untuk mengatur dan mengurus sendiri, urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pemerintah Daerah adalah unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang terdiri dari Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah. Pemerintah Daerah dan DPRD adalah penyelenggara pemerintahan daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Sistem Pemerintah Daerah adalah totalitas dari bagian-bagian yang saling berkaitan dan saling berhubungan yang unsur utamanya terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD yang secara formal mempunyai kewajiban dan hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya, sekaligus mempunyai kewajiban dan hak untuk menyerap dan merumuskan aspirasi rakyatnya dalam wujud berbagai upaya penyelenggaraan Pemerintahan.

b. Pengertian Desentralisasi

Secara teoritik, kemampuan pemerintah antara lain terbentuk melalui penerapan azas desentralisasi, yaitu adanya pelimpahan wewenang dari tingkat atas organisasi kepada tingkat bawahnya secara hierarkis (Rasyid, 1997). Melalui pelimpahan wewenang itulah pemerintah pada tingkat bawah diberi kesempatan untuk mengambil inisiatif dan mengembangkan kreativitas, mencari solusi terbaik atas setiap masalah yang dihadapi dalam pelaksanaan tugas sehari-hari.

Selain itu menurut Rondinelli (dalam Bambang Yudoyono 2003), desentralisasi juga dapat dipahami sebagai penyerahan wewenang politik dan perundang-undangan untuk perencanaan, pengambilan keputusan dan manajemen pemerintahan dari pemerintah pusat kepada unit-unit sub nasional (daerah/wilayah) Administrasi Negara atau kepada kelompok-kelompok fungsional atau organisasi non pemerintahan / swasta.

Kemudian Smith (dalam Hidayat 2008) mendefinisikan desentralisasi dari perspektif politik sebagai pengalihan kekuasaan dari pemerintah pusat ke lokal, yakni dari tingkatan atas ke lebih rendah dalam hierarchi territorial. Dari definisi yang diberikannya, Smith menekankan devolusi kekuasaan adalah substansi utama desentralisasi dan tidak terbatas pada susunan pemerintahan.

Desentralisasi dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 merupakan merupakan salah satu asas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diartikan sebagai penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka negara kesatuan republik Indonesia, yang secara utuh dan bulat dilaksanakan pada daerah kabupaten dan kota. Pengertian ini sesuai dengan

hakekat dari desentralisasi yakni "*delegation of authority and responsibility*". Sementara itu, Bryan dan White (1989, 203) mengartikan desentralisasi sebagai pemindahan kewenangan dalam urusan kemasyarakatan dari pejabat-pejabat politik ke badan-badan yang relatif otonom atau pemindahan fungsi administratif ke hierarki yang lebih bawah.

Tujuan desentralisasi menurut Maryanov (dalam Said Masud; 2008:45) adalah sebagai "*it is a method for spreading government to all parts of the country; it is a method for accomodating regional differences, regional aspiration and regional demmands within to confines of the unitary state*".

Sementara itu, Sady (dalam Tjokroamidjojo; 1987:82), mengemukakan tujuan desentralisasi adalah untuk :

1. Mengurangi beban pemerintah pusat dan campur tangan tentang masalah-masalah kecil pada tingkat lokal. Demikian pula memberikan peluang untuk koordinasi pelaksanaan pada tingkat lokal.
2. Meningkatkan pengertian rakyat serta dukungan mereka dalam kegiatan usaha pembangunan sosial ekonomi. Demikian pula pada tingkat lokal, dapat merasakan keuntungan dari pada kontribusi kegiatan mereka itu.
3. Penyusunan program-program untuk perbaikan sosial ekonomi pada tingkat lokal sehingga dapat lebih realistis.
4. Melatih rakyat untuk bisa mengatur urusannya sendiri (*self-government*).
5. Pembinaan kesatuan nasional.

6. Tujuan desentralisasi secara politik yaitu yang ditujukan untuk menyalurkan partisipasi politik ditingkat daerah untuk terwujudnya stabilitas politik nasional.
7. Tujuan desentralisasi secara ekonomis yaitu yang dimaksudkan untuk menjamin bahwa pembangunan akan dilaksanakan secara efektif dan efisien di daerah-daerah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan.

Terdapat beberapa kekurangan dari Desentralisasi yaitu Interpretasi Marxist tampaknya masih cenderung melihat negara sebagai satu kesatuan dan tidak perlu dipisah-pisah antar wilayah geografis. Terdapat beberapa penjelasan yang melandasi ketidak berpihakan pandangan ini terhadap desentralisasi. Pertama, pandangan ini melihat bahwa pembagian wilayah dalam konteks desentralisasi hanya akan menciptakan kondisi terjadinya akumulasi modal sehingga memunculkan kembali kaum kapitalis. Kedua, desentralisasi juga akan mempengaruhi konsumsi kolektif sehingga akan dipolitisasi. Konsumsi kolektif dimaksudkan untuk memberikan pelayanan atas dasar kepentingan semua kelas.

Desentralisasi hanya akan menghasilkan ketidak-adilan baru dalam konsumsi kolektif antar wilayah. Ketiga, meskipun demokrasi pada dasarnya akan menempatkan mayoritas dalam pemerintahan daerah (yang berarti seharusnya kelas pekerja yang mendominasi, tetapi ada banyak cara yang bisa dilakukan oleh kaum kapitalis untuk menghalang-halangi munculnya kelas pekerja dalam pemerintahan. Lembaga-lembaga perwakilan dalam pemerintahan daerah tetap merupakan simbol demokrasi liberal dan tetap akan dikuasai oleh kaum kapitalis. Keempat, dalam kaitannya dengan hubungan antar pemerintahan, maka pemerintah daerah hanya

menjadi kepanjangan aparat pemerintah pusat untuk menjaga kepentingan monopoli kapital. Dalam bidang perencanaan, desentralisasi juga tidak akan pernah menguntungkan daerah-daerah pinggiran dan membiarkannya dengan melindungi daerah kapitalis. Desentralisasi juga menghindarkan redistribusi keuangan dan pajak dari daerah kaya ke daerah miskin. Desentralisasi hanya akan menghilangkan tanggung jawab kaum borjuis terhadap daerah-daerah yang tertekan. Kelima, terdapat berbagai rintangan mengenai bagaimana demokrasi lokal akan berjalan dalam suasana desentralisasi. Rintangan ini mencakup aspek ekologis, politik, dan ekonomi yang menyebabkan demokrasi di tingkat lokal hanya akan mengalami kegagalan. Menurut pandangan Marxist semua ini hanya akan dapat ditanggulangi oleh sentralisasi yang bertujuan untuk redistribusi dan keadilan.

c. Perangkat Pemerintahan Daerah

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi. Daerah Provinsi itu dibagi lagi atas daerah Kabupaten dan daerah Kota. Setiap daerah Provinsi, daerah Kabupaten, dan daerah Kota mempunyai Pemerintahan Daerah yang diatur dengan undang-undang. Pemerintah Daerah dan DPRD adalah penyelenggara Pemerintahan Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945. Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan Perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.

Perangkat Daerah adalah organisasi atau lembaga pada Pemerintah Daerah yang bertanggung jawab kepada Kepala Daerah dalam rangka

penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Pada Daerah Provinsi, Perangkat Daerah terdiri atas Sekretariat Daerah, Dinas Daerah, dan Lembaga Teknis Daerah. Pada Daerah Kabupaten/Kota, Perangkat Daerah terdiri atas Sekretariat Daerah, Dinas Daerah, Lembaga Teknis Daerah, Kecamatan, dan Kelurahan.

Perangkat Daerah dibentuk oleh masing-masing Daerah berdasarkan pertimbangan karakteristik, potensi, dan kebutuhan Daerah. Organisasi Perangkat Daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah setempat dengan berpedoman kepada Peraturan Pemerintah. Pengendalian organisasi perangkat daerah dilakukan oleh Pemerintah Pusat untuk Provinsi dan oleh Gubernur untuk Kabupaten/Kota dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Formasi dan persyaratan jabatan perangkat daerah ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah. Secara umum perangkat daerah terdiri dari unsur staf yang membantu penyusunan kebijakan dan koordinasi, diwadahi dalam lembaga sekretariat; unsur pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik, diwadahi dalam lembaga teknis daerah; serta unsur pelaksana urusan daerah yang diwadahi dalam lembaga dinas daerah.

Dasar utama penyusunan perangkat daerah dalam bentuk suatu organisasi adalah adanya urusan pemerintahan yang perlu ditangani. Namun tidak berarti bahwa setiap penanganan urusan pemerintahan harus dibentuk ke dalam organisasi tersendiri. Besaran organisasi perangkat daerah sekurang-kurangnya

mempertimbangkan faktor kemampuan keuangan; kebutuhan daerah; cakupan tugas yang meliputi sasaran tugas yang harus diwujudkan, jenis dan banyaknya tugas; luas wilayah kerja dan kondisi geografis; jumlah dan kepadatan penduduk; potensi daerah yang bertalian dengan urusan yang akan ditangani; sarana dan prasarana penunjang tugas. Oleh karena itu kebutuhan akan organisasi perangkat daerah bagi masing-masing daerah tidak senantiasa sama atau seragam.

d. Organisasi Perangkat Daerah

Pembentukan Organisasi Perangkat Daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Peraturan daerah mengatur mengenai susunan, kedudukan, tugas pokok organisasi perangkat daerah. Rincian tugas, fungsi, dan tata kerja diatur lebih lanjut dengan peraturan Gubernur/Bupati/Walikota. Perangkat Daerah Provinsi adalah unsur pembantu Kepala Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang terdiri dari Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Dinas Daerah dan Lembaga Teknis Daerah. Perangkat Daerah Kabupaten/Kota adalah unsur pembantu Kepala Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang terdiri dari Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Dinas Daerah, Lembaga Teknis Daerah, Kecamatan, dan Kelurahan.

Sekretariat Daerah merupakan unsur staf. Sekretariat Daerah mempunyai tugas dan kewajiban membantu Gubernur, Bupati atau Walikota dalam menyusun kebijakan dan mengoordinasikan Dinas Daerah dan Lembaga Teknis Daerah. Pengertian pertanggung jawaban Kepala Dinas, Sekretaris DPRD, dan Kepala Badan/Kantor/Direktur Rumah Sakit Daerah melalui Sekretaris Daerah adalah

pertanggungjawaban administratif yang meliputi penyusunan kebijakan, perencanaan, pelaksanaan, monitoring, evaluasi, dan pelaporan pelaksanaan tugas Dinas Daerah, Sekretariat DPRD dan Lembaga Teknis Daerah, dengan demikian Kepala Dinas, Sekretaris DPRD, dan Kepala Badan/Kantor/Direktur Rumah Sakit Daerah bukan merupakan bawahan langsung Sekretaris Daerah.

Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Sekretariat DPRD) merupakan unsur pelayanan terhadap DPRD. Sekretariat DPRD mempunyai tugas menyelenggarakan administrasi kesekretariatan, administrasi keuangan, mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD, dan menyediakan serta mengkoordinasikan tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD sesuai dengan kemampuan keuangan daerah.

Badan Pengawasan Daerah yang selanjutnya disebut Inspektorat Provinsi, Inspektorat Kabupaten, dan Inspektorat Kota adalah unsur pengawasan daerah yang dipimpin oleh Inspektur, yang dalam pelaksanaan tugasnya bertanggung jawab langsung kepada Gubernur, Bupati atau Walikota.

Badan Perencanaan Pembangunan Daerah merupakan unsur perencana penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah mempunyai tugas melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah di bidang perencanaan pembangunan daerah. Dinas Daerah merupakan unsur pelaksana otonomi daerah. Dinas Daerah mempunyai tugas melaksanakan urusan Pemerintahan Daerah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Unit Pelaksana Teknis adalah unsur pelaksana tugas teknis pada Dinas dan Badan. Lembaga Teknis Daerah merupakan unsur pendukung tugas Kepala daerah.

Lembaga Teknis Daerah mempunyai tugas melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik. Rumah Sakit Daerah adalah sarana kesehatan yang menyelenggarakan pelayanan kesehatan perorangan secara paripurna yang menyediakan pelayanan rawat inap, rawat jalan, dan gawat darurat yang dikategorikan ke dalam Rumah Sakit Umum Daerah dan Rumah Sakit Khusus Daerah.

Beberapa perangkat daerah yang menangani fungsi pengawasan, kepegawaian, rumah sakit, dan keuangan, mengingat tugas dan fungsinya merupakan amanat peraturan perundang-undangan, maka perangkat daerah tersebut tidak mengurangi jumlah perangkat daerah yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, dan pedoman teknis mengenai organisasi dan tata kerja diatur tersendiri.

e. Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Desentralisasi tidak bisa dipisahkan dengan masalah sentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik, karena pada dasarnya berkenaan dengan "*delegation of authority and responsibility*" yang dapat diukur dari sejauh mana unit-unit bawahan memiliki wewenang dan tanggung jawab di dalam proses pengambilan keputusan (Miewald dalam Pamudji; 1984, 2). Pide (1997, 34) mengemukakan bahwa desentralisasi pada dasarnya adalah pelimpahan atau penyerahan kekuasaan atau wewenang dibidang tertentu secara vertikal dari institusi/lembaga/pejabat yang lebih tinggi kepada institusi/lembaga/fungsionaris bawahannya sehingga yang disertai/ dilimpahi

kekuasaan wewenang tertentu itu berhak bertindak atas nama sendiri dalam urusan tertentu tersebut.

Selain itu, Rondinelli (1983, 69) mengemukakan, desentralisasi perlu dipilih dalam penyelenggaraan pemerintahan pembangunan, karena melalui desentralisasi akan dapat meningkatkan efektivitas dalam membuat kebijaksanaan nasional, dengan cara mendelegasikan tanggung jawab yang lebih besar kepada para pejabat tingkat lokal untuk merancang proyek-proyek pembangunan, agar sesuai dengan kebutuhan dan kondisi setempat. Desentralisasi akan dapat memungkinkan para pejabat setempat untuk lebih dapat mengatasi masalah-masalah yang selama ini dianggap kurang baik dan ciri-ciri prosedur yang sangat birokratis di dalam merencanakan dan melaksanakan pembangunan yang seringkali dialami oleh negara berkembang yang acapkali tercipta konsentrasi kekuasaan, otoritas dan sumber-sumber yang begitu berlebihan di tingkat pusat. Jika dilihat dari fungsi-fungsi pembangunan yang didesentralisasikan para pejabat, staf pada tingkat lokal atau unit-unit administratif yang lebih rendah, akan dapat meningkatkan pemahaman dan sensitivitas (*daya tanggap*) mereka terhadap masalah dan kebutuhan setempat, karena mereka akan bekerja pada tingkat dimana semua permasalahan tersebut terasa paling menekan dan terlihat paling jelas.

Apabila dilihat dari sisi hubungan kerja, sistem penyelenggaraan model ini akan dapat lebih mendekatkan, mengakrabkan dan mempererat antara masyarakat dengan para pejabat, staf pelaksana dan hal ini akan memungkinkan mereka akan mendapatkan informasi yang lebih baik, yang diperlukan dalam proses perumusan

rencana pembangunan dari pada apa yang mereka peroleh bila hanya menunggu di kantor pusat saja.

Desentralisasi juga dapat meningkatkan dukungan politis dan administratif bagi kebijaksanaan pembangunan nasional pada tingkat lokal, karena selama ini rencana-rencana pembangunan tingkat nasional acap kali 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.

Disamping pendapat Rondinelli, Barkley (1978 : 2) mengemukakan bahwa desentralisasi dipandang dapat mendorong pengambilan keputusan yang lebih cepat dan lebih luas atau dengan kata lain memberi dukungan yang lebih konstruktif di dalam proses pengambilan keputusan. Sedangkan Mc. Gregor (1966 : 3) menegaskan, jika kita dapat menekan pengambilan keputusan dalam organisasi ke tingkat yang lebih rendah, maka kita akan cenderung memperoleh keputusan-keputusan yang lebih baik. Desentralisasi bukan saja akan dapat memperbaiki kualitas dari keputusan-keputusan yang diambil, tetapi juga akan dapat memperbaiki kualitas daripada pengambilan keputusan, karena orang cenderung

untuk tumbuh dan berkembang secara lebih cepat manakala mereka dimotivasi secara efektif dan ini bisa terjadi jika kewenangan pengambilan keputusan didesentralisasikan. Hal demikian tadi harus menerapkan azas desentralisasi yang berarti pengambilan keputusan pada tingkat bawah organisasi dipandang sebagai cara terbaik untuk melahirkan keputusan-keputusan yang lebih sesuai dengan kepentingan organisasi besar.

Sejalan dengan pendapat di atas, Koesoemahatmadja (1979) mengemukakan bahwa desentralisasi dalam arti ketatanegaraan merupakan pelimpahan kekuasaan pemerintahan dari pusat kepada daerah-daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Desentralisasi adalah sistem untuk mewujudkan asas demokrasi, yang memberikan kesempatan kepada rakyat untuk ikut serta dalam proses penyelenggaraan kekuasaan negara, yang dapat dibagi dalam 2 (dua) macam bentuk. *Pertama*, dekonsentrasi yakni pelimpahan kekuasaan dari alat perlengkapan negara tingkat lebih atas kepada bawahannya guna melancarkan pelaksanaan tugas pemerintahan. *Kedua*, Desentralisasi ketatanegaraan atau desentralisasi politik yaitu pelimpahan kekuasaan perundangan dan pemerintahan kepada daerah-daerah otonom di lingkungannya. Dalam konteks ini, rakyat dengan mempergunakan saluran-saluran tertentu (perwakilan) ikut serta dalam pemerintahan. Desentralisasi ketatanegaraan dibagi lagi menjadi 2 (dua) macam, yakni desentralisasi fungsional serta desentralisasi teritorial yang terdiri dari otonomi dan tugas pembantuan.

#### f. Kinerja Organisasi

Istilah kinerja atau penampilan kerja seringkali disamakan dengan istilah yang lain yaitu *job performance*. Teori tentang *job performance* adalah teori psikologi tentang proses tingkah laku kerja seseorang sehingga ia menghasilkan sesuatu yang menjadi tujuan dari pekerjaannya. Menurut Prawirosentono (1992, 2) kinerja merupakan suatu hasil kerja yang dicapai oleh seseorang atau kelompok orang dalam organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggungjawab masing-masing, dalam rangka mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral dan etika.

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

Analisis kinerja merupakan suatu metode untuk memahami sejauhmana kemajuan yang dicapai dibandingkan dengan tujuan yang telah ditetapkan. Kegiatan ini digunakan untuk melihat keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan kebijakan, program dan kegiatan sesuai dengan sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan dalam rangka mewujudkan visi dan misi suatu organisasi. Untuk melakukan analisis kinerja organisasi publik, diperlukan indikator kinerja, baik yang bersifat kualitatif maupun kuantitatif, yang menggambarkan tingkat

pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang ditetapkan, sehingga indikator kinerja harus merupakan sesuatu yang dapat dihitung dan diukur untuk digunakan sebagai dasar untuk menilai atau melihat tingkat kinerja, baik dalam tahap perencanaan, pelaksanaan, maupun tahap setelah kegiatan selesai.

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

- a. *Responsiveness*, yakni kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan serta mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Secara singkat, *responsiveness* disini menunjukkan keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Responsivitas dimasukkan sebagai salah satu indikator kinerja karena responsivitas secara langsung menggambarkan kemampuan organisasi publik dalam menjalankan misi dan tujuannya, terutama untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Responsivitas yang rendah ditunjukkan dengan ketidaksiharasan antara pelayanan dan kebutuhan masyarakat. Hal tersebut jelas menunjukkan kegagalan organisasi dalam mewujudkan misi dan tujuan organisasi publik. Organisasi yang memiliki responsivitas rendah dengan sendirinya memiliki kinerja yang jelek pula.
- b. *Responsibility*, yakni menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan organisasi publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijakan organisasi, baik secara implisit atau eksplisit.

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

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

a. Produktivitas

Konsep produktivitas tidak hanya mengukur tingkat efisiensi, tetapi juga efektivitas pelayanan. Produktivitas pada umumnya dipahami sebagai rasio antara *input* dan *output*. Konsep ini dirasa terlalu sempit dan kemudian *General Accounting Office* (GAO) mencoba mengembangkan satu ukuran produktivitas yang lebih luas dengan memasukkan seberapa besar pelayanan publik itu memiliki hasil yang diharapkan sebagai salah satu indikator kinerja yang penting.

## b. Kualitas Layanan

Isu mengenai kualitas layanan cenderung menjadi semakin penting dalam menjelaskan kinerja organisasi pelayanan publik. Banyak pandangan negatif yang terbentuk mengenai organisasi publik muncul karena ketidakpuasan masyarakat terhadap kualitas layanan yang diterima dari organisasi publik. Dengan demikian, kepuasan masyarakat terhadap layanan dapat dijadikan indikator kinerja organisasi publik. Keuntungan utama menggunakan kepuasan masyarakat sebagai indikator kinerja adalah informasi mengenai kepuasan masyarakat seringkali tersedia secara mudah dan murah.

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, di samping 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.

Secara ringkas dapat dikatakan bahwa pengukuran tentang *job performance* atau kinerja itu tergantung kepada jenis pekerjaannya dan tujuan dari organisasi. Johson dan Levin (dalam Widodo ; 2001, 207) menyatakan bahwa faktor-faktor yang bisa digunakan dalam menilai kinerja adalah kualitas dan kuantitas pekerjaan, kerja sama, kepemimpinan, kehati-hatian, pengetahuan mengenai jabatan, kerajinan, kesetiaan, dapat tidaknya diandalkan dan inisiatif. Selanjutnya dijelaskan bahwa kinerja dapat dilihat berdasarkan kualitas kerja, kuantitas kerja, sampel dari suatu

tugas yang merupakan bagian dari pekerjaan, waktu yang dibutuhkan untuk mempelajari tugas, jumlah promosi yang pernah dilampaui, rating kelompok serta rating atasan, sehingga 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.

Prinsip-prinsip pemilihan ukuran kinerja menurut Johson dan Levin (*ibid*) adalah : “Evaluasi kembali ukuran yang ada, pengukuran harus memotivasi tim kerja untuk pencapaian tujuan (*Goal-driven Teamwork*), mengukur kegiatan yang penting, tidak hanya hasil keseluruhan, proses pengukuran merupakan perangkat yang terintegrasi, fokus pengukuran harus melibatkan akuntabilitas publik”.

Dalam konteks DPRD 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.

## B. Penelitian Terdahulu

Beberapa penelitian terdahulu yang membahas terkait fungsi DPRD sebagai berikut :

1. Safrul Maryadi (2015), meneliti Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten (DPRK) Dalam Pengawasan Pemerintah Daerah (Pembahasan Tindak Lanjut Laporan Pertanggungjawaban Bupati Aceh Jaya Terhadap APBK), Peneliti menggunakan metode kualitatif dengan jumlah tiga puluh satu informan. Peneliti menggunakan metode observasi (observasi), wawancara, dan dokumentasi. Dalam penelitian tersebut fungsi DPRD dalam pengawasan pemerintah daerah, terhadap Tindak Lanjut Laporan Pertanggungjawaban Bupati Aceh Jaya Terhadap APBK sangat berpengaruh terhadap jalannya Pemerintahan Daerah khususnya dalam Pelaksanaan APBK Aceh Jaya
2. Nurdin Sipayung (2008), meneliti Pengawasan DPRD terhadap Implementasi Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati di Kabupaten Serdang Begadai. Hasil dari penelitian tersebut disimpulkan bahwa fungsi pengawasan DPRD terhadap pemerintah daerah dapat dilaksanakan jika kedudukan dan fungsi, tugas dan wewenang serta hak dan kewajiban sudah berjalan, secara umum menunjukkan bahwa tingkat pendidikan, ekonomi sosial dan pengalaman sangat berpengaruh terhadap kinerja DPRD dalam melakukan pengawasan terhadap pemerintah daerah.
3. Soeparno (2006), meneliti tentang fungsi pengawasan DPRD secara administrasi terhadap APBD dan Perda yang mana dari hasil penelitian

tersebut menyimpulkan bahwa DPRD mempunyai kelemahan dalam melaksanakan fungsi pengawasannya terutama permasalahan malasnya anggota DPRD untuk mengawal implementasi setiap peraturan yang telah disepakati bersama.

4. Effendi Sofian, (2011) meneliti tentang *Hambatan Struktural Pelaksanaan Pengawasan Legislatif*, dari hasil penelitiannya menyimpulkan bahwa hambatan yang terjadi tentang hambatan pengawasan legislative terjadi disebabkan oleh kurangnya pengetahuan anggota DPRD terhadap tupoksi sebagai anggota DPRD.
5. Kartika Dewi (2012) tentang latar belakang anggota DPRD berpengaruh terhadap kinerja DPRD, sangat mencolok hasil dari penelitiannya mengungkapkan fakta lain yakni latar belakang berpengaruh negative terhadap kinerja anggota DPRD yang disebabkan oleh kalangan pengusaha lebih dominan menjadi anggota DPRD sehingga membuat kinerjanya disibukkan dengan proyek fisik yang dilakukan beberapa anggota DPRD.

### C. Kerangka Berpikir

Kerangka berfikir yang dapat dibentuk sebagaimana terlihat pada Gambar

2.1.



Gambar. 2.1 Kerangka Berfikir

Penyelenggaraan Pemerintahan tentunya tidak terlepas dari Administrasi Publik, di mana dalam kebijakan publik tentu administrasi publik sangat menjadi landasan utama dalam menjalankan roda pemerintahan, untuk menjalankan administrasi

publik yang benar peran majamen tentunya sangat diharapkan menjalankan segala roda pemerintahan, perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan dan pengawasan. Untuk mengukur keberhasilan dari suatu program atau kegiatan yang dilaksanakan tentunya fungsi pengawasan harus ditekankan agar pemimpin bisa mengevaluasi kinerja selama pemerintahannya, seperti yang kita ketahui bersama bahwa penyelenggara pemerintahan didaerah adalah Bupati dan Wakil Bupati beserta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan berjalannya fungsi masing-masing maka pemerintahan yang baik atau *Good Governance* dibisa diwujudkan.

#### **D. Operasionalisasi Konsep**

Operasional Konsep atau Fokus penelitian merupakan gambaran umum yang memuat aspek-aspek mengenai konteks permasalahan dalam penelitian, yakni untuk mengetahui fungsi pengawasan DPRD di Kabupaten Nunukan dalam hal ini Pengawasan Pelaksanaan Peraturan Daerah.

Aspek dalam Fungsi Pengawasan DPRD di Kabupaten Nunukan yang sesuai dengan kerangka berpikir meliputi :

##### **1. Pelaksanaan Fungsi Pengawasan adalah:**

- a. Metode Pengawasan : Pengawasan kualitatif dilakukan oleh manajer untuk menjaga *performance* organisasi secara keseluruhan, sikap *performace* karyawan. Pengawasan Kuantitatif dilakukan dengan menggunakan data, biasanya digunakan untuk mengawasi kuantitas maupun kualitas produk
- b. Sistem Pengawasan : Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau

penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. melalui pengawasan diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien

- c. **Objek Pengawasan :** Objek Pengawasan adalah hal-hal yang harus diawasi dalam pelaksanaan suatu rencana. Objek pengawasan ini banyak macamnya, tergantung dari program atau kegiatan yang dilaksanakan.
- d. **SOP Pengawasan :** Dalam melakukan pengawasan ada beberapa tahap dalam menentukan Standar Operasi Prosedur Pengawasan yaitu penetapan standar, penentuan pengukuran pelaksanaan kegiatan, pengukuran pelaksanaan kegiatan, tahap pembandingan pelaksanaan dan pengambilan tindakan koreksi.

## **2. Efektivitas Fungsi Pengawasan DPRD**

Dari sejumlah definisi-definisi pengukur tingkat efektivitas yang telah dikemukakan diatas, perlu peneliti tegaskan bahwa dalam rencana penelitian ini digunakan teori pengukuran efektivitas yaitu:

1. Pencapaian Tujuan
2. Integrasi
3. Adaptasi

Namun sesuai kerangka berfikir dalam penelitian ini, peneliti akan menggambarkan/ mendeskripsikan fungsi pengawasan DPRD di Kabupaten Nunukan, serta menggambarkan pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD di Kabupaten Nunukan.

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **A. Desain Penelitian**

Berdasarkan fokus permasalahan yang telah diuraikan sebelumnya dalam bab pendahuluan, agar tujuan penelitian dapat dicapai maka diperlukan desain penelitian yang dapat digunakan untuk mengetahui faktor-faktor sebagai solusi bagi permasalahan. Penelitian ini merupakan studi kasus dengan cara-cara analisis data menggunakan teknik analisis deskriptif kualitatif. Dalam penelitian kualitatif proses analisis data adalah proses mencari dan mengatur sistem transkrip interviu, catatan laporan dan bahan-bahan lain yang didapat sebagaimana dinyatakan oleh Bogdan dan Biklen (dalam Irawan, 2005). Data yang dihimpun, baik data primer maupun sekunder, selanjutnya disusun, diolah, dianalisis dan diinterpretasikan, untuk kemudian ditarik suatu kesimpulan logis sebagai hasil penelitian. Metode pada dasarnya merupakan cara yang digunakan untuk mencapai tujuan.

Sedangkan Metode Penelitian (Sugiyono, 2017:2) adalah cara ilmiah untuk mendapatkan data dengan tujuan tertentu. Secara umum tujuan penelitian ada tiga macam yaitu yang bersifat penemuan, pembuktian, dan pengembangan.

Pada penelitian ini pendekatan yang dipakai adalah pendekatan kualitatif. Pada dasarnya pendekatan kualitatif (Sugiyono, 2017: 9) adalah metode penelitian yang berlandaskan pada filsafat paspositivisme, digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek yang alamiah dimana peneliti adalah instrumen kunci, teknik

pengumpulan data dilakukan secara triangulas, analisis data bersifat induktif, dan hasil penelitian lebih menekankan makna dari generalisasi.

Penelitian kualitatif oleh Bodgan (dalam Sugiyono, 2017: 19), diibaratkan seperti orang yang mau piknik, sehingga ia baru tahu tempat yang akan dituju, tetapi belum tahu pasti apa yang di tempat itu. Ia akan tahu setelah memasuki obyek, dengan cara membaca berbagai informasi tertulis, gambar-gambar, berpikir dan melihat obyek dan aktivitas orang yang ada di sekelilingnya, melakukan wawancara dan sebagainya.

Berdasarkan ilustrasi tersebut di atas dapat dikemukakan bahwa walaupun penelitian kualitatif belum memiliki, atau keinginan yang jelas, tetapi dapat langsung memasuki obyek/lapangan. Pada waktu memasuki obyek, peneliti tentu masih merasa asing terhadap obyek tersebut, seperti halnya orang asing yang masih asing terhadap pertunjukan wayang kulit. Setelah memasuki obyek, peneliti kualitatif akan melihat segala sesuatu yang ada di tempat itu, yang masih bersifat umum. Misalnya dalam pertunjukan wayang pada tahap awal, ia akan melihat penontonnya, panggungnya, gamelannya, penabuhnya, wayangnya, dalangnya, pesindennya aktivitas penyelenggaranya. Pada tahap ini disebut tahap orientasi atau deskripsi. Pada tahap ini peneliti mendeskripsikan apa yang dilihat, didengar, dirasakan dan ditanyakan.

## **B. Sumber Informasi dan Pemilihan Informan**

### **a. Sumber Informasi/Informan**

Salah satu pertimbangan dalam memilih masalah penelitian adalah ketersediaan sumber data atau sumber informasi, yang dimaksud sumber

data dalam penelitian adalah subyek dari mana data dapat diperoleh. Apabila penelitian menggunakan kuisisioner atau wawancara dalam pengumpulan datanya, maka sumber data disebut responden, yaitu orang yang merespon atau menjawab pertanyaan peneliti, baik pertanyaan tertulis maupun lisan. Apabila peneliti menggunakan teknik observasi, maka sumber datanya bisa berupa benda, gerak atau proses tertentu. Jadi yang dimaksud sumber data dari uraian diatas adalah subyek penelitian di mana data menempel. Sumber data dapat berupa benda, gerak, manusia, tempat dan sebagainya. Sedangkan sumber data atau sumber informasi dalam penelitian ini adalah merupakan data yang diperoleh dari informan-informan yang terkait dengan penelitian.

Informan yang dianggap mampu memberi informasi dan relevan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Pimpinan dan Anggota DPRD Kabupaten Nunukan
2. Pemerintah Daerah Kabupaten Nunukan (Bupati / Wakil Bupati / Sekretaris Daerah / Kepala Bagian Pemerintahan / Kepala Bagian Hukum)
3. Tokoh Masyarakat dan LSM

b. Pemilihan Informan

Penentuan informan dalam penelitian ini menggunakan teknik *purposive sampling* atau sampling bertujuan. Sampling bertujuan adalah suatu "strategi jika seseorang menginginkan agar dapat memahami sesuatu mengenai kasus-kasus terpilih tertentu tanpa membutuhkan (atau

berhasrat) untuk menggeneralisasi kepada semua kasus seperti itu". Peneliti menggunakan *purposive sampling* untuk meningkatkan kegunaan informasi yang diperoleh dari sample yang sedikit. Sampling bertujuan membutuhkan informasi yang diperoleh atau diketahui itu dalam fase penghimpunan data awal mengenai variasi di antara sub-subunit sebelum sampel dipilih. Peneliti pada mulanya menelusur informan, kelompok kelompok, tempat-tempat, atau peristiwa-peristiwa kunci yang mempunyai informasi yang kaya dari mereka, sub-sub unit dipilih untuk kajian yang lebih dalam. Dengan perkataan lain, sample-sampel ini dapat dipilih karena merekalah agaknya yang mempunyai pengetahuan banyak dan informatif mengenai fenomena yang sedang diinvestigasi oleh peneliti.

### C. Instrumen Penelitian

Dalam penelitian kualitatif ini manusia sangat berperan untuk dijadikan sebagai instrument utama. Instrumen penelitian dalam penelitian kualitatif adalah peneliti itu sendiri sebagai instrumen kunci dalam proses pengumpulan data. Dalam penelitian kualitatif peneliti berperan sebagai instrumen penelitian karena peneliti dapat mengajukan dan menyaring kelayakan pertanyaan, sebagai media penyampaian pertanyaan dan menentukan fokus pengamatan. Jadi dalam penelitian kualitatif, instrument penelitian dalam proses pengumpulan data lebih banyak bergantung pada dirinya sebagai alat pengumpul data, disamping itu masih membutuhkan alat bantu seperti pedoman *interview*, *handphone*, dokumen-dokumen yang berhubungan dengan masalah penelitian, dan alat bantu lainnya.

Dalam penelitian ini, peneliti sendiri berfungsi sebagai instrumen penelitian, karena peneliti langsung melakukan wawancara serta pencatatan terhadap data yang diperlukan terkait Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD di Kabupaten Nunukan dan alat bantu yang digunakan dalam penelitian ini antara lain, pedoman interview, handphone, dan dokumen-dokumen yang berhubungan dengan masalah penelitian ini.

#### **D. Prosedur Pengumpulan Data**

Pengumpulan data adalah suatu langkah dalam suatu aktifitas, sebab kegiatan ini sangat menentukan keberhasilan suatu penelitian, karena validitas nilai sebuah penelitian sangat ditentukan oleh data. Apabila data yang diperoleh tersebut benar, maka sangat berarti sekali bagi penelitian ini. Demikian pula sebaliknya, apabila data tersebut tidak relevan dan tidak akurat, maka penelitian ini akan melahirkan suatu laporan yang salah. Karena itu untuk memperoleh suatu laporan data yang relevan dan akurat perlu adanya suatu teknik yang baik dan benar. Teknik pengumpulan data pada penelitian ini adalah pengumpulan data dengan dokumentasi, *audiovisual*, wawancara dan Observasi (pengamatan lapangan).

##### **1) Pengumpulan data dengan dokumentasi**

Dokumentasi yaitu semua publikasi atau data tercetak yang dihasilkan oleh seseorang atau sesuatu instansi. Teknik dokumentasi yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah dengan cara mengumpulkan dan mempelajari dokumen-dokumen yang memiliki keterkaitan dengan penelitian ini, seperti Peraturan-peraturan, buku, jurnal, dan surat kabar.

2) Pengumpulan data dengan wawancara

Wawancara merupakan salah satu teknik pengumpulan data untuk mendapatkan informasi dengan cara bertanya langsung kepada informan. Menurut Nazir (1998:234) metode wawancara adalah “Proses memperoleh keterangan untuk penelitian dengan cara tanya jawab sambil bertatap muka antara sipenanya atau pewawancara dengan si penjawab atau responden dengan menggunakan alat yang dinamakan *interview guide* (pedoman wawancara)”. Untuk memperoleh data dan informasi yang dibutuhkan dalam penelitian ini, maka peneliti langsung melakukan wawancara kepada para pejabat yang berkompeten dan dianggap mengetahui, mengerti dan memahami masalah dan tujuan penelitian ini, sehingga diperoleh informasi-informasi yang dibutuhkan. Proses wawancara secara bebas, tidak terstruktur dengan harapan peneliti memperoleh, pendapat, pandangan, serta pola pikir nara sumber terhadap Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD di Kabupaten Nunukan.

3) Pengumpulan data dengan Observasi (pengamatan lapangan)

Observasi yaitu pengamatan secara langsung. Pada penelitian ini, peneliti juga melakukan pengumpulan data dengan cara pengamatan lapangan untuk melihat kenyataan dan fakta sosial di lapangan sehingga dapat dicocokkan antara hasil wawancara atau informasi dari informan dengan fakta yang ada lapangan.

## E. Metode Analisis

Menurut Sugiyono (2011:245), menyatakan proses analisis data dalam penelitian kualitatif dilaksanakan sebelum memasuki lapangan, selama di lapangan dan setelah selesai di lapangan. Analisis data sebelum di lapangan dilakukan terhadap hasil studi pendahuluan, atau dari data sekunder yang akan digunakan untuk menentukan fokus penelitian. Selanjutnya Menurut Bogman dan Biklen (dalam Irawan 2007:70), analisis data adalah proses mencari dan mengatur secara sistematis transkrip *interview*, catatan di lapangan, bahan-bahan lain yang didapatkan yang kesemuanya itu dikumpulkan untuk meningkatkan pemahaman terhadap suatu fenomena dan membantu peneliti untuk mempresentasikan penemuannya kepada orang lain. Berdasarkan data diatas, teknik dianalisis secara deskriptif kualitatif yaitu dengan menggambarkan secara jelas dan mendalam terhadap data dan informasi yang diperoleh serta peneliti menyusun secara sistematis fenomena-fenomena hasil penelitian lalu mempresentasikan, menganalisis dan menjabarkan secara ilmiah. Berdasarkan hasil pengumpulan data yang didapatkan kiranya disederhanakan secara mudah untuk dimengerti dan dipahami serta dirangkum sedemikian rupa sehingga menemukan hal-hal yang pokok yang dianggap penting dan relevan dengan obyek penelitian.

Setelah semua data terkumpul, maka langkah berikutnya adalah pengolahan dan analisis data. Analisis data adalah proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan, dan dokumentasi dengan cara mengorganisasikan data ke dalam kategori, menjabarkan kedalam unit-unit, melakukan sintesa, menyusun kedalam pola, memilih mana yang

penting dan akan dipelajari, dan membuat kesimpulan sehingga mudah dipahami oleh dirinya sendiri atau orang lain.

Data yang diperoleh dari hasil penelitian akan dianalisis secara kualitatif, di mana data yang didapat dilapangan, diolah kemudian disajikan dalam bentuk tulisan, dan table frekuensi. Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik analisis data menurut Miles, Huberman dan Saldana (2014:31-33) bahwa di dalam analisis data kualitatif terdapat tiga alur kegiatan yang terjadi secara bersamaan yaitu (1) kondensasi data (*Data Condensation*), (2) penyajian data (*Data Display*), dan (3) penarikan kesimpulan (*Conclusion Drawing/Verifications*).

1). Kondensasi Data (*Data Condensation*)

Kondensasi data yaitu proses memilih, menyederhanakan, mengabstrakkan, dan mentransformasikan data yang mendekati keseluruhan bagian dari catatan-catatan yang diperoleh dilapangan secara tertulis seperti transkrip wawancara, dokumen-dokumen, dan materi-materi empiris lainnya sehingga mudah dipahami.

2). Penyajian Data (*Data Display*)

Penyajian data yaitu proses pengorganisasian, penyatuan dari informasi yang memungkinkan penyimpulan dan aksi. Dengan penyajian data dapat membantu dalam memahami apa yang terjadi dan untuk melakukan sesuatu, termasuk analisis yang lebih mendalam atau mengambil aksi berdasarkan pemahaman. Pada penyajian data peneliti berusaha untuk menunjukkan sekumpulan data atau informasi, untuk melihat gambaran keseluruhan atau

bagian tertentu dari penelitian tersebut. Penyajian data dapat berupa bagan dan teks.

### 3). Penarikan Kesimpulan (*Conclusions Drawing*)

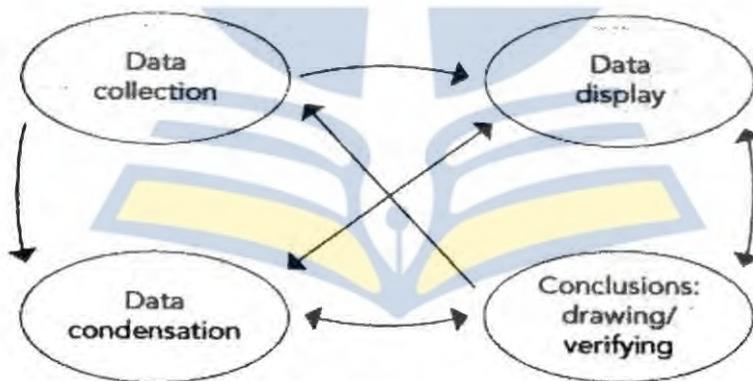
Penarikan kesimpulan merupakan kegiatan analisis ketiga yang penting yaitu menarik kesimpulan dan verifikasi dari permulaan pengumpulan data. Kesimpulan, merupakan proses untuk menjawab permasalahan dan tujuan sehingga ditentukan saran dan masukan untuk pemecahan masalah.

Proses analisis data ada penelitian ini yaitu data yang terdiri dari deskripsi dan uraiannya adalah data yang dikumpulkan, kemudian dipilih dan disusun pengertian dengan pemahaman arti, yang disebut kondensasi data, kemudian diikuti penyusunan sajian data yang berupa cerita sistematis, selanjutnya dilakukan usaha untuk menarik kesimpulan dengan verifikasinya berdasarkan semua hal yang terdapat dalam kondensasi data dan sajian data. Apabila kesimpulan dirasakan masih kurang mantap, maka dilakukan penggalian data kembali. Hal tersebut dilakukan secara berlanjut, sampai penarikan kesimpulan dirasakan sudah cukup untuk menggambarkan dan menjawab fokus penelitian.

Prinsip utama dalam analisis data ini adalah bagaimana menjadikan data atau informasi yang telah dikumpulkan itu disajikan dalam bentuk uraian, dan sekaligus memberikan makna atau interpretasi sehingga informasi tersebut dapat difahami. Dalam penelitian ini, data yang sudah didapatkan kemudian dilakukan analisis dengan teknik kondensasi data, penyajian dan kesimpulan-

kesimpulan tentang Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD di Kabupaten Nunukan. Data yang diperoleh dianalisis menggunakan 2 (dua) pendekatan, yaitu dikaji secara teoritis dan berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku khususnya Undang - Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang – Undang 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD.

Lebih lanjut dikemukakan oleh Miles dan Huberman (2014:33), mengemukakan, peneliti harus siap bergerak diantar empat “sumbu” kumparan itu selama pengumpulan data, selanjutnya bergerak bolak-balik di antara kegiatan reduksi, penyajian, dan penarikan kesimpulan/verifikasi selama sisa waktu penelitian.



Sumber: Saldana (2014:33)

Gambar 3.1. Analisis Data Kualitatif Model Miles dan Huberman

Berdasarkan gambar di atas, ketika data yang didapatkan dianggap perlu maka hal utama yang dilakukan mereduksi data tersebut, memilah ataupun melakukan pembuangan data serta mengklasifikasi data dianggap relevan. Tahap

selanjutnya melakukan penyajian data hal ini apabila data yang diperoleh baik berupa uraian singkat yang bersifat teks naratif. Kemudian tahap terakhir yaitu menarik suatu kesimpulan/verifikasi, data yang diolah sesuai prosedur reduksi data ataupun penyajian data tahap demi tahap yang dilakukan, mendiskripsikan agar data yang diperoleh menjadi jelas dengan harapan menjadi kesimpulan yang kredibel yang didukung oleh bukti valid serta konsisten. Akan tetapi penulis juga berusaha menambahkan model analisis Peter L Berger dan Thomas Lukman yakni menggunakan *paradigm social* kontruksi. Hal tersebut terungkap bahwa persepsi khalayak terhadap realitas sosial tersebut di kontruksikan. Menurut Berger dan T lukman, memperlihatkan bahwa kenyataan yang dibangun berdasarkan sosial, yakni dengan menggabungkan antara kenyataan dan pengetahuan Manuaba (2010:2). Kenyataan ialah suatu kualitas yang terdapat dalam peristiwa-peristiwa yang diakui memiliki keberadaan (*Being*), sedangkan pengetahuan adalah kepastian bahwa peristiwa tersebut nyata (*real*) dan memiliki karteristik yang spesifik Berger (1990:1).



## BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

### A. Deskripsi Objek Penelitian

Objek penelitian pada dasarnya adalah hal yang diteliti. Menurut Silalahi (2009) dalam Buku Materi Pokok Metodologi Penelitian Administrasi menyatakan bahwa objek penelitian adalah fenomena atau masalah penelitian yang telah diabstraksi menjadi suatu konsep atau variabel. Objek penelitian merupakan salah satu komponen penting dalam penelitian dan harus difahami oleh peneliti tentang apa yang akan diteliti. Oleh karena itu, apabila peneliti ingin meneliti sesuatu, maka terlebih dahulu peneliti perlu menentukan objek penelitian agar peneliti lebih terfokus untuk memperoleh data atau jawaban dari penelitian yang dilaksanakan karena penentuan objek penelitian pada dasarnya sebagai penegasan arah atau sebagai alarm dalam pelaksanaan penelitian dan penelitian yang dilakukan tetap terjaga dan berada dalam *ontherighttrack*. Objek penelitian itu lebih spesifik agar penelitian yang dilaksanakan tidak meluas.

Untuk menentukan objek penelitian pada penelitian “Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD di Kabupaten Nunukan, terlebih dahulu kita perlu mengetahui gambaran umum tentang Kabupaten Nunukan.

#### 1. Gambaran Umum Kabupaten Nunukan

Kabupaten Nunukan merupakan salah satu wilayah perbatasan yang secara administratif masuk wilayah Kalimantan Utara. Berdasarkan Sumber BPS Kabupaten Nunukan Dalam Angka 2017, pada Tahun 2016 Kabupaten Nunukan

berpenduduk sebanyak 185.499 jiwa. Kabupaten ini memiliki luas wilayah 14.325,38 km<sup>2</sup> dan Kota Nunukan sebagai ibukotanya. Motto Kabupaten Nunukan adalah "*Penekindidebaya*" yang artinya "Membangun Daerah" yang berasal dari bahasa Tidung. Nunukan juga adalah nama sebuah kecamatan di Kabupaten Nunukan.

Secara geografis, Kabupaten Nunukan tergolong sebagai salah satu daerah perbatasan mengingat posisinya yang berbatasan langsung dengan Malaysia. Akses utama yang menghubungkan keduanya ialah Pelabuhan Nunukan yang notabene akses lalu lintas penting yang menyambungkan dengan Kota Tawau, Malaysia. Jalur ini sangat penting dan ramai sebab diperkirakan dalam satu hari rata-rata terdapat sekitar 8 unit kapal cepat dengan kapasitas kurang lebih 100 orang mondar-mandir antara Nunukan dengan Tawau, Malaysia. Jalur ini menjadi penting pula sebab menjadi penghubung perdagangan antar kedua wilayah dan penduduk kota Nunukan yang hendak pergi ke Tawau diperlukan dokumen PLB (Pas Lintas Batas).

Kabupaten Nunukan tergolong daerah pemekaran baru yang menjadi daerah otonomi semenjak Tahun 1999. Kabupaten ini merupakan wilayah pemekaran dari Kabupaten Bulungan. Dalam pemekarannya peran Bupati Bulungan yakni R.A. Besing yang pada saat itu masih menjabat sangatlah penting dalam memelopori dan mendukung secara totalitas perwujudan Kabupaten Nunukan sebagai Daerah Otonomi Baru (DOB). Terbentuknya Kabupaten ini didasarkan pada tiga pertimbangan utama yakni pertimbangan luas wilayah, peningkatan pembangunan, dan peningkatan pelayanan kepada masyarakat.

Pada Tahun 1999, pemerintah pusat memberlakukan otonomi daerah dengan didasari Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan dasar inilah dilakukan pemekaran pada Kabupaten Bulungan menjadi 2 kabupaten baru lainnya, yaitu Kabupaten Nunukan dan Kabupaten Malinau. Pemekaran Kabupaten ini secara hukum diatur dalam UU Nomor 47 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Nunukan, Kabupaten Malinau, Kabupaten Kutai Timur, Kabupaten Kutai Barat dan Kota Bontang pada tanggal 4 Oktober 1999.

Dengan dasar UU Nomor 47 tahun 1999 dan tepat di Tahun 2016 Kabupaten Nunukan resmi menjadi kabupaten dengan 19 wilayah administratif, yakni : Kecamatan Lumbis, Kecamatan Lumbis Ogong, Kecamatan Sebuku, Kecamatan Tulin Onsoi, Kecamatan Sembakung, Kecamatan Sembakung Atulai, Kecamatan Semenggaris, Kecamatan Nunukan Selatan, Kecamatan Nunukan, Kecamatan Sebatik, Kecamatan Sebatik Utara, Kecamatan Sebatik Tengah, Kecamatan Sebatik Timur, Kecamatan Sebatik Barat, Kecamatan Krayan, Kecamatan Krayan Selatan, Kecamatan Krayan Utara, Kecamatan Krayan Barat, Kecamatan Krayan Tengah.

Sejak Tahun 2012, kabupaten ini merupakan bagian dari Provinsi Kalimantan Utara, seiring dengan pemekaran provinsi baru tersebut dari Provinsi Kalimantan Timur. Meskipun masih dihadapkan berbagai hambatan infrastruktur dan suprastruktur, pemerintahan di Kabupaten Nunukan sudah mulai berjalan secara normal. Kesempatan ini dipergunakan oleh pemerintah daerah untuk melakukan

pemilihan bupati definitif melalui sidang paripurna DPRD, tepatnya pada tanggal 11 April 2001.

Dalam perkembangannya, semenjak Tahun 1999 Kabupaten Nunukan telah dipimpin oleh 4 kepala daerah sebagaimana terlihat pada Tabel 4.1.

**Tabel 4.1.Data Kepala Daerah Kabupaten Nunukan**

No	Nama	Periode	Keterangan
1.	Drs. Bustaman Arham	1999–2001	Penjabat Bupati
2.	H. Abdul Hafid Ahmad	2001–2011	Bupati dua periode
3.	Drs. Basri	2011–2016	Bupati satu periode
4.	Hj. Asmin Laura Hafid	2016–2021	Hingga Saat ini

Sumber : Bappeda Kabupaten Nunukan (2017)

Kabupaten Nunukan merupakan hasil pemekaran dari Kabupaten Bulungan yang berdiri pada tahun 1999 dan terbentuk berdasarkan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Nunukan, Kabupaten Malinau, Kabupaten Kutai Barat, Kabupaten Kutai Timur, dan Kota Bontang sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 7 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 47 Tahun 1999.

#### **a. Geografis**

Secara geografis, Kabupaten Nunukan terletak pada posisi antara 115°33' sampai dengan 118°03' Bujur Timur (BT) dan antara 3°15' sampai dengan 4°24' Lintang Utara (LU), sehingga Kabupaten Nunukan memiliki wilayah yang sangat strategis kerana berbatasan langsung dengan negara Malaysia dan secara administrasi berbatasan dengan wilayah-wilayah sebagai berikut :

- Sebelah Utara berbatasan dengan Negara Bagian Sabah Malaysia
- Sebelah Timur berbatasan dengan Laut Sulawesi/Selat Makassar
- Sebelah Selatan berbatasan dengan Kabupaten Bulungan dan Malinau
- Sebelah Barat berbatasan dengan Negara Bagian Serawak Malaysia.

#### **b. Jumlah Penduduk**

Besar tidaknya jumlah penduduk sangat berpengaruh terhadap pembangunan suatu wilayah, begitupun yang terjadi di Kabupaten Nunukan. Apabila jumlah penduduk di suatu wilayah sangat besar, maka potensi pembangunan di wilayah tersebut akan semakin laju dan sebaliknya. Berdasarkan data dari BPS Kabupaten Nunukan (Kabupaten Nunukan Dalam Angka 2017), jumlah penduduk Kabupaten Nunukan pada Tahun 2016 tercatat 185.499 jiwa yang terdiri dari penduduk laki-laki berjumlah 98.722 jiwa dan penduduk perempuan berjumlah 86.777 jiwa, dengan kepadatan penduduk mencapai 12,95 jiwa/km<sup>2</sup>.

Dilihat dari data tersebut, jumlah penduduk di Kabupaten Nunukan semakin bertambah bila dibandingkan dengan jumlah penduduk Kabupaten Nunukan pada tahun 2015 yang tercatat 177.607 jiwa. Laju pertumbuhan penduduk juga merupakan dampak keberhasilan dari pembangunan yang terjadi di Kabupaten Nunukan seperti lengkapnya berbagai fasilitas publik yang dibutuhkan oleh masyarakat, terbukanya lapangan kerja di sektor perkebunan khususnya kelapa sawit dan industri pengolahan kayu juga sektor jasa sehingga dapat menarik minat pendatang baru untuk tetap tinggal di Kabupaten Nunukan. Disamping itu, Kabupaten Nunukan juga merupakan wilayah multikultur dan etnis, di mana pada

saat ini tercatat sebagai penduduk lokal adalah sub-etnis Dayak Agabag, Tidung (Dayak Pesisir), Bulungan, Kutai dan Banjar, sedangkan sebagai penduduk pendatang yang dominan adalah Bugis, Jawa Timor, Buton dan Cina. (Sumber : BPS, 2017).

### c. Visi, Misi, Tujuan dan Sasaran

Untuk memberikan gambaran dalam pembangunan di Kabupaten Nunukan pada periode 2016-2021, pemerintah daerah terpilih menyusun visi, misi dan tujuan pembangunan. Visi, misi dan tujuan yang dirumuskan pemerintah daerah terpilih merupakan kerangka berpikir bersama berkaitan dengan cita-cita masa depan seluruh elemen masyarakat yang berkepentingan (*Stakeholders*) di Kabupaten Nunukan berdasarkan kondisi dan potensi yang ada. Visi, misi, tujuan dan sasaran Kabupaten Nunukan dituangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Nunukan Tahun 2016-2021 pada BAB V halaman BAB V-1 yaitu :

#### 1) Visi

Visi pembangunan Kabupaten Nunukan periode 2016-2021 adalah mengacu pada visi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Nunukan yaitu :

***“Mewujudkan Kabupaten Nunukan Sebagai Pusat Pertumbuhan Ekonomi Berbasis Agrobisnis Menuju Masyarakat yang Maju, Aman, Adil dan Sejahtera”.***

Mengenai visi tersebut, dikutip penjelasan makna visi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kabupaten Nunukan sebagai berikut :

Makna Visi:

1. Sebagai Pusat Pertumbuhan Ekonomi berbasis Agrobisnis adalah proses kenaikan kapasitas produksi suatu perekonomian yang berlandaskan pada pembangunan pertanian tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, perikanan, peternakan, dan kehutanan (pertanian dalam arti luas), sehingga dapat berpengaruh pada kenaikan pendapatan daerah yang ditandai dengan kenaikan Produk Domestik Bruto (*Gross Domestic Product*) Riil dengan tujuan percepatan pembangunan wilayah dan kesejahteraan masyarakat. Pembangunan wilayah dan kesejahteraan masyarakat memperhatikan keseimbangan atau kesenjangan pembangunan antar sektor, antar golongan penduduk, dan antar wilayah.
2. Masyarakat Nunukan yang maju adalah terwujudnya sumberdaya manusia Kabupaten Nunukan yang memiliki kepribadian bangsa, berakhlak mulia, dan berpendidikan yang berkualitas tinggi; sehat; kualitas lingkungan sosial yang baik; toleran menghargai perbedaan; demokratis; kreatif; inovatif; konstruktif dan taat hukum.
3. Masyarakat Nunukan yang aman adalah terwujudnya kehidupan masyarakat yang tenteram, bebas dari konflik, bebas mengemukakan aspirasi, tidak mendapat perlakuan diskriminatif, bebas dari tindakan

yang sewenang-wenang oleh kekuatan manapun sehingga masyarakat dapat menjalankan aktivitasnya dengan tenang dan damai.

4. Masyarakat Nunukan yang adil adalah terwujudnya kesejahteraan, keharmonisan sosial dan kelestarian budaya serta kesetaraan di mata hukum yang menjangkau seluruh elemen masyarakat secara proporsional.
5. Masyarakat Nunukan yang sejahtera adalah terpenuhinya seluruh kebutuhan hidup masyarakat Kabupaten Nunukan yang ditandai oleh meningkatnya pendapatan perkapita, meningkatnya kualitas pendidikan, dan meningkatnya derajat kesehatan dengan memperhatikan keberpihakan kepada elemen masyarakat yang lemah atau termarginalisasi.

## 2) Misi

Untuk mewujudkan visi pembangunan Kabupaten Nunukan, maka ditetapkan misi yang merupakan pernyataan usaha mencapai visi tersebut di atas. Misi pembangunan Kabupaten Nunukan periode 2016-2021 adalah sebagai berikut :

1. Mengakselerasi peningkatan infrastruktur wilayah perbatasan dan daerah tertinggal untuk mendukung pembangunan agrobisnis berwawasan lingkungan
2. Meningkatkan kualitas pelayanan dasar yang berkeadilan
3. Meningkatkan tata kelola pemerintahan yang baik dan bersih berbasis Ilmu Pengetahuan dan Teknologi

4. Mewujudkan keamanan, ketentraman dan ketertiban masyarakat dengan mengedepankan supremasi hukum

### 3) Tujuan

Tujuan pembangunan Kabupaten Nunukan periode 2016-2021 yang merupakan implementasi dari misi adalah sebagai berikut :

1. Tujuan misi 1 tersebut di atas adalah sebagai berikut :

- Meningkatkan pembangunan agrobisnis yang berwawasan lingkungan dan berorientasi pasar.
- Meningkatkan kelayakan infrastruktur di Kabupaten Nunukan

2. Tujuan misi 2 tersebut di atas adalah sebagai berikut :

- Meningkatkan kualitas, mutu, akses pendidikan dan kebudayaan, derajat kesehatan serta keolahragawan
- Optimalisasi pelayanan sosial

3. Tujuan misi 3 tersebut di atas adalah mewujudkan kinerja tata kelola Pemerintahan Daerah yang baik.

4. Tujuan misi 4 tersebut di atas adalah mewujudkan ketentraman dan ketertiban umum serta perlindungan masyarakat dengan mengedepankan supremasi hukum.

### 4) Sasaran

Sasaran pembangunan Kabupaten Nunukan periode 2016-2021 yang merupakan penjabaran dari tujuan-tujuan misi tersebut di atas adalah sebagai berikut :

1. Sasaran tujuan 1 misi 1:

Sasarannya adalah :

- Meningkatnya produksi dan produktivitas pertanian dalam arti luas
- Meningkatnya realisasi penerimaan dan investasi fokus pada sektor pertanian dalam arti luas (IDR)
- Meningkatnya kuantitas dan kualitas UMKM, koperasi dan industri
- Meningkatnya kunjungan wisatawan ke destinasi pariwisata
- Meningkatnya kualitas lingkungan hidup

2. Sasaran tujuan 2 misi 1 :

Sasarannya adalah :

- Meningkatnya kelayakan infrastruktur wilayah perbatasan dan daerah tertinggal
- Meningkatnya keselamatan ASDP

3. Sasaran tujuan 1 misi 2:

Sasarannya adalah :

- Meningkatnya kualitas pendidikan dan kebudayaan
- Meningkatnya cakupan pelayanan kesehatan
- Meningkatnya jumlah atlet berprestasi

4. Sasaran tujuan 2 misi 2 adalah meningkatnya pelayanan sosial

5. Sasaran tujuan misi 3:

Sasarannya adalah :

- Meningkatnya akuntabilitas kinerja penyelenggaraan Pemerintahan Daerah
- Terwujudnya pelayanan publik yang prima kepada masyarakat

6. Sasaran tujuan misi 4 :

Sasarannya adalah :

- Meningkatnya penegakkan perda dan perlindungan masyarakat
- Meningkatnya kenyamanan lingkungan

## **2. DPRD Kabupaten Nunukan**

DPRD kabupaten/kota terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum. DPRD kabupaten/kota merupakan lembaga perwakilan rakyat Daerah kabupaten/kota yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah kabupaten/kota.

DPRD kabupaten/kota mempunyai fungsi:

- a. pembentukan Perda Kabupaten/Kota;
- b. anggaran; dan
- c. pengawasan.

Ketiga fungsi sebagaimana dimaksud dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di Daerah kabupaten/kota. Dalam rangka melaksanakan fungsi DPRD kabupaten/kota menjaring aspirasi masyarakat.

Fungsi pengawasan diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap:

- a. pelaksanaan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota;

- b. pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota; dan
- c. pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

DPRD Kabupaten Nunukan sebagai salah satu representasi masyarakat di lembaga legislatif menjadi lembaga multikameral dengan posisi setara dan menjadi mitra kerja pemerintah daerah Nunukan (eksekutif). Berdasarkan Pemilu legislatif 2014 dengan menggunakan sistem proporsional terbuka dan dibagi dalam 3 wilayah pemilihan (dapil) terdapat 25 orang anggota DPRD terpilih dengan menempatkan Partai Demokrat sebagai pemenangnya. Hasil perolehan tersebut sebagaimana terlihat pada Tabel 4.2

**Tabel 4.2. Daftar Perolehan Kursi di DPRD Kabupaten Nunukan  
Periode 2014-2019**

No	Nama Partai	Jumlah Kursi
1	Partai Demokrat	6
2	Partai Gerakan Indonesia Raya	4
3	Partai Hati Nurani Rakyat	4
4	Partai Golkar	3
5	PKS	3
6	PDIP	2
7	PBB	2
8	PPP	1
<b>Jumlah</b>		<b>25</b>

Sumber : Profil DPRD Kabupaten Nunukan Periode 2014 – 2019

Hasil perolehan suara calon anggota legislatif Kabupaten Nunukan :

Dapil I :

1. H. Danni Iskandar	Demokrat
2. H. Irwan Sabri, SE	Demokrat
3. Saleh, SE	Demokrat
4. RumanTumbo, SH	Demokrat
5. Muhammad Nasir, S.Pi, MM	PKS
6. Siti Raudah Arsyad, ST	Golkar
7. Hj. Hadra Andi Hamid	Gerindra
8. Niko Hartono, SE	PDI - P
9. Andi Mutamir, SE, MM	PPP
10. Nardi Azis B.	PBB
11. Hj. Leppa	Hanura

Dapil II

1. Hj Nursan, SH	Gerindra
2. H. Abdul Hafid Achmad	Hanura
3. Fery S.Kom	Demokrat
4. Burhanuddin S,Hi, MM	PKS
5. H. Abdul Rasyid M	Gerindra
6. Lukman S.Sos	Golkar

Dapil III

1. Marli Kamis, SH	Demokrat
2. Karel Sompton	PBB
3. Ramli, SH	PAN
4. Markus, SE	Hanura
5. Andi Krislina, SE	PKS
6. Anto Bolokot	Golkar
7. Aprem, SE	Gerindra
8. Lewi, S.Sos	PDI-P

Saat ini DPRD Kabupaten Nunukan Periode 2014 - 2019 memiliki

komposisi keanggotaan sebagai berikut;

Ketua : H. Danni Iskandar

Wakil Ketua : Hj. Nursan, SH

Wakil Ketua : Hj. Leppa

Ketua Komisi I : Aprem, SE

Wakil Ketua : Andi Krislina, SE

Sekretaris : Saleh, SE

Anggota : Nardi Azis B

Anto Bolokot

Lewi, S.Sos

RumanTumbo, SH

Ketua Komisi II : Muhammad Nasir, S.Pi, MM

Wakil Ketua : Lukman, S.Sos

Sekretaris : Fery, S.Kom

Anggota : H. Abdul Rasid M

Karel Sompoton

Baharuddin Acok

H. Andi Mutammir, SE, MM

Ketua Komisi III : H. Irwan Sabri, SE  
Wakil Ketua : Siti Raudah Arsyad, ST  
Sekretaris : Burhanuddin, S.Hi, MM  
Anggota : Hj. Hadra Andi Hamid  
Markus, SE  
Marli Kamis, SH  
Niko Hartono, SE  
Ramli, SH

Bidang tugas komisi – komisi sebagai berikut :

Komisi I : Bidang Pemerintahan

- Pemerintahan
- Keamanan dan Ketertiban
- Hukum dan PerUndang-Undangan
- Pendidikan
- Ilmu Pengetahuan dan Teknologi
- Kependudukan dan Catatan Sipil
- Penerangan / Pers dan Telekomunikasi
- Kepegawaian dan Aparatur
- Perizinan
- Sosial Politik
- Organisasi Kemasyarakatan
- Pertanahan
- Perhubungan dan Pertambangan dan Energi

**Komisi II : Bidang Perekonomian dan Keuangan**

- Perindustrian
- Perdagangan
- Koperasi dan UKM
- Pertanian Tanaman Pangan / Peternakan
- Perikanan dan Kelautan
- Kehutanan dan Perkebunan
- Pengadaan Pangan dan Logistik
- Pariwisata dan Seni
- Keuangan Daerah
- Perpajakan dan Retribusi
- Perbankan
- Perusahaan Daerah
- Perusahaan Patungan
- Dunia Usaha dan Penanaman Modal

**Komisi III : Bidang Kesejahteraan Rakyat**

- Ketenagakerjaan dan Transmigrasi
- Agama
- Sosial
- Kesehatan dan Keluarga Berencana
- Perberdayaan Perempuan
- Tata Kota

- Pertamanan
- Kebersihan dan Pemukiman Umum
- Pemukiman dan Perumahan Rakyat
- Sarana dan Prasarana Umum
- Lingkungan Hidup

Dalam menjalankan tugas-tugasnya DPRD Nunukan juga memiliki beberapa alat-alat kelengkapanyaitu sebagai berikut :

Badan Anggaran

Ketua : H. Danni Iskandar

Wakil Ketua : Hj. Nursan, SH

Wakil Ketua : Hj. Leppa

Sekretaris : Agustinus Palentek, SS (Bukan Anggota)

Anggota : 1. Hj. Hadra Andi Hamid

2. Aprem, SE

3. Karel Sompoton

4. Muhammad Nasir, S.Pi

5. Anto

6. Markus, SE

7. Marli Kamis, SH

8. Fery, S.Kom

9. H. Andi Mutamir, SE, MM

**Badan Musyawarah**

- Ketua : H. Danni Iskandar
- Wakil Ketua : Hj. Nursan, SH
- Wakil Ketua : Hj. Leppa
- Sekretaris : Agustinus Palentek, SS (Bukan Anggota)
- Anggota :
1. Nardi Asiz B
  2. Andi Krislina, SE
  3. Siti Raudah Arsyad, ST
  4. Baharuddin Acok
  5. H. Irwan Sabri, SE
  6. Marli Kamis, SH
  7. Lewi, S.Sos

**Badan Pembentukan Perda**

- Ketua : Markus, SE
- Wakil Ketua : RumanTumbo, SH
- Sekretaris : Agustinus Palentek, SS (Bukan Anggota)
- Anggota :
1. Niko Hartono, SE
  2. Saleh, SE
  3. Lukman, S.Sos
  4. Burhanuddin, S.Hi
  5. Karel Sompoton
  6. H. Abdul Rasid M

**Badan Urusan Rumah Tangga**

**Ketua** : **Siti Raudah Arsyad, ST**

**Wakil Ketua** : **Lewi, S.Sos**

**Sekretaris** : **Fery, S.Kom**

**Anggota** : **1. H. Abdul Rasid M**

**2. Karel Sompoton**

**3. Burhanuddin, S.Hi**

**4. Baharuddin Acok**

**5. Saleh, SE**

**6. H. Abdul Rasid M**

**Badan Kehormatan**

**Ketua** : **Hj. Hadra Andi Hamid**

**Sekretaris** : **Siti Raudah Arsyad, ST**

**Anggota** : **H. Andi Mutammir, SE**

Dalam menjalankan tugasnya, alat kelengkapan dibantu oleh sekretariat dan dapat dibantu oleh tim pakar atau tim ahli.

## **B. Hasil dan Pembahasan**

### **A. Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD di Kabupaten Nunukan**

Pelaksanaan fungsi DPRD Kabupaten Nunukan berdasarkan hasil wawancara dan teori yang ada dibagi dalam 4 (empat) aspek yaitu : Metode Pengawasan, Sistem pengawasn, Objek pengawan dan SOP Pengawasan. Adapun Perda yang dijadikan obyek pengawasan ialah Perda Tanggungjawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan (TJLSP) resmi diundangkan pada tanggal 31 Desember 2014. Perda ini merupakan insiasi sendiri DPRD Nunukan. TJSLP merupakan upaya dari pemerintah daerah dengan perusahaan dalam rangka sinkronisasi dan integrasi program CSR dalam rangka mendukung percepatan pembangunan diberbagai bidang, seperti pendidikan, kesehatan, bencana alam dan kemiskinan. Melalui Perda akan dirumuskan langkah-langkah strategis dan konkrit dalam pengelolaan CSR agar berjalan dengan baik. Melalui program TJSLP diharapkan perusahaan ikut serta dalam pembangunan, khususnya meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dan lingkungan di Kabupaten Nunukan

#### **1. Metode Pengawasan**

Secara garis besar dalam pengawasan Perda TJLSP dapat dibagi menjadi dua, yaitu metode pengawasan kualitatif dan metode pengawasan kuantitatif. Pengawasan kualitatif berarti oleh pimpinan DPRD untuk menjaga *performance* organisasi secara keseluruhan, sikap serta *performance* para anggota DPRD Nunukan. Metode pengawasan yang diterapkan dalam pelaksanaan fungsi dewan di Kabupaten Nunukan sesuai dengan teori yang disebutkan di atas yaitu mencakup pengawasan secara kuantitatif seperti yang disebutkan oleh informan pertama :

“ Salah satu acuan yang kami gunakan dalam pengawasan Perda termasuk TJLSP adalah dari data Laporan hasil pemeriksaan dari BPK RI. Dari laporan itulah terlihat sejauh mana pelaksanaan Perda tersebut dilakukan oleh pemerintah. Pengawasan tersebut merupakan tugas kami sebagai lembaga legislatif yang harus ikut mengawasi jalannya roda pemerintahan secara umum, karena kami adalah representasi dari rakyat “

Sedangkan secara kualitatif pengawasan dilakukan dengan cara pengamatan langsung seperti yang diungkapkan oleh informan ke kedua :

“ Kamis selalu dipantau oleh pimpinan agar betul-betul memantau pelaksanaan Perda TJLSP. Untuk saya sendiri dan teman-teman di komisi menggunakan metode pengamatan langsung ke lapangan, berdasarkan laporan dari masyarakat, yang setelah itu kita bawa di hearing untuk dibahas bersama teman-teman komisi dan pemerintah daerah sejauhmana pelaksanaan kegiatan tersebut berjalan. ”

Berdasarkan informasi dari kedua informan di atas dapat disimpulkan bahwa DPRD Kabupaten Nunukan dalam metode pengawasannya menggunakan metode kuantitatif dan kualitatif, dimana metode pengawasan tersebut berdasarkan pengamatan langsung di lapangan dan berdasarkan data yang didapatkan dari hasil pemeriksaan langsung.

## 2. Sistem Pengawasan

Pengawasan diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan Pemerintah Daerah Kabupaten Nunukan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien. Melalui pengawasan tercipta suatu aktivitas yang berkaitan erat dengan penentuan atau evaluasi mengenai sejauhmana pelaksanaan kerja sudah dilaksanakan. Pengawasan juga dapat mendeteksi sejauhmana kebijakan pimpinan dijalankan dan sampai sejauhmana penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan kerja tersebut. Untuk Kabupten Nunukan dalam hal ini DPRD Kabupaten Nunukan mengenai sistem pengawasan tetap berpegang teguh terhadap aturan yang ada, sebagaimana disampaikan oleh informan ketiga:

“ Berbicara mengenai sistem pengawasan, kami sebagai representatif rakyat, sistem yang kami gunakan dalam pengawasan secara intern, yaitu pengawasan bersama teman-teman di alat-alat kelengkapan untuk mengetahui sejauh mana kegiatan yang di laksanakan pemerintah daerah berjalan di lapangan. Kami menyadari bahwa pelaksanaan Perda akan berjalan tidak maksimal jika tidak diawasi. Sebab itu kami betul-betul memantau dengan ketat bagaimana pelaksanaan Perda TJLSP dilapangan. Selain turun langsung kami juga meminta masukan masyarakat tentang kendala impelmentasi perda TJLSP ini dilapangan ”

Berbeda dengan yang disampaikan informan ke tiga yang juga merupakan salah satu anggota DPRD, informan ke empat menyatakan bahwa :

“ Pada saat perencanaan kegiatan muncul di kami, untuk memastikan apakah kegiatan tersebut sudah sesuai perencanaan atau kondisi di lapangan, kami bersama teman-teman langsung meninjau lokasi kegiatan tersebut, supaya ke depannya apa yang direncanakan sesuai dengan target yang diharapkan agar tidak terjadi penyimpangan baik secara administrasi maupun keuangan. Model itulah yang kami jadikan sistem pengawasan pada pelaksanaan Perda termasuk Perda TJLSP ”

Selain itu informan ke lima yang berasal dari unsur pemerintah daerah menyebutkan hal serupa dengan informan di atas :

“ Di bagian kami ada yang namanya Laporan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah atau LPPD, nah dalam laporan ini memuat sejauhmana tingkat keberhasilan kegiatan di lapangan, sehingga apa yang menjadi tanggung jawab pemerintah baik itu legislatif maupun eksekutif dapat jalan bersamaan dalam rangka menjalankan roda pemerintahan yang bersih dan baik. LPPD itulah yang menjadi acuan kami sejauhmana fungsi pengawasan Perda dilakukan oleh DPRD”

Berdasarkan hasil wawancara di atas dan berdasarkan sistem pengawasan, untuk DPRD Kabupaten Nunukan menggunakan sistem intern dan sistem pengawasan preventif dan represif yang mana sistem pengawasan ini dianggap cukup efektif dalam mengawasi jalannya roda pemerintahan di Kabupaten Nunukan.

### 3. Objek Pengawasan

Objek Pengawasan adalah hal-hal yang harus diawasi dalam pelaksanaan suatu rencana. Objek pengawasan ini banyak macamnya, tergantung dari program atau kegiatan yang dilaksanakan. Secara garis besar objek pengawasan yang dilaksanakan oleh DPRD Kabupaten Nunukan mencakup efektifnya suatu kegiatan baik dari segi besaran anggaran maupun kualitas kegiatan. Ini juga dilakukan agar persoalan kedepannya yang akan mengganggu jalanya TJLSP tidak terjadi. Dalam konteks pengawasan Perda TJLSP objek pengawasan terletak pada fokus utama implemementasi pelaksanaan Perda TJSLP. Bagaimana pelaksanaan konsep dan teknis Perda ini.

Hal ini sesuai dengan penjelasan informan ke enam menyebutkan :

“ Kami pada saat pembahasan pelaksanaan Perda tentunya melihat kegiatan tersebut berdasarkan skala prioritas yang merupakan kebutuhan mendasar. Sehingga pelaksanaan kegiatan tersebut di lapangan berjalan dengan efektif sehingga temuan baik administrasi dan keuangan dapat dihindari. Kami fokus pada hal-hal strategis yang menjadi obyek utama pelaksanaan Perda TJLSP. Misalnya soal teknis distribusi CSR, kategorisasi penerimaan, mekanisme pengaduan dan pelaporan penggunaan keuangan. Itulah yang menurut kami objek utama yang wajib kami awasi ”.

Hal senada juga diungkapkan oleh infroman ketujuh yang mengatakan:

“ Objek pengawasan pada Perda TJSLP terletak pada teknis yakni tata aturan pelaksanaannya dan manfaat yang bisa dberikan untuk

pengembangan kesejahteraan warga Nunukan. Objek itulah yang terus kami awasi dengan serius. Kami sadar bahwa objek utama perda perlu diawasi secara serius sebab masalah akan mungkin saja datang.”

Berdasarkan informasi dari kedua informan di atas menunjukkan bahwa ada dua objek pengawasan yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten Nunukan yaitu dari segi teknis pelaksanaan dan manfaat Perda TJLSP bagi pembangunan kesejahteraan di Nunukan.

#### **4. SOP Pengawasan**

SOP adalah aturan baku teknis pelaksanaan pengawasan dan SOP telah menjelaskan bagaimana mengatasi penyimpangan atau persoalan yang terjadi. Dalam hal pengawasan Perda TJLSP, DPRD Nunukan telah memiliki SOP baku seperti yang diungkapkan oleh informan kedelapan:

“ Tiap tahun itu Bupati menyampaikan LKPJ akhir tahun anggaran di mana kami turun ke lapangan melakukan monitoring untuk mengetahui sejauhmana progress kegiatan yang telah disajikan pemerintah daerah dalam dokumen LKPJ tersebut. Salah satu pokok yang kami lihat adalah soal pelaksanaan perda TJLSP ini. Kami menggunakan SOP yang berlaku untuk melihat apakah pelaksanaan Perda TJLSP ini telah sesuai aturan atau belum. Kami membuat catatan-catatan strategis DPRD untuk menjadi bahan masukan kepada pemerintah daerah dalam menjalankan roda pemerintahan, sehingga ke depannya hal-hal yang dianggap menyimpang tidak terjadi kembali ”

Dengan demikian dapat disimpulkan berdasarkan hasil wawancara di atas, untuk SOP pengawasan di atas mengacu pada undang-undang dan berdasarkan jadwal kegiatan DPRD Kabupaten Nunukan.

## **B. Efektivitas Pelaksanaan Fungsi DPRD Kabupaten Nunukan**

Mengukur efektivitas organisasi bukanlah suatu hal yang sangat sederhana, karena efektivitas dapat dikaji dari berbagai sudut pandang dan tergantung pada siapa yang menilai serta menginterpretasikannya. Bila dipandang dari sudut produktivitas, maka seorang manajer produksi memberikan pemahaman bahwa efektivitas berarti kualitas dan kuantitas (*output*) barang dan jasa. Tingkat efektivitas juga dapat diukur dengan membandingkan antara rencana yang telah ditentukan dengan hasil nyata yang telah diwujudkan. Namun, jika usaha atau hasil pekerjaan dan tindakan yang dilakukan tidak tepat sehingga menyebabkan tujuan tidak tercapai atau sasaran yang diharapkan, maka hal itu dikatakan tidak efektif. Untuk efektivitas pengawasan DPRD pada Perda TJLSP Kabupaten Nunukan mengacu pada teori Duncan yang dikutip Steers (1985:53) dalam bukunya "Efektivitas Organisasi" mengatakan mengenai ukuran efektivitas Pencapaian Tujuan, Integrasi dan Adaptasi, sebagai berikut:

### **1. Pencapaian Tujuan**

Pencapaian adalah keseluruhan upaya pencapaian tujuan harus dipandang sebagai suatu proses. Oleh karena itu, agar pencapaian tujuan akhir semakin terjamin, diperlukan penahanan, baik dalam arti penahanan pencapaian bagian-

bagiannya maupun penahapan dalam arti periodisasinya. Pencapaian tujuan terdiri atas beberapa faktor, yaitu : Kurun waktu dan sasaran yang merupakan target kongkrit.

Dalam kelembagaan DPRD Kabupaten Nunukan dalam upaya pencapaian tujuan agar fungsi pengawasan bisa berjalan efektif secara kelembagaan telah melalui beberapa tahapan penting sehingga tujuan tersebut dapat tercapai sebagaimana yang diharapkan, di mana pada awal periode masuk menjadi Anggota DPRD, DPRD Kabupaten Nunukan telah melakukan Orientasi Bagi Seluruh Anggota DPRD sehingga diharapkan semua Anggota DPRD faham akan tugas pokok dan fungsi, hak dan kewajiban serta menjalankan fungsi sebagai penyelenggara pemerintahan daerah bersama Bupati dan Wakil Bupati, dan pada periode selanjutnya fokus DPRD Kabupaten Nunukan lebih kepada pendalaman tugas melalui Seminar, Lokakarya, Kunjungan Kerja serta Study Banding dalam upaya penguatan lembaga DPRD sehingga pencapaian tujuan berdasarkan waktu atau periodisasi setiap masa sidang bisa berjalan sesuai apa yang diharapkan.

Pada tahap pengawasan perda TJLSP pencapaian tujuan adalah berarti menciptakan pola pengawasan yang yang efektif dan efisien agar pelaksanaan Perda berjalan maksimal. Tujuan agar pengawasan yang diberikan bisa memantau, mengevaluasi dan memberi solusi pada pelaksanaan Perda TJLSP berusaha diwujudkan ditengah keterbatasan yang ada.

## 2. Integrasi

Integrasi yaitu pengukuran terhadap tingkat kemampuan suatu organisasi untuk mengadakan sosialisasi, pengembangan konsensus dan komunikasi dengan berbagai macam organisasi lainnya. Integrasi menyangkut proses sosialisasi.

Untuk kelembagaan DPRD berkaitan dengan Integrasi dilaksanakan dengan berintegrasi dengan pemerintah daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah dan masyarakat konstituen dari DPRD dengan cara sebagai berikut :

### 1. *Reses*

Reses merupakan masa libur Anggota DPRD yang digunakan untuk kembali ke Daerah Pemilihannya masing-masing untuk melakukan penyerapan aspirasi, tentunya dalam hal ini terjadi interaksi yang sangat dekat antara Anggota DPRD dengan masyarakat, sehingga diharapkan permasalahan-permasalahan yang dihadapi rakyat di lapangan bisa diketahui dan diperjuangkan langsung oleh Anggota DPRD tersebut setelah kembali melalui Pokok-Pokok Pikiran DPRD.

### 2. *Hearing*

Haering atau Rapat dengar pendapat, dalam hal ini lembaga DPRD selalu menjadwalkan rapat dengar pendapat ini berdasarkan jadwal kegiatan DPRD yang telah disepakati melalui Rapat Paripurna serta usulan-usulan Alat-Alat Kelengkapan DPRD, di mana melalui *hearing* ini Lembaga DPRD dapat mengetahui secara jelas terkait progres dan permasalahan yang dihadapi

masyarakat serta Organisasi Perangkat Kerja Daerah (Instansi/Dinas/Badan) sebagai pelaksana kebijakan Pemerintah Daerah. Sehingga melalui *hearing* atau rapat dengar pendapat ini DPRD Kabupaten Nunukan dapat mengambil langkah-langkah yang strategis berdasarkan masukan dan saran dari masyarakat maupun instansi yang terkait.

### 3. Adaptasi

Adaptasi adalah kemampuan organisasi untuk menyesuaikan diri dengan lingkungannya. Untuk itu digunakan tolak ukur proses pengadaan dan pengisian tenaga kerja.

DPRD Kabupaten Nunukan dalam proses adaptasi dengan lingkungan kerja serta mitra kerja melakukan beberapa hal di antaranya sebagai berikut :

#### 1. Menghadiri Rapat atau Pertemuan Lintas Sektoral

Dalam hal ini DPRD Kabupaten Nunukan melalui Pimpinan dan Anggota DPRD selalu mengikuti pertemuan dengan para *stakholder* di berbagai sektor, hal ini dilakukan sebagai upaya untuk melakukan proses adaptasi.

#### 2. Melakukan koordinasi ke berbagai pihak yang berkaitan dengan tugas pokok dan fungsi DPRD.

DPRD Kabupaten Nunukan dalam menjalankan tugas selalu berkoordinasi dengan berbagai pihak di antaranya dengan Pemerintah Daerah Kabupaten dan Provinsi, DPRD Kabupaten / Kota di sekitarnya serta dengan Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia.

3. Merekrut staf ahli fraksi dan tenaga ahli pendamping raperda terkait penyusunan Program Legislasi Daerah (Prolegda), Rancangan Peraturan Daerah Inisiatif DPRD serta Pembahasan Raperda Prakarsa Pemerintah Daerah.

Dalam pelaksanaannya fungsi pengawasan perda ini masih belum optimal. Beberapa persoalan masih saja terjadi. Pada perda TJSLP persoalan tersebut berupa pemahaman yang berbeda antara perusahaan, lembaga adat, desa, maupun masyarakat terkait CSR, hingga pengelolaan CSR saat ini belum memberikan dampak yang signifikan. Oleh karena itu, agar pelaksanaan tepat sasaran, dibutuhkan persepsi atau pemahaman yang sama antara perusahaan, masyarakat dan seluruh stakeholder yang ada di Kabupaten Nunukan terkait pelaksanaan TJSLP. Disisi lain berdasarkan data kajian lembaga penelitian Rimba Raya Institute (2015) yang bergerak di ranah sosial, hasil datanya mengungkapkan bahwa dari jumlah 53 perusahaan sektor pertambangan dan penggalian emas serta sektor perkayuan dan perkebunan kurang memperhatikan pemberdayaan masyarakat dan lingkungan sekitar dari pelaksanaan CSR oleh perusahaan yang diatur oleh peraturan daerah.

Pada situasi inilah sebetulnya peran DPRD Nunukan sebagai lembaga pengawasan sangat diperlukan untuk memantau dan mengevaluasi secara berkala impelentasi kedua Perda ini. Belum maksimalnya peran pengawasan dari DPRD Nunukan disebabkan kelemahan kapasitas. Seperti yang diungkapkan oleh informan kesembilan :

“ Pengawasan pada dua Perda ini juga mendapat perhatian khusus dari Bupati Nunukan, DPRD adalah mitra kerja kami. Dengan fungsi pengawasan yang melekat sudah kewajiban mereka memberi masukan atas pelaksanaan perda agar lebih baik kedepannya. Khusus perda TJSPLP dan Retribusi Izin Trayek memang dilapangan ada beberapa masalah yang terjadi seperti masih adanya trayek liar, pungutan liar dan ketidakpatuhan beberapa perusahaan dalam CSR. Harusnya DPRD bisa tanggap pada persoalan itu sehingga bisa langsung memberi masukan dan evaluasi secara menyeluruh. Kinerja mereka untuk soal ini cukup memuaskan meskipun perlu ditingkatkan lagi sebab checkandballance dari mereka sangat penting dalam mewujudkan pembangunan yang positif di Nunukan”

Hal senada juga bisa dilihat dari argumen yang disampaikan oleh anggota DPRD Nunukan yang menjadi narasumber di Penelitian ini. Penjelasan DPRD diatas sebetulnya bersifat normatif dan defensif untuk menunjukkan ketidakmampuan mereka dalam melakukan pengawasan secara maksimal. Hal ini sesuai dengan penjelasan informan kesepuluh, Tokoh Pemuda Kabupaten Nunukan, dirinya berpendapat;

“ Kinerja DPRD khususnya dalam pengawasan masih perlu diperbaiki dan ditingkatkan. Dalam pengawasan perda misalnya kinerja mereka kurang maksimal. Dalam perda TJSPLP dan Retribusi Izin Trayek kinerja mereka tidak memuaskan. Kendala dilapangan masih saja terjadi seperti masih adanya beberapa pola pemberdayaan CSR yang

kurang tepat, pelibatan masyarakat yang kurang, trayek-trayek liar, pungutan liar, pembayaran retribusi yang terlambat dan penindakan yang tidak maksimal atas pelanggaran terjadi. Saya yakin mereka banyak yang tidak paham kejadian sebenarnya di lapangan. Kalaupun mereka mengetahui tidak ada langkah nyata melakukan perbaikan baik secara langsung atau mendesak pemerintah daerah untuk memperbaikinya. Kelalaian ini berlangsung cukup lama”.

Penjelasan serupa juga disampaikan informan kesebelas, Aktivis dan LSM di Kabupaten Nunukan, dalam wawancara dirinya berpendapat :

“ DPRD itu menjadi lembaga representasi masyarakat yang memiliki 3 fungsi utama, legislasi, pemantauan dan anggaran, soal kinerja ya yang paling penting sekarang adalah pengawasan sebab akselerasi pembangunan yang sedang gencar dilakukan di Nunukan perlu pengawasan optimal dari DPRD agar tidak terjadi penyimpangan, itulah masalahnya pengawasan pada beberapa perda masih belum optimal contohnya saja...., hubungan keduanya harus saling sinergi selain memastikan mekanisme check and balance berjalan juga agar satu kepentingan dalam arah pembangunan, kualitas layanan juga belum optimal, kurang responsif, agak berpengaruh sebab berkaitan dengan kematangan politik dan responsifitas dalam bertindak, begitupun dengan pengalaman di ormas ya.”

Penjelasan narasumber dan disertai dengan elaborasi data dilapangan menunjukkan bahwa fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPRD Nunukan dalam pelaksanaan Perda Nomor 4 tahun 2014 tentang Tanggungjawab Sosial belum efektif. Implikasinya berakibat pada minimnya kontribusi mereka pada perbaikan mutu dan kualitas penyelenggaraan pemerintahan / pelayanan publik dan pembangunan di Kabupaten Nunukan secara umum. Bukti tersebut didapatkan dari lemahnya fungsi pengawasan yang dilakukan sehingga persoalan dalam perda masih saja terjadi yang tentu saja berimbas langsung pada kualitas penyelenggaraan pemerintahan/pelayan publik yang tidak efektif. Ada perasaan kurangpercayaan masyarakat pada DPRD akibat minimnya kemampuan agregasi kepentingan masyarakat dan kemampuan menyelesaikan persoalan dan menghadirkan solusi.

Penulis juga menemukan pada saat proses penelitian bahwa mekanisme-mekanisme yang ada dia atas belum lah terlaksana dengan keseluruhan, masih ada mekanisme-mekanisme yang seharusnya bisa dilaksanakan guna mengoptimalkan peran pengawasan DPRD Kabupaten Nunukan untuk melaksanakan pengawasan belum dapat dicapai seluruhnya, hal tersebut yang kemudian perlu dilakukan evaluasi bersama internal DPRD untuk dapat menyatu padukan misi bahwasanya penyelenggaraan pelayanan publik yang prima dengan fungsi pengawsanyang maksimal oleh DPRD Kabupaten Nunukan itu adalah dambaandari masyarakat Kabupaten Nunukan yang merasakan langsung pelayanan publik yang ada di Kabupaten Nunukan.

Dalam kerangka model berpikir penelitian ini dapat ketidakefektifan tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut;

Pertama, metode Pengawasan dengan pola partisipatif (PRA) kurang dimaksimalkan. Padahal dengan ini akan ada sinergi pelaksanaan sebab kriteria pengawasan secara teknis disusun berdasarkan kriteria hasil rumusan bersama sehingga semua akan berpartisipasi. Hal ini bisa dilihat dari minimnya partisipasi masyarakat dalam memberikan informasi dan membantu kerja-kerja teknis anggota DPRD Nunukan. Hal ini juga terlihat dari reses dan hearing soal perda khususnya Perda TJLSP yang terkesan tidak maksimal. Selain jarang dilakukan juga hasil hearing dan reses tidak ditindaklanjuti.

Kedua, sistem pengawasan yang tidak efektif. Sistem Inspeksi yang dimaksudkan untuk mengecek kebenaran dari hasil laporan tidak berjalan maksimal dikarenakan minimnya informasi yang diperoleh dan hasil laporan pengawasan yang kurang cepat direspon dan ditindaklanjuti. Hal ini terlihat dari minimnya pengetahuan DPRD Nunukan pada persoalan pelaksanaan Perda dan walaupun mengetahui tidak akan langkah nyata untuk menindaklanjuti persoalan tersebut.

Ketiga, objek Pengawasan yang tidak akurat dan komprehensif. Dibuktikan dengan lemahnya ketelitian DPRD Nunukan untuk memantau secara cermat dan serius implementasi Perda yang berkaitan, yaitu pengawasan terhadap waktu pelaksanaan, tempat pelaksanaan dan proses pelaksanaan, apakah sesuai dengan yang telah ditetapkan dalam perencanaan.

Keempat, SOP yang dilaksanakan tidak konsisten. Hal ini terlihat dari minimnya tindakan evaluasi dan koreksi yang didalam SOP telah dicantumkan. SOP telah menjelaskan bagaimana mengatasi penyimpangan atau persoalan yang terjadi, namun itu kurang diikuti sehingga persoalan yang terjadi lambat direspon oleh DPRD Nunukan.

Disisi lain kurang efektifnya peran pengawasan DPRD Nunukan berkaca pada pengawasan Perda Nomor 4 Tahun 2014 tentang Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan dan Perda Nomor 1 Tahun 2015 tentang Retribusi Izin Trayek berjalan belum efektif disebabkan oleh beberapa hal.

Merujuk pada penjelasan George C. Edwards III disebabkan oleh 4 hal,yakni:

Pertama, Komunikasi. Dalam hal menentukan keberhasilan Implementasi Kebijakan mensyaratkan agar implementator mengetahui apa yang harus dilakukan, apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditranmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Kesepahaman inilah yang akan membuat pesan mengenai maksud dan tujuan kebijakan dapat berjalan dengan baik.

Dalam konteks ini komunikasi yang dilakukan sebagai metode penyampaian pesan fungsi pengawasan yang dilakukan oleh DPRD Nunukan tidak berjalan maksimal. Mereka kurang intensif dalam membangun sinergi dengan lintas aktor khususnya masyarakat dan pemerintah sehingga berpengaruh pada performa pengawasan yang dilakukan. Hal ini terlihat jelas dari minimnya informasi dan agregasi kepentingan masyarakat dalam hal persoalan yang terjadi dalam

pelaksanaan perda Retribusi Izin trayek dan Pengendalian Menara Telekomunikasi. Persoalan yang terjadi dilapangan kurang mendapat respon secara maksimal sebab komunikasi antara DPRD Nunukan dengan masyarakat yang menjadi obyek implemmentasi Perda tidak berjalan berkesnimbangan. Ada keterputusan komunikasi sehingga persoalan yang terjadi seperti maraknya trayek liar yang juga menjadi keluhan masyarakat tidak segera ditindaklanjuti secara serius oleh DPRD. Begitu pula komunikasi dengan pemerintah. Kesenjangan komunikasi ini terlihat dari minimnya upaya DPRD untuk mengevaluasi secara serius pelaksanaan Perda. Dalam rapat-rapat resmi dengan pemerintah, DPRD kurang memberikan kontra wacana yang sifatnya menekan agar pemerintah segera memberikan respon cepat untuk mengatasi persoalan di lapangan. Dalam konteks ini DPRD sebagai komunikator belum sepenuhnya berhasil menyampaikan pesan secara tegas kepada Pemerintah selaku komunikan. Pemerintah sebagai target sasaran tidak memahami sepenuhnya maksud dan tujuan pesan yang disampaikan DPRD akibatnya persoalan dalam pelaksanaan Perda. Jika yang dikomunikasikan berubah-ubah akan membingungkan dalam pelaksanaan kebijakan yang bersangkutan.

Kedua, Sumber Daya. Setiap implemmentasi kebijakan sumber daya merupakan salah satu prasyarat penting yang harus dipenuhi agar berjalan efektif. Sumber daya berkaitan dengan kompetensi implementator, dan sumber daya finansial. Sumber daya berkaitan dengan kemampuan dan faktor pendukung (materi) dalam impelentasi kebijakan. Dalam melaksanakan fungsi pengawasan implementasi Perda terlihat kemampuan sumber daya personel DPRD Nunukan yang belum maksimal. Dari sisi kompetensi, DPRD belum bisa menunjukan

bagaimana solusi yang tepat dalam meredam dan menyelesaikan persoalan pada implemmentasi Perda. kekurangan tersebut menunjukkan keterbatasan kompetensi sebab tidak mampu menciptakan formulasi yang tepat dalam menyelesaikan masalah. Hal ini berimbas pada kualitas pengawasan yang tidak sempurna.

Keterbatasan kompetensi juga disebabkan oleh penguasaan informasi yang minim. Informasi tersebut yakni mengenai bagaimana cara pengawasan kebijakan/program secara. Kekurangan informasi/pengetahuan bagaimana melaksanakan kebijakan memiliki konsekuensi langsung seperti pelaksana tidak bertanggungjawab, atau pelaksana tidak ada di tempat kerja sehingga menimbulkan inefisien. Implementasi kebijakan membutuhkan kepatuhan organisasi dan individu terhadap peraturan pemerintah yang ada.

Ketiga, Disposisi yang berarti watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementator, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokrasi. Apabila implementator memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Disposisi yang ditunjukkan DPRD Nunukan dalam menjalankan fungsi pengawasan pada Perda menunjukkan beberapa kelemahan penting. DPRD belum menunjukkan komitmen yang tinggi dalam upaya melakukan fungsi pengawasan secara optimal demi kemajuan pembanguna daerah. Lemahnya komitmen ini berimplikasi pada sikap ketidakjujuran yang ditunjukkan pada sikap inkonsistensi. Janji-janji yang diberikan kepada masyarakat untuk menindaklanjuti sekaligus menyelesaikan persoalan yang ada tidak dilakukan secara serius sehingga masalah terus saja

terjadi. Sikap dan perseptif yang berbeda inilah yang membuat fungsi pengawasan tidak berjalan efektif dan efisien.

Keempat, struktur Birokrasi. Struktur birokrasi adalah karakteristik, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dalam menjalankan kebijakan Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Struktur organisasi yang telah panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red-tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks.

Dalam implementasi kebijakan, struktur organisasi mempunyai peranan yang penting. Salah satu dari aspek struktur organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standard operating procedures/SOP*). Fungsi dari SOP menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red-tape*, yakni birokrasi yang rumit dan kompleks. Hal demikian pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

Persoalan struktur birokrasi juga memiliki andil dalam menghambat kinerja DPRD dalam melakukan pengawasan. Hal ini dilihat dari rumitnya proses pelaporan persoalan dilapangan yang membuat sebagian anggota DPRD cenderung malas mengikutinya. Pada tahap inilah terkadang waktu yang dibutuhkan cukup lama sehingga membuat persoalan tidak bisa cepat diselesaikan dan membuat konsistensi anggota DPRD untuk mengawal agenda tersebut menjadi goyah.

## BAB V

### KESIMPULAN DAN SARAN

#### A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian di atas dan hasil analisis yang dilakukan atas permasalahan yang diketengahkan dalam tesis ini telah dikemukakan secara menyeluruh tentang fokus penelitian pada bab terdahulu, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD di Kabupaten Nunukan
  - a. Anggota DPRD Kabupaten Nunukan dalam metode pengawasannya menggunakan metode Kualitatif, di mana metode pengawasan tersebut berdasarkan pengamatan langsung di lapangan dan berdasarkan data yang didapatkan dari hasil pemeriksaan langsung.
  - b. DPRD Kabupaten Nunukan dalam sistem pengawasannya menggunakan sistem intern dan sistem pengawasan preventif dan represif yang mana sistem pengawasan ini dianggap cukup efektif dalam mengawasi jalannya roda pemerintahan di Kabupaten Nunukan.
  - c. Objek Pengawasan, yang dilakukan oleh DPRD Kabupaten Nunukan yaitu dari segi anggaran dan kualitas pekerjaan yang dilaksanakan oleh pihak ketiga yang sumber dananya berasal dari APBD maupun APBN.
  - d. SOP pengawasan mengacu kepada undang-undang dan berdasarkan jadwal kegiatan DPRD Kabupaten Nunukan.

## 2. Efektivitas Pelaksanaan Fungsi DPRD Kabupaten Nunukan

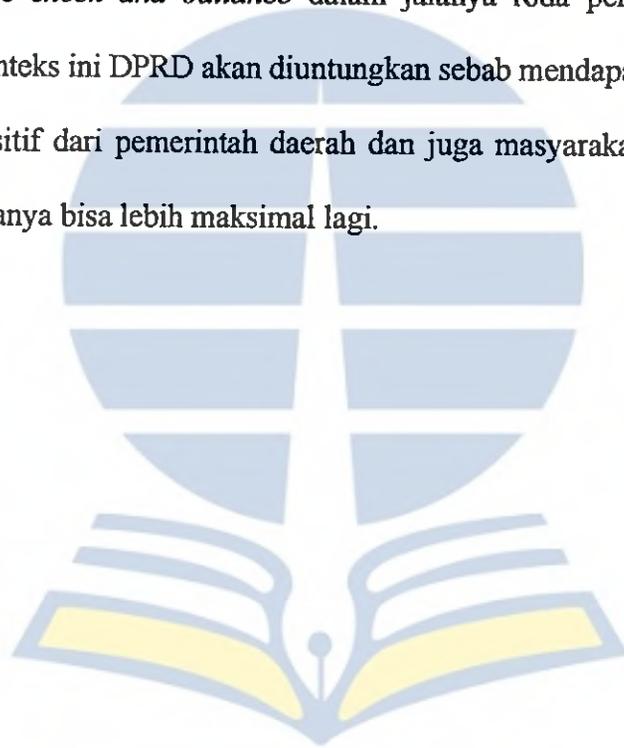
- a. Kinerja DPRD dalam pelaksanaan pengawasan peraturan daerah di kabupaten nunukan, dikaitkan dengan kinerja dan hasil wawancara menunjukkan hasil yang kurang maksimal dan efektif. Walaupun tidak menutup mata dengan segala upaya yang telah dilakukan DPRD Nunukan dalam proses pengawasan perda, namun harus diakui kualitas pengawasan yang dilakukan belum maksimal. Hal ini terlihat dari persoalan yang tetap saja berlarut-larut dan minim solusi nyata dari DPRD.
- b. Efektifitas pelaksanaan fungsi pengawasan berjalan sudah semestinya namun masih banyak terdapat kekurangan-kekurangan yang menyebabkan lemahnya pengawasan DPRD Nunukan terhadap pelaksanaan peraturan daerah yang dijalankan oleh pihak eksekutif.
- c. Pihak eksekutif kurang koordinasi dengan legislative Nunukan dalam mengimplementasikan peraturan daerah.

## B. Saran

Melengkapi apa yang telah disampaikan di atas, maka dalam akhir penyusunan laporan akhir ini penulis menyarankan hal-hal sebagai berikut :

1. Pelaksanaan pengawasan oleh anggota DPRD Kabupaten Nunukan agar perlu pembenahan yang serius khususnya dalam hal kapasitas dan kemauan politik dan berkesinambungan yang didukung oleh sumberdaya memadai dalam menjalankan fungsi pengawasan.

2. DPRD Nunukan sudah semestinya mengatur dan menjadwalkan pengawasan langsung terkait pelaksanaan perda di lapangan dan hasil dari monitoring tersebut dijadikan evaluasi yang nantinya bisa menjadi rekomendasi bagi pihak eksekutif agar berjalan sesuai dengan kesepakatan yang telah disepakati secara bersama dan musyawarah mufakat.
3. Ke depannya perlu sinergi semua stakeholder dan masyarakat agar terjadi mekanisme *check and ballance* dalam jalanya roda pemerintahan daerah. Dalam konteks ini DPRD akan diuntungkan sebab mendapat dukungan politik secara positif dari pemerintah daerah dan juga masyarakat sehingga kinerja pengawasannya bisa lebih maksimal lagi.



**DAFTAR PUSTAKA**

Atmosudirjo. 2012. *Good Governance dalam Rangka Optimalisasi Fungsi dan Peran DPRD Bandung* : PT. Remaja Rosdkarya

Agustino, Leo. 2011. *Sisi Gelap Otonomi Daerah*. Bandung: WidyaRadjadjaran

Burhan. 2007. *Proses Politik Pemerintah Daerah*. Yogyakarta: BukuLitera

Dadang Suwanda, Akmal Malik Piliang. 2015. *Penguatan Pengawasan DPRD untuk Pemerintahan Daerah Yang Efektif Jakarta* : PT. Rosida

Endang Poerwanti. 1998. *Dimensi-Dimensi Riset Ilmiah*. Malang: UMM Press

Gibbons, Michael. 2002, *Tafsir Politik*.. Yogyakarta: Qalam

Hadirman, Budi. 2009. *DemokrasiDeliberatif*. Yogyakarta: Kanisius

Hadi,Sitirahayu.. 2001. *Meningkatkan Kinerja DPRD*. Bandung: Fokus Media

Hamidi, 2004. *Metode Penelitian Kualitatif Aplikasi Praktis Pembuatan Proposal Dam Laporan Penelitian*. Malang: UMM Press

- Hardjanto, Imam, 2013. *Administrasi Publik Kontemporer*. Malang: Personal
- Haris, Syamsyuddin, 2007. *Desentralisasi Demokratisasi & Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*. Jakarta: LIPI Press
- Huda, Ni'matul. 2009. *Otonomi Daerah Filosofi (Sejarah Perkembangan dan Problematika)*. Yogyakarta: PustakaPelajar
- Irtanto. 2008. *Dinamika Politik Lokal Era Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Irawan Soehartono. 2008 (ed 7) *Metode Penelitian Sosial*. Bandung: Remaja Rosdakarya
- Islamy Irfan. 2011. "Quo Vadis Reposisi Peran Gubernur". Dalam Jurnal *Administrasi Publik*. Vol. V No. 1 September. Malang :FIA-Unibraw
- J Lexy, Meoleong. 2000. *Metodologi penelitian kualitatif*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya
- Kartiwa, A., 2006. *Implementasi Peran dan Fungsi DPRD dalam Rangka Mewujudkan "good governance"*. Jakarta: Pustaka Pelajar

Karim, Gafar. 2010. *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*. Jakarta: Pustaka Pelajar

Khairul, Muluk. 2007. *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*, Malang: Bayumedia Publishing.

Kuncoro, Mudrajad. 2004. *Otonomi dan Pembangunan Daerah (Reformasi, Perencanaan, Strategi, dan Peluang)*. Jakarta : Erlangga

Kuntowijoyo. 1997. *Teori Dasar*, Jogjakarta: Gava Media

Labolo, Muhadam. 2011. *Dinamika Demokrasi, Politik, dan Pemerintahan Daerah*. Jakarta: PT Indeks

Laring-Ahmad, Saiful. 2012. *Pemerintah Daerah (Memahami Konsep Implementasi dan Tantangan Otonomi Khusus Papua)*. Yogyakarta: Litera Buku

Nurcholish. 2007. *Teori dan praktik pemerintahan otonomi daerah*. Jakarta; Grasindo

Marbun, 1994. *DPRD: Pertumbuhan, Masalah dan Masa Depan*. Erlangga. Jakarta.

Maddick, Henry. 2004. *Desentralisasi dalam Praktek*. Yogyakarta: Pustaka Kendi

Sharfirzt. 2003. *Teori-Teori Klasik*. Yogyakarta: Bumi Aksara

- Siswanto 2005. *Pengantar Manajemen Pengawasan*. Yogyakarta. Insan Press
- Sri Suwitri, Hartuti Purnaweni, Kismartini. 2016. *Analisis Kebijakan Publik*  
Jakarta : Universitas Terbuka
- Sugiyono. 2003. *Pengantar-Pengantar Ilmu Teori Dasar*. Bandung: Widya  
Radjadjaran
- Umar Said. 2005. *Pengantar Manajemen Administrasi Publik*. Surabaya:  
Airlangga Press
- Wahyudi Kumorotomo, 1997. *Dasar-Dasar Teori Ilmiah*. Jakarta: Pustaka  
Pelajar
- Wasistiono, S., danWiyoso, Y., 2009. *Meningkatkan Kinerja Dewan Perwakilan  
Rakyat Daerah (DPRD)*. Bandung ;Fokus Media.
- Widjaja Haw, 2005. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta:  
RinekaCipta
- Widodo, J., 2001. *Good Governance :Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan  
Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi  
Daerah..* Surabaya: Insan Cendikia.

**Sumber Lainnya**

Undang-undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Jakarta

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Daerah Kabupaten Nunukan Nomor 4 Tahun 2014 tentang Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan Perusahaan

