

**STUDI KINERJA DPRD KABUPATEN PACITAN  
DALAM PELAKSANAAN FUNGSI LEGISLASI  
PERIODE 2014-2019**

**Tesis**



Diajukan Oleh  
**ANUNG DWI RISTANTO**  
162103381

**Kepada**  
**MAGISTER MANAJEMEN**  
**STIE WIDYA WIWAHA YOGYAKARTA**  
**TAHUN 2018**

**STUDI KINERJA DPRD KABUPATEN PACITAN  
DALAM PELAKSANAAN FUNGSI LEGISLASI  
PERIODE 2014-2019**

**Tesis**

untuk memenuhi sebagian persyaratan  
mencapai derajat Sarjana S-2  
Program Studi Magister Manajemen



Diajukan Oleh  
**ANUNG DWI RISTANTO**  
162103381

**Kepada**  
**MAGISTER MANAJEMEN**  
**STIE WIDYA WIWAHA YOGYAKARTA**  
**TAHUN 2018**

**LEMBAR PENGESAHAN**

Judul : STUDI KINERJA DPRD KABUPATEN  
PACITAN DALAM PELAKSANAAN FUNGSI  
LEGISLASI PERIODE 2014-2019

Nama Mahasiswa : ANUNG DWI RISTANTO

Nomor Induk Mahasiswa : 162103381

Program Studi : MAGISTER MANAJEMEN

Tanggal Pengujian :

**Disetujui oleh :**

**Pembimbing I**

**Ketua Program Studi  
Magister Manajemen**

**DR. Muhammad Su'ud  
Pembimbing II**

**Drs. Jhon Suprihanto, MIM, PhD**

**Drs. Muhammad Subkhan, MM**

## **PERNYATAAN**

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjaan di suatu Perguruan Tinggi, dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Yogyakarta, Maret 2018

Anung Dwi Ristanto

**STIE Widya Wiwaha**  
**Jangan Plagiat**

## KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, segala puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, atas segala karunia dan ridho-NYA, sehingga tesis dengan judul “Studi Kinerja DPRD Kabupaten Pacitan Dalam Pelaksanaan Fungsi Legislasi Periode 2014-2019” ini dapat diselesaikan. Tesis ini disusun untuk memenuhi salah satu persyaratan memperoleh gelar Magister Manajemen (M.M.) dalam bidang Sumber Daya Manusia pada program studi Magister Manajemen Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi (STIE) Widya Wiwaha Yogyakarta.

Oleh karena itu, pada kesempatan ini penulis menyampaikan rasa hormat dan menghaturkan terima kasih yang sebesar-besarnya, kepada :

1. Bapak DR. Muhamad Su'ud, MM atas bimbingan, arahan dan waktu yang telah diluangkan kepada penulis untuk berdiskusi selama menjadi dosen wali, dosen pembimbing dan perkuliahan.
2. Bapak Drs. Muhamad Subkhan, MM yang telah memberikan bimbingan, masukan dan saran pada saat seminar proposal dan seminar hasil tesis.
3. Bapak Jhon Suprihanto, MIM, PhD sebagai Ketua program studi Pascasarjana Magister Manajemen STIE Widya Wiwaha yang turut memberikan bimbingan dan semangat kepada kami.
4. Seluruh Dosen program Pascasarja Magister Manajemen STIE Widya Wiwaha khususnya dosen Manajemen SDM yang telah memberikan arahan dan bimbingan untuk mendalami ilmu Manajemen SDM.
5. Bapak Ronny Wahyono selaku Ketua DPRD Kabupaten Pacitan dan Bapak Tejo Kusmoro selaku Ketua Bapemperda DPRD Kabupaten Pacitan beserta seluruh anggota yang telah banyak meluangkan waktu untuk membantu penelitian ini.
6. Bapak Haryo Jumanto selaku Sekretaris DPRD beserta seluruh staff Sekretariat DPRD Kabupaten Pacitan atas segala dukungan selama penelitian.
7. Ayahanda Tusimin dan Sucipto, Ibunda Siti Arini dan Suyatin serta seluruh keluarga besar atas segala dukungan dan doanya.

8. Istri dan anak tercinta Wit Pheny Dwi Antari, S.Pd, M.Pd dan Mohammad Faris Sidik Al Ristanto atas segala motivasi, perhatian doa dan dukungan serta kesabarannya mendampingi selama menyelesaikan studi ini.
9. Rekan rekan mahasiswa Magister Manajemen Widya Wiwaha Angkatan F 2016 atas kebersamaan dan saling menyemangati.
10. Kepada semua pihak yang telah membantu yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Dengan keterbatasan pengalaman, ilmu maupun pustaka yang ditinjau, penulis menyadari bahwa tesis ini masih banyak kekurangan dan pengembangan lanjut agar benar benar bermanfaat. Oleh sebab itu, penulis sangat mengharapkan kritik dan saran agar tesis ini lebih sempurna serta sebagai masukan bagi penulis untuk penelitian dan penulisan karya ilmiah di masa yang akan datang. Akhir kata, penulis berharap tesis ini memberikan manfaat bagi kita semua terutama untuk pengembangan ilmu pengetahuan.

Yogyakarta, April 2018

Anung Dwi Ristanto

## DAFTAR ISI

Sampul Tesis .....	i
Halaman Judul .....	ii
Lembar Pengesahan .....	iii
Lembar Pernyataan .....	iv
Kata Pengantar .....	v-vi
Daftar Isi .....	vii
Daftar Tabel .....	viii
Daftar Gambar .....	ix
Daftar Lampiran .....	x
Abstrak .....	xi
<b>BAB I      PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang .....	1
B. Ruang Lingkup Masalah .....	8
C. Rumusan Masalah .....	11
D. Tujuan Penelitian .....	12
E. Manfaat Penelitian .....	13
<b>BAB II     TINJAUAN PUSTAKA</b>	
A. Kajian Teori .... ..	14
B. Penelitian Terdahulu .....	45
C. Alur Pikir .....	46
<b>BAB III    METODE PENELITIAN</b>	
A. Desain Penelitian .....	47
B. Instrumen Penelitian .....	48
C. Teknik Pengumpulan Data .....	49
D. Alat Pengumpul Data .....	52
E. Informan Penelitian .....	52
F. Teknik Analisis Data .....	53
G. Tempat Penelitian .....	55
<b>BAB IV    HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN</b>	
A. Hasil Penelitian .....	56
B. Pembahasan .....	83
<b>BAB V     KESIMPULAN</b>	
A. Simpulan .....	112
B. Saran .....	113

## DAFTAR PUSTAKA

## LAMPIRAN

## DAFTAR TABEL

Tabel 1.1 Jumlah Perda Kabupaten Pacitan Periode 2014-2019.....	7
Tabel 3.1 Informasi Penelitian.....	53
Tabel 4.1 Kondisi Geografis Kabupaten Pacitan.....	56
Tabel 4.2 Batas-batas Administrasi Kabupaten Pacitan.....	58
Tabel 4.3 Daerah Pemilihan DPRD Kabupaten Pacitan.....	60
Tabel 4.4 Nama-nama Anggota Fraksi DPRD Kabupaten Pacitan.....	63
Tabel 4.5 Tugas dan Fungsi Komisi.....	66
Tabel 4.6 Susunan Pimpinan dan Anggota Bapemperda kab. Pacitan.....	76
Tabel 4.7 Jumlah Perda Kabupaten Pacitan Periode 2014-2019.....	77
Tabel 4.8 Produk Perda Kabupaten Pacitan Periode 2014-2019.....	78
Tabel 4.9 Pimpinan dan Anggota DPRD Kab. Pacitan Periode 2014-2019.....	81
Tabel 5.0 Jadwal Reses DPRD Kab. Pacitan.....	87

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1 Kerangka Penelitian.....	46
Gambar 5.2 Bagan Kerangka Undang-Undang.....	92
Gambar 5.3 Urutan Pengajuan Perda.....	93

**STIE Widya Wiwaha**  
**Jangan Plagiat**

## DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1 Pedoman Wawancara .....	i-iii
Lampiran 2 Matriks Transkrip Wawancara .....	iv-x

**STIE Widya Wiwaha**  
**Jangan Plagiat**

# STUDI KINERJA DPRD KABUPATEN PACITAN DALAM PELAKSANAAN FUNGSI LEGISLASI PERIODE 2014-2019

**Abstrak**  
**Anung Dwi Ristanto**

**Anung Dwi Ristanto.** Studi Kinerja DPRD Kabupaten Pacitan dalam pelaksanaan fungsi legislasi periode 2014-2019. Fungsi utama DPRD sebagai badan legislasi adalah merupakan mitra kerja Pemerintah Daerah dalam membahas dan menyetujui kebijakan daerah. Kebijakan daerah tersebut dituangkan dalam penyusunan dan pembahasan peraturan daerah kabupaten. Dalam menjalankan fungsi legislasinya, DPRD Kabupaten Pacitan dirasakan belum maksimal, hal ini terlihat dari hanya empat Peraturan Daerah inisiatif DPRD. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui Kinerja DPRD Kabupaten Pacitan Periode 2014-2019 dalam pelaksanaan fungsi legislasi. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan sekunder yang diperoleh dengan cara wawancara, observasi dan studi dokumentasi. Wawancara dilakukan dengan anggota DPRD serta pihak-pihak yang terkait dengan pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Pacitan. Untuk mengetahui sisi suber daya manusia (SDM) kinerja DPRD Kabupaten Pacitan, dalam penelitian ini menggunakan teori Lenvine (1990), teori ini untuk mengukur kinerja organisasi dengan tiga indikator yaitu Responsivitas, Responsibilitas dan Akuntabilitas. Metode analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa kinerja DPRD Kabupaten Pacitan Periode 2014-2019 dalam melaksanakan fungsi legislasi dari indikator Responsivitas sudah terlaksana optimal. Beberapa aspirasi masyarakat yang disampaikan kepada DPRD Kabupaten Pacitan telah ditindak lanjuti DPRD dengan menetapkan beberapa Peraturan Daerah. Fungsi DPRD Kabupaten Pacitan sebagai mitra pemerintah daerah harus mampu menjembatani perbedaan kepentingan antara sesama kelompok masyarakat atau antara kelompok tersebut dengan Pemerintah Daerah telah terpenuhi. Dimensi Responsibilitas DPRD Kabupaten Pacitan kurang optimal. Kegiatan proses penyusunan, pembahasan dan penetapan Raperda menjadi Perda yang dilakukan oleh lembaga DPRD Kabupaten Pacitan belum sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi pemerintahan yang benar, sehingga dalam menjalankan fungsi legislasinya DPRD Kabupaten Pacitan belum sejalan dengan tugas, wewenang dan programnya DPRD. Akuntabilitas pelaksanaan fungsi legislasi DPRD belum berjalan dengan baik. Hal ini dapat dilihat ketika DPRD menjalankan fungsi legislasi, kepentingan publik tidak pernah menjadi orientasi utamanya. Dimana hal tersebut ditandai dengan melemahnya produk legislasi daerah.

**Kata Kunci : Kinerja, Legislasi, DPRD.**

**PERFORMANCE STUDY DPRD DISTRICT PACITAN IN THE  
IMPLEMENTATION OF LEGISLATION FUNCTIONS  
PERIOD 2014-2019**

**Abstract  
Anung Dwi Ristanto**

**Anung Dwi Ristanto.** Performance Study of DPRD of Pacitan Regency in the implementation of legislative function for the period of 2014-2019. The main function of the DPRD as a legislative body is a partner of the Regional Government in discussing and approving regional policies. The regional policy is set out in the preparation and discussion of district regulations. In carrying out its legislative function, the DPRD of Pacitan Regency is not maximal yet, it is seen from only four Regional Regulations of DPRD initiative. The purpose of this research is to know the performance of DPRD District Pacitan Period 2014-2019 in the implementation of legislation function. Data used in this research are primary and secondary data obtained by interview, observation and documentation study. Interviews were conducted with DPRD members as well as parties related to the implementation of legislative function of DPRD of Pacitan Regency. To find out the human resources performance (SDM) performance of DPRD of Pacitan Regency, in this research using Lenvine theory (1990), this theory is to measure organizational performance with three indicators that are Responsiveness, Responsibility and Accountability. The method of analysis used in this research is descriptive qualitative.

The results of this study indicate that the performance of DPRD District Pacitan 2014-2019 period in implementing the legislative function of indicators Responsiveness has been done optimally. Some of the community aspirations submitted to the Pacitan Regency DPRD have been followed up by the DPRD by stipulating several Regional Regulations. The function of the Regional People's Legislative Assembly of Pacitan Regency as a partner of the regional government should be able to bridge the differences of interests between fellow groups or between the group and the Local Government has been fulfilled. Dimensions of Responsiveness of DPRD of Pacitan Regency is less than optimal. The activity of the drafting process, discussion and stipulation of Raperda into Perda conducted by the parliament of Pacitan Regency has not been in accordance with the principles of proper government administration, so that in carrying out its legislative function, Pacitan Regency DPRD is not in line with the duty, authority and program of DPRD. Accountability of the legislative function of the DPRD has not gone well. This can be seen when the DPRD runs the legislation function, the public interest has never been its main orientation. Where it is marked by the weakening of legislation product area.

**Keywords: Performance, Legislation, DPRD.**

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Konsep sumberdaya manusia pada dasarnya bukanlah merupakan hal yang baru. Para pakar administrasi sudah sejak dulu memperkenalkan konsep sumberdaya manusia. Hariandja, Marihot. (2002). Mendefinisikan sumberdaya manusia adalah Pengertian sumber daya manusia adalah kemampuan terpadu dari daya pikir dan daya fisik yang dimiliki oleh suatu individu. Pelaku dan sifatnya dilakukan oleh lingkungan dan keturunannya, sedangkan prestasi kerjanya dimotivasi oleh keinginan agar bisa memenuhi kepuasannya. Sumber daya manusia (SDM) terdiri dari daya pikir dan daya fisik manusia. Artinya kemampuan setiap manusia sangat ditentukan oleh daya fisik dan daya pikirnya. Sumber daya manusia (SDM) menjadi unsur utama dalam setiap aktivitas yang dilakukan. Kalau pun menggunakan peralatan yang canggih dan handal namun tanpa dibarengi peran aktif SDM yang baik, peralatan tersebut tidak akan bekerja secara maksimal.

Selanjutnya jika dikaitkan dengan Manajemen Sumber Daya Manusia bahwa mengelola masalah manusia didasarkan pada tiga prinsip dasar :

1. Sumberdaya manusia adalah harta/aset paling berharga dan penting dimiliki organisasi, karena keberhasilan organisasi sangat ditentukan oleh unsur manusia.
2. Keberhasilan sangat mungkin tercapai, apabila kebijakan, prosedur dan peraturan yang berkaitan dengan manusia saling berhubungan dan menguntungkan semua pihak.

3. Budaya dan nilai serta nilai manajerial yang berasal dari budaya tersebut akan memberi pengaruh besar terhadap pencapaian hasil terbaik.

Dari penjeleasan konsep dan ruang lingkup manajemen sumber daya manusia (MSDM) diatas, jika dikaitkan dengan permasalahan yang ada pada DPRD Kabupaten Pacitan nampak bahwa MSDM merupakan pemanfaatan SDM yaitu kemampuan bertindak, berkomunikasi, dan bermoral untuk melakukan suatu kegiatan (bersifat teknis dan manajerial). selanjutnya dalam hal ini penulis berupaya untuk melakukan penelitian mengenai kinerja DPRD dalam Melaksanakan Fungsi Legislasi studi kasus pada DPRD Kabupaten Pacitan.

Pengembangan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintah daerah diwujudkan dengan adanya lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah bersama dengan pemerintah daerah dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Adanya lembaga perwakilan rakyat di daerah ini merupakan pengejawantahan nilai-nilai demokratis dan memperjuangkan aspirasi rakyat dan daerah sesuai dengan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara. Terjadinya perubahan konstitusi dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Pemerintahan Daerah menjadi UU Nomor 32 Tahun 2004 yang telah direvisi menjadi menjadi UU 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah membawa banyak perubahan bagi penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Perubahan yang signifikan adalah tidak terpusatnya kekuasaan penyusunan dan pembentukan peraturan perundang-undangan di tingkat daerah yang semula

sepenuhnya dipegang oleh lembaga eksekutif atau pemerintah daerah, kemudian dibagikan kewenangannya kepada DPRD sebagai lembaga eksekutif secara bersama sarna dengan pemerintah daerah untuk menetapkan peraturan.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan salah satu lembaga atau badan perwakilan rakyat di daerah yang mencerminkan struktur dan sistem pemerintahan demokratis di daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum, hal ini sebagaimana terkandung dalam pasal 18 UUD 1945. Kedudukan DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintah daerah. Ketentuan lebih lanjut mengenai DPRD diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tersebut, sesuai pasal 147-148 bahwa DPRD adalah mitra sejajar dengan Pemerintah Daerah. Selanjutnya DPRD dalam melaksanakan tugasnya, dibekali dengan tiga fungsi, yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.

Selanjutnya menurut Marbun (1994; 129) DPRD adalah merupakan unsur pemerintah daerah yang susunannya mencerminkan perwakilan seluruh rakyat daerah dan komposisi serta anggotanya adalah mereka yang telah diambil sumpah janji serta dilantik dengan keputusan Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden sesuai dengan hasil Pemilu maupun pengangkatan.

Secara umum, pelaksanaannya berkisar pada fungsi perundang-undangan, fungsi keuangan dan fungsi pengawasan. Keseluruhan hak DPRD yang diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 pada dasarnya telah memuat fungsi –fungsi tersebut. Menurut Pasal 1 butir keempat UU Nomor 32 Tahun 2004 bahwa

”Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah”. Pasal tersebut menunjukkan bahwa DPRD mempunyai kedudukan yakni sebagai wakil rakyat dan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Kedua kedudukan tersebut dalam prakteknya mempersulit posisi anggota DPRD. (Wasistiono, Wiyoso, 2009:43). Hal ini senada menurut Pasal 147 UU 23 Tahun 2014 bahwa DPRD kabupaten/kota terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum dan Pasal 148 butir 1 UU 23 Tahun 2014 bahwa “DPRD kabupaten/kota merupakan lembaga perwakilan rakyat Daerah kabupaten/kota yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah kabupaten/kota”.

Dalam konteks pengawasan, penetapan kebijakan dan peraturan perundangan oleh DPRD merupakan tahap pertama dan proses pengawasan. Penilaian terhadap pelaksanaan peraturan-peraturan daerah oleh eksekutif adalah bentuk pengawasan lainnya. DPRD sebagai lembaga politik melakukan pengawasan secara politis yang tercermin dalam hak-hak DPRD yaitu hak mengajukan pertanyaan, hak meminta keterangan dan hak penyelidikan, Penguatan fungsi legislasi DPRD sebagai suatu pelaksanaan dari UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah diwujudkan dalam bentuk peran DPRD dalam proses perancangan, pembentukan dan sekaligus pembahasan rancangan peraturan perundang-undangan di tingkat daerah yaitu berupa Peraturan Daerah (PERDA), Dalam Pasal 42 ayat (1) huruf (a) disebutkan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang membentuk Perda yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama, Lebih lanjut dalam huruf (b)

DPRD berwenang membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama kepala daerah. Penguatan fungsi ini untuk menjawab kritik bahwa DPRD kurang maksimal dalam menjalankan fungsi legislasi. Artinya, bahwa di satu sisi kinerja DPRD yang berkaitan dengan legislasi diusahakan seoptimal mungkin, sementara di sisi lain secara individual juga dituntut tanggungjawab untuk menghasilkan produk legislasi yang benar-benar berkualitas serta berorientasi pada kebutuhan masyarakat.

Pemerintah Kabupaten Pacitan merupakan salah satu Pemerintah Daerah di Propinsi Jawa Timur. Dalam penyelenggaraan pemerintahannya, Pemerintah Daerah sebagai lembaga eksekutif didukung DPRD Kabupaten Pacitan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Untuk menjamin terselenggaranya pemerintahan secara efektif, mutlak adanya aparatur pemerintah dan anggota DPRD yang berkualitas, Sebagai pembuat kebijakan (*decision maker*), terutama pembuatan Peraturan Daerah, Legislatif harus mempunyai kepekaan terhadap kepentingan dan aspirasi masyarakat Kabupaten Pacitan. Selain itu, dalam menjalankan fungsi dan tugas pokoknya, anggota DPRD harus menunjukkan kinerja (*performance*) yang maksimal agar rakyat yang diwakili ataupun mitra kerja mereka yaitu eksekutif tidak melecehkan keberadaan mereka sebagai wakil rakyat.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Pacitan periode 2014-2019 sebagai salah satu simbol demokrasi di tingkat daerah merupakan hasil pemilu anggota DPRD tahun 2014 dengan jumlah 40 anggota.

Adapun susunan DPRD Kabupaten Pacitan Periode 2014-2019 sebagai berikut:

- a. Tiga orang Unsur Pimpinan yaitu Ketua dan Wakil Wakil Ketua;
- b. Empat Komisi yaitu (Komisi 1, Komisi 2, Komisi 3, Komisi 4)
- c. Kepanitiaan lainnya sesuai dengan Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Pacitan. (*sumber: Tata Tertip DPRD Kabupaten Pacitan Nomor 1 Tahun 2017*).

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa DPRD mempunyai fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan, di samping itu juga DPRD mempunyai tugas dan wewenang yang secara jelas telah diatur dalam Undang-Undang. Agar fungsi, tugas dan wewenang tersebut dapat terlaksana dengan baik, maka DPRD juga diberikan tiga hak, yaitu hak Interpelasi, hak Angket dan hak menyatakan pendapat. Kejelasan fungsi, tugas dan wewenang serta hak yang dirnilikinya, seharusnya DPRD termasuk DPRD Kabupaten Pacitan bisa bekerjasama secara baik dengan pemerintah daerah dan bisa menjawab kebutuhan aspirasi rakyatnya. Namun dalam kenyataannya, kinerja DPRD Kabupaten Pacitan secara umum dirasakan masyarakat belum optimal dan efektif khususnya dalam pelaksanaan fungsi legislasi.

Sebagai gambaran terkait dengan belum optimalnya kinerja DPRD Kabupaten Pacitan dalam pelaksanaan fungsi legislasi, dapat dilihat dalam tabel Jumlah Peraturan Daerah Kabupaten Pacitan yang ditetapkan selama satu periode anggota DPRD Kabupaten Pacitan sebagai berikut :

**Tabel 1.1**  
**Jumlah Perda Kabupaten Pacitan periode 2014-2019**

No	Tahun	Usulan Perda	Pembentukan Perda	Keterangan
1	2014	6	5	
2	2015	7	6	
3	2016	6	6	
4	2017	15	14	4 Usulan Inisiatif
5	2018	13		4 Usulan Inisiatif
6	2019			
<b>Jumlah</b>		<b>47</b>	<b>31</b>	

*Sumber :Bapemperda DPRD Kab.Pacitan*

Berdasarkan tabel 1.1 di atas, sejak dilantik pada bulan Oktober 2014 hingga berakhir bulan Oktober 2019, DPRD Kabupaten Pacitan 2014-2019, sudah menetapkan 31 Perda. Sebanyak 5 Perda ditetapkan pada tahun 2014, 6 Perda ditetapkan pada tahun 2015, 6 Perda ditetapkan pada tahun 2016, 14 Perda ditetapkan 2017, 13 Perda diusulkan dalam Propomperda 2018 namun belum di tetapkan dan tahun 2019 masih belum ada pembahasan propomperda.

Jika dilihat dari tabel 1.1 tersebut, DPRD Pacitan periode 2014-2019 dan Eksekutif telah berhasil menetapkan 31 Perda, Artinya rata-rata untuk membahas dan menetapkan satu Perda memerlukan waktu satu bulan lebih. Dari 31 Perda tersebut, hanya 8 Perda yang berasal dan usul inisiatif DPRD Pacitan yaitu pada tahun 2017 empat (4) Perda dan Tahun 2018 empat (4) perda. Dari pelaksanaan fungsi legislasi ini, dapat dikatakan bahwa DPRD Kabupaten Pacitan belum maksimal dalam melaksanakannya, karena selama satu periode anggota DPRD, baru 8 Perda yang merupakan inisiatif DPRD. Hal ini makin memperjelas bahwa DPRD Kabupaten Pacitan masih kurang optimal dalam menjalankan fungsi utamanya yaitu fungsi legislasi.

## B. Ruang Lingkup Masalah

Menurut Undang-Undang No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPO dan DPRD, khususnya dalam Pasal 343 fungsi lembaga DPRD ada yaitu Fungsi Legislasi, Anggaran dan Pengawasan. Masing-masing fungsi tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut :

### 1. Fungsi Legislasi

Dengan mengikuti kelaziman teori-teori ketatanegaraan pada umumnya, maka fungsi utama lembaga perwakilan rakyat adalah di bidang legislatif. Keberadaan DPRD tidak dapat dilepaskan dari konsep "*Trias Politico*" yang ditawarkan oleh Montesquei (Thaib,2001;44) dengan memisahkan kekuasaan dalam tiga bidang kekuasaan, yakni eksekutif, legislatif dan yudikatif. Lebih lanjut, konsep *Trias Palittca* menghendaki terciptanya suasana "*Check andbalances*" karena masing-masing organ kekuasaan dapat saling mengawasi, saling menguji, sehingga tidak mungkin organ-organ kekuasaan itu melampaui batas kekuasaan yang telah ditentukan, atau dengan kata lain terdapat perimbangan kekuasaan antara lembaga-lembaga tersebut. Dalam konteks DPRD sebagai lembaga legislatif, fungsi pembuatan peraturan daerah merupakan fungsi utama karena melalui fungsi ini, DPRD dapat menunjukkan warna dan karakter serta kualitasnya baik secara material maupun fungsional. Disamping itu, kadar peraturan daerah yang dihasilkan oleh DPRD dapat menjadi ukuran kemampuan DPRD dalam melaksanakan fungsinya, mengingat pembuatan suatu peraturan daerah yang baik harus dipenuhi beberapa persyaratan tertentu, sebagaimana dikemukakan oleh Soejito (1983, 22) Bahwa:

- a. peraturan daerah harus ditetapkan oleh Kepala daerah dengan persetujuan DPRD yang bersangkutan
- b. Peraturan daerah dibuat menurut bentuk yang ditentukan oleh Menteri Dalam Negeri.
- c. Peraturan daerah harus ditandatangani oleh Kepala Daerah serta ditandatangani oleh Ketua DPRD yang bersangkutan.
- d. Peraturan daerah yang memerlukan pengesahan tidak boleh diundangkan sebelum pengesahan itu diperoleh atau sebelum jangka waktu yang ditentukan oleh pengesahannya berakhir.
- e. Peraturan daerah baru mempunyai kekuatan hukum dan mengikat setelah diundangkan dalam lembaran daerah yang bersangkutan.

Memperhatikan pendapat diatas, suatu peraturan daerah dapat dikatakan baik apabila telah memenuhi berbagai syarat tersebut, sehingga terlaksananya fungsi ini dengan baik akan sangat ditentukan oleh tingkat pemahaman anggota legislatif terhadap apa yang menjadi aspirasi masyarakat, kebutuhan daerah, proses pembuatan kebijakan serta pengawasan atas kebijakan yang dihasilkan.

## 2. Fungsi Pengawasan

Bertitik tolak dan hakekat DPRD sebagai lembaga legislatif daerah, maka pengawasan terhadap eksekutif merupakan fungsi lain DPRD. Pengawasan dilakukan melalui penggunaan hak-hak yang dimiliki oleh DPRD. Tuntutan akan pelaksanaan fungsi pengawasan menjadi sangat penting, sebagaimana dikemukakan oleh Effendi (1989,23).

"Pelaksanaan fungsi pengawasan oleh badan perwakilan rakyat terhadap perurnusan pelaksanaan kebijaksanaan-kebijaksanaan Negara amat menarik perhatian peneliti ilmu politik maupun peneliti administrasi negara oleh karena itu merupakan suatu indikator dari pelaksanaan kedaulatan rakyat yang menjadi inti sistem demokrasi Pancasila ..... terlepas dan ada atau tidaknya penyelewengan atau pemborosan dan inefisiensi, berbagai bentuk pengawasan, termasuk pengawasan legislatif

tetap diperlukan karena fungsi ini merupakan salah satu fungsi intern dalam pengelolaan pembangunan ..... bahwa pengawasan legislatif adalah salah satu pencerminan demokrasi Pancasila dan karena itu perlu dilaksanakan agar rakyat dapat berpartisipasi dalam pengelolaan pembangunan.

Dengan demikian, pengawasan oleh DPRD terhadap penyelenggaraan pemerintahan sangat penting guna menjaga adanya keserasian penyelenggaraan tugas pemerintah dan pembangunan yang efisien dan berhasil guna serta dapat menghindari dan mengatasi segala bentuk penyelewengan yang dapat merugikan atau membahayakan hak dan kepentingan negara, daerah dan masyarakat.

Fungsi pengawasan oleh DPRD adalah salah satu bentuk pengawasan yang sangat penting diperlukan pelaksanaannya dalam pengelolaan pembangunan, sebagai refleksi partisipasi masyarakat dan hakekat kedaulatan rakyat yang dilaksanakan lewat para wakilnya dalam lembaga perwakilan, sebagai hakekat demokrasi Pancasila

### 3. Fungsi Anggaran

Dalam UU Nomor 23 Tahun 2014, terdapat ketentuan yang mengatur tentang hubungan antara eksekutif dan legislatif, khususnya dibidang anggaran (Pasal 18e) Sebenarnya, hubungan dibidang anggaran antara eksekutif dan legislatif telah tercermin dalam fungsi legislasi yang dimiliki oleh DPRD mengingat APBD dituangkan kedalam Peraturan Daerah sehingga tanpa adanya hubungan konstitusional tersebut tidak mungkin ada Peraturan daerah yang akan mengatur segala sesuatu di bidang anggaran dan keuangan daerah. Dalam konteks fungsi anggaran ini, hal yang paling mendasar adalah ketentuan konstitusional yang menggariskan bahwa kedudukan yang kuat diberikan kepada DPRD hendaknya

disertai pula oleh tanggung jawab yang besar terhadap rakyat yang diwakilinya, mengingat kenyataan selama ini menunjukkan bahwa DPRD belum pernah menolak rancangan APBD yang disampaikan oleh pihak eksekutif pada setiap penulsaan tahun anggaran, kecuali melakukan perubahan-perubahan. Dengan demikian dalam hal menetapkan pajak maupun APBD kedudukan DPRD lebih kuat daripada pemerintah. Hal ini menunjukkan besarnya kedaulatan rakyat dalam menentukan jalannya pemerintahan. Peneliti menyadari bahwa permasalahan yang ingin dikaji pada kinerja lembaga DPRD Kabupaten Pacitan dalam menjalankan ketiga fungsi tersebut sangatlah kompleks dan luas akan tetapi dalam penelitian ini peneliti tidak dapat melakukan eksplorasi terhadap semua permasalahan yang ada pada kebijakan tersebut. Dalam hal ini peneliti memfokuskan penelitiannya hanya pada kinerja DPRD Kabupaten Pacitan dalam pelaksanaan fungsi legislasi karena legislasi merupakan fungsi utama dari DPRD sebagai lembaga legislatif dan kurana optimal.

### **C. Rumusan Masalah**

Kinerja DPRD Pacitan dalam pelaksanaan fungsi legislasi diukur melalui indikator pengukuran kualitatif terhadap kinerja DPRD Pacitan berdasarkan indikator-indikator masukan (*input*), keluaran (*output*), proses (*process*), hasil (*outcome*), manfaat (*benefit*), dan dampak (*impact*). Penulis tertarik meneliti tentang Kinerja DPRD Pacitan dalam pelaksanaan fungsi legislasi selama periode (2014-2019), karena fungsi legislasi merupakan satu-satunya fungsi dalam sistem ketatanegaraan di negara manapun di dunia ini yang secara eksklusif dimiliki oleh lembaga legislatif atau dewan perwakilan rakyat. Artinya,

sesungguhnya fungsi legislasi adalah fungsi utama yang dimiliki oleh lembaga legislatif karena memang lembaga ini diciptakan dan diberi mandat oleh rakyat untuk membuat peraturan perundang-undangan. Jika dibanding dengan dua fungsi DPRD lainnya yakni fungsi pengawasan dan fungsi anggaran, maka baik atau buruknya pelaksanaan fungsi legislasi merupakan cerminan secara umum dan Kinerja DPRD. Berdasarkan pemaparan dalam latar belakang tersebut, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah : *"Mengapa kinerja organisasi DPRD Kabupaten Pacitan periode 2014-2019 kurang optimal dalam pelaksanaan fungsi Legislasi" ?*

#### **D. Pertanyaan Peneliti**

- a. Seauhmana Responsivitas anggota DPRD Kabupaten Pacitan dalam pelaksanaan fungsi legislasi?

Untuk menjawab pertanyaan terkait Responsivitas ini maka tolak ukur yang digunakan adalah :

- 1) Seberapa jauh anggota DPRD Kabupaten Pacitan tangap dan bisa memahami kondisi yang bisa berkembang dimasyarakat sehingga dituangkan kedalam kebijakan daerah melalui Rancangan Peraturan Daerah.
- 2) Apakah aspirasi masyarakat yang disampaikan sudah menjadi prioritas untuk ditangani oleh DPRD dan disusun menjadi Raperda.

- b. Seauhmana Responsibilitas anggota DPRD Kabupaten Pacitan dalam pelaksanaan fungsi Legislasi?

Untuk menjawab pertanyaan terkait responsibilitas ini maka tolak ukur yang dapat digunakan adalah :

- 1) Apakah tujuan, rencana dan program lembaga DPRD dalam menyusun Raperda bersama Pemerintah Daerah, telah sesuai dengan fungsi dan wewenangnya.
  - 2) Apakah dalam proses pembahasan Raperda telah sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar sesuai dengan peraturan.
- c. Sejuahmana Akuntabilitas anggota DPRD Kabupaten Pacitan dalam pelaksanaan fungsi legislasi?
- 1) Apakah dalam pelaksanaan kegiatan legislatif DPRD dan kebijakannya telah konsisten dengan kehendak masyarakat.
  - 2) Apakah dalam setiap pelaksanaan kegiatan DPRD dapat mempertanggungjawabkan kepada masyarakat.

#### **E. Tujuan Penelitian**

Berkaitan dengan permasalahan yang telah dipaparkan diatas, dan khususnya untuk menjawab pertanyaan penelitian ini, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis kinerja DPRD Kabupaten Pacitan periode 2014-2019. Ditinjau dari segi "*Responsivitas*", "*Responsibilitas*" dan "*Akuntabilitas*".

#### **G. Manfaat Penelitian**

1. Bagi pengembangan keilmuan, diharapkan dapat mengembangkan ilmu administrasi publik, khususnya berkaitan dengan kinerja organisasi.
2. Bagi institusi DPRD Kabupaten Pacitan, hasil penelitian diharapkan dapat memberikan masukan dan pertimbangan dalam rangka meningkatkan kinerja organisasi khususnya dalam fungsi Legislasi.
3. Bagi penulis, diharapkan dapat menambah pengetahuan dan wawasan empiris terutama dalam proses dan mekanisme legislasi ditingkat Pemerintah Daerah.

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Kajian Teori**

##### 1. Devinisi Sumberdaya Manusia

Sumber daya manusia (SDM) merupakan salah satu faktor yang sangat penting bahkan tidak bisa dilepaskan dari sebuah organisasi, baik perusahaan ataupun instansi. Selain itu, SDM juga merupakan faktor yang mempengaruhi perkembangan suatu perusahaan. Pada hakikatnya, SDM adalah manusia yang dipekerjakan di suatu organisasi yang nantinya akan menjadi penggerak untuk bisa mencapai tujuan organisasi itu sendiri. Pengertian sumber daya manusia (SDM) secara umum dibagi menjadi dua, yaitu sumber daya manusia secara makro dan sumber daya manusia secara mikro.

Sumber daya manusia makro adalah jumlah penduduk di usia produktif yang ada di sebuah negara. Sumber daya manusia mikro lebih kecil cangkupannya yaitu pada individu yang bekerja pada sebuah institusi.

Berikut definisi sumber daya manusia (SDM) menurut beberapa ahli :

##### 1. Mathis dan Jackson

Sumber daya manusia (SDM) merupakan suatu rancangan sistem-sistem formal dalam suatu organisasi untuk memastikan penggunaan bakat dan potensi manusia secara efektif dan efisien agar bisa mencapai tujuan organisasi.

Demikian pula menurut The Chartered Institute of Personnel and Development (CIPD) dalam pernyataan Mullins tahun 2005. Sumber daya manusia ditetapkan sebagai strategi perancangan, pelaksanaan serta pemeliharaan dan pengelolaan manusia untuk kinerja usaha yang optimal termasuk kebijakan pengembangan dan juga proses untuk mendukung strategi yang sudah dibuat.

2. M.T.E. Hariandja

Sumber daya manusia adalah salah satu faktor yang sangat penting dalam sebuah perusahaan selain faktor yang lainnya seperti kinerja ataupun modal. Oleh karena itu, Sumber daya manusia (SDM) harus dikelola dengan sangat baik supaya bisa meningkatkan efektivitas dan efisiensi organisasi perusahaan.

3. Sonny Sumarsono

Sumber daya manusia memiliki dua pengertian. Pertama, SDM adalah jasa atau usaha kerja yang bisa diberikan dalam proses produksi. Dalam hal lain, SDM menggambarkan kualitas usaha yang dilakukan oleh seseorang dalam waktu tertentu untuk menghasilkan suatu barang dan jasa. Pengertian kedua, SDM berikaitan dengan manusia yang bisa bekerja untuk memberikan jasa atau usaha kerja. Mampu bekerja bisa diartikan mampu melakukan segala kegiatan yang memiliki kegiatan ekonomis.

SDM terdiri dari daya fisik dan daya fikir setiap manusia. Karena bisa kita simpulkan bahwa setiap kemampuan manusia itu terletak pada daya fisik dan daya fikirnya. SDM atau manusia menjadi unsur utama

dalam setiap kegiatan atau pekerjaan yang dilakukan. Peralatan yang canggih atau handal jika tidak mempunyai SDM yang kompeten tidak berarti apa-apa. Daya pikir merupakan kecerdasan yang sudah dibawa sejak lahir dan merupakan modal dasar setiap manusia. Sedangkan kecakapan dan kemampuan itu sendiri diperoleh dari pembelajaran dan latihan yang terus berulang. Sering kali suatu kecerdasan tolok ukurnya adalah Emotion Quality (EQ) dan Intelligence Quotient (IQ). Selain menurut para ahli tersebut, sumber daya manusia juga telah didefinisikan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia. Pengertian sumber daya manusia menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah potensi manusia yang dapat dikembangkan untuk proses produksi. Potensi sumber daya manusia tersebut berbeda-beda pada tiap orang. Untuk dapat mengembangkan sumber daya manusia yang beragam tersebut dibutuhkan suatu sistem manajemen unik yang dinamakan manajemen sumber daya manusia

Tugas yang dilakukan oleh sumber daya manusia (SDM)

a. Perencanaan

Dalam proses persiapan dilakukan perencanaan kebutuhan akan sumber daya manusia dengan menentukan berbagai pekerjaan yang mungkin timbul. Dapat dilakukan dengan melakukan perkiraan/forecast akan pekerjaan yang kosong jumlahnya, waktu, dan lain sebagainya. Ada dua faktor yang perlu diperhatikan dalam melakukan persiapan, yaitu faktor internal seperti jumlah kebutuhan karyawan baru, struktur organisasi,

departemen yang ada, dan lain-lain. Sedangkan, faktor eksternal seperti hukum ketenagakerjaan, kondisi pasar tenaga kerja, dan lain sebagainya.

b. Rekrutmen dan seleksi

Rekrutmen adalah suatu proses untuk mencari calon atau kandidat pegawai, karyawan, buruh, manajer, atau tenaga kerja baru untuk memenuhi kebutuhan SDM suatu organisasi, perusahaan dan institusi.

c. Pelatihan, pengembangan, dan penilaian prestasi

Tenaga kerja yang bekerja pada organisasi atau perusahaan harus menguasai pekerjaan yang menjadi tugas dan tanggung jawabnya. Untuk itu diperlukan suatu pembekalan agar tenaga kerja yang ada dapat lebih menguasai dan ahli di bidangnya masing-masing serta meningkatkan kinerja yang ada.

d. Promosi, pemindahan dan pemisahan

Promosi adalah sebuah jenis transfer yang meliputi penugasan kembali seorang pegawai pada sebuah posisi yang kemungkinana besar diberikan pembayaran yang lebih tinggi dan tanggung jawab, hak dan kesempatan yang lebih besar.

- C. Definisi kepemimpinan dan manfaat kepemimpinan bagi sumber daya manusia (SDM) Menurut Hampil, kepemimpinan adalah langkah pertama yang hasilnya berupa pola interaksi kelompok yang konsisten dan bertujuan menyelesaikan problem-problem yang saling berkait. Menurut Stogdill, kepemimpinan adalah proses mempengaruhi

aktivitas kelompok dalam rangka perumusan dan pencapaian tujuan. Dapat dikatakan bahwa kepemimpinan adalah suatu konsep manajemen dalam kehidupan organisasi, mempunyai kedudukan strategis dan merupakan gejala sosial yang selalu diperlukan dalam kehidupan sosial atau kehidupan kelompok. Maksud dari kedudukan strategis disini, yaitu kepemimpinan mempunyai peranan sentral dalam menentukan dinamika sumber-sumber yang ada. Kepemimpinan merupakan gejala sosial dan selalu diperlukan didalam kehidupan kelompok. Maksudnya, kepemimpinan itu mutlak diperlukan dimana terjadi interaksi kerja sama dua orang atau lebih dalam mencapai tujuan organisasi.

Manfaat kepemimpinan :

- a. Memprakarsai struktur organisasi
- b. Menjaga koordinasi dan integrasi di dalam organisasi supaya bisa menjaga keberlangsungan.
- c. Merumuskan tujuan institusional, organisasional dan menentukan sarana dan cara-cara yang efisien dalam mencapai tujuan tersebut.
- d. Menanggulangi permengenaian dan konflik-konflik yang timbul dan mengadakan evaluasi dan evaluasi ulang.
- e. Mengadakan revisi, perubahan, inovasi pengembangan dan penyempurnaan dalam organisasi.

Banyak sekali definisi mengenai Sumber daya manusia (SDM) . Sebagian ahli memberi pengertian administrasi sumber daya manusia adalah kemampuan terpadu dari daya pikir dan daya fisik yang dimiliki

oleh suatu individu. Pelaku dan sifatnya dilakukan oleh lingkungan dan keturunannya, sedangkan prestasi kerjanya dimotivasi oleh keinginan agar bisa memenuhi kepuasannya.

Sumber daya manusia (SDM) terdiri dari daya fikir dan daya fisik manusia. Artinya kemampuan setiap manusia sangat ditentukan oleh daya fisik dan daya fikirnya. Sumber daya manusia (SDM) menjadi unsur utama dalam setiap aktivitas yang dilakukan. Kalau pun menggunakan peralatan yang canggih dan handal namun tanpa dibarengi peran aktif SDM yang baik, peralatan tersebut tidak akan bekerja secara maksimal.

pemanfaatan teori-teori dan proses-proses manajemen, politik dan hukum untuk memenuhi keinginan pemerintah dibidang legislatif eksekutif dalam rangka fungsi-fungsi pengaturan dan pelayanan terhadap masyarakat secara keseluruhan atau sebagian. Dari beberapa pendapat pakar di atas, penulis mencoba untuk menyimpulkan sendiri mengenai konsep administrasi publik yaitu; proses kegiatan lembaga pemerintah sebagai wujud dari kekuasaan politiknya melalui pemanfaatan sumberdaya dan personelya guna formulasi dan implementasi kebijakan-kebijakan pemerintah yang telah ditetapkan dengan tujuan untuk pengaturan dan pelayanan masyarakat agar efisien dan efektif

## 2. Devinisi Kinerja

Dalam pengertian sederhana, istilah "kinerja" mengandung beberapa makna seperti sesuatu yang dicapai: prestasi yang diperlihatkan: kemampuan kerja. Dalam kamus besar Bahasa Indonesia (2001:570) "berkinerja" berarti memperlihatkan prestasi, berkemampuan (dengan

mengunakan tenaga). Secara umum kinerja adalah padanan kata dari “*performance*”. Ada berbagai pendapat tentang kinerja, seperti dikemukakan oleh Rue dan Byars (1981:375) mengatakan bahwa kinerja adalah sebagai tingkat pencapaian hasil. Kinerja menurut Interplan (1969:15), adalah berkaitan dengan operasi, aktivitas, program dan misi organisasi. Konsep Kinerja menurut Keban (1995:1) dapat didefinisikan sebagai pencapaian tujuan atau *the degree of accomplishment*. Kemudian kinerja atau performance menurut Prawirosentono (1992:2) adalah:

"Hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing dalam rangka upaya mencapai tujuan organisasi yang bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral maupun etika".

Berdasarkan pendapat diatas, dapat dijelaskan bahwa kinerja berhubungan dengan bagaimana melakukan suatu pekerjaan dan menyempurnakan hasil pekerjaan berdasarkan tanggungjawab namun tetap mentaati segala peraturan-peraturan, moral maupun etika. Sejalan dengan pengertian diatas, Bernardin dan Rusell (1998:379) menyebutkan bahwa :

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

Menurut Widodo (2006:77-78) mengatakan bahwa kinerja mempunyai makna sebagai berikut:

1. *To do or carry out; execute* (melakukan, menjalankan, melaksanakan);
2. *To discharge or fulfill; as a vow* (memenuhi atau menjalankan

- kewajiban sebagai suatu sumpah)
3. *To portray as a*
  4. *To render by the voice or musical instrument* (menggambarkannya dengan suara atau alat musik)
  5. *To execute or complete an undertaking* (melaksanakan atau menyempurnakan tanggung jawab)
  6. *To act a part in a play* (melaksanakan suatu kegiatan dalam permainan)
  7. *To perform music* (mempertunjukkan musik)
  8. *To do what is expected of a person or machine* (melakukan sesuatu yang diharapkan oleh seseorang atau mesin) (lihat juga Prawirosentono (1999:1-2))

Sementara itu, Lembaga Administrasi Negara (2000) merumuskan kinerja sebagai:

"ukuran kuantitatif dan atau kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan. Oleh karena itu, indikator kinerja harus merupakan suatu yang dapat dihitung dan diukur serta digunakan sebagai dasar untuk menilai atau melihat tingkat kinerja, baik dalam tahap perencanaan, tahap pelaksanaan, maupun tahap setelah kegiatan selesai dan berfungsi".

Dan beberapa pendapat pakar di atas dapat disimpulkan bahwa kinerja adalah hasil kerja yang dicapai oleh suatu organisasi sesuai dengan wewenang dan tanggungjawabnya atau sebagai gambaran mengenai tentang besar kecilnya hasil yang dicapai dari suatu kegiatan baik dilihat secara kualitas maupun kuantitas sesuai dengan visi, misi suatu organisasi yang bersangkutan. Dengan kata lain, kinerja merupakan tingkat pencapaian tujuan organisasi. Dengan demikian bahwa kinerja merupakan suatu tingkatan sejauh mana proses kegiatan organisasi itu memberikan hasil atau mencapai tujuan.

### 3. Devinisi Kinerja Organisasi

Menurut Pasolong (2008:175) mengatakan bahwa konsep kinerja pada dasarnya dapat dilihat dari dua segi, yaitu kinerja pegawai (perindividu) dan kinerja organisasi. Kinerja pegawai adalah hasil kerja perseorangan dalam suatu organisasi. Sedangkan kinerja organisasi adalah totalitas hasil kerja yang dicapai suatu organisasi. Kinerja pegawai dan kinerja organisasi memiliki keterkaitan yang sangat erat. Tercapainya tujuan organisasi tidak bisa dilepaskan dari sumber daya yang dimiliki oleh organisasi yang digerakkan atau dijalankan pegawai yang berperan aktif sebagai pelaku dalam upaya mencapai tujuan organisasi tersebut. Dengan kata lain, kinerja organisasi sangat tergantung dengan kualitas kinerja pegawai yang berada di dalam organisasi tersebut. Ada berbagai macam pengertian tentang kinerja organisasi, seperti dikemukakan oleh beberapa pakar :Wibawa (1992:64) mengemukakan bahwa kinerja organisasi adalah sebagai efektivitas organisasi secara menyeluruh untuk kebutuhan yang ditetapkan dari setiap kelompok yang berkenaan melalui usaha-usaha yang sistemik dan meningkatkan kemampuan organisasi secara terus menerus untuk mencapai kebutuhannya secara efektif (lihat Juga Atmosudirjo,1997: 11), Sernentara Chaizi Nasucba (2004:107), mengemukakan bahwa kinerja organisasi adalah sebagai efektivitas organisasi secara menyeluruh untuk memenuhi kebutuhan yang ditetapkan dari setiap kelompok yang berkenaan melalui usaha-usaha yang sistemik dan meningkatkan kemampuan organisasi secara terus menerus mencapai tujuannya secara efektif. Sementara itu menurut

Widodo (2006:79) berpendapat :

"tercapainya tujuan organisasi tidak bisa dilepaskan dari sumber daya yang dimiliki oleh organisasi yang digerakkan atau dijalankan oleh sekelompok orang yang berperan aktif sebagai pelaku dalam mencapai tujuan organisasi tersebut. Sementara itu, individu atau sekelompok orang sebagai pelaksana dapat menjalankan tugas, tanggung jawab dan wewenangnya dengan baik, sangat tergantung kepada struktur (manajemen dan teknologi) dan sumber daya lain, seperti peralatan dan keuangan yang dimiliki organisasi. Dengan demikian kinerja lembaga (organisasi) salah satunya ditentukan kinerja sekelompok orang sebagai pelaku organisasi ditentukan oleh struktur, peralatan dan keuangan yang dimiliki organisasi tersebut. Sekelompok orang akan mempunyai rasa tanggung jawab dan dapat mempertanggung jawabkan segala sikap, perilaku, dan tindakannya, dipengaruhi oleh pengetahuan, kemampuan, kecakapan dan harapan-harapan".

Menurut Mangkunegara (2000:67) "Kinerja (prestasi kerja) adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seseorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya".

Berdasarkan beberapa pendapat diatas, maka dapat disimpulkan bahwa kinerja merupakan hasil kerja yang telah dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi sesuai dengan wewenang dan tanggungjawab yang dimilikinya, sehingga pengukuran kinerja merupakan suatu metode untuk menilai kemajuan yang telah dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang dalam organisasi dibandingkan dengan dengan tujuan yang telah ditetapkan. Pengukuran digunakan untuk penilaian atas keberhasilan, kegagalan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi organisasi yang didasarkan pada tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan dalam rangka mewujudkan visi dan misi organisasi. Bagi

setiap organisasi, penilaian terhadap kinerja merupakan suatu hal yang penting untuk dapat mengetahui sejauh mana tujuan organisasi tersebut berhasil diwujudkan dalam jangka waktu atau periode tertentu.

Oleh karena itu, jika dianalogikan menurut pendapat Mangkunegara diatas, maka cara untuk mengukur kinerja (prestasi kerja) DPRD dalam melaksanakan fungsi kebijakan dan fungsi pengawasan DPRD Kabupaten Pacitan adalah berapa jumlah produk DPRD berupa Peraturan Daerah (PERDA) dan bagaimana kualitas PERDA tersebut dalam menampung aspirasi dan berpihak kepada masyarakat, berapa jumlah Keputusan DPRD dan berapa banyak DPRD menggunakan hak-haknya yang telah diatur sesuai dengan Undang-Undang selama masa bakti satu periode (2014-2019), Menurut Amal (1996:112) menurunnya peran lembaga legislatif merupakan gejala umum, bukan hanya di Indonesia saja.

"Bila diteliti lebih jauh menurunnya peran DPR (legislatif) terutama yang menyangkut fungsi utamanya dalam pembuatan hukum tidak hanya terjadi di Indonesia atau di negara-negara berkembang lain. Fenomena ini bahkan bisa juga ditemui di negara-negara yang sudah mapan. Sebagai contoh adalah penggunaan hak inisiatif yang sering dijadikan ukuran dalam menilai kinerja DPR dalam satu periode. Di Perancis, selama 30 tahun pertama Republik kelirna, 8 persen produk legislatif berasal dari eksekutif dan persentase yang sama juga terjadi di Inggris, sementara di Jerman persentasenya lebih rendah yaitu 7,8 persen".

Hal yang hampir sarna menurut penelitian Irnawan (1996:165) melihat tidak optimalnya kinerja DPR dari pelaksanaan dua fungsi, fungsi inisiatif dan fungsi pengawasan. Dan periode 1971 sampai dengan tahun 1987 ada 144 UU yang disahkan dari 148 RUU. Dari 148 RUU

tersebut, tidak ada satupun RUU yang berasal dari inisiatif DPR. Dari fungsi pengawasan "nasibnya" juga tidak lebih baik. Jika pada periode 1996-1971 ada 12 produk pengawasan, 1 produk pengawasan hak interpelasi dan sisanya ajukan usul. Periode 1977-1982 hanya ada 1 produk 1982-1987 sama sekali tidak ada produk pengawasan yang dihasilkan.

Paparan diatas adalah mengenai kinerja lembaga legislatif pusat. Hal yang sarana kiranya juga berlaku bagi lembaga legislatif di daerah (DPRD). Penelitian yang dilakukan oleh Aini (1996) terhadap DPRD di Kotamadya Banjarmasin dan Kabupaten Banjar, menyimpulkan bahwa lembaga legislatif di kedua daerah tersebut tidak sepenuhnya dapat menjalankan fungsinya. Dalam pembuatan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) diserahkan pada eksekutif Maka hampir selalu Raperda itu berasal dari eksekutif. DPRD Kabupaten Pacitan periode 2014-2019 yang akan berakhir masa jabatannya pada bulan oktober 2019, dalam menjalankan tugas-tugas parlemennya belum menunjukkan kinerja maksimal, hal ini dapat dilihat dan hanya 8 Perda yang berasal dari usulan inisiatif DPRD dan 23 Perda dari pihak eksekutif dari keseluruhan 31 Perda Kabupaten Pacitan ditahun ke empat selama periode 2014-2019. Selama 4 tahun fungsi legislasi yang dilakukan hanya melakukan perubaban atas Perda, menentukan Anggaran Belanja DPRD menetapkan peraturan tata tertib DPRD dan hanya membahas dan menyetujui Raperda yang diusulkan oleh Pemerintah Daerah. Dengan demikian perlu kiranya menilai kinerja lembaga DPRD sebagai suatu lembaga yang

mempunyai pengaruh besar dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah melalui fungsi-fungsinya terkait dengan formulasi dan implementasi kebijakan pemerintah karena DPRD sebagai lembaga penentu kebijakan di daerah. Dengan pengukuran kinerja ini, apakah DPRD mampu melaksanakan salah satu fungsinya yaitu fungsi legislasi secara optimal dalam mewujudkan aspirasi dan keinginan masyarakat di daerah.

Indikator yang dapat dipergunakan untuk mengukur kinerja DPRD adalah sejauhmana pelaksanaan fungsi-fungsi yang melekat dalam institusi DPRD tersebut dilaksanakan dikaitkan dengan aspek responsivitas, produktivitas dan kualitas layanan. Meskipun DPRD sebagai lembaga legislatif daerah, namun penggunaan konsep organisasi publik dipandang tepat karena institusi ini merupakan lembaga yang berfungsi menyalurkan aspirasi masyarakat, membuat/menghasilkan kebijakan atau peraturan yang berdampak pada masyarakat banyak.

#### 4. Indikator Kinerja

Indikator Kinerja yang dimaksud oleh LAN-Rf (1999:7) adalah ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan dengan mempertimbangkan indikator masukan (*inputs*), keluaran (*outputs*), hasil (*outcomes*), manfaat (*benefits*) dan dampak (*implcts*). Lebih lanjut LAN-RI mendefinisikan indikator masukan (*input*) adalah segala sesuatu yang dibutubkan agar pelaksanaan kegiatan dapat berjalan untuk rnenghasilkan keluaran. Indikator ini dapat berupa dana, sumber daya manusia,

informasi, kebijakan atau peraturan perundang-undangan, dan sebagainya. Indikator keluaran (*Output*) adalah sesuatu yang dicapai dari suatu kegiatan yang dapat berupa fisik dan atau non fisik Indikator hasil (*outcomes*) adalah segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran kegiatan pada jangka menengah (efek langsung). Indikator manfaat (*benefits*) adalah sesuatu yang terkait dengan tujuan akhir dari pelaksanaan kegiatan. Indikator (*Impact*) adalah pengaruh yang ditimbulkan baik positif maupun negatif pada setiap tingkatan indikator berdasarkan asumsi yang ditetapkan. Penetapan indikator kinerja menurut LAN-RI, yaitu merupakan proses identifikasi dan klasifikasi indikator kinerja melalui sistem pengumpulan dan pengolahan data atau informasi untuk menentukan kinerja kegiatan, program, dan/atau kebijakan. Penetapan indikator kinerja harus didasarkan pada masukan (*inputs*), keluaran (*outputs*), hasil (*outcomes*), manfaat (*benefits*) dan dampak (*impacts*). Dengan demikian indikator kinerja dapat digunakan untuk mengevaluasi; (1) tahapan perencanaan, (2) tahap pelaksanaan, dan (3) tahap setelah kegiatan selesai dan berfungsi. Menurut Dwiyanto (2006:50-51), menjelaskan beberapa indikator yang digunakan untuk mengukur kinerja birokrasi publik, yaitu: a) Produktivitas, yaitu sikap mental yang selalu berusaha dan mempunyai pandangan bahwa mutu kehidupan hari ini harus lebih baik dari kemarin, dan hari esok lebih baik dan hari ini. b) Kualitas layanan, yaitu cenderung menjadi penting dalam menjelaskan kinerja organisasi banyak pandangan negatif yang terbentuk mengenai organisasi publik muncul karena ketidakpuasan publik

terhadap kualitas. c) Responsivitas, yaitu kemampuan birokrasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas. Secara singkat responsivitas di sini menunjuk pada keselarasan antara program dan kegiatan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Responsivitas dimaksudkan sebagai salah satu indikator kinerja karena responsivitas secara langsung menggambarkan kemampuan birokrasi publik dalam menjalankan misi dan tujuannya, terutama dalam memenuhi kebutuhan masyarakat. d) Responsibilitas, yaitu menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan birokrasi publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar dengan kebijakan birokrasi, baik yang eksplisit maupun implisit.. e) Akuntabilitas, yaitu menunjuk pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan birokrasi publik tunduk pada para pejabat politik yang dipilih oleh rakyat. Asumsinya ialah bahwa para pejabat politik tersebut karena dipilih oleh rakyat, dengan sendirinya akan selalu memprioritaskan kepentingan publik. Dalam konteks ini, konsep akuntabilitas publik dapat digunakan untuk melihat seberapa besar kebijakan dan kegiatan birokrasi publik itu konsisten dengan kehendak publik. Kinerja birokrasi publik tidak hanya bisa dilihat dari ukuran internal yang dikembangkan oleh birokrasi publik atau pemerintah, seperti pencapaian target. Kinerja sebaiknya harus dilihat dari ukuran eksternal, seperti nilai - nilai dan norma-norma yang berlaku di masyarakat. Suatu kegiatan birokrasi publik memiliki akuntabilitas yang tinggi kalau kegiatan itu dianggap benar dan sesuai dengan nilai-nilai dan norma yang berkembang dalam masyarakat.

Lenvine (1990) (dalam Dwiyanto, 2002) mengusulkan tiga konsep yang bisa dipergunakan untuk mengukur kinerja birokrasi publik/organisasi non bisnis yaitu: *Responsiveness*, *Responsibility* dan *accountability*. Yang dimaksud *responsivitas (responsiveness)* disini adalah kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Semakin banyak kebutuhan dan keinginan masyarakat yang diprogramkan dan dijalankan oleh organisasi publik maka kinerja organisasi tersebut dinilai semakin baik, *Responsibilitas (responsihilir)* disini menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan organisasi publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijaksanaan organisasi, baik yang implisit atau eksplisit. Semakin kejelasan organisasi publik itu dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi dan peraturan dan kebijaksanaan organisasi, maka kinerjanya dinilai semakin baik. Akuntabilitas (*accountability*) publik menunjuk pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk pada para pejabat politik yang dipilih oleh rakyat (*elected officials*). Asumsinya disini adalah bahwa para pejabat politik tersebut, karena dipilih oleh rakyat, dengan sendirinya akan selalu mempresentasikan kepentingan rakyat. Dalam konteks ini kinerja organisasi publik dinilai baik apabila seluruhnya atau setidaknya sebagian besar kegiatannya didasarkan pada upaya-upaya untuk memenuhi harapan dan keinginan para wakil-wakil rakyat. Semakin

banyak tindak lanjut organisasi atas harapan dan aspirasi pejabat politik, maka kinerja organisasi tersebut itu dinilai makin baik. Dan beberapa pendapat pakar di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa kinerja adalah hasil kerja yang dicapai oleh suatu organisasi sesuai dengan wewenang dan tanggung jawabnya atau sebagai gambaran mengenai besar kecilnya hasil yang dicapai dari suatu kegiatan baik dilihat secara kualitas atau maupun kuantitas sesuai dengan visi dan misi organisasi yang bersangkutan.

#### 5. Pengukuran Kinerja

Untuk dapat mempelajari kinerja suatu organisasi, harus diketahui ukuran keberhasilan untuk menilai kinerja tersebut. Sehingga indikator atau ukuran kinerja itu tentunya harus dapat merefleksikan tujuan dan misi dari organisasi atau institusi yang bersangkutan, karena itu berbeda antara satu dengan yang lainnya. Dalam organisasi publik, masih sulit untuk menentukan kriteria kinerja yang sesuai. Bila ditinjau dari tujuan dan misi utama kehadiran organisasi publik dalam untuk memenuhi dan melindungi kepentingan publik, maka kinerja organisasi publik dapat dikatakan berhasil apabila mampu mewujudkan tujuan dan misinya dalam memenuhi kepentingan dan kebutuhan publik tersebut.

Mengenai kesulitan dalam pengukuran kinerja organisasi publik itu dikemukakan oleh Dwiyanto (J995:1)

"Kesulitan dalam pengukuran kinerja organisasi publik sebagian muncul karena tujuan dan misi organisasi publik seringkali bukan hanya sangat kabur, tetapi juga bersifat multidimensional. Organisasi publik memiliki *stakeholders* yang jauh lebih banyak

dan kompleks ketirnbang organisasi swasta, *Staeckholders* organisasi publik seringkali memiliki kepentingan yang berbenturan antara satu dengan yang lain"

Namun berdasarkan atas pemahaman terhadap tujuan dan misi organisasi, Dwiyanto (2002) lebih lanjut mengemukakan ada lima indikator untuk menilai kinerja organisasi publik yaitu: produktifitas, kualitas layanan, responsivitas, responsibilitas dan akuntabilitas.

Mirip dengan pendapat tersebut Lenvine(1990) mengusulkan tiga konsep untuk mengukur kinerja organisasi publik yaitu: *responsivenees*, *responsibility* dan *accountability*.

Guna mewujudkan lembaga ini agar berfungsi sebagaimana keinginan tersebut maka kedudukan, susunan, tugas, wewenang, hak dan kewajibannya diatur dalam Undang-Undang. Hal mana lembaga perwakilan rakyat di Daerah melaksanakan fungsi legislatif sepenuhnya sebagai penjelmaan kedaulatan rakyat, Sebagaimana dikemukakan Irnawan (2000) bahwa tujuan dan perwakilan politik adalah menerjemahkan *Will ofthe people* menjadi *will of the stale* dirnana fungsinya dibedakan kedalam 2 (dua) katagori besar, yakni fungsi wakil dan fungsi lembaga perwakilan.

Lebih lanjut dikemukakan Imawan bahwa sebagai institusi, para wakil dalam dewan atau lembaga perwakilan memiliki 3 (tiga) fungsi dasar adalah :

1. Fungsi legislasi (perundangan) meliputi pembuatan aturan sendiri, menentukan pucuk pimpinan Eksekutif secara mandiri, serta menjadi mediator kepentingan rakyat dan pemerintah.
2. Fungsi budget (penganggaran) meliputi merancang dan menentukan arah serta tujuan aktivitas pemerintahan.

3. Fungsi pengawasan, meliputi aktivitas memfasilitasi perkembangan kepentingan dalam masyarakat vis-a-vis agenda yang telah ditentukan oleh pemerintah. Lembaga perwakilan menilai apakah aktivitas penerintahan masih selaras dengan aspirasi masyarakat, serta memastikan bahwa perkembangan aspirasi masih bisa diakomodir dalam rencana kerja pemerintah.

Dari ketiga fungsi dasar lembaga perwakilan tersebut maka dalam menjalankan tugas-tugasnya ia memiliki hak-hak untuk mengajukan pertanyaan, mengajukan usul pernyataan pendapat, meminta keterangan (interplasi), mengadakan penyelidikan (angket) dan mengubah aturan yang berlaku (amandemen). Dalam mengaktualisasikan fungsi dan haknya anggota Dewan atau lembaga perwakilan rakyat sangat dipengaruhi oleh faktor internal dan faktor eksternal. Kedua faktor ini sekaligus merefleksikan kualitas dan akuntabilitasnya sebagai wakil rakyat.

Menurut Arbi Sanit (1985:21), DPRD mempunyai fungsi legislasi, pengawasan, anggaran, pemilihan pejabat, internasional dan perwakilan, DPRD sebagai salah satu unsur Pemerintah Daerah merupakan fungsi legislatif yang mewakili kepentingan atau aspirasi masyarakat. Sedangkan hak dan kewajiban DPRD adalah melaksanakan secara konsekuen GBHN, Ketetapan-Ketetapan MPR, serta mentaati segala Peraturan Perundangan yang berlaku. Kemudian DPRD bersama Kepala Daerah menyusun APBD untuk kepentingan daerah dalam batas-batas wewenang yang diserahkan kepada daerah atau melaksanakan Peraturan Perundangan yang pelaksanaannya ditugaskan kepada daerah, Sementara menurut Keban (1995:7) untuk mengukur kinerja DPRD dilihat dari

pendekatan kebijakan, yaitu seberapa jauh kebijakan yang ditetapkan telah secara efektif memecahkan masalah publik. Artinya apakah kebijakan yang dihasilkan DPRD dapat memenuhi kebutuhan masyarakat dan memecahkan masalah publik dengan tepat. Pendapat tersebut menggambarkan ukuran kinerja DPRD dilihat dari produk kebijakan yang dihasilkan sebab keterlibatan DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan lebih pada "*policy making*".

Dari berbagai pendapat dan penjelasan dari para ahli di atas, baik mengenai konsep-konsep atau pengertian tentang kinerja, pengukuran kinerja, pentingnya pengukuran kinerja dan bagaimana mengukur kinerja, maka penelitian ini menggunakan ukuran kinerja organisasi, yang tentu saja dalam penentuan ukuran tersebut disesuaikan dengan tujuan dan misi organisasi yang berhubungan, pada Responsivitas, Responsibilitas dan Akuntabilitas sebagai indikator-indikator yang digunakan dalam penelitian ini.

Untuk memperjelas penggunaan indikator tersebut berikut dikemukakan beberapa hal yang berhubungan dengan teori dan konsep dari asing-masing indikator adalah :

a. Responsivitas

Responsivitas sebagai salah satu indikator untuk mengukur kinerja pelayanan publik, secara sederhana dapat diartikan mau mendengarkan saran. Menurut pengertian ini terlihat adanya komunikasi dalam bentuk aspirasi atau kehendak dan satu pihak kepada pihak lain serta

memperhatikan apa yang disampaikan oleh komunikan.

Dwiyanto (2001 :2) mengemukakan tentang pentingnya responsivitas dalam hubungannya dengan penilaian kinerja yairu :

"Dalam kaitannya dengan penilaian kinerja pelayanan publik, responsivitas sangat diperlukan dalam pelayanan publik karena hal tersebut merupakan bentuk kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda Memprioritaskan pelayanan dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat".

Suatu organisasi yang mempunyai peran pelayanan publik dituntut harus peka terhadap apa yang menjadi kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Responsivitas (responsivity) menurut Siagian (2000:165) adalah kemampuan aparatur dalam mengantisipasi dan menghadapi aspirasi baru, perkembangan baru, tuntutan baru dan pengetahuan baru, birokrasi harus merespon secara cepat agar tidak tertinggal dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

Berpedoman pada pendapat di atas, bahwa organisasi publik harus mampu dan mau mendengarkan serta peka terhadap apa yang menjadi tuntutan dan aspirasi masyarakat. Tingkat responsivitas yang akan diteliti adalah kemampuan DPRD dalam mengenali kebutuhan masyarakat, merespon persoalan yang muncul, memahami kemauan masyarakat untuk

kemudian dikembangkan dan dituangkan dalam kebijakan yang dihasilkan sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Kemampuan untuk merespon kebutuhan masyarakatlah maka suatu organisasi mampu bertahan dalam lingkungan yang dinamis dan kompleks serta mampu untuk mencapai keberlanjutan organisasi itu sendiri. Organisasi yang memiliki responsivitas yang rendah dengan sendirinya menunjukkan kinerja yang jelek dan menunjukkan kegagalan organisasi.

Dapat diambil suatu kesimpulan bahwa sikap dan produk kelembagaan DPRD yang dihasilkan harus dapat merefleksikan dinamika dan aspirasi yang berkembang dimasyarakat (responsif dan aspiratif), Artinya dapat memenuhi kebutuhan dan kepentingan masyarakat, memberi pelayanan dan kepuasan kepada masyarakat serta mampu memecahkan masalah yang dihadapi.

b. **Responsibilitas**

*Responsibilitas* disini menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan organisasi publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijaksanaan organisasi, baik yang irnplisit atau eksplisit. Semakin kejelasan organisasi publik itu dilaksanakan

sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi dan peraturan dan kebijaksanaan organisasi, maka kinerjanya dinilai semakin baik

c. Akuntabilitas

Terkait dengan akuntabilitas, dilihat dari dimensi ini kinerja tidak bisa hanya dilihat dari ukuran internal organisasi, seperti pencapai target. Kinerja sebaliknya harus dilihat dari ukuran eksternal seperti nilai dan norma masyarakat.

Menurut Gafar (2000:7) bahwa akuntabilitas adalah setiap pemegang jabatan yang dipilih oleh rakyat harus dapat mempertanggung jawabkan kebijaksanaan yang hendak dan telah ditempuhnya. Tidak hanya itu, ia juga harus dapat mempertanggungjawabkan ucapan atau kata-katanya. Dan yang *tidak* kalah pentingnya adalah perilaku dalam kehidupan yang pernah, sedang bahkan akan dijalaninya. Lebih jauh Dwiyanto (1995) mengemukakan bahwa :

Dalam konteks Indonesia, konsep akuntabilitas publik dapat digunakan untuk melihat seberapa besar kebijaksanaan dan kegiatan organisasi publik itu konsisten dengan kehendak masyarakat banyak. Karena itu dilihat dari dimensi ini, kinerja organisasi publik tidak bisa hanya dilihat dari ukuran internal yang dikembangkan oleh organisasi publik, seperti pencapaian target. Kinerja sebaliknya harus dinilai dari ukuran eksternal, seperti nilai-nilai dan norma-norma yang berlaku dalam masyarakat. Suatu kegiatan organisasi memiliki akuntabilitas yang tinggi kalau kegiatan itu sesuai dengan nilai dan norma yang berkembang dalam masyarakat.

Dari pendapat dan penjelasan di atas mengisyaratkan bahwa kinerja organisasi dianggap atau mempunyai akuntabilitas yang baik apabila organisasi tersebut dalam melaksanakan kegiatannya tidak bertentangan dengan aturan-aturan yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat. Jadi penilaian akuntabilitas ini lebih legitimitas apabila telah memenuhi acuan-acuan yang ada dimasyarakat. *DPRD* secara moral dan faktual ikut bertanggungjawab atas kelancaran jalannya roda pemerintahan di daerah demi pelayanan kepada masyarakat. Dalam mengatur dan mengurus pemerintahan di daerahnya, harus benar-benar sesuai dengan kepentingan masyarakat dan berdasarkan aspirasi masyarakat, serta tindakannya dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat. Oleh karena itu, *DPRD* harus memperhatikan apakah pelaksanaan fungsinya telah sesuai dengan apa yang menjadi harapan masyarakat, menguntungkan rakyat dan memperdulikan rasa keadilan. Maka harus ada pertanggungjawaban secara moral kepada masyarakat, dengan kata lain menunjukkan bahwa dalam konsep akuntabilitas mengandung adanya pertanggungjawaban kepada masyarakat. Sehingga dapat dirumuskan bahwa organisasi memiliki akuntabilitas yang tinggi jika kegiatan dan pelaksanaan

fungsinya dapat dipertanggungjawabkan kepada publik.

Dimensi ini hendaknya diperhatikan DPRD sebagai lembaga perwakilan masyarakat yang berfungsi legislasi, pengawasan, anggaran, pemilihan pejabat, internasional dan perwakilan dan menampung aspirasi masyarakat. DPRD merupakan faktor yang dominan dalam tahap perumusan kebijakan dalam arti bahwa mereka mempunyai kekuasaan dan wewenang untuk memberi legitimasi terhadap perumusan kebijakan di daerah. Sehingga masyarakat sebagai sasaran kebijakan tidak menjadi korban kekuasaan pembuat kebijakan, harus ada pertanggungjawaban kepada masyarakat sekaligus kontrol dan masyarakat. Sebab tanpa adanya kontrol dari masyarakat DPRD bisa saja berbuat semaunya sendiri.

Dari uraian di atas dapat diambil suatu kesimpulan bahwa akuntabilitas adalah salah satu ukuran kinerja DPRD untuk melihat seberapa besar kegiatan pelaksanaan tugas dan fungsi legislasi yang berhubungan dengan upaya menerjemahkan aspirasi masyarakat menjadi keputusan-keputusan politik yang nantinya dilaksanakan pihak eksekutif. Dalam hal ini kualitas anggota DPRD diuji, dimana ia harus mampu merancang dan menentukan arah tujuan aktivitas pemerintahan sesuai dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat

serta dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Dalam konteks penelitian ini maka konsep yang akan digunakan untuk mengukur kinerja organisasi adalah konsep yang sesuai dengan tugas pokok dan fungsi utama DPRD Kabupaten Pacitan dan berdasarkan data empiris di lapangan (*actionable causes*), yaitu *Akuntabilitas, Responsibilitas dan responsivitas* sebagaimana pendapat Lenvine.

#### 6. Konsep DPRD

Menurut Marbun (2006:156) DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah. Selanjutnya Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Kedudukan DPRD sebagai lembaga Pemerintahan Daerah mempunyai kedudukan dan fungsi yang sama dengan Pemerintah Daerah dalam membangun dan mengusahakan dukungan dalam penetapan kebijakan Pemerintah Daerah yang dapat menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat sehingga kebijakan dimaksud dapat diterima oleh masyarakat luas. Oleh karena itu DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah merupakan bagian dari Pemerintahan Daerah yang wajib menerapkan prinsip-prinsip *Good Governance* yaitu: efisien, efektif, ekonomis, transparan, bertanggungjawab, keadilan, kepatuhan dan manfaat dalam melaksanakan kegiatannya untuk pencapaian sasaran program-program

yang tertuang dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD).

#### 7. Fungsi Legislasi DPRD

Sebagai lembaga Legislatif, DPRD berfungsi sebagai badan pembuat peraturan perundang-undangan. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam Pasal 41 dan Pasal 42 menjelaskan bahwa dalam menjalankan fungsi legislatifnya, DPRD mempunyai tugas dan wewenang bersarna-sama dengan Kepala Daerah menyusun dan menetapkan Peraturan Daerah (PERDA). Fungsi yang dilakukan DPRD adalah bagaimana Peraturan-Peraturan Daerah yang dibuat oleh legislatif dan eksekutif dapat menjembatani kepentingan-kepentingan masyarakat secara umum. Fungsi pengawasan dioperasionalisasikan secara berbeda sehingga keberadaan DPRD sebagai wakil rakyat betul-betul dapat memperjuangkan kepentingan-kepentingan yang diinginkan dan diharapkan masyarakat.

Fungsi perwakilan dapat dianggap sebagai suatu fungsi yang paling dasar bagi perkembangan DPRD sebagai bagian dari sistem demokrasi perwakilan di negara ini. Sistem perwakilan dilandasi oleh hubungan antara mereka yang diwakili dengan mereka yang mewakili. Dalam fungsi perwakilan ini dapat dikatakan bahwa rakyat yang berdaulat memilih sekelompok manusia yang mewakili mereka dalam melaksanakan tugas-tugas negara demi perkembangan kesejahteraan rakyat dan masyarakat serta melalui cara inilah partisipasi rakyat dalam proses pembuatan kebijakan yang positif dapat terwujud.

Berbeda dengan fungsi perwakilan yang sifatnya menyeluruh, fungsi

DPRD dalam pembuatan kebijakan dan pengawasan lebih bersifat praktis. Secara garis besar Budiarjo (1995:82) menjelaskan kedua fungsi tersebut sebagai berikut :

1. Menentukan *Policy* (kebijaksanaan) dan membuat undang-undang. Untuk itu Dewan Perwakilan Rakyat diberi hak inisiatif, hak untuk mengadakan amandemen terhadap rancangan undang-undang yang disusun oleh pemerintah dan hak budget.
2. Mengontrol badan eksekutif dalam arti menjaga supaya kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah ditetapkan. Untuk menyelenggarakan tugas ini, badan perwakilan rakyat diberikan hak-hak kontrol khusus.

Mengenai fungsi pembuatan kebijakan, Marbun (1990) menyatakan bahwa ini merupakan fungsi utama dari Dewan Perwakilan Rakyat sebagai badan legislatif. Melalui pembuatan undang-undang atau peraturan-peraturan yang dihasilkan oleh DPRD menjadi ukuran kemampuan DPRD itu sendiri dalam menjalankan fungsinya serta menjamin eksistensinya. Sedangkan fungsi pengawasan salah satu fungsi manajemen dimana DPRD sebagai unsur pemerintah daerah bertanggung jawab atas pelaksanaan pemerintah daerah dengan "*controlling and supervision*".

Pada prakteknya, kedua fungsi tersebut muncul dalam bentuk yang sulit untuk dipisahkan satu sama lain. Artinya, dengan membuat peraturan daerah tertentu dewan dapat mengawasi atau mengontrol pelaksanaan kebijakan oleh lembaga eksekutif dan sebaliknya

pengawasan dewan semacam itu sekaligus merupakan bagian dari proses pembuatan kebijaksanaan yang mencerminkan aspirasi masyarakat dimana mereka berasal.

Berhubungan dengan fungsi perwakilan kiranya perlu ditinjau kembali, mengingat fungsi yang mendasari lembaga legislatif ternyata tidak berjalan mulus sebagai akibat dari orientasi anggota dewan yang memiliki latar belakang yang spesifik. Oleh sebab itu mungkinkah fungsi pembuatan kebijakan dan fungsi pengawasan berjalan dengan baik dalam suasana seperti itu. Logikanya, kemacetan dalam pelaksanaan satu fungsi akan berdampak pada fungsi lainnya, Sehingga tidak terlalu salah jika dianggap pelaksanaan kedua fungsi tersebut menghadapi banyak kendala.

Keadaan dimana fungsi pembuatan kebijaksanaan dan fungsi pengawasan sulit dijalankan dengan baik bisa dipandang dan beberapa hal yaitu : kesenjangan antara produk dewan dengan masalah-masalah yang timbul dalam masyarakat, sedikitnya penggunaan hak-hak tertentu, adanya wilayah pedalaman yang belum cukup dijangkau oleh kegiatan kunjungan kerja.

Berdasarkan Perda dan SK yang dihasilkan oleh DPRD, dapat menunjukkan bahwa DPRD telah bekerja cukup maksimal. Kalau diperhatikan produk DPRD khususnya Perda adalah tentang APBD, Pajak/Retribusi, Pendapatan Daerah, struktur organisasi, dan Pemerintah Daerah serta keuangan DPRD itu sendiri.

Hasil produk DPRD Kabupaten Pacitan tersebut tidak lain akibat lembaga ini mempertahankan aspirasi masyarakat guna memajukan

tingkat kehidupan rakyat dengan berpegang pada program-program pembangunan pemerintah. Perda-Perda yang dihasilkan oleh DPRD selama ini, tampak ada kejanggalan-kejanggalan diantara hasil kerja lembaga wakil rakyat dengan kondisi masyarakat yang diwakilinya, khususnya kesulitan yang dialami masyarakat kecil. Langkanya produk DPRD yang berkenan dengan masalah-masalah yang dihadapi masyarakat setempat kemungkinan besar dapat disebut lemahnya kemampuan DPRD dalam menjalankan fungsi pembuatan kebijakan dan fungsi pengawasan sesuai dengan aspirasi masyarakat pemilih.

Fungsi DPRD sebagai wakil rakyat di daerah pada hakekatnya adalah berkenaan dengan masalah hubungan lembaga tersebut, tepatnya anggota DPRD dengan masyarakat yang diwakilinya. Adanya pandangan yang melihat bahwa hubungan tersebut merupakan masalah pokok di dalam kehidupan sistem politik pada umumnya, dan dalam proses kehidupan lembaga legislatif khususnya. Hal ini bertolak dari teori demokrasi seperti yang dikemukakan oleh Arbi Sanit (1985 :20) bahwa teori demokrasi mengajarkan anggota masyarakat mengambil bagian atau berpartisipasi di dalam proses perumusan kebijaksanaan pemerintahan.

Pendapat itu menunjukkan bahwa pemerintah melakukan apa yang dikehendaki oleh rakyatnya, setidaknya pemerintah menghindari diri dari apa yang tidak dikehendaki oleh rakyatnya. Mengingat sedemikian besarnya masyarakat yang terlibat, maka demokrasi menentukan pula bahwa sebagian dan partisipasi anggota masyarakat dilakukan melalui wakil mereka di dalam lembaga legislatif di daerah.

Demikian juga halnya di Kabupaten Pacitan, keterlibatan masyarakat dalam merumuskan dan memutuskan kebijaksanaan yang mengatur mengenai berbagai aspek kehidupannya dilakukan oleh wakilnya yang duduk di DPRD setelah melalui proses pemilihan umum.

#### 8. Konsep Perda

Sebagaimana ketentuan dalam Pasal 7 Ayat (I) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, jenis dan hirarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Ketetapan Majelis Pennusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten Kota.

Berbicara jenis peraturan perundang-undangan, kita perlu memahami lebih dalam terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan, dimana yang dimaksud didalamnya lebih menekankan pada ketentuan hirarki atau perjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan, dimana yang didasarkan pada asas bahwa peraturan Perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Dalam Pasal I ayat (8) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan bahwa Peraturan Daerah Kabupaten Kota adalah

Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan Persetujuan bersama Bupati/Walikota.

## **B. Hasil Penelitian Terdahulu**

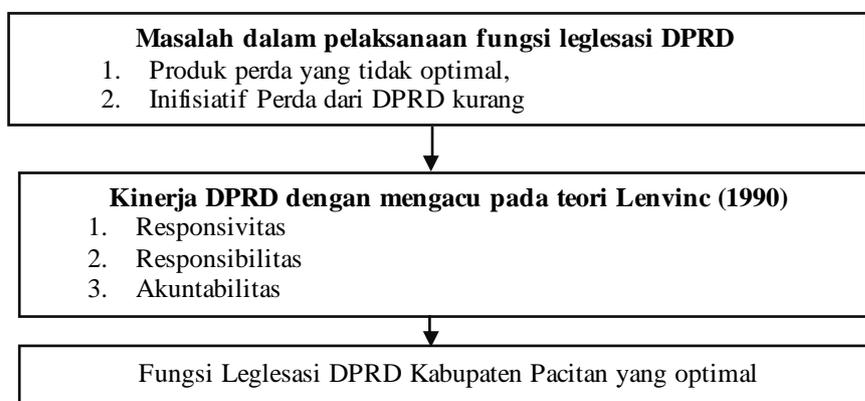
Menurut Agung Prihantoro (jurnal.unimus.ac.id) Latar Belakang Masalah Dalam era globalisasi saat ini, di mana ditandai dengan adanya perubahan yang begitu cepat, suatu organisasi atau lembaga institusi dituntut untuk mengadakan penyesuaian dalam semua segi yang ada pada organisasi tersebut. Dengan terbatasnya sumber daya manusia yang ada, organisasi diharapkan dapat mengoptimalkannya sehingga tercapai tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Sumber Daya Manusia merupakan bagian dari dalam suatu kemajuan ilmu, pembangunan, dan teknologi. Oleh karena itu dalam era sekarang ini dimana teknologi dan peradaban sudah sangat maju, menuntut Sumber Daya Manusia yang kompeten yang memiliki semangat dan kedisiplinan yang tinggi dalam menjalankan peran dan fungsinya baik untuk individual maupun tujuan organisasional. Oleh, karena itu maju tidaknya suatu negara tergantung dari kemampuan sumber daya manusianya. Sumber daya manusia mempunyai peranan yang sangat penting, dalam interaksinya dengan faktor modal, material, metode, dan mesin. Kompleksitas yang ada dapat menentukan kualitas manusia. Oleh karena itu mengharuskan kita untuk selalu berhati-hati dan memperhatikan setiap aspeknya. Hal ini, sebagaimana yang dikemukakan oleh Snyder (1989) bahwa “Manusia merupakan sumber daya yang paling bernilai, dan ilmu perilaku menyiapkan banyak teknik dan program yang dapat menuntun pemanfaatan sumber daya manusia secara lebih efektif.” Hal ini bertujuan untuk mencapai

kinerja sumber daya manusia yang semakin meningkat. Hasil studi Christina and Maren (2010) menyimpulkan bahwa kinerja sumber daya manusia dipengaruhi oleh komitmen. Komitmen organisasi merupakan kekuatan yang bersifat relatif dari karyawan dalam mengidentifikasi keterlibatan dirinya ke dalam bagian organisasi. Hal ini ditandai dengan tiga hal, yaitu 1). Penerimaan terhadap nilai-nilai dan tujuan organisasi, 2). Kesiapan dan kesediaan untuk berusaha sungguh-sungguh atas nama organisasi, 3). Keinginan untuk mempertahankan keanggotaan di dalam organisasi (Mowday, et.al:1981).

## B. Alur Fikir

Penelitian tentang kinerja DPRD Kabupaten Pacitan dalam pelaksanaan Leglesasi merupakan suatu kajian untuk mengetahui kinerja DPRD Kabupaten Pacitan dalam melaksanakan salah satu fungsinya yaitu fungsi legislasi. Adapun teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara observasi, wawancara sedangkan data sekunder dikumpulkan dari studi literatur dan dokumentasi. Sedangkan data-data pada penelitian ini diolah secara deskriptif kualitatif yaitu jenis penelitian yang memberikan gambaran atau uraian dari sisi *Responsivitas, Responsibilitas dan Akuntabilitas* sebagaimana pendapat Lenvine

Gambar 2.1



## BAB III

### METODE PENELITIAN

#### A. Desain Penelitian

Menurut Nasir (1988:99) Menyatakan bahwa “Penelitian adalah suatu proses mencari sesuatu secara sistematis dalam waktu yang lama dengan menggunakan metode ilmiah serta aturan-aturan yang berlaku”. Sedangkan Penanya (dalam Narbuko dan Ahmadi, 1997:1) menyatakan bahwa “penelitian adalah pemikiran yang sistematis mengenai berbagai jenis masalah yang pemecahannya memerlukan pengumpulan data dan penafsiran kata-kata”.

Untuk dapat menghasilkan penelitian yang baik, maka si peneliti bukan saja harus mengetahui aturan permainan tetapi juga harus mempunyai ketrampilan dalam melaksanakan penelitian. Untuk menerapkan metode ilmiah dalam praktik penelitian maka diperlukan suatu desain penelitian atau rancangan penelitian sesuai dengan kondisi seimbang dengan dalam dangkalnya penelitian yang akan dikerjakan. Desain penelitian harus mengikuti metode penelitian.

Bogdad dan Taylor dalam moleong (2013:4) mendefinisikan metodologi kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati. Menurut mereka, pendekatan ini diarahkan pada latar dan individu tersebut secara holistik (utuh). Jadi dalam hal ini tidak boleh mengisolasi individu atau organisasi kedalam variabel atau hipotesis, tetapi perlu memandangnya sebagai bagian dari suatu keadaan utuh.

Kemudian Wiliam (Moleong 2007:5) menulis bahwa penelitian kualitatif adalah pengumpulan data dari suatu latar ilmiah dengan menggunakan metode ilmiah dan dilakukan oleh orang atau peneliti yang tertarik secara alamiah. Jelas definisi ini memberi gambaran bahwa penelitian kualitatif mengutamakan latar ilmiah, dan dilakukan oleh orang yang mempunyai perhatian ilmiah.

Penulis buku kualitatif lainnya, Denzin dan Lincoln dalam Moleong, (2007:5) menyatakan bahwa penelitian yang menggunakan latar alamiah dengan maksud mendefinisikan fenomena yang terjadi dan dilakukan dengan jalan melibatkan berbagai metode yang ada.

Dalam melakukan penelitian ini, peneliti menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan deskriptif. Adapun alasan dalam menggunakan metode kualitatif yaitu ingin menggambarkan fenomena mengenai kinerja DPRD dalam Pelaksanaan Fungsi Legislasi DPRD Kabupaten Pacitan Periode 2014-2019 secara utuh berdasarkan data dan fakta yang diperoleh dan akan ditafsirkan. Dalam penelitian kualitatif, metode yang biasanya dimanfaatkan adalah wawancara, pengamatan dan pemanfaatan dokumen.

## **B. Instrumen Penelitian**

Dalam penelitian mengenai kinerja DPRD Kabupaten Pacitan yang menjadi instrumen utama penelitian adalah peneliti sendiri. Menurut Irawan (2006:17), dalam sebuah penelitian kualitatif yang menjadi instrumen terpenting adalah peneliti sendiri. Sedangkan menurut Moleong (2007:19) pencari tahu alamiah (peneliti) dalam mengumpulkan data lebih banyak bergantung pada dirinya sebagai alat pengumpul data. Adapun alat-alat tambahan yang digunakan dalam pengumpulan datanya terdiri dari panduan wawancara, alat perekam, buku

catatana dan kamera perekam.

Jenis data yang dikumpulkan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Sebagai data primer dalam penelitian ini merupakan kata-kata dan tindakan orang-orang yang diamati dari hasil wawancara. Sedangkan data sekunder merupakan data tertulis.

### **C. Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data yang digunakan merupakan pengumpulan beberapa teknik, yaitu:

#### **a. Wawancara**

Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara dan yang diwawancarai. Wawancara dalam penelitian kualitatif bersifat mendalam.

Adapun jenis wawancara yang digunakan adalah wawancara yang terstruktur dan tak terstruktur. Wawancara tidak terstruktur adalah wawancara yang bebas, dimana peneliti tidak menggunakan panduan untuk melakukan wawancara yang secara sistematis dan lengkap untuk pemngumpulan datanya tetapi disesuaikan dengan keadaan. Pelaksanaan tanya jawab mengalir seperti percakapan sehari-hari. Sedangkan wawancara terstruktur peneliti menggunakan pedoman yang sudah disusun sebelumnya.

#### **b. Observasi**

Observasi atau yang lebih umum dikenal dengan pengamatan menurut Moleong adalah kegiatan untuk rnengoptimalkan kemarnpuan peneliti dari segi motif, kepercayaan, perhatian, perilaku tidak sadar,

kebiasaan dan sebagainya. dalam penelitian ini, teknik observasi atau pengamatan yang digunakan adalah observasi berperan serta (*observation participants*). Ada beberapa alasan mengapa dalam penelitian ini memanfaatkan teknik observasi dan pengamatan, seperti yang dikemukakan oleh Guba & Lincoln dalam Moleong (2007: 126) diantaranya:

1. Teknik ini didasarkan pada pengalaman secara langsung.
2. Memungkinkan melihat dan mengamati sendiri, kemudian mencatat perilaku dan kejadian sebagaimana yang terjadi pada keadaan sebenarnya.
3. Memungkinkan peneliti mencatat peristiwa dalam situasi yang berkaitan dengan pengetahuan proporsional maupun pengetahuan yang langsung diperoleh dari data.
4. Sering terjadi ada keraguan pada peneliti, jangan-jangan pada data yang didapatnya ada yang bias.
5. Memungkinkan peneliti mampu memahami situasi-situasi yang rumit, karena harus memperhatikan beberapa tingkah laku yang kompleks sekaligus. Dalam kasus-kasus tertentu dimana teknik komunikasi lainnya tidak dimungkinkan, pengamatan dapat menjadi alat yang sangat bermanfaat.

Kaitannya dengan penelitian ini adalah, karena dalam penelitian ini merupakan penelitian yang rumit, maka dalam prosesnya akan bertemu dengan berbagai karakter yang berbeda dari beberapa informan dan beberapa hal yang berkaitan dengan penelitian, Oleh sebab itu,

penulis juga melakukan observasi sebagai salah satu teknik pengumpulan data.

**c. Dokumentasi**

Dokumen merupakan salah satu sumber data sekunder yang diperlukan dalam sebuah penelitian. Menurut Guba & Lincoln (Moleong, 2007: J26) dokumen adalah setiap bahan tertulis ataupun film, gambar dan foto-foto yang dipersiapkan karena adanya permintaan seorang penyidik. Studi dokumentasi dapat diartikan sebagai teknik pengumpulan data melalui bahan-bahan tertulis yang diterbitkan oleh lembaga-lembaga yang menjadi obyek penelitian, baik berupa prosedur, peraturan-peraturan gambar, laporan hasil pekerjaan serta berupa foto ataupun dokumen elektronik (rekaman). Adapun Dokumen yang dianalisis dalam penelitian ini adalah :

1. Peraturan DPRD Kabupaten Pacitan Nomor 2 Tahun 2014 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Pacitan
2. Peraturan DPRD Kabupaten Pacitan Nomor 1 Tahun 2017 tentang perubahan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Pacitan Nomor 2 Tahun 2014
3. Risalah-risalah Persidangan Pembahasan Peraturan Daerah Kabupaten Pacitan selama empat tahun (periode 2014-2019).
4. Laporan Tahunan DPRD Kabupaten Pacitan selama Periode 2014-2019.

#### d. Alat Pengumpul Data

Dalam mempermudah penulis di dalam melakukan tehnik tersebut, maka alat yang digunakan dalam penelitian ini berupa:

1. Panduan wawancara, yaitu daftar pertanyaan yang telah disiapkan mengenai hal-hal yang akan dipertanyakan kepada informan agar wawancara tersebut terarah, efektif dan efisien.
2. Alat Dokumentasi, yaitu alat yang digunakan penulis untuk menyimpan, meliput, dan mengumpulkan data. Alat yang digunakan berupa kamera, flashdisk, MP3 dan pengumpulan data-data yang berkaitan dengan penelitian seperti peraturan-peraturan.

#### e. Informan Penelitian

Sebuah penelitian dengan pendekatan kualitatif informan menjadi salah satu hal yang sangat penting. Dalam penelitian peneliti menentukan informan dengan teknik *purposive sampling* (sampel bertujuan), yaitu merupakan metode penetapan sampel dengan berdasarkan pada kriteria-kriteria tertentu disesuaikan dengan informasi yang dibutuhkan. Adapun yang menjadi informan dalam penelitian ini yaitu: Ketua dan Anggota Badan Legislasi sebanyak 2 orang, Anggota Komisi A, Komisi B, dan Komisi C sebanyak 3 orang, Sekretaris DPRD sebanyak 1 orang, Instansi Teknis terkait dengan Perda sebanyak 2 orang, dan masyarakat selaku objek PERDA sebanyak 3 orang. Untuk

lebih jelasnya informan dalam penelitian ini dapat di lihat dalam tabel berikut ini :

Tabel 3.1  
Informan Penelitian

No	Informan	Nama	Kode Metrik
1	Ketua Bapemperda	TEJO KUSMORO	TK
2	Anggota Bapemperda	PRABOWO	P
3	Anggota Komisi A	SUTARNO	S
4	Anggota Komisi B	RUDI HANDOKO	RH
5	Anggota Komisi C	EKO SETYO RANU	ESR
6	Sekretaris DPRD	HARYO JUMANTO	HJ
7	Sekwan (Kasubag Perundang-undangan)	SUMARUN	S
8	Sekwan (Persidangan dan risalah)	EKO WIYANTO	EW
9	Masyarakat (3 orang)	HARIYANTO YODHI ARNIAS.M WISNU RIYATMOKO	H YA WR

#### f. Teknik Analisis Data

Analisis data menurut Patton (dalam Moleong, 2001: 103) adalah "Proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya ke dalam suatu pola, kategori dan satuan uraian dasar. Ia membedakannya dengan penafsiran, yaitu memberikan arti yang signifikan terhadap analisis, menjelaskan pola uraian, dan mencari hubungan diantara dimensi-dimensi uraian". Dalam penelitian ini analisis data yang dipergunakan adalah analisis kualitatif melalui logika induktif yaitu *on going process* atau terus-menerus. Alur kegiatan analisis terdiri dari

tiga alur kegiatan yang terjadi secara bersamaan yaitu: reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan/verifikasi.

Kegiatan analisis data dalam penelitian ini merujuk pada pendapat Faisal (2001). yaitu :

Analisis data menunjuk pada kegiatan mengorganisasikan data ke dalam susunan-susunan tertentu di dalam rangka menginterpretasi data, ditabulasi, sesuai dengan susunan sajian data yang dibutuhkan untuk menjawab masing-masing masalah dan atau hipotesis penelitian akhirnya di interpretasikan atau disimpulkan". (hal. 33-34).

Menurut Matthew dan Michael (dalam Patilima, 2005:20) data yang diperoleh (data primer dan data sekunder) dianalisis melalui langkah-langkah sebagai berikut:

1. Reduksi data, adalah tahap proses pemilihan, purnusatan, perhatian pada penyederhanaan data yang muncul di lapangan.
2. Reduksi data merupakan bagian dari analisis yang menajamkan, menggolongkan, membuang yang tidak perlu dan mengorganisasikan data dengan cara sedemikian rupa sehingga kesimpulan-kesimpulan dapat ditarik dan diverifikasi.
3. Penyajian data, yaitu penyajian sekumpulan informasi tersusun yang memberi kemungkinan adanya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan dalam bentuk naratif
4. Menarik kesimpulan dan verifikasi, yaitu melakukan kesimpulan atas dasar interpretasi dan analisis terhadap data-data yang diperoleh.

**g. Tempat Penelitian**

Penelitian ini dilakukan di Kantor DPRD Kabupaten Pacitan yang berada di Kecamatan Pacitan Kabupaten Pacitan. Adapun yang menjadi pertimbangan penelitian ini adalah karena fungsi legislasi DPRD Kabupaten Pacitan dirasakan belum optimal dengan berbagai permasalahannya, sehingga peneliti tertarik untuk mengukur bagaimana kinerja DPRD Kabupaten Pacitan dalam melaksanakan fungsi legislasi.

**STIE Widya Wiwaha**  
**Jangan Plagiat**

**BAB IV**  
**HASIL DAN PEMBAHASAN**

**A. Hasil Penelitian**

**1. Deskripsi Data**

a) Letak geografis Kabupaten Pacitan

Pacitan merupakan salah satu dari 38 Kabupaten di Propinsi Jawa Timur yang terletak di bagian Selatan barat daya. Kabupaten Pacitan terletak di antara 110-55'-111-25' Bujur Timur dan 7 55'- 817' Lintang Selatan, dengan luas wilayah 1.389,8716 Km atau 138.987,16 Ha. Luas tersebut sebagian besar berupa perbukitan yaitu kurang lebih 85 %, gunung-gunung kecil lebih kurang 300 buah menyebar diseluruh wilayah Kabupaten Pacitan dan jurang terjal yang termasuk dalam deretan Pegunungan Seribu yang membujur sepanjang selatan Pulau Jawa, sedang selebihnya merupakan dataran rendah. Dari aspek topografi menunjukkan bentang daratannya bervariasi dengan kemiringan sebagai berikut :

Tabel 4.1  
Kondisi Geografis Kabupaten Pacitan

1.	Datar (kelas kelerengan 0-5%) dengan luas 55,59 Km atau 4% dari luas wilayah Kabupaten Pacitan.
2.	Berombak (kelas kelerengan 6-10%) dengan luas 138,99 Km atau 10% dari luas wilayah Kabupaten Pacitan.
3.	Bergelombang (kelas kelerengan 11-30%) dengan luas 333,57 Km 24% dari luas wilayah Kabupaten Pacitan.
4.	Berbukit (kelas kelerengan 31-50%) dengan luas 722,73 Km atau 52% dari luas wilayah di Kabupaten Pacitan.
5.	Bergunung (kelas kelerengan > 52%) dengan luas 138,99 Km atau 10% dari luas wilayah di Kabupaten Pacitan.

Bila ditinjau dari struktur dan jenis tanah terdiri dari Asosiasi Litosol Mediteran Merah, Aluvial kelabu endapan liat, Litosol campuran Tuf dengan Vulkan serta kompleks Litosol Kemerahan yang ternyata di dalamnya banyak mengandung potensi bahan galian mineral.

Pacitan disamping merupakan daerah pegunungan yang terletak pada ujung timur Pegunungan Seribu, juga berada pada bagian selatan Pulau Jawa dengan rentangan sekitar 80 km dan lebar 25 km. Tanah Pegunungan Seribu memiliki ciri khas yang tanahnya didominasi oleh endapan gamping bercampur koral dari kala Milosen (dimulai sekitar 21.000.000 tahun silam). Endapan itu kemudian mengalami pengangkatan pada kala Holosen, yaitu lapisan geologi yang paling muda dan paling singkat (sekitar 500.000 tahun silam sampai sekarang).

Gejala-gejala kehidupan manusia muncul di permukaan bumi pada kala Plestosen, yaitu sekitar 1.000.000 tahun Sebelum Masehi. Endapan-endapan itu kemudian tererosi oleh sungai maupun perembesan-perembesan air hingga membentuk suatu pemandangan KARST yang meliputi ribuan bukit kecil. Ciri-ciri pegunungan KARST ialah berupa bukit-bukit berbentuk kerucut atau setengah bulatan.

Bersamaan dengan kala geologis tersebut, yakni pada zaman kwarter awal telah muncul di muka bumi ini jenis manusia pertama : Homo Sapiens, yang karena kelebihanannya dalam menggunakan otak

atau akal, secara berangsur-angsur kemudian menguasai alam sebagaimana tampak dari tahap-tahap perkembangan sosial dan kebudayaan yaitu dari hidup mengembara (nomaden) sebagai pengumpul makanan, menjadi setengah pengembara/menetap dengan kehidupan berburu, kemudian menetap dengan kehidupan penghasil makanan. Adapun tingkat kebudayaannya yaitu dari zaman batu tua (Palaeolithicum), zaman batu madia (messolithicum), dan zaman batu muda (neolithicum).

b) Letak Geografis

Kabupaten Pacitan terletak di Pantai Selatan Pulau Jawa dan berbatasan dengan Propinsi Jawa Tengah dan daerah Istimewa Yogyakarta merupakan pintu gerbang bagian barat dari Jawa Timur dengan kondisi fisik pegunungan kapur selatan yang membujur dari Gunung kidul ke Kabupaten Trenggalek menghadap ke Samudera Indonesia.

Adapun wilayah administrasi terdiri dari 12 Kecamatan, 5 Kelurahan dan 166 Desa,

Tabel 4.2  
Batas-batas Administrasi Kabupaten Pacitan

1.	Sebelah timur	Kabupaten Trenggalek.
2.	Sebelah Selatan	Samudera Indonesia.
3.	Sebelah Barat	Kabupaten Wonogiri (Jawa Tengah).
4.	Sebelah Utara	Kabupaten Ponorogo (Jawa Timur) dan Kabupaten Wonogiri (Jawa Tengah).

c) Keadaan Demografis Kabupaten Pacitan

Menurut hasil registrasi penduduk tahun 2014, jumlah penduduk Kabupaten Pacitan sebesar 599.476 jiwa, terdiri dari laki-laki sebesar 298.315 jiwa (49,76 persen) dan perempuan sebesar 301.161 jiwa (50,24 persen) dengan rasio jenis kelamin sebesar 99,05 persen. Hal ini berarti bahwa setiap 100 penduduk perempuan terdapat 99-100 penduduk laki-laki. Sedangkan menurut hasil Sensus Penduduk 2010 (SP2010), jumlah penduduk Kabupaten Pacitan sebesar 540.881 jiwa. Komposisi penduduk menurut jenis kelamin terdiri dari laki-laki sebesar 264.112 jiwa (48,83 persen) dan perempuan sebesar 276.769 jiwa (51,17 persen) dengan rasio jenis kelamin sebesar 95,43 persen. Hal ini berarti bahwa setiap 100 penduduk perempuan terdapat 95-96 penduduk laki-laki.

Kepadatan penduduk Kabupaten Pacitan tahun 2014 sebesar 431 Jiwa/Km<sup>2</sup>. Kepadatan penduduk paling tinggi adalah Kecamatan Pacitan sebagai ibukota kabupaten yang mencapai 993 Jiwa/Km<sup>2</sup>, hal ini sangat jauh bila dibandingkan dengan kepadatan penduduk kecamatan lainnya yang hanya berkisar antara 241-538 Jiwa/Km<sup>2</sup>.

Berdasarkan komposisi umurnya, penduduk Kabupaten Pacitan sebanyak 402.271 jiwa berada pada usia produktif yaitu berusia 15-64 tahun atau sebesar 67,10 persen.

d). Gambaran Umum DPRD Kabupaten Pacitan

Keberadaan DPRD (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) Kabupaten Pacitan sebagai salah satu simbol demokrasi sebenarnya telah melalui

perjalanan sejarah yang cukup panjang yang dimulai sejak masa penjajahan Belanda sebagai Lembaga Perwakilan Rakyat sebagaimana yang ada sekarang. Kondisi yang ada dimasa sekarang tidak dapat dipisahkan dengan berbagai peristiwa yang mendahului seperti: bentuk pemerintahan, sistem politik, serta berbagai perkembangan sosial kemasyarakatan yang cenderung lebih dinamis dan kritis dibandingkan dengan masa-masa sebelumnya.

Daerah pemilihan di kabupaten pacitan terbagi menjadi 6 dapil, adapun pembagian daerah pemilihan sebagai berikut :

Tabel 4.3  
Daerah pemilihan DPRD Kabupaten Pacitan

No	Kecamatan	Daerah Pemilihan
1	Kecamatan Pacitan Kecamatan Pringkuku	DAPIL I
2	Kecamatan Donorojo Kecamatan Punung	DAPIL II
3	Kecamatan Kebonagung Kecamatan Tulakan	DAPIL III
4	Kecamatan Arjosari Kecamatan Tegalombo	DAPIL IV
5	Kecamatan Bandar Kecamatan Nawawangan	DAPIL V
6	Kecamatan Sudimoro Kecamatan Ngadirojo	DAPIL VI

Adapun anggota dewan yang terpilih pada periode 2014-2019 adalah sebagai berikut

Tabel 4.4  
Daerah pemilihan DPRD Kabupaten Pacitan

No	Partai	Nama
DAPIL I		
1	Demokrat	Indrata Nur Bayu Aji

2	Demokrat	Joko Susilo Hadi
3	Demokrat	Anung Dwi Ristanto
4	Golkar	Dandung Wahyu Wibowo
5	PDI	Eko Setiyono
6	HANURA	Rudi Hartoyo
7	PAN	Sulistyorini
8	Gerindra	Bambang Margono
<b>No</b>	<b>Partai</b>	<b>Nama</b>
DAPIL II		
1	Demokrat	Pujo Setyo Hadi
2	Demokrat	Triyani
3	Golkar	Prabowo
4	PDIP	Mardiyanto
5	PPP	Agus Setyanto
<b>No</b>	<b>Partai</b>	<b>Nama</b>
DAPIL III		
1	Demokrat	Suprihati Winarcayani
2	Golkar	Sri widowati Lancur susanto
3	PDIP	Heriyanto
4	Hanura	Sutikno
5	Nasdem	Handono
6	PAN	Suwandi Iwan Suhendra
<b>No</b>	<b>Partai</b>	<b>Nama</b>
DAPIL IV		
1	Demokrat	Wahidin
2	Demokrat	Boimin
3	Golkar	Sri widowati
4	PDIP	Sabarudin Ahmad
5	Nasdem	Bambang Setyabudi
6	Hanura	Nur Sigit Efendi
<b>No</b>	<b>Partai</b>	<b>Nama</b>
DAPIL V		
1	Demokrat	Ronny Wahyono
2	Demokrat	Rudi Handoko
3	Demokrat	Titik Ernawati

4	Demokrat	Sutarno
5	Golkar	Tejo Kusmoro
6	PDIP	Widadi
7	Gerinda	Subroto
8	PKS	Nur Rochman
9	PPP	Samsuri
<b>No</b>	<b>Partai</b>	<b>Nama</b>
DAPIL VI		
1	Demokrat	Joko Priyono
2	Demokrat	Heru Puspo Handoyo
3	Golkar	Gagarin
4	Golkar	Bambang Suseno
5	PDIP	Heru Setyanto
6	Nasdem	Nining Dyah Purwanita

Anggota DPRD Kabupaten Pacitan yang terpilih ini merupakan anggota Partai Politik peserta pemilu yang terpilih berdasarkan hasil pemilihan umum. Anggota DPRD Kabupaten Pacitan pelantikannya ditetapkan dengan Keputusan Gubernur Jawa Timur Nomor 171.408/011/2014 Tahun 2014, wakil pemerintah pusat dan bertindak atas nama Presiden berdasarkan usul Bupati sesuai Laporan Hasil Rekapitulasi perolehan suara oleh KPUD Kabupaten Pacitan. Sebelum memangku jabatan, anggota DPRD ini harus mengucapkan sumpah/janji yang dipandu oleh Ketua atau Wakil Ketua Pengadilan sesuai dengan tingkatan dalam rapat Paripurna DPRD yang bersifat istimewa.

---

## 1. Kedudukan Fraksi

Berdasarkan penelitian yang dilakukan, DPRD Kabupaten Pacitan terdiri atas 5 Fraksi yaitu Fraksi Demokrat (Demokrat dan PKS), Fraksi Golkar (Golkar dan Gerinda), Fraksi PDIP (murni), Fraksi Gabungan Amanah Rakyat (PAN dan HANURA), Fraksi Pembangunan Nasional (PPP dan NASDEM). Adapun perolehan kursi meliputi Partai Demokrat berjumlah 14 kursi, Partai Golkar berjumlah 7 kursi, Partai PDIP berjumlah 6 kursi, Partai Nasdem Berjumlah 3 kursi, Partai Hanura berjumlah 3 kursi, Partai PPP berjumlah 2 kursi, Partai PAN berjumlah 2 Kursi, Partai Gerinda berjumlah 2 kursi, Partai PKS berjumlah 1 kursi. Adapun nama-nama fraksi dan anggotanya seperti terlihat dalam tabel di bawah ini.

Tabel 4.4  
Nama-Nama Anggota Fraksi DPRD Kabupaten Pacitan

No	Fraksi Demokrat	Nama
1	Demokrat	Ronny Wahyono
2	Demokrat	Idrata Nur Bayu Aji
3	Demokrat	Pujo Setyo Hadi
4	Demokrat	Anung Dwi Ristanto
5	Demokrat	Joko Susilo Hadi
6	Demokrat	Triani
7	Demokrat	Wahidin
8	Demokrat	Boimin
9	Demokrat	Suprihati Winarcahyani
10	Demokrat	Rudi Handoko
11	Demokrat	Titik Ernawati
12	Demokrat	Sutarno
13	Demokrat	Heru Puspo Handoyo
14	Demokrat	Joko Priyono

15	PKS	Nurohman
No	Fraksi Golkar	Nama
1	Golkar	Gagarin
2	Golkar	Prabowo
3	Golkar	Lancur Susanto
4	Golkar	Tejo Kusmoro
5	Golkar	Sri Widowati
6	Golkar	Bambang Suseno
7	Golkar	Dandung Wahyu Wibowo
8	Gerindra	Bambang Margono
9	Gerindra	Subroto
No	Fraksi PDIP	Nama
1	PDIP	Mardiyanto
2	PDIP	Eko Setyo Ranu
3	PDIP	Herianto
4	PDIP	Heru setyanto
5	PDIP	Widadi
6	PDIP	Sabarudin Ahmad
No	Fraksi Gab. Amanah Rakyat	Nama
1	Hanura	Nur Sigit Efendi
2	Hanura	Rudi Hartoyo
3	Hanura	Sutikno
4	PAN	Sulistyorini
5	PAN	Suwandi Iwan Suhendra
No	Fraksi Gab. Pemas	Nama
1	Nasdem	Bambang Setyo Budi
2	Nasdem	Nining Dyah Purwanita
3	Nasdem	Handono
4	PPP	Agus Setyanto
5	PPP	Samsuri

Sumber : *Profile Pimpinan Dan Anggota DPRD Kabupaten Pacitan.*

Selanjutnya kedudukan fraksi-fraksi di DPRD adalah sebagai berikut :

- a. Fraksi adalah pengelompokkan anggota DPRD berdasarkan

kekuatan partai politik yang mencerminkan konfigurasi politik peserta pemilihan umum;

- b. Partai politik yang dapat membentuk fraksi adalah partai politik yang memperoleh kursi paling sedikit  $1/10$  (satu per sepuluh) dari jumlah anggota DPRD;
- c. Partai-partai politik yang jumlah kursinya di DPRD kurang dari  $1/10$  (satu per sepuluh) membentuk satu fraksi yang merupakan gabungan dari partai – partai politik yang bersangkutan atau bergabung kedalam salah satu fraksi yang ada;
- d. Setiap anggota DPRD adalah anggota salah satu fraksi;
- e. Nama dan susunan pimpinan fraksi ditentukan oleh masing-masing Dewan Pimpinan Partai Tingkat Provinsi atau Kabupaten Kota dan dilaporkan kepada Pimpinan DPRD
- f. Nama dan susunan fraksi gabungan ditentukan oleh kesepakatan fraksi yang bergabung dan dilaporkan kepada Pimpinan DPRD
- g. Susunan dimaksud ditetapkan dengan Keputusan Pimpinan DPRD;

## 2. Komisi-Komisi DPRD

Komisi sebagai alat kelengkapan DPRD bersifat tetap dan dibentuk oleh DPRD pada awal masa jabatan keanggotaan DPRD.

Setiap anggota DPRD kecuali pimpinan DPRD wajib menjadi anggota komisi dan jika terjadi perpindahan antar komisi hanya dapat dilakukan atas dasar usul dari fraksinya yang diputuskan dalam rapat Pari Purna DPRD.

DPRD Kabupaten Pacitan mempunyai 4 Komisi yaitu dengan rincian sebagai berikut :

- a. Komisi satu (1) yang membidangi Pemerintahan,
- b. Komisi dua (2) yang membidangi Perekonomian dan Kesejahteraan Rakyat,
- c. Komisi tiga (3) yang membidangi Keuangan,
- d. Komisi empat (4) yang membidangi Pembangunan.

Adapun uraian tugas komisi secara terperinci dan mendetail dapat dilihat dalam tabel berikut ini :

Tabel 4.5  
Tugas dan Fungsi Komisi

No	Komisi	Bidang kerja
1	Komisi I	Pemerintahan, Ketentraman dan Ketertiban, Aparatur Negara dan Pengawasan, Hukum, Perundang-undangan, Kominfo, Pers, Pertanahan, dukcapil, Perijinan, Statistik, Ormas, Litbang

2	Komisi II	Perekonomian, Perindustrian, Perdagangan, Koperasi, UKM, Pertanian, Kehutanan, Perikanan, Peternakan, Tenaga Kerja, Transmigrasi, Pendidikan, Kebudayaan, Pariwisata, Pemuda Olahraga, Keluarga Berencana, Kesejahteraan Sosial, Pemberdayaan Masyarakat, Agama.
3	Komisi III	Keuangan, Perbankan, Perpajakan, Retribusi, Badan Usaha, Perusda, Perusahaan Patungan, Penanaman Modal,
4	Komisi IV	Pembangunan daerah, Pengairan, Transportasi, Meteorologi dan Geofisika, Pertambangan dan Energi, Sumber daya Alam, Lingkungan Hidup Tata Rumah, Perumahan dan Permukiman, Ilmu Pengetahuan dan Teknologi.

Selanjutnya tugas Komisi-komisi secara terperinci sebagai berikut:

- 1) Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta

keutuhan NKRI dan Daerah;

- 2) Melakukan pembahasan terhadap rancangan PERDA dan rancangan Keputusan DPRD;
- 3) Melaksanakan pengawasan terhadap pembangunan, pemerintahan, dan kemasyarakatan sesuai dengan bidang komisi masing-masing;
- 4) Membantu pimpinan DPRD dalam mengupayakan penyelesaian masalah yang disampaikan oleh Kepala Daerah dan masyarakat kepada DPRD;
- 5) Menerima, menampung dan membahas serta menindaklanjuti aspirasi masyarakat
- 6) Memperhatikan upaya peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah;
- 7) Melakukan kunjungan kerja komisi yang bersangkutan atas persetujuan Pimpinan DPRD;
- 8) Mengadakan rapat kerja dan dengar pendapat;
- 9) Mengajukan usul kepada Pimpinan DPRD yang ternasuk dalam ruang lingkup bidang tugas masing-masing komisi;
- 10) Serta memberikan laporan tertulis kepada Pimpinan DPRD tentang hasil melaksanakan tugas komisi.

### 3. Tugas dan Wewenang DPRD Kabupaten Pacitan

Berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 disebutkan bahwa : "Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah". Pasal tersebut menunjukkan bahwa DPRD mempunyai kedudukan yakni sebagai wakil rakyat dan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Kedua kedudukan tersebut dalam prakteknya seringkali menimbulkan konflik kepentingan yang mempersulit posisi DPRD.

DPRD mempunyai tugas dan wewenang yang diatur dalam UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD pada Pasal 62 dan 78 yaitu :

1. Membentuk PERDA yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama.
2. Menetapkan APBD bersama Kepala Daerah.
3. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan PERDA, peraturan perundang-undangan lainnya, Keputusan Kepala Daerah, APBD, kebijakan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional daerah.
4. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah Wakil Kepala Daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi Gubernur dan melalui Gubernur bagi Bupati/Walikota.
5. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjalanan internasional yang menyangkut kepentingan daerah.

6. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam pelaksanaan tugas desentralisasi.

Selanjutnya menurut UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 42, tugas dan wewenang DPRD ditambah dengan :

1. Memilih Wakil Kepala Daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan Wakil Kepala Daerah;
2. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah.
3. Membentuk panitia pengawasan pemilihan kepala daerah.
4. Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah
5. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama antara daerah dengan Pihak Ketiga yang membebani masyarakat dan daerah. DPRD mempunyai hak sebagai berikut :
  - (a) interpelasi,
  - (b) angket,
  - (c) menyatakan pendapat.
  - (d) mengajukan rancangan PERDA,
  - (e) mengajukan pertanyaan,
  - (f) menyampaikan usul dan pendapat,
  - (g) memilih dan dipilih,
  - (f) membela diri,
  - (g) imunitas,
  - (h) protokoler,

(i) keuangan dan administratif

(UD Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 43 ayat (1) dan Pasal 44).

Sedangkan Kewajiban anggota DPRD diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2014, Pasal 45 yaitu :

1. Mengamalkan Pancasila, melaksanakan UUD NKRI Tahun 1945 dan mentaati segala peraturan perundang-undangan.
2. Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
3. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan NKRI.
4. Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan daerah
5. Menyerap, menampung, menghimpun dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat.
6. Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok dan golongan.
7. Memberikan pertanggung jawaban atas tugas dan kinerjanya selaku anggota DPRD sebagai wujud tanggungjawab moral dan politis terhadap daerah pemilihannya.
8. Mentaati peraturan tata tertib, kode etik, dan sumpah janji anggota DPRD, menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait. Untuk itu anggota DPRD harus memahami etika politik dan etika pemerintahan sebagai refleksi dari sistem norma.

DPRD sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah

mempunyai peran dalam membuat kebijakan berupa pengaturan dalam bentuk peraturan daerah (fungsi legislasi atau lebih tepat disebut sebagai fungsi pengaturan), fungsi anggaran dan fungsi pengawasan politik.

Sebagai wakil rakyat, DPRD mempunyai fungsi mewakili kepentingan masyarakat apabila berhadapan dengan pihak eksekutif maupun pihak lain (daerah yang lebih tinggi tingkatannya atau pemerintah pusat), serta fungsi advokasi yakni melakukan agregasi aspirasi masyarakat.

#### 4. Rapat-Rapat Yang Dilakukan DPRD

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebelum mengambil suatu keputusan atau membuat suatu peraturan dapat mengadakan rapat anggota, adapun rapat yang sering dilakukan adalah sebagai berikut :

1. DPRD mengadakan rapat secara berkala paling sedikit 6 (enam) kali dalam satu tahun.
2. Kecuali sebagaimana dimaksud pada ayat (1) atas permintaan sekurang-kurangnya  $\frac{1}{5}$  (satu per lima) dari jumlah anggota DPRD atau atas permintaan Kepala Daerah, DPRD dapat mengundang anggotanya untuk mengadakan rapat selambat lambatnya dalam waktu 1 (satu) bulan setelah permintaan itu diterima.
3. DPRD mengadakan rapat atas undangan Ketua DPRD. Adapun jenis

rapat DPRD terdiri dari :

- a. Rapat Paripurna merupakan rapat anggota DPRD yang dipimpin oleh Ketua dan Wakil Ketua dan merupakan forum tertinggi dalam melaksanakan wewenang dan tugas DPRD antara lain untuk menyetujui rancangan peraturan daerah menjadi peraturan daerah dan menetapkan Keputusan DPRD.
- b. Rapat Paripurna Istimewa merupakan rapat anggota DPRD yang dipimpin oleh Ketua dan Wakil Ketua untuk melaksanakan suatu acara tertentu dengan tidak mengambil keputusan.
- c. Rapat Paripurna Khusus merupakan rapat anggota DPRD yang dipimpin oleh Ketua dan Wakil Ketua membahas hal-hal khusus
- d. Rapat Fraksi merupakan rapat anggota fraksi yang dipimpin oleh Ketua Fraksi atau Wakil Ketua Fraksi.
- e. Rapat pimpinan merupakan rapat unsur pimpinan yang dipimpin oleh Ketua DPRD.
- f. Rapat Panitia Musyawarah merupakan rapat anggota panitia musyawarah yang dipimpin oleh ketua dan wakil ketua panitia musyawarah.
- g. Rapat komisi merupakan rapat anggota komisi yang dipimpin oleh Ketua atau wakil ketua komisi.

- h. Rapat gabungan komisi merupakan rapat komisi-komisi yang di pimpin oleh Ketua atau wakil ketua DPRD.
- Rapat gabungan pimpinan DPRD dengan pimpinan komisi dan atau pimpinan fraksi merupakan rapat bersama yang dipimpin oleh pimpinan DPRD
- i. Rapat panitia anggaran merupakan rapat anggota panitia anggaran yang dipimpin oleh ketua atau wakil ketua panitia anggaran.
- j. Rapat panitia khusus merupakan rapat anggota panitia khusus yang dipimpin oleh ketua atau wakil ketua dan sekretaris panitia khusus.
- Rapat kerja merupakan rapat antara DPRD / Panitia Anggaran / komisi/ gabungan komisi / panitia khusus dengan Kepala Daerah atau Pejabat yang ditunjuk.
- k. Rapat dengar pendapat merupakan rapat antara DPRD / Panitia Anggaran / komisi / gabungan komisi / panitia khusus dengan lembaga/ badan / organisasi kemasyarakatan.

DPRD mengatur tata cara setiap jenis rapat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45 disesuaikan dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku, yaitu peraturan-peraturan yang terkait dengan susunan dan kedudukan DPRD maupun yang terkait dengan pelaksanaan otonomi daerah lainnya. Misalnya, dalam peraturan perundang-undangan yang

terkait dengan tata cara pemilihan, pengesahan, dan pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diatur tentang rapat paripurna khusus tingkat pertama dan rapat paripurna khusus tingkat kedua. DPRD mengatur tata cara rapat paripurna seperti ini sesuai kebutuhan pokoknya, yaitu pada saat pemilihan Kepala Daerah.

## **2. Analisis Data**

Kebijakan otonomi daerah yang sedang dijalankan telah memberikan peluang yang sangat besar bagi penguatan fungsi lembaga legislatif daerah. Hal ini sejalan dengan semangat untuk melaksanakan demokratisasi dalam aspek pemerintahan. Kondisi ini sangat kontradiktif dengan pengalaman sebelumnya, dimana DPRD diletakkan setingkat lebih rendah dari Kepala Daerah. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 memberikan kewenangan yang sangat besar bagi DPRD, mulai dari pembuatan Peraturan Daerah yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama, menetapkan APBD, mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kepada Presiden melalui Gubernur sampai dengan memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama antara daerah dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah. Tentu saja hal ini berimplikasi sangat luas, terlebih karena pengalaman kita didalam berdemokrasi sangat terbatas, bahkan tidak jarang DPRD seringkali dihujat karena keterlibatannya dalam tindakan-tindakan yang tidak sepatutnya sesuai dengan etika politik dan pemerintahan.

Sebagai konsekuensi dari kebijakan otonomi daerah yang didasarkan pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, maka penyelenggaraan pemerintahan di daerah dijalankan secara demokratis, artinya dalam lingkup daerahpun masyarakat perlu dilibatkan dalam proses pembuatan dan penentuan kebijakan Pemerintah Daerah. Oleh karena itu, DPRD sebagai salah satu unsur pemerintahan daerah otonom, menjadi penting keberadaannya dalam membangun Pemerintah Daerah yang demokratis. Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan di daerah, posisi legislatif daerah menjadi sangat strategis di era sekarang ini, karena ketika daerah diberi tanggung jawab untuk mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah), maka legislatif lokal lah yang memproduksi sekaligus mengendalikan berbagai kebijakan yang diperlukan selanjutnya dalam pelaksanaan fungsi legislasi, DPRD membentuk alat Kelengkapan DPRD yaitu Badan Pembuat peraturan Daerah adapun daftar nama-nama alat kelengkapan Bapemperda Kabupaten Pacitan sebagai berikut:

Tabel 4.6  
Susunan Pimpinan Anggota Bapemperda Kabupaten Pacitan

No	Nama	Jabatan	Fraksi
1.	Tejo kusmoro	Ketua	Golkar
2.	Sutarno	Wakil Ketua	Demokrat
3.	Hariyo Juminto	Sekretaris	Sekwann
4.	Boimin	Anggota	Demokrat
5.	Triyani	Anggota	Demokrat
6.	Suprihati winarcahyani	Anggota	Demokrat
7.	Wahidin	Anggota	Demokrat
8.	Prabowo	Anggota	Golkar
9.	Dandung Wahyu wibowo	Anggota	Golkar
10.	Heru Setyanto	Anggota	PDIP
11.	Eko Setyo Ranu	Anggota	PDIP
12.	Nining Dyah Purwanita	Anggota	Gab.Pemnas
13.	Rudi Hartoyo	Anggota	Gab. Amanah Rakyat

Sumber (Keputusan DPRD 188.46/01/KPTS/DPRD/2017 tentang Alat Kelengkapan)

### 3. Hasil/Simpulan

Berdasarkan rekapitulasi keputusan dan kebijakan yang telah ditetapkan oleh DPRD Kabupaten Pacitan bersama Pemerintah Daerah periode 2014-2019 menjadi Peraturan Daerah yang merupakan produk fungsi legislasi dapat dilihat dalam tabel berikut :

Tabel 4.7  
Jumlah Peraturan Daerah Kabupaten Pacitan Periode 2014-2019

No	Tahun	Usulan Perda	Pembentukan Perda	Keterangan
1	2014	6	5	
2	2015	7	6	
3	2016	6	6	
4	2017	15	14	4 Usulan Inisiatif
5	2018	13		4 Usulan Inisiatif
6	2019			
Jumlah		47	31	

Sumber :Bapemperda DPRD Kab.Pacitan

Dari gambaran diatas dapat diketahui bahwa jika dijalankannya fungsi legislasi oleh DPRD, kebijakan-kebijakan pemerintah akan lebih mencerminkan kehendak rakyat di daerah melalui aspirasi yang disampaikan masyarakat kepada DPRD. Sehingga dalam hal ini seharusnya produk legislasi berdasarkan inisiatif DPRD harus lebih banyak atau paling tidak sama dengan yang diusulkan oleh Pemerintah Daerah. Akan tetapi, dalam prakteknya fungsi pembuatan peraturan ini tidak berjalan sebagaimana mestinya, sebab sampai tahun ke lima masa tugas DPRD Kabupaten Pacitan Periode 2014-2019, hanya ada 4 Raperda inisiatif yang telah diperdakan (tahun 2017) dan empat raperda

inisiatif di tahun kelima (tahun 2018) yang baru diusulkan dalam program legislasi daerah dan belum di perdakan lebih jelas kami tuangkan di dalam tabel produk Perda Kabupaten Pacitan sebagai berikut.

Tabel 4.8  
Produk Perda Periode 2014-2019

No	Nama Perda	Inisiatif/Eksekutif	Tahun
1	Penyelenggaraan perlindungan Anak	Eksekutif	2014
2	Pajak Bumi Bangunan Perdesaan dan Perkotaan	Eksekutif	2014
3	Muatan Angkutan Barang	Eksekutif	2014
4	RDTR Kawasan Pariwisata Pantai Kabupaten Pacitan	Eksekutif	2014
5	RDTR BWP Kota Pacitan Kawasan Perdesaan	Eksekutif	2014
6	Penanggulangan Bencana	Eksekutif	2014
7	RPJMD kabupaten Pacitan Tahun 2011-2016	Eksekutif	2014
8	Rencana Zonasi Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau kecil	Eksekutif	2014
9	Seumber daya Kelautan dan Perikanan	Eksekutif	2014
10	Standart Pelayanan Minimal Aparatur Pemerintah	Inisiatif DPRD	2014
11	Rencana Induk Pembangunan Kepariwisataaan Daerah (RIPARDA)	Inisiatif DPRD	2014
12	Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM)	Inisiatif DPRD	2014
13	Pengelolaan Limbah	Inisiatif DPRD	2014
14	Rencana Detail Tata Ruang Bagian Wilayah Perkotaan (RDTR BWP) Kota Pacitan	Eksekutif	2015
15	Rencana zonasi wilayah pesisir dan pulau – pulau kecil	Eksekutif	2015
16	Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan hidup	Eksekutif	2015
17	Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD Tahun Anggaran 2013	Eksekutif	2015
18	Perubahan APBD Tahun Anggaran 2014	Eksekutif	2015

19	APBD Tahun Anggaran 2015	Eksekutif	2015
20	Pemilihan Kepala Desa	Eksekutif	2016
21	Pembentukan Lembaga Penyiaran Publik Lokal (Radio Suara Pacitan)	Eksekutif	2016
22	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Tahun 2016-2021	Eksekutif	2016
23	Rencana Induk Pengembangan Pariwisata Daerah (RIPDA)	Eksekutif	2016
24	Perubahan Perda Nomor 21 Tahun 2010 tentang retribusi tempat rekreasi dan Olah raga	Eksekutif	2016
25	Pertanggung Jawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Pacitan Tahun Anggaran 2015	Eksekutif	2016
26	Pencabutan Perda Nomor 15 Tahun 2011 tentang pengelolaan sumberdaya kelautan dan perikanan	Eksekutif	2017
27	Perubahan perda nomor 10 Tahun 2010 tentang pajak hiburan	Eksekutif	2017
28	Perubahan Perda Nomor 2 Tahun 2011 tentang pelarangan, pengawasan dan pengendalian penjualan minuman beralkohol	Eksekutif	2017
29	Rencana detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi Bagian Wilayah Perkotaan Punung (RDTR) dan PZ BWP Punung	Eksekutif	2017
30	Rencana detail Tata Ruang dan Peraturan Zonasi Bagian Wilayah Perkotaan Punung (RDTR) dan PZ BWP Donorojo	Eksekutif	2017
31	Penyelenggaraan Ketertiban Umum dan ketentraman Masyarakat di kabupaten Pacitan	Eksekutif	2017
32	Pedoman Teknis Pengelolaan Barang Milik Daerah	Eksekutif	2017
33	Pencabutan beberapa perda	Eksekutif	2017

	terkait pemerintah desa		
34	Pengangkatan dan pemberhentian perangkat desa	Inisiatif	2017
35	Penanggulangan HIV-Aids	Inisiatif	2017
36	Penyelenggaraan Reklame	Inisiatif	2017
37	Pengelolaan Ruang Terbuka Hijau	Inisiatif	2017
38	Tata Cara Penyusunan Program Pembentukan Perda	Eksekutif	2017
39	Hak Keuangan dan Administratif Pimpinan dan Anggota DPRD Kabupaten Pacitan	Eksekutif	2017
40	Perubahan Perda Nomor 2 Tahun 2013 tentang Pajak bumi dan Bangunan Perdesaan Perkotaan	Belum ada pembahasan	2018
41	Perubahan Perda nomor 28 tahun 2011 tentang retribusi pelayanan pasar	Belum ada pembahasan	2018
42	Rencana detail Tata Ruang (RDTR) dan peraturan zonasi bagian wilayah perkotaan Arjosari	Belum ada pembahasan	2018
43	Rencana detail Tata Ruang (RDTR) dan peraturan zonasi bagian wilayah perkotaan Kebonagung	Belum ada pembahasan	2018
44	Perubahan Perda Nomor 9 Tahun 2017 tentang Pemilihan Kepala Desa	Belum ada pembahasan	2018
45	Pencabutan Perda Nomor 4 Tahun 2008 tentang pembentukan, penghapusan dan penggabungan Desa	Belum ada pembahasan	2018
46	Badan Permusyawaratan Desa	Belum ada pembahasan	2018
47	Retribusi Pelayanan Tera/Tera Ulang	Belum ada pembahasan	2018

Dari gambaran produk perda yang kami gambarkan tersebut dengan kata lain hak inisiatif DPRD Kabupaten Pacitan belum dapat dilaksanakan secara maksimal Adapun daftar anggota DPRD Kabupaten Pacitan Periode 2014-2019 kami cantumkan dalam tabel berikut.

Tabel 4.9  
Pimpinan dan Anggota DPRD Kabupaten Pacitan Periode 2014-2019

No	Naman	Jabata	Partai
1.	Ronny Wahyono	Ketua	Demokrat
2.	Gagarin	Wakil Ketua	Golkar
3.	Mardiyanto	Wakil Ketua	PDIP
4.	Indrata Nurbayu Aji	Anggota	Demokrat
5.	Anung Dwi Ristanto	Anggota	Demokrat
6.	Joko Susilo Hadi	Anggota	Demokrat
7.	Sulistiyorini	Anggota	PAN
8.	Bambang Margono	Anggota	Gerindra
9.	Rudi Hartoyo	Anggota	Hanura
10.	Triyani	Anggota	Demokrat
11.	Agus Setyanto	Anggota	PPP
12.	Prabowo	Anggota	Gokar
13.	Suprihati Winarcahyani	Anggota	Demokrat
14.	Lancur Susanto	Anggota	Golkar
15.	Handono	Anggota	Nasdem
16.	Sutikno	Anggota	Hanura
17.	Heriyanto	Anggota	PDIP
18.	Suwandi Iwan Suhendra	Anggota	PAN
19.	Wahidin	Anggota	Demokrat
20.	Boimin	Anggota	Demokrat
21.	Sabarudin Ahmad	Anggota	PDIP
22.	Sri Widowati	Anggota	Golkar
23.	Nur Sigit Efendi	Anggota	Hanura
24.	Bambang Setyabudi	Anggota	Nasdem
25.	Rudi Handoko	Anggota	Demokrat
26.	Sutarno	Anggota	Demokrat
27.	Titik Ernawati	Anggota	Demokrat
28.	Tejo Kusmoro	Anggota	Golkar
29.	Widadi	Anggota	PDIP
30.	Samsuri	Anggota	PPP
31.	Nur Rochman	Anggota	PKS
32.	Subroto	Anggota	Gerindra
33.	Joko Priyono	Anggota	Demokrat
34.	Heru Puspo Handoyo	Anggota	Demokrat
35.	Bambang Suseno	Anggota	Gokar
36.	Heru Setyanto	Anggota	PDIP
37.	Nining Dyah Puwanita	Anggota	Nasdem
38.	Pujo Setyo hadi	Anggota	Demokrat
39.	Dandung Wahyu wibowo	Anggota	Demokrat
40.	Eko Setyo Ranu	Anggota	PDIP

Sumber: (Profail Pimpinan dan Anggota DPRD Kabupaten Pacitan)

Terkait dengan hasil temuan jumlah Perda dan Keputusan DPRD dalam tabel di atas, maka dapat dikatakan bahwa kinerja DPRD dalam menjalankan fungsi legislasinya masih kurang optimal. Seharusnya sebagai lembaga legislatif yang mempunyai fungsi utama di bidang legislasi, DPRD Kabupaten Pacitan lebih banyak memberikan kontribusi dalam penyusunan raperda. Hal ini belum sesuai dengan pendapat Keban (1995:7) yang mengatakan untuk mengukur kinerja DPRD dilihat dari pendekatan kebijakan, yaitu seberapa jauh kebijakan yang ditetapkan telah secara efektif memecahkan masalah publik. Artinya apakah kebijakan yang dihasilkan DPRD dapat memenuhi kebutuhan masyarakat dan memecahkan masalah publik dengan tepat. Pendapat tersebut menggambarkan ukuran kinerja DPRD dilihat dari produk kebijakan yang dihasilkan sebab keterlibatan DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan lebih pada "*policy making*".

Pendapat ahli lainnya mengenai fungsi pembuatan kebijakan, Marbun (1990) menyatakan bahwa ini merupakan fungsi utama dari Dewan Perwakilan Rakyat sebagai badan legislatif. Melalui pembuatan undang-undang atau peraturan-peraturan yang dihasilkan oleh DPRD menjadi ukuran kemampuan DPRD itu sendiri dalam menjalankan fungsinya serta menjamin eksistensinya. Oleh karena itu, jika dilihat dari data di atas, Perda yang dihasilkan merupakan Perda rutinitas dan amanat dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan sedikit sekali yang berpihak pada kebutuhan masyarakat di daerah. Disamping

itu, dalam penyusunan raperda diharapkan kontribusi DPRD Kabupaten Pacitan sebanding dengan Pemerintah Daerah. Dengan kata lain seharusnya raperda inisiatif paling tidak separuh dari raperda yang diusulkan oleh pemerintah daerah. Namun kenyataannya tidak demikian, justru eksekutif yang lebih banyak mengusulkan Raperda dan kelihatan bahwa legislatif sifatnya hanya menyetujui dan mengesahkan Raperda yang diusulkan. Jadi dalam hal ini DPRD sebagai lembaga "*policy making*" tidak berfungsi.

## **B. Pembahasan**

Berdasarkan penjelasan pada Bab sebelumnya, dan untuk menjawab pertanyaan penelitian ini, dalam menilai kinerja DPRD Kabupaten Pacitan dalam pelaksanaan fungsi legislasi, maka ada beberapa indikator yang dapat di gunakan dan dapat menjelaskan temuan lapangan. Adapun indikator yang digunakan dan temuan lapangan dapat dijelaskan sebagai berikut :

### **1. Responsivitas**

Responsivitas disini akan diukur dari kemampuan DPRD Kabupaten Pacitan untuk lebih tanggap dan bisa memahami kondisi yang berkembang dan apa yang menjadi prioritas untuk ditangani sesuai dengan aspirasi masyarakat yang sedang berkembang. Responsivitas dimasukkan sebagai sebagai salah satu indikator karena secara langsung kemampuan anggota DPRD dalam menjalankan misi dan tujuan yang diembannya, khususnya menjalankan fungsi sebagai lembaga legislatif daerah yang berfungsi sebagai regulator konflik yaitu fasilitator yang

mampu menjembatani perbedaan kepentingan antara sesama kelompok masyarakat atau antara kelompok tersebut dengan Pemerintah Daerah.

Dalam proses MBO, responsivitas lembaga legislatif dijabarkan melalui kemampuan organisasi lembaga DPRD untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Responsivitas secara langsung menggambarkan kemampuan organisasi DPRD untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Dalam konteks ini, responsivitas DPRD adalah kemampuan DPRD untuk membuat kebijakan secara cepat dan tepat, program dan kegiatan yang sesuai dengan persoalan yang dihadapi dan kebutuhan yang diinginkan masyarakat.

Terkait dengan bagaimana kinerja DPRD Kabupaten Pacitan periode 2014-2019 dalam merespon kondisi yang berkembang di masyarakat dan tindakan yang telah dilakukannya dalam menjalankan fungsi utama sebagai lembaga legislatif, dapat digambarkan melalui beberapa pernyataan anggota DPRD mewakili keadaan yang terjadi. Hasil wawancara dengan anggota Komisi dua(2) (Indrata Nurbayu Aji.) yang mengatakan bahwa:

*"Kalau menurut hasil pengamatan, DPRD selalu merespon terhadap aspirasi yang disampaikan masyarakat terbukti pernah kita memanggil Eksekutif untuk dengar pendapat tentang aspirasi tersebut. Dan bahkan jika memungkinkan DPRD langsung mengadakan kunjungan kerja ke tempat timbulnya aspirasi masyarakat tersebut. Sebagai contoh pernah kita minta pendapat kepada Dinas Pendidikan tentang aspirasi*

*para guru berkaitan dengan tunjangan daerah terpencil yang tidak merata". (wawancara, Maret 2018)*

Lebih lanjut disampaikan tentang bagaimana DPRD menampung aspirasi rakyat:

*"Cukup baik, terutama pernah memanggil Dinas Pendidikan untuk dengar pendapat tentang kasus yang disampaikan para guru kepada DPRD Kabupaten Pacitan, kemudian juga DPRD sering mengadakan kunjungan kerja ke masing-masing Kecamatan dan Desa". (wawancara, maret 2018)*

Berdasarkan hasil observasi di DPRD Kabupaten Pacitan, Dalam usaha menanggapi dan merespon aspirasi masyarakat, DPRD Kabupaten Pacitan sudah berjalan baik. Berdasarkan temuan dokumentasi, bahwa sebagai tindak lanjut dari audiensi masyarakat pada tahun 2017, maka DPRD Kabupaten Pacitan mengusulkan 4 (empat) raperda inisiatif yang realisasi pembahasan dan penetapannya pada tahun 2017 seperti yang telah disebutkan pada Tabel 4.7

Ketika data audiensi masyarakat tersebut disampaikan kepada Sekretaris DPRD, beliau mengatakan bahwa :

*"dalam hal menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat, DPRD sudah berjalan baik, namun terkadang aspirasi yang disampaikan masyarakat sifatnya hanya insidental pada satu kasus, sehingga hal tersebut tidak semuanya dapat ditindak lanjuti oleh DPRD dalam bentuk kebijakan daerah yang dituangkan dalam perda". (wawancara, maret 2018)*

Lebih lanjut Sekretaris DPRD mengatakan :

*"selain berdasarkan aspirasi masyarakat yang disampaikan secara langsung ke Kantor DPRD, untuk menjaring aspirasi masyarakat, anggota DPRD juga turun langsung ke Kecamatan di Dapilnya masing-masing melalui*

*kegiatan Reses. Adapun reses dilakukan sebanyak tiga kali dalam satu tahun". (wawancara, mare 2018)*

Ketika pernyataan ini dikonfirmasi kepada masyarakat, masalah ini dapat diketahui dari pernyataan masyarakat (Bapak Wisnu Riyatmoko) berikut ini bahwa :

*"terkait dengan penyaluran aspirasi kami selaku masyarakat dalam proses pembuatan kebijakan daerah, saya rasa aspirasi yang kami sampaikan masih kurang dan walaupun ada boleh dihitung dengan jari saking sedikitnya aspirasi yang disampaikan kepada DPRD, maka wajar juga kalau selama ini hanya DPRD dan Pemda yang terlibat dalam pembuatan kebijakan". (wawancara, maret 2018)*

Lebih lanjut pernyataan masyarakat (Bapak Wisnu Riyatmoko) :

*"aspirasi yang kami sampaikan kepada DPRD tidak juga hanya dilakukan dengan cara datang audiensi ke kantor DPRD, akan tetapi pada saat anggota DPRD Reses ke Kecamatan dan juga pada saat Musrenbang di Tingkat Kecamatan, dimana anggota DPRD biasanya hadir pada masing-masing Dapilnya". (wawancara, maret 2018)*

Tabel berikut menunjukkan jadwal masa Reses anggota

DPRD Kabupaten Pacitan dalam 1 tahun :

Tabel 4.8  
Jadwal Reses DPRD Kabupaten Pacitan

No	Masa Reses	Bulan
1	I	Maret
2.	II	Juni
3.	III	September

Dari tabel di atas, dapat dijelaskan bahwa masa Reses I dilakukan pada bulan Maret yaitu pada saat Musrenbang di Tingkat Kecamatan. Reses ini dilakukan untuk menjaring aspirasi masyarakat atau konstituen pada Dapil masing-masing dengan tujuan menyusun Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) pada tahun anggaran berikutnya. Biasanya reses ini dilakukan bersamaan dengan kegiatan Musrenbang ditingkat Kecamatan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah melalui leading sektornya yaitu Bappeda. Pada saat Musrenbang ini diharapkan anggota DPRD berdasarkan Dapilnya masing-masing hadir. Reses II pada bulan Juni biasanya dilakukan dengan tujuan untuk menjaring aspirasi masyarakat yang akan diusulkan pada saat Perubahan APBD tahun berkenaan. Reses tahap III pada bulan September dilakukan untuk menampung aspirasi masyarakat yang akan diusulkan dan dimasukkan dalam penyusunan APBD tahun berikutnya, yang biasanya pembahasan APBD pada bulan Oktober dan Nopember.

Berdasarkan pada beberapa pernyataan di atas dan temuan di lapangan, dapat diketahui bahwa sikap anggota DPRD dalam merespon dan menindaklanjuti aspirasi dari masyarakat sudah berjalan baik yaitu dilakukan dengan cara kunjungan kerja atau reses, musrenbang dan juga dapat berupa penyampaian aspirasi atau unjuk rasa masyarakat langsung

ke kantor DPRD Kabupaten Pacitan. Diantara beberapa aspirasi masyarakat sebagian juga telah ditindak lanjuti dengan Peraturan Daerah yang dibahas bersama Pemda.

Untuk menjelaskan lebih jauh bagaimana dimensi responsivitas, selama satu periode (2014-2019) DPRD Kabupaten Pacitan telah mengusulkan 8 (delapan) Raperda Inisiatif dan diperdakan empat raperda, lantas apakah raperda tersebut sudah sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat Kabupaten Pacitan serta menjadi skala prioritas DPRD dan Pemerintah Daerah dalam penyusunan dan pembahasannya.

Berdasarkan hasil penelitian dan wawancara dengan Ketua Bapemperda (Bapak T.J.) DPRD Kabupaten Pacitan yang mengatakan:

*"selama perjalanan periode 2014-2019 ada delapan raperda inisiatif dari DPRD yang kita usulkan yaitu pada tahun 2016. Keempat raperda itu murni ide dari anggota DPRD dan menjadi skala prioritas prolegda pada tahun 2017", (wawancara, maret 2018)*

Lebih lanjut menurut Ketua Bapemperda mengatakan :

*"memang kami rasa selama satu periode 2014-2019, sangat minim raperda yang merupakan inisiatif DPRD jika dibandingkan dengan jumlah raperda yang telah dibahas dan ditetapkan bersama pemerintah daerah. Karena mayoritas perda yang telah ditetapkan sebagian besar adalah usulan dari eksekutif". (wawancara, maret 2018)*

Penuturan Ketua Bapemperda DPRD Kabupaten Pacitan tersebut diperkuat oleh anggota Komisi 3 (Bapak ESR.) yang mengatakan :

*"selama periode ini, kita banyak membahas raperda usulan dari eksekutif sedangkan inisiatif DPRD hanya empat. Adapun raperda inisiatif tersebut berdasarkan aspirasi*

*masyarakat yang disampaikan kepada DPRD pada tahun 2016 dan kita tindak lanjuti dimasukkan pada Propomperda 2017 dan alhamdulillah dapat ditetapkan". (wawancara, maret 2018)*

Ketika kedua pernyataan anggota DPRD tersebut peneliti konfirmasi kepada informan dari masyarakat (Bapak W.R), masyarakat mengatakan bahwa :

*"sepengetahuan saya, memang jarang raperda inisiatif dari DPRD, kebanyakan dari pemda dalam hal ini instansi teknis, mungkin ini dikarenakan kami selaku masyarakat juga jarang menyampaikan aspirasi dan audiensi mengenai keluhan kepada wakil kami di DPRD, sehingga DPRD dalam penyusunan kebijakannya agak kurang mengetahui apa kebutuhan publik yang mendesak ",(wawancara, maret 2018)*

Lebih lanjut informan dari masyarakat mengatakan bahwa :

*"ada pun usulan-usulan yang biasanya masyarakat sampaikan ke anggota DPRD adalah kebutuhan berupa pembangunan di kecamatan masing-masing, dan usulan ini biasanya dilakukan pada saat musrenbang. Terhadap usulan-usulan tersebut, sebagian besar disetujui oleh anggota DPRD " (wawancara, maret 2018)*

Berdasarkan hasil penelitian dan wawancara dengan beberapa informan di atas, dapat dikatakan bahwa selama satu periode DPRD Kabupaten Pacitan 2014-2019, dalam penyusunan dan pembahasan Perda, sebagian besar jumlah Perda berasal dari usulan pemerintah daerah, sedangkan yang inisiatif DPRD hanya 4 raperda.

Berdasarkan pemaparan pembahasan di atas, dilihat dari indikator *responsivitas* yang diukur dari kemampuan DPRD Kabupaten Pacitan untuk lebih tanggap dan bisa memahami kondisi yang berkembang,

menyusun agenda dan prioritas pelayanan dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan prioritas kebutuhan dan aspirasi masyarakat, khususnya berkaitan dengan fungsi legislasi DPRD, maka *Responsivitas* DPRD Kabupaten Pacitan sudah terlaksana optimal. Hal ini telas sesuai dengan pendapat Lenvine (1990) bahwa *responsivitas* (*responsiveness*) disini adalah kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Semakin banyak kebutuhan dan keinginan masyarakat yang diprogramkan dan dijalankan oleh organisasi publik maka kinerja organisasi tersebut dinilai semakin baik. Dalam hal ini sudah ada beberapa aspirasi masyarakat kepada DPRD Kabupaten Pacitan yang segera ditindak lanjuti DPRD dan Pemerintah Daerah dengan menetapkan beberapa Peraturan Daerah.

DPRD Kabupaten Pacitan juga telah menjalankan fungsinya sebagai regulator konflik yaitu fasilitator yang mampu menjembatani perbedaan kepentingan antara sesama kelompok masyarakat atau antar kelompok tersebut dengan Pemerintah Daerah. Jadi tindakan DPRD tersebut juga dapat dikatakan telah menjalankan salah satu fungsi dasarnya yang menurut Imawan (2000) yang menyatakan fungsi legislasi (perundangan) meliputi pembuatan aturan sendiri, menentukan pimpinan Eksekutif secara mandiri, serta menjadi mediator kepentingan rakyat dan pemerintah.

## 2. Responsibilitas

*Responsibilitas* (*responsibility*) disini menjelaskan apakah

pelaksanaan kegiatan organisasi publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau sesuatu dengan kebijaksanaan organisasi, baik yang implisit atau eksplisit. Semakin jelas organisasi publik itu dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi, peraturan dan kebijaksanaan organisasi, maka kinerjanya dinilai semakin baik.

Responsibilitas disini akan diukur dari apakah tujuan, rencana dan program lembaga DPRD dalam menyusun Raperda bersama Pemerintah Daerah, telah sesuai dengan dengan fungsi dan wewenangnya yang telah diatur dalam Peraturan Perundang-undangan.

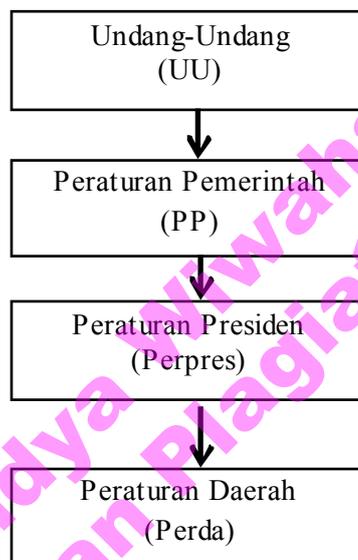
Responsibilitas dimasukkan sebagai sebagai salah satu indikator karena secara langsung kemampuan anggota DPRD dalam menjalankan fungsi legislasinya, apakah sudah sesuai dengan aturan dan prinsip-prinsip administrasi yang benar. Hal ini akan terlihat dari lembaga DPRD melaksanakan tugas dan fungsinya yang sudah sesuai atau belum dengan tata tertib yang telah ditetapkan dengan Peraturan

DPRD Kabupaten Pacitan Nomor 1 Tahun 2017 tentang Tata Tertib DPRD Kabupaten Pacitan dan Peraturan Perundang-undangan lainnya. Salah satu fungsi DPRD adalah fungsi legislasi yaitu bagaimana Peraturan-Peraturan Daerah yang dibuat oleh legislatif dan eksekutif dapat menjembatani kepentingan-kepentingan masyarakat secara umum. Dalam konteks ini, DPRD sebagai lembaga legislasi harus paham bahwa setelah mendapatkan mandat dan kepercayaan dari rakyat, maka DPRD bertugas menyerap aspirasi dan mengartikulasi kepentingan rakyat serta

merumuskannya dalam sebuah kebijakan daerah (Perda). Penetapan Perda dilakukan oleh Kepala Daerah dan DPRD untuk mendapat persetujuan bersama sesuai dengan UU 23 tahun 2014.

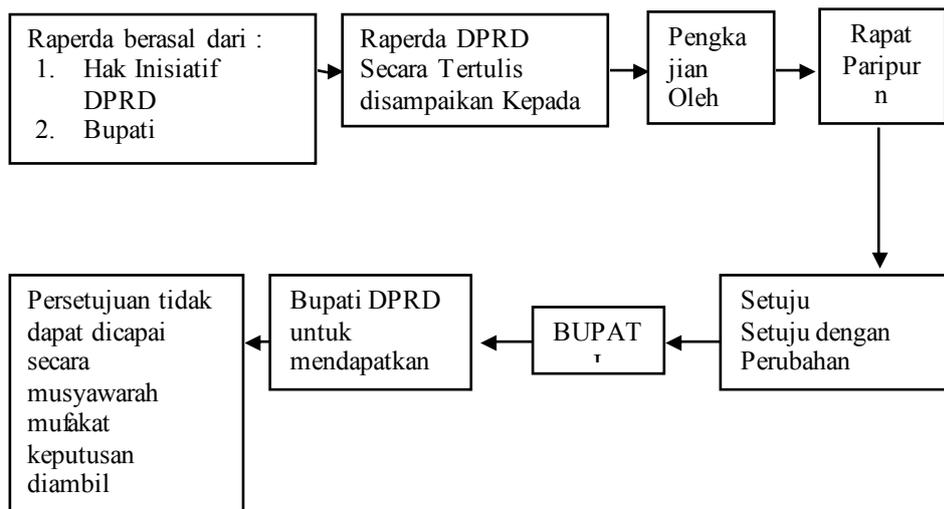
Dalam gambar berikut dijelaskan Kedudukan Perda diantara Peraturan Perundang-undangan lainnya:

Tabel 4.9  
Undang-undang



Dari gambar di atas dapat dijelaskan bahwa Perda adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Materi muatan Perda adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Termasuk juga menampung kondisi khusus daerah berdasarkan asas otonomi daerah serta merupakan penjabaran lebih lanjut dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dalam proses penyusunan Raperda antara Pemerintah Daerah dan DPRD, berikut ini digambarkan alurnya :



Berdasarkan gambar di atas, dapat dijelaskan bahwa Raperda dapat berasal dari Inisiatif DPRD atau Bupati. Raperda yang berasal dari DPRD atau Bupati disertai penjelasan atau keterangan dan atau Naskah Akademik. Raperda diajukan berdasarkan Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propomperda) yang disusun bersama antara DPRD dan Bupati dan disepakati dalam bentuk Keputusan DPRD. Raperda yang berasal dari DPRD dapat diajukan oleh anggota DPRD, komisi, gabungan komisi, atau Bapemperda dan disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan DPRD disertai penjelasan atau keterangan dan atau Naskah Akademik, daftar nama dan tanda tangan pengusul dan diberikan Nomor Pokok oleh Sekretariat DPRD. Setelah dari Pimpinan DPRD lalu disampaikan kepada Bapemperda untuk dilakukan pengkajian pada rapat paripurna DPRD. Dalam rapat Paripurna DPRD yaitu adanya pengusul memberikan penjelasan, fraksi dan anggota DPRD lainnya memberikan pandangan, dan pengusul memberikan jawaban atas pandangan fraksi dan anggota DPRD lainnya. Di rapat paripurna DPRD memutuskan usul Raperda berupa: a) Persetujuan, b) Persetujuan dengan perubahan, dan c)

Penolakan. Raperda yang berasal dari Bupati diajukan oleh Bupati dengan Surat kepada Pimpinan DPRD. Raperda tersebut disiapkan dan diajukan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan. Selanjutnya Raperda yang berasal dari DPRD atau Bupati dibahas bersama oleh DPRD dan Bupati untuk mendapatkan Persetujuan Bersama. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Permendagri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah bahwa Perencanaan Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Kota ditetapkan dalam Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propomperda). Propomperda adalah rencana pembentukan Peraturan Daerah untuk 1 tahun anggaran. Propomperda ditetapkan berdasarkan kesepakatan bersama DPRD dan Pemerintah Daerah untuk setiap tahun. Dalam daftar Propomperda dimuat Raperda yang akan dibahas dan ditetapkan beserta pendanaannya pada tahun berkenaan, sehingga memudahkan proses perencanaan dan pembahasannya.

Berkaitan dengan Propomperda, berdasarkan observasi dan penelusuran dokumen, ditemukan bahwa selama periode 2014-2019, DPRD Kabupaten Pacitan dan Pemerintah Daerah kurang produktif sehingga Raperda yang akan dibahas dan ditetapkan tidak terarah sesuai kebutuhan masyarakat dan hanya bersifat rutin pemerintahan daerah maupun pelaksanaan dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Terkait dengan penyusunan Propomperda yang tidak maksimal

dilakukan oleh DPRD, hasil wawancara dengan Ketua Bapemperda (Bapak T.K.):

*"memang kita akui bahwa selama periode 2014-2019 DPRD penyusunan propomperda berjalan tidak sepenuhnya maksimal dikarenakan jadwal waktu pembahasan yang terbatas dan ketersediaan anggaran untuk pemenuhan setiap raperdanya. Terkait dengan ini boleh dikatakan bahwa Bapemperda DPRD Kabupaten Pacitan kinerjanya masih belum sepenuhnya maksimal. Seharusnya untuk setiap tahun propomperda itu disepakati dengan Pemda, disusun sesuai hajat hidup masyarakat dan tersedia cukup waktu dan anggaran untuk setiap pembahasannya sehingga bisa mendapatkan hasil yang maksimal." (wawancara, maret 2018)*

Lebih lanjut Ketua Bapemperda DPRD Kabupaten Pacitan menyatakan :

*"-----banyak faktor yang menyebabkan masih kurangnya bekerjanya Bapemperda DPRD, diantaranya kurang pemahaman anggota DPRD dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai lembaga legislatif, sehingga Bapemperda tidak bisa bekerja secara maksimal", (wawancara, Maret 2018)*

Pendapat Ketua Bapemperda tersebut diperkuat oleh anggota Bapemperda (Bapak R.H.) :

*"berdasarkan pada Peraturan yang berlaku, seharusnya Raperda yang akan dibahas dengan Pemda terlebih dahulu disepakati bersama dan dituangkan dalam Propomperda. Tetapi Penyusunan Propomperda ini tidak pernah kita lakukan, sehingga menyulitkan penganggaran untuk pembahasan Raperda dalam APBD. Hal tersebut karena DPRD masih banyak kekurangan dalam penyusunan dan perancangan Raperda" (wawancara, maret 2018)*

Berdasarkan hasil wawancara di atas, dan observasi dapat diketahui bahwa kondisi ini dapat dipahami karena berbagai keterbatasan DPRD dibanding dengan eksekutif, diantaranya informasi, data, tenaga terampil dan kemampuan menganalisis berbagai aspek yang diperlukan dalam menyusun suatu Rancangan Peraturan Daerah yang dimiliki oleh eksekutif

masih lebih lengkap dibanding dengan apa yang dimiliki oleh DPRD.

1. Informasi yang dimaksudkan adalah informasi di bidang Peraturan Perundang-undangan, mulai dari Peraturan Tingkat Pusat sampai kepada Peraturan Daerah. Informasi disini penting dimiliki oleh anggota DPRD karena terkait dengan status legalitas suatu peraturan apakah masih berlaku, sudah berubah atau bahkan sudah dicabut. Status legalitas suatu peraturan sangat penting dalam penyusunan dan pembahasan Perda, karena merupakan pijakan dasar atau dasar hukum dalam penyusunan sebuah Perda.
2. Data juga penting bagi anggota DPRD dalam menyusun Perda. Data dimaksudkan disini adalah data perda Kabupaten Pacitan mulai dari awal terbentuknya Kabupaten Pacitan sampai sekarang. Dengan adanya data, maka anggota DPRD dapat mengetahui Perda apa saja yang sudah tidak sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku dan kondisi sekarang. Jika tidak sesuai lagi, maka diharapkan disusun kembali untuk disesuaikan dengan Peraturan yang berlaku dan kondisi masyarakat sekarang.
3. Tenaga terampil yaitu staf pendukung khususnya di Bagian Legislasi pada Sekretariat DPRD Kabupaten Pacitan yang mempunyai kemampuan dalam teknis penyusunan dan perancang Peraturan Perundang-undangan. Sama halnya dengan penyusunan Undang-Undang, maka penyusunan Perda harus sesuai dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam hal inilah tenaga terampil sangat

diperlukan oleh DPRD Kabupaten Pacitan.

4. Ketika pernyataan Ketua dan Anggota Bapemperda tersebut dikonfirmasi kepada pihak pemerintah daerah, hal yang senada juga dikemukakan oleh informan dari instansi teknis lainnya (Bapak S./Kabag perundang-undangan) ketika di wawancarai mengatakan :

*"selama satu periode yaitu 2014-2019, memang semangat untuk memaksimalkan progres propomperda nampak kurang maksimal karena semua banyak disebabkan faktor kondisi. ". (wawancara, Maret 2018)*

Lebih lanjut pernyataan diatas diperkuat oleh Sekretaris DPRD Kabupaten Pacitan (bpk. H.J.) yang mengatakan bahwa:

*"selama periode 2014-2019, DPRD Kabupaten Pacitan lebih banyak memproses Perda usulan dari pemerintah daerah, dan DPRD tidak pernah berusaha untuk menyusun propomperda yang berguna untuk menetapkan prioritas dan nonprioritas pembentukan Perda. Sehingga tidak jelas ranah Raperda yang seharusnya merupakan inisiatif DPRD dan yang mana usulan pemerintah daerah. Hal ini akan berdampak pada penilaian masyarakat terhadap kinerja DPRD di bidang legislasi". (wawancara, maret 2018)*

Berdasarkan pernyataan informan tersebut di atas, dapat dikatakan bahwa kinerja lembaga DPRD Kabupaten Pacitan dalam melaksanakan fungsi legislasi belum berjalan dengan baik. Hal ini terbukti dengan tidak maksimalnya penyusunan Propomperda sebagai dasar penyusunan dan pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Pacitan pada setiap tahun. Hal ini tidak sejalan dengan amanat UU dan Permendagri yang menyatakan bahwa dalam penyusunan Raperda hendaknya dibahas dan disepakati terlebih dahulu antara Pemerintah Daerah dan DPRD guna memudahkan pembahasan dan juga penganggarannya.

Program dan Kegiatan DPRD selanjutnya setelah Penyusunan Program Legislasi Daerah disepakati bersama DPRD adalah Pembahasan Raperda yang telah dimuat dalam daftar Propomperda setiap tahunnya.

Berkaitan dengan proses penyusunan Raperda, hasil wawancara dengan anggota Baleg (Bapak. s.) :

*"sebagai anggota DPRD, dalam menjalankan tugas dan fungsinya kita mengacu pada aturan, misal dalam penyusunan dan pembahasan raperda di DPRD ada Bapemperda, raperda yang diajukan pemerintah daerah maupun inisiatif kita seharusnya terlebih dahulu dibahas di Bapemperda sebelum di paripurnaka bersama Pemerintah Daerah. namun terkadang hal tersebut tidak sesuai yang semestinya kita harapkan. Dan biasanya, tiba-tiba langsung rapat Paripurna dengan Pemerintah Daerah", (wawancara, Maret 2018)*

Pernyataan ini diperkuat oleh anggota komisi A (Bapak H.S) yang mengatakan :

*"guna membahas raperda yang diusulkan oleh eksekutif. di lembaga kita ada Badan Pembuat Peraturan Daerah (Bapemperda) yang bertugas dan mempunyai fungsi penyusunan dan pembahasan awal raperda sebelum di bahas bersama eksekutif dalam rapat paripurna, namun selama ini yang terjadi adalah Raperda tersebut tidak pernah dibahas di tingkat Bapemperda pada tahap pembahasan awal" (wawancara, maret 2018)*

Lebih lanjut, beliau mengatakan :

*"alangkah lebih baik lagi jika pembahasan awal Raperda itu, DPRD membentuk Panitia Kerja atau Panja maupun Panitia Khusus (Pansus) untuk membahas dan mengkaji Raperda yang diusulkan. Tetapi pengalaman saya selama menjadi anggota DPRD kayaknya belum pernah dibentuk Panja" (wawancara, maret 2018)*

Menurut informan dari instansi teknis yang mewakili pihak pemerintah (Bapak Eko Kabag persidangan dan risalah) ketika di wawancarai mengatakan :

*"aturannya raperda yang di usulkan ke DPRD melalui Bagian Hukum*

*Setda terlebih dahulu akan dibahas oleh Bapemperda DPRD atau Panitia Kerja dengan cara mengundang SKPD terkait dan Bagian Hukum sehelum dibahas di paripurna bersama Bupati. Namun kami tidak tahu apakah pernah dilakukan oleh Bapemperda atau tidak hal tersebut karena biasanya langsung diundang rapat oleh DPRD pada saat Paripurna bersama Bupati" (wawancara, maret 2018)*

Hal yang senada juga dikemukakan informan dari instansi teknis lainnya (Bapak Sumarun Bagian Perundang-undangan) ketika di wawancarai mengatakan:

*"setelah Raperda yang Bagian Hukum (Pemda) usulkan ke DPRD. Prosedurnya pihak DPRD melalui Bapemperda mengundang Bagian Hukum dan OPD terkait untuk pembahasan awal terhadap Raperda yang diusulkan oleh Pemerintah. Baru selanjutnya dibawa ke rapat Paripurna pembahasan bersama Bupati dan DPRD. Akan tetapi hal ini tidak sepenuhnya dilakukan oleh DPRD dengan cara mengundang kami. Justru biasanya surat dari DPRD datang kepada Bupati langsung penetapan jadwal Paripurna Persidangan Pembahasan Raperda" (wawancara, maret 2018)*

Berdasarkan beberapa pernyataan informan tersebut, dapat dikatakan bahwa sebagai lembaga legislatif yang melaksanakan fungsi legislasi, dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, DPRD Kabupaten Pacitan belum berjalan dengan baik. Hal ini terbukti dengan tidak adanya pembahasan yang maksimal terhadap Raperda yang diusulkan oleh Pemerintah Daerah pada tingkat Bapemperda. Seharusnya sesuai dengan prosedur pembahasan Raperda yaitu pada Pembahasan tingkat awal dilakukan oleh Bapemperda ataupun DPRD dapat juga membentuk Panitia Kerja untuk melakukan pengkajian terhadap Raperda tersebut. Akan tetapi pada kenyataannya DPRD tidak pernah melakukan rapat Bapemperda ataupun Rapat Panitia Kerja sebagaimana telah diatur dalam Peraturan DPRD Nomor 1 Tahun 2017 tentang Tata Tertib DPRD

Kabupaten Pacitan yang menyebutkan bahwa salah satu jenis Rapat yang dilakukan oleh DPRD adalah Rapat kerja yaitu merupakan rapat antara DPRD / Panitia Anggaran/komisi/gabungan komisi/panitia khusus dengan Kepala Daerah atau Pejabat yang ditunjuk. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa dalam Pembahasan Raperda, DPRD belum menjalankan tugas dan fungsinya sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan dalam peraturan, sehingga dengan kata lain dapat juga dikatakan bahwa responsibilitas internal DPRD masih rendah. Permasalahan lebih lanjut yang penulis temukan di DPRD Kabupaten Pacitan adalah pada saat Proses Pembahasan dan Penetapan Raperda menjadi Perda. Sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan DPRD Kabupaten Pacitan Nomor 1 Tahun 2017 tentang Tata Tertib DPRD Kabupaten Pacitan telah mengatur Tata Cara Rapat atau Persidangan yang dilakukan oleh DPRD sesuai dengan masalah yang dibahas. Salah satu jenis rapat yaitu Rapat Paripurna yang merupakan rapat anggota DPRD yang dipimpin oleh Ketua dan Wakil Ketua dan merupakan forum tertinggi dalam melaksanakan wewenang dan tugas DPRD antara lain untuk menyetujui rancangan peraturan daerah menjadi peraturan daerah dan menetapkan Keputusan DPRD.

Berdasarkan alur penyusunan dan pembahasan Raperda sebagaimana yang telah dipaparkan di atas, bahwa usulan Raperda yang telah dilakukan pengkajian dan pembahasan oleh Bapemperda atau Panja akan dilanjutkan dengan Rapat Paripurna bersama dengan Bupati dan OPD di lingkungan Pemerintah Kabupaten Pacitan selaku pihak eksekutif. Temuan observasi penulis di lapangan diketahui bahwa biasanya Pembahasan Raperda

dalam Rapat Paripurna memerlukan waktu selama 2 minggu. Tabel berikut menunjukkan lamanya proses pembahasan Raperda untuk disetujui oleh DPRD menjadi Perda di Kabupaten Pacitan.

Berikut penuturan salah satu anggota Komisi 2 (R.H.) ketika diwawancarai :

*"sesuai dengan agenda persidangan waktu yang diperlukan untuk membahas dan menetapkan sebuah raperda menjadi perda adalah kurang lebih dua minggu. Namun terkadang bisa molor tidak sesuai dengan jadwal, penyebab biasanya adalah minimnya anggota kita yang hadir karena tugas luar dan kesibukan lainnya", (wawancara, maret 2019)*

Penuturan di atas diperkuat oleh anggota DPRD lainnya yaitu anggota Komisi 3 (B.M.) ketika diwawancarai :

*"sidang pembahasan raperda biasanya tidak selalu sesuai dengan jadwal yang telah ditentukan, hal ini dikarenakan terkadang pada waktu jawaban Bupati itu, bukan Bupati yang hadir mewakili Pemda tetapi diwakili oleh Sekda, karena mungkin Bupati ada kegiatan lain. DPRD juga maklum dengan kesibukan Bupati. Sehingga sidang kita skor atau tunda sampai Bupati ada waktu bersedia hadir". (wawancara, april 2018)*

Pernyataan kedua anggota Komisi di atas diperkuat oleh Sekretaris DPRD (HJ.) yang mengatakan :

*"memang normatifnya sidang pembahasan raperda itu memerlukan waktu dua minggu untuk sebuah raperda. Setelah Pimpinan DPRD menyurati Bupati mengenai jadwal persidangan, maka akan ditindaklanjuti oleh Sekda melalui Bagian Hukum untuk membuat undangan kesetiap OPD. Akan tetapi tidak jarang jadwal persidangan mengalami perubahan karena disebabkan oleh beberapa hal baik itu dari pihak eksekutif maupun legislatif. Langkah kami selanjutnya yaitu menjadwalkan ulang dan menyurati kembali Bupati terkait perubahan jadwal persidangan". (wawancara, maret 2018)*

Untuk memvalidasi beberapa pernyataan informan di atas, peneliti *crosscheck* dengan informan dari Bagian Hukum yang biasanya membuat undangan rapat pembahasan Raperda, informan Bagian Hukum (D) mengatakan :

*"Pimpinan DPRD menyurati Bupati melalui Sekda terkait jadwal persidangan pembahasan raperda. Selanjutnya Sekda memerintahkan bagian hukum membuat dan mengedarkan undangan untuk OPD sesuai dengan jadwal dari DPRD. Setelah kami edarkan undangan dan sidang berjalan pada agenda 1 dan 11 terkadang terjadi perubahan jadwal persidangan, kami juga tidak mengerti apa kendala yang dialami DPRD sehingga menunda sidang. Dan kami harus membuat surat ralat jadwal persidangan. Sudah barang tentu ini merepotkan bagian hukum khususnya untuk meralat kembali jadwal yang telah beredar", (wawancara, maret 2018)*

Lebih lanjut informan dari Bagian Hukum (D) mengatakan :

*"Pernah pengalaman kami sekali tahun 2014 waktu membahas Raperda tata ruang, itu ditundanya hampir sat tahun. Waktu itu persidangan mula bulan maret dan pada waktu rapat konsultasi eksekutif dan legislatif baru membahas sampai pada Pasal 19 raperda tata ruang, sidang pun ditunda oleh DPRD sampai waktu yang tidak jelas. Rupanya kelanjutan sidang tersebut baru dilaksanakan pada akhir Desember 2015, sehingga penomoran Perda Rencana tata Ruang Wilayah itu pada tahun 2014, karena harus menunggu evaluasi pemerintah pusat melalui Kementerian P.I.". (wawancara, maret 2018)*

Untuk memperkuat hasil wawancara dengan beberapa informan tersebut, peneliti melakukan observasi dan penelusuran dokumentasi di DPRD Kabupaten Pacitan. Dari hasil penelusuran dokumentasi berupa Risalah Persidangan untuk setiap pembahasan raperda, peneliti menemukan bahwa memang benar adanya seperti yang informan katakan. Dari risalah persidangan tersebut diketahui dalam pembahasan dan penetapan raperda ada beberap kali terjadi perubahan jadwal dan waktu yang tidak sesuai dengan yang telah ditetapkan. Seperti yang peneliti

temukan pada risalah persidangan pembahasan raperda rencana tata ruang dan wilayah Kabupaten Pacitan, memang benar pernyataan Kepala Bagian Hukum yang mengatakan bahwa penundaan persidangan itu hampir satu tahun lamanya.

Berdasarkan beberapa pernyataan informan tersebut dan studi dokumentasi, dapat dikatakan bahwa sebagai lembaga legislatif yang melaksanakan fungsi legislasi, dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, DPRD Kabupaten Pacitan belum berjalan dengan baik. Hal ini terbukti dengan pembahasan dan penetapan raperda menjadi perda tidak sesuai dengan jadwal yang telah ditetapkan oleh Pimpinan dan anggota DPRD. Seharusnya sesuai ketentuan yang telah diatur dalam Tata Tertib DPRD, maka seyogyanya harus ditaati dan dilaksanakan agar pembahasan Raperda tersebut tidak molor dan tepat waktu. Sehingga akan berdampak kepada implementasi peraturan daerah tersebut secara baik, yang mana Perda tersebut merupakan kebijakan publik yang menyangkut kepentingan masyarakat banyak. Oleh karena itu, secara administrasi dapat dikatakan bahwa dalam Pembahasan dan Penetapan Raperda, DPRD belum menjalankan tugas dan fungsinya sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan dalam peraturan. Melalui proses penyusunan, pembahasan dan penetapan Peraturan Daerah, berarti DPRD telah menunjukkan wama dan karakter serta kualitasnya, baik secara materiil maupun secara fungsional. Kemampuan DPRD untuk membahas dan menetapkan Peraturan Daerah disini akan menjadi tolok ukur dalam menjalankan fungsi legislasinya dari sisi administrasi. Menurut Lenvine (1990) *Responsibilitas (responsibility)*

disini menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan organisasi publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijaksanaan organisasi, baik yang implisit atau eksplisit. Terkait dengan *Responsibilitas(responsibility)*, maka dapat dikatakan bahwa dalam pelaksanaan kegiatan lembaga DPRD itu dilakukan belum sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijaksanaan organisasi, sehingga kinerjanya dapat dinilai kurang baik.

Dari gambaran hasil wawancara, observasi dan studi dokumentasi di lapangan sebagaimana telah dijelaskan dapat dikatakan bahwa tingkat responsibilitas fungsi DPRD dalam menjalankan fungsi legislasi kurang optimal. Hal ini dapat dilihat kegiatan pada proses penyusunan, pembahasan dan penetapan Raperda menjadi Perda yang dilakukan oleh lembaga DPRD Kabupaten Pacitan belum sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi pemerintahan yang benar, sehingga dalam menjalankan fungsi legislasinya DPRD Kabupaten Pacitan belum sejalan dengan tugas, wewenang dan programnya DPRD.

### 3. Akuntabilitas

DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat yang dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum secara langsung, maka sudah merupakan kewajiban DPRD sebagai pejabat politik dalam membuat kebijakan dan kegiatannya tunduk pada rakyat. Oleh karena itu, DPRD sebagai lembaga legislatif daerah yang keanggotannya didasarkan pada pilihan rakyat, jelas tidak bisa menghindarkan diri dari prinsip akuntabilitas ini, ketika berkinerja atau melaksanakan tugas, wewenang dan fungsinya. Semua

aktivitasnya tidak bisa tidak harus dapat dipertanggungjawabkan secara terbuka kepada publik Prinsip akuntabilitas ini berfungsi untuk mengawal agar kinerja DPRD tidak keluar dari jalur yang telah ditentukan.

Akuntabilitas yang akan diukur disini khususnya lebih ditekankan pada kinerja DPRD Kabupaten Pacitan dalam menjalankan fungsi legislasinya. Dari fungsi legislasinya dapat dinilai dari keluaran (*output*) berupa produk kebijakan daerah atau Perda sudah mencerminkan kehendak rakyat atau belum, serta pertanggung jawaban DPRD Kabupaten Pacitan secara terbuka kepada masyarakat. Dengan kata lain, apa yang dilakukan DPRD dalam menjalankan fungsi legislasi semestinya dalam rangka menuju apa yang menjadi harapan masyarakat dan tentu saja kesemuanya itu harus mampu dipertanggung jawabkan kepada masyarakatnya.

DPRD Kabupaten Pacitan periode 2014-2019 sudah sepantasnya mengedepankan akuntabilitas dalam bekerja, terutama disini dalam menjalankan fungsi legislasi yaitu fungsi sebagai pembuat peraturan. Terkait akuntabilitas DPRD Kabupaten Pacitan, hasil wawancara dengan informan masyarakat (Ageng) mengungkapkan hal berikut:

*"Kebijakan yang dibuat oleh DPRD Kabupaten Pacitan dalam hal peraturan daerah masih banyak yang merupakan usulan dari Pemerintah Kabupaten Pacitan. Kebijakan dari Pemerintah Kabupaten masih cenderung untuk mencari dan meningkatkan PAD dan kebijakan dimaksud bersifat membebankan masyarakat dan bukan dari keinginan atau aspirasi masyarakat, anggota DPRD masih pasif menjemput aspirasi dari masyarakat"* (wawancara, maret 2018)

Lebih lanjut beliau mengatakan :

*"jika kita lihat beberapa perda yang telah ditetapkan selama periode*

*2014-2019, sebagian besar merupakan usulan eksekutif yang sifatnya masalah-masalah rutinitas dan merupakan tindaklanjut dari peraturan di atasnya. Yang saya lihat belum ada perda tentang pelayanan publik yang sangat penting bagi masyarakat di kabupaten Pacitan" (wawancara, maret 2018)*

Senada dengan penuturan anggota masyarakat tersebut di atas, salah satu anggota masyarakat lain (Bapak Yodhi) yang penulis wawancarai mengatakan:

*"jika saya boleh menilai, dalam menjalankan fungsi legislasinya DPRD Kabupaten Pacitan belum cukup baik, ini nampak dari banyaknya perda yang telah ditetapkan hanya sedikit sekali yang berpihak dan menyangkut kepentingan masyarakat. Rata-rata perda yang telah ditetapkan sifatnya berupa tindaklanjut dari peraturan pemerintah pusat yang merupakan usulan eksekutif sebagai pelaksana pemerintahan" (wawancara, maret 2018).*

Penuturan kedua anggota masyarakat tersebut di atas, dipertajam oleh masyarakat lain (Bapak Wisnu) yang penulis wawancarai dengan mengatakan :

*"bagi saya tingkat akuntabilitas DPRD terkait fungsi legislasinya sangat rendah, baik dari segi kuantitas maupun kualitas produk hukum yang dihasilkannya. Lihat saja selama satu periode hanya empat perda inisiatif, belum lagi perda yang ditetapkan bersama pemerintah sebagian besar terkait perda pencabutan dan tindak lanjut peraturan di atasnya, tidak ada yang menyangkut kepentingan masyarakat bawah, misal terkait pertanian, perikanan dan lain-lain". (wawancara, maret 2018).*

Ketika kedua pernyataan tersebut dikonfirmasi kepada Ketua Bapemperda (T.K) mengatakan:

*"selama ini kita membahas dan menetapkan raperda yang diusulkan oleh pemda, walaupun kadang-kadang kita melihat raperda tersebut dapat memberatkan masyarakat, misalnya raperda bidang pajak dan retribusi. Memang tujuan perda tersebut untuk meningkatkan PAD namun terkadang kita juga berpikir mungkin saja perda ini dapat menambah beban masyarakat kita. Dan selama ini kita belum pernah*

*menolak untuk menetapkan Perda yang sifatnya memberatkan masyarakat. Tetapi yang sering kita lakukan pada waktu pembahasan adalah menyetujui dengan merekomendasikan beberapa perubahan agar sesuai dengan peraturan yang lebih tinggi dan kepentingan masyarakat banyak". (wawancara, maret 2018)*

Pernyataan ini diperkuat oleh salah seorang anggota Baleg (R.H.)

yang mengatakan bahwa :

*"biasanya untuk penyusunan dan pembahasan perda, kita tidak pernah melibatkan masyarakat untuk memberikan masukan dan saran melalui feed back (umpan balik) agar perda yang akan ditetapkan setidaknya tidak memberatkan masyarakat. Langkah yang baik sebetulnya setelah raperda di ajukan oleh Pemda, kita melakukan kajian dan sosialisasi kepada masyarakat untuk mendengar aspirasi dan pendapat masyarakat agar jika perda tersebut dibahas dan ditetapkan tidak bertentangan dengan uu yang lebih tinggi dan yang lebih penting tidak memberatkan beban masyarakat", (wawancara, maret 2018)*

Sekretaris DPRD juga berpendapat :

*"Pembahasan Perda Kabupaten Pacitan, yang selama ini kita lakukan adalah pembahasan di tingkat Bapemperda dan selanjutnya di bahas dalam rapat paripurna bersama pemerintah daerah. Terkait siapa-siapa yang diundang, apakah mengundang tokoh-tokoh masyarakat atau pihak yang berkepentingan lainnya dalam pembahasan paripurna bukan kewenangan DPRD undangan rapat penanggungjawab ada pada pemerintah daerah". (wawancara, maret 2018)*

Dari beberapa pernyataan informan diatas, kelihatan secara jelas bahwa akuntabilitas publik belum menjadi bagian yang integral dari kegiatan DPRD Kabupaten Pacitan dalam menjalankan fungsi legislasinya, baik itu secara keterlibatan masyarakat dalam proses menetapkan Perda maupun keberpihakan Perda tersebut kepada kepentingan masyarakat.

Dari penjelasan tersebut diatas dan berdasarkan pengamatan langsung serta studi dokumentasi pada Peraturan Daerah yang telah ditetapkan oleh

DPRD periode 2014-2019 bersama dengan Pemerintah Daerah berupa Perda Rutinitas yaitu Perda APBD dan Perubahan APBD, Perda Pertanggung jawaban APBD, Perubahan dari Perda perda sebelumnya, sebagian besar Perda penyertaan modal, dan Perda Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa kebijakan yang telah dihasilkan DPRD belum mampu menjawab berbagai persoalan yang ada dimasyarakat, semisal perda pelayanan publik dan lain sebagainya. DPRD juga dalam menentukan kebijakan hanya sifatnya menyetujui rancangan perda yang diajukan oleh pemerintah daerah yang terkadang dirasakan memberatkan masyarakat seperti Perda Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang pada dasarnya mempunyai tujuan untuk peningkatan PAD.

Menurut Lenvine (1990), akuntabilitas (*accountability*) publik menunjuk pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk pada para pejabat politik yang dipilih oleh rakyat (*elected officials*) dengan asumsi bahwa para pejabat politik tersebut dalam hal ini DPRD, karena dipilih oleh rakyat, dengan sendirinya akan selalu mempresentasikan kepentingan rakyat. Dalam konteks ini kinerja organisasi DPRD Kabupaten Pacitan sebagian besar kegiatan dan kebijakannya belum didasarkan pada upaya-upaya untuk memenuhi harapan dan keinginan para wakil-wakil rakyat. Berdasarkan hal tersebut tidak terlalu berlebihan jika dikatakan bahwa akuntabilitas pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Pacitan masih rendah.

Di samping masih kurangnya kebijakan yang ditetapkan oleh DPRD berpihak pada masyarakat, secara pertanggung jawaban dalam pelaksanaan kegiatan fungsi legislasi DPRD Kabupaten Pacitan dijelaskan sebagai berikut :

Dari segi pertanggungjawaban kegiatan penyusunan dan pembahasan Raperda yang telah dilaksanakan kepada masyarakat tidak selalu dilakukan secara rutin pada saat akhir tahun atau pada masa reses kunjungan anggota DPRD Kabupaten Pacitan kepada konstituennya.

Berdasarkan hasil penelitian dan wawancara dengan anggota masyarakat terkait dengan pertanggung jawaban anggota DPRD dalam pelaksanaan tugasnya, berikut penuturan Bapak Wisnu :

*"selama ini kita tidak pernah tahu bagaimana bentuk pertanggung jawaban anggota DPRD kepada kita, apakah bentuknya seperti laporan atau bagaimana. Dan kami juga tidak tahu apakah pertanggung jawaban itu wajib atau tidak untuk disampaikan kepada masyarakat. Adapun yang biasa kami lakukan pada saat kunjungan kerja DPRD ke Desa atau Kecamatan, paling kami hanya mengusulkan untuk diberikan bangunan atau jalan sesuai kebutuhan kami". (wawancara maret 2018).*

Senada dengan penuturan anggota masyarakat tersebut di atas, salah satu anggota masyarakat lain (Bapak Ageng) yang penulis wawancarai mengatakan :

*"paling-paling kami masyarakat sebagai konstituen sifatnya lebih banyak mengusulkan kepada anggota dewan terkait dengan kebutuhan desa atau kecamatan kami untuk di anggarkan di APBD, usulan tersebut kami kemukakan pada saat masa reses atau pada saat musrenbang tingkat desa atau kecamatan. Mengenai pertanggung jawaban Dewan kepada kami selaku masyarakat, selebihnya kami tidak pernah dikasih tahu". (wawancara, maret 2018).*

Ketika kedua pernyataan masyarakat tersebut diatas peneliti konfirmasi kembali kepada salah seorang anggota DPRD yang juga kebetulan anggota Komisi 3 beliau mengatakan bahwa :

*"sesuai dengan peraturan tatib DPRD, bahwa anggota DPRD secara perorangan atau kelompok wajib membuat laporan tertulis atas hasil pelaksanaan pada setiap tugasnya, baik itu berupa kegiatan reses atau kegiatan-kegiatan lainnya". (wawancara, maret 2018).*

Dari beberapa pernyataan infonnan diatas, kelihatan secara jelas bahwa akuntabilitas publik berupa pertanggung jawaban DPRD kepada masyarakat belum baik. Hal ini terlihat dari penuturan masyarakat yang tidak paham tahu bagaimana bentuk pertanggung jawaban setiap pelaksanaan kegiatan anggota DPRD Kabupaten Pacitan. Masyarakat tidak mengerti apakah laporan anggota DPRD tersebut wajib atau tidak untuk disampaikan kepada mereka selaku konstituennya sesuai dengan Peraturan yang ada di DPRD Kabupaten Pacitan.

Dari penjelasan tersebut diatas dan berdasarkan pengamatan langsung serta studi dokumentasi pada Sekretariat DPRD Kabupaten Pacitan ditemukan bahwa laporan setiap kegiatan anggota DPRD wajib untuk dibuat oleh masing-masing anggota dan wajib untuk disampaikan kepada masyarakat di Dapilnya masing-masing. Hal ini telah diatur dalam Peraturan DPRD Kabupaten Pacitan Nomor 1 Tahun 2017 tentang Tata Tertib DPRD Kabupaten Pacitan. Laporan tersebut wajib untuk disampaikan kepada konstituennya, baik itu diminta maupun tidak oleh masyarakat, sehingga masyarakat mengetahui setiap kegiatan anggota DPRD. Berdasarkan observasi, diketahui bahwa pada prakteknya jarang sekali anggota DPRD membuat laporan tertulis. Laporan tersebut biasanya

dibuat oleh staf sekretariat DPRD.

Menurut Gafar (2000:7) bahwa akuntabilitas adalah setiap pemegang jabatan yang dipilih oleh rakyat harus dapat mempertanggung jawabkan kebijaksanaan yang hendak dan telah ditempuhnya. Tidak hanya itu, ia juga harus dapat mempertanggungjawabkan ucapan atau kata-katanya. Dan yang tidak kalah pentingnya adalah perilaku dalam kehidupan yang pernah, sedang bahkan akan dijalannya. Terkait dengan pertanggungjawaban kinerja organisasi DPRD Kabupaten Pacitan tidak sesuai dengan pendapat Gafar tersebut, bahwa anggota DPRD karena dipilih oleh rakyat wajib menyampaikan pertanggungjawabannya kepada rakyat baik itu diminta atau tidak oleh rakyat. Berdasarkan hal tersebut tidak terlalu berlebihan jika dikatakan bahwa akuntabilitas DPRD Kabupaten Pacitan masih rendah.

Dari uraian di atas untuk DPRD Kabupaten Pacitan periode 2014-2019 dapat disimpulkan bahwa dari segi akuntabilitas pelaksanaan fungsi legislasi DPRD belum berjalan dengan baik. Hal ini dapat dilihat ketika DPRD menjalankan fungsi legislasi, kepentingan publik tidak pernah menjadi orientasi utamanya. Disamping itu juga pertanggungjawaban kepada masyarakat masih rendah, yang mana laporan pertanggungjawaban setiap kegiatan anggota DPRD tidak pernah disampaikan kepada konstituennya, baik ketika tidak diminta ataupun diminta oleh masyarakat.

## BAB V

### KESIMPULAN

#### A. Simpulan

Dari hasil temuan lapangan dan pembahasan yang telah dikemukakan, maka dapat disimpulkan :

1. *Responsivitas*, kinerja DPRD Kabupaten Pacitan periode 2014- 2019 dari dimensi responsivitas sudah terlaksana optimal. Dalam hal ini sudah ada beberapa aspirasi masyarakat yang disampaikan kepada DPRD Kabupaten Pacitan telah ditindak lanjuti DPRD dan Pemerintah Daerah dengan menetapkan beberapa Peraturan Daerah. Fungsi DPRD Kabupaten Pacitan sebagai mitra Pemerintah Daerah yaitu harus mampu menjembatani perbedaan kepentingan antara sesama kelompok masyarakat atau antara kelompok tersebut dengan Pemerintah Daerah telah terpenuhi.
2. *Responsibilitas*, Responsibilitas DPRD Kabupaten Pacitan periode 2014-2019 dalam menjalankan fungsi legislasi kurang optimal. Hal ini dapat dilihat pada kegiatan proses penyusunan, pembahasan dan penetapan Raperda menjadi Perda yang dilakukan oleh lembaga DPRD Kabupaten Pacitan belum sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi pemerintahan yang benar, sehingga dalam menjalankan fungsi legislasinya DPRD Kabupaten Pacitan belum sejalan dengan tugas, wewenang dan programnya DPRD.
3. *Akuntabilitas*, dari dimensi akuntabilitas DPRD Kabupaten Pacitan periode 2014-2019 belum berjalan dengan baik.

Hal ini dapat dilihat ketika DPRD menjalankan fungsi legislasi, kepentingan publik tidak pernah menjadi orientasi utamanya. Disamping itu juga pertanggungjawaban kepada masyarakat masih rendah, yang mana laporan pertanggungjawaban setiap kegiatan anggota DPRD tidak pernah disampaikan kepada konstituennya, baik ketika tidak diminta ataupun diminta oleh masyarakat.

## **B. Saran**

Dalam rangka peningkatan kinerja Lembaga Legislatif Daerah khususnya kinerja DPRD Kabupaten Pacitan dalam melaksanakan fungsi legislasinya, ditinjau dari faktor *responsivitas, responsibilitas, dan akuntabilitas*, perlu diadakan perbaikan yakni :

1. Untuk lebih mengoptimalkan lagi responsivitas DPRD, maka anggota DPRD dapat mamaksimalkan masa resesnya atau pada saat musrenbang untuk berkomunikasi dan mendengarkan kebutuhan masyarakat sebagai referensi dalam penyusunan kebijakan daerah.
2. Dalam kegiatan proses penyusunan, pembahasan dan penetapan Raperda menjadi Perda, hendaknya lembaga DPRD Kabupaten Pacitan mempedoman Peraturan Perundang undangan baik itu pusat maupun Peraturan DPRD itu sendiri, sehingga nantinya setiap kegiatan legislasi DPRD sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi pemerintahan yang benar. Dalam menyusun Program Legislasi Daerah, DPRD dapat meningkatkan kemampuannya dengan mengikuti Bimtek atau Diklat khususnya Bidang Legislasi, menyelenggarakan kerja sarna dengan lembaga-lembaga kajian, ataupun jika

memungkinkan DPRD dapat menugaskan staf ahli untuk menunjang kinerjanya.

3. Untuk pertanggungjawaban kegiatannya, sebaiknya anggota DPRD membuat laporan pada setiap akhir kegiatan, setiap semester, laporan tahunan dan laporan akhir masa periode. Laporan tersebut disampaikan kepada masyarakat konstituennya sesuai Dapil atau lebih baik lagi se Kabupaten Pacitan. Disamping itu akan lebih baik jika DPRD Kabupaten Pacitan membuka saluran komunikasi melalui *web* DPR Kabupaten Pacitan untuk mempublikasikan pertanggungjawaban kegiatannya.

**STIE Widya Wiwaha**  
**Jangan Plagiat**

## DAFTAR PUSTAKA

- Anwar, Y. (2006). *Good Governance dalam Rangka Optimalisasi Fungsi dan Peran DPRD, KPK, Jakarta.*
- Bernardin, J. & Russel, E.A.J. (1998). *Human Resource Management : An Experiential Approach.* New York : Harcourt Brace College Publishers.
- Departemen Pendidikan Nasional. (2001). *Kamus Besar Bahasa Indonesia.* Jakarta : Balai Pustaka.
- Dimock, M. E and Dimock, G. O. (1992). *Administrasi Negara : Terjemahan.* Jakarta: Rineka Cipta.
- Dwiyanto, A. (1990). *Penilaian Kinerja Organisasi Publik, Maka/ah dalam Seminar Sehari : Kinerja Organisasi Sektor Puhlik, Kehijakan dan Penerapannya.* Yogyakarta: Fisipol UGM.
- Gaffar, A. (2000). *Politik Indonesia:Transisi Menuju Demokrasi.* Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Imawan, R. (1993 ). *Faktor-faktor Yang Menghamhat Usaha Optimasi Peran Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Dalam Fungsi Legislatif Dalam Sistem Politik Indonesia.* Jakarta : Rajawali Press. Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka
- Keban, Y. T. ( 1995). *Indikator Kinerja Pemerintah Daerah: Pendekatan Manajement dan Kebijakan,* Seminar Sehari Kinerja Organisasi Sektor Publik, Kebijakan dan Penerapan, 20 Mei 1995. Yogyakarta : MAP-UGM
- Marbun, B. N. ( 1994). *DPRD, Pertumbuhan dan cara kerjanya.* Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Moleong. L. J. (2007). *Metodologi Penelitian Kualitatif.* Bandung: PT. Remaja Rosda Karya.
- Narbuka, A (1997). *Metodologi Penelitian.* Jakarta: Bumi Aksara.
- Nasir, M. ( 1988). *Metode Penelitian.* Bandung: Galia Indonesia.
- Nasucha, H. (2004 ). *Re\_fiJrmasi Administrasi Publik : Teori dan Praktek.* Jakarta : Grasindo.
- Pasolong, H. (2008). *Teori Administrasi Publik.* Bandung: Alfabeta.
- Patilima, H. (2005). *Metode Penelitian Kualitatif.* Bandung: Alfabeta.

- Perwira, I. (2006). *Tinjauan Umum Peran dan Fungsi DPRD*, KPK Jakarta
- Prawirosentono, S. (1992). *Kebijakan kinerja karyawan : kiat membangun organisasi kompetitif menjelang perdagangan bebas dunia*. Yogyakarta : BPF
- Rosenbloom, D.H & Kravchuk, RS. (2005). *Public Administration: Understanding Management, Politics, and Laws in The Public Sector*. New York : Mc. Graw. Hill.
- Sanit, A ( 1985). *Perwakilan Politik di Indonesia*. Jakarta : Rajawali Press.
- Siagian, S. P. (2000). *Organisasi, Kepemimpinan dan Prilaku Administrasi*. Jakarta : PT. Gunung Agung. Koleksi Perpustakaan Universitas terbuka
- Sugiyono. (2008). *Memahami Penelitian Kualitatif*. Bandung : Alfabeta.
- Wibawa, S. (2006). *Membangun Birokrasi Berbasis Kinerja*. Jakarta: Bayumedia Publishing.
- Widodo, J. (2006). *Membangun Birokrasi Berbasis Kinerja*. Jakarta: Bayumedia Publishing.
- Zauhar, S. (1996). *Reformasi Administrasi Konsep, Dimensi dan Strategi*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Sekretariat MPR. (2002). *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Jakarta: Sekretariat MPR
- Sekretariat Negara. (2004). *Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*. Jakarta : Sekretariat Negara.
- Sekretariat Negara. (2011). *Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Jakarta : Sekretariat Negara.
- Lembaga Administrasi Negara. (1999). *Keputusan Kepala Lembaga Administrasi Negara Nomor:5891 IX 6Y99. Tentang Pedoman Penyusunan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah*. Jakarta: LAN.
- Sekretariat DPRD. (2014). *Peraturan DPRD Kabupaten Pacitan Nomor 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib DPRD Kabupaten Pacitan*. Sekretariat DPRD.
- Prihantoro, A, 2012. Peningkatan Kinerja Sumber Daya Manusia Melalui Motivasi Disiplin, Lingkungan Kerja dan Komitmen. Jurnal STIA Mathali'ul Falah, Pati.

Teori Pelayanan Publik,

([http://www.academia.edu/12950428/Teori Pelayanan Publik](http://www.academia.edu/12950428/Teori_Pelayanan_Publik))

Nurhadi H. Ekonomi Politik *Coporaso* dan *Levine*, ekonomi politik coporaso dan Levine Tinjauan pada pendekatan-pendekatan ekonomi terhadap politik.

([https://www.kompasiana.com/habsulnurhadi/ekonomi-politik-caporaso-dan-levine-tinjauan-pada-pendekatan-pendekatan-ekonomi-terhadap-politik\\_55280f41f17e617a0b8b456a](https://www.kompasiana.com/habsulnurhadi/ekonomi-politik-caporaso-dan-levine-tinjauan-pada-pendekatan-pendekatan-ekonomi-terhadap-politik_55280f41f17e617a0b8b456a))

– Personal Name Suraji. Teori-teori Ekonomi Politik David P. Levine Personal Name Coporaso, James A. Textbook.

([http://library.fis.uny.ac.id/opac/index.php?p=show\\_detail&id=4347](http://library.fis.uny.ac.id/opac/index.php?p=show_detail&id=4347))

- Chalifal A. Beberapa Pendekatan Teori-teori Ekonomi Politik (*James A. Coporaso dan David P. Levine*)

([https://www.researchgate.net/profile/Chalifal\\_Amri/publication](https://www.researchgate.net/profile/Chalifal_Amri/publication))

STIE Widya Wiwaha  
Jangan Plagiat