

**ANALISIS KINERJA KELEMBAGAAN  
DPRD PROVINSI GORONTALO**

**LAPORAN PENELITIAN**

Oleh:  
**TIM PENELITI**

Ketua : Prof. Dr. Yulianto Kadji, M.Si  
Anggota : 1. Prof. Dr. Asna Aneta, M.Si  
2. Dr. Rosman Ilato, M.Pd  
3. Dr. Arifin Tahir, M.Si  
4. Drs. Maha Atma Kadji, M.Si  
5. Yanti Aneta, M.Si  
6. Hais Dama, SE.,M.Si  
7. Heldy Vani Alam, M.Si  
8. Harun Blongkod, S.Pd.,MSA  
9. Nurdin, M.Si

*Kerjasama* DEWAN PERWAKILAN DAERAH REPUBLIK INDONESIA  
*Dengan* UNIVERSITAS NEGERI GORONTALO

**UNIVERSITAS NEGERI GORONTALO**

**2011**

## HALAMAN PENGESAHAN

- Judul : **ANALISIS KINERJA KELEMBAGAAN  
DPRD PROVINSI GORONTALO**
- Ketua Peneliti : Prof. Dr. Yulianto Kadji, M.Si  
Anggota Tim Peneliti : 1. Prof. Dr. Asna Aneta, M.Si  
2. Dr. Rosman Ilato, M.Pd  
3. Dr. Arifin Tahir, M.Si  
4. Drs. Maha Atma Kadji, M.Si  
5. Yanti Aneta, M.Si  
6. Hais Dama, SE.,M.Si  
7. Hedy Vani Alam, M.Si  
8. Harun Blongkod, S.Pd.,MSA  
9. Nurdin, M.Si
- Tenaga Pendukung : 1. Jamaris Rivai  
2. Indah Yuliani  
3. Nurmawaty Huntoyungo
- Jangka Waktu Penelitian :  
- Mulai : 8 April 2011  
- Akhir : 8 Agustus 2011
- Biaya Penelitian : Rp 100.000.000,-  
(*Seratus Juta Rupiah*)
- Sumber Dana : Dewan Perwakilan Daerah  
Republik Indonesia (DPD – RI) T.A 2011.

MENGETAHUI:  
Rektor Univ. Neg. Gorontalo,

Gorontalo, 8 Agustus 2011  
Ketua Peneliti,

**Dr. H. Syamsu Qamar Badu, M.Pd**  
NIP. 19621224 198703 1 002

**Prof. Dr. Yulianto Kadji, M.Si**

## KATA PENGANTAR

Puji Syukur Alhamdulillah patut dipanjatkan kepada Yang Maha Besar Ilahi Allah SWT, karena hanya atas izin dan kuasa-Nyalah maka penelitian yang diformulasi dengan judul : **“ANALISIS KINERJA KELEMBAGAAN DPRD PROVINSI GORONTALO”** dapat diselesaikan dalam waktu empat bulan (April – Agustus 2011).

Penelitian ini bertujuan mengetahui dan mendeskripsikan tentang kinerja kelembagaan serta mengetahui dan mendeskripsikan faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja kelembagaan DPRD Provinsi Gorontalo dalam era otonomi daerah.

Peneliti menyadari sepenuhnya, bahwa selesai pelaksanaan penelitian ini tak luput dari dukungan dari semua pihak, untuk itulah kami mengucapkan terima kasih yang setulus-tulusnya kepada yang terhormat:

1. Ketua Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia atas kepercayaannya dalam menjalin kersajama yang saling bersinergi dengan Universitas Negeri Gorontalo dalam pelaksanaan penelitian ini.
2. Ketua Panitia Perancang Undang-Undang (PPUU) Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia atas dukungan kerjasama dalam rangka suksesnya pelaksanaan penelitian ini.
3. Ketua DPRD Provinsi Gorontalo atas dukungan sebagai objek dan lokasi penelitian.
4. Rektor Universitas Negeri Gorontalo yang telah memberikan kepercayaan kepada Tim Peneliti dalam melaksanakan penelitian ini.

Akhirul-qalam, laporan penelitian ini disusun sebagai wujud bentuk tanggungjawab Tim Peneliti kepada Panitia Perancang Undang-Undang (PPUU) Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia.

Billahit taufiq walhidayah,  
Wassalamu'alaikum wr.wb.

Gorontalo, 8 Agustus 2011  
Ketua Tim Peneliti,

**Prof. Dr. Yulianto Kadji, M.Si**

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PENGESAHAN .....	ii
KATA PENGANTAR .....	iii
DAFTAR ISI .....	iv
BAB I      PENDAHULUAN .....	1
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Permasalahan .....	4
C. Tujuan dan Manfaat Penelitian .....	4
BAB II     KERANGKA TEORI .....	6
A. Landasan Teori .....	6
B. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kinerja DPRD .....	23
C. Definisi Operasional .....	29
BAB III    METODE PENELITIAN .....	31
A. Lokasi dan Waktu Penelitian .....	31
B. Tipe Penelitian .....	31
C. Sumber Data .....	31
D. Teknik Pengumpulan Data .....	32
E. Teknik Analisa Data .....	33
BAB IV    DESKRIPSI DPRD PROVINSI GORONTALO .....	35
BAB V     TEMUAN PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....	51
A. Temuan Penelitian .....	51
1. Kinerja Kelembagaan DPRD Provinsi Gorontalo .....	51
2. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kinerja Kelembagaan DPRD Provinsi Gorontalo .....	62
B. Pembahasan .....	65
BAB VI    PENUTUP .....	70
A. Kesimpulan .....	70
B. Rekomendasi .....	70
DAFTAR PUSTAKA .....	72

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Era reformasi memberikan perubahan yang sangat signifikan bagi kehidupan politik dan demokrasi di Indonesia. Era yang membuka keran demokrasi serta memberi ruang gerak yang semakin lapang bagi seluruh lapisan masyarakat untuk berkontribusi dalam proses politik dan demokrasi. Hal ini ditandai dengan munculnya keberanian rakyat untuk menyampaikan pendapatnya, mengajukan aspirasinya serta turut serta dalam membahas berbagai permasalahan yang ada. Kebebasan ini tidak mungkin terwujud pada era sebelumnya era orde baru. Era reformasi terkadang dipersepsikan sebagai era kebebasan, yang jika tidak diatur dan dilakukan melalui mekanisme politik dan demokrasi yang ideal tentu menjadi kebablasan dan pada akhirnya akan merusak sendi-sendi kehidupan berpolitik dan demokrasi dalam suatu negara, sebagaimana semakin terindikasi sekarang ini.

Substansi demokrasi adalah adanya keterlibatan (partisipasi) rakyat baik dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan publik maupun dalam melakukan kontrol terhadap segala aktivitas pemerintah. Banyaknya tuntutan masyarakat yang diaspirasikan melalui DPRD selama kurang lebih satu dasawarsa ini merupakan fenomena yang mengindikasikan tumbuhnya demokratisasi di era reformasi. DPRD, sebagai institusi representasi rakyat, memiliki tanggung jawab dalam hal memperhatikan, memahami dan memperjuangkan apa yang menjadi aspirasi masyarakat yang diwakilinya.

Salah satu prinsip dasar otonomi daerah yang tertuang dalam UU Nomor 32 tahun 2004 bahwa penyelenggaraan otonomi daerah adalah dalam rangka peningkatan peran dan fungsi badan legislatif daerah. Dalam UU Pemerintahan Daerah tersebut telah ditetapkan bahwa posisi DPRD sejajar dengan pemerintah daerah, dan bukan sebagai bagian (*subordinasi*) dari pemerintah daerah sebagaimana yang berlaku sebelumnya pada era UU Nomor 5 tahun 1974, era orde baru.

Pasal 1 ayat (4) UU No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Selanjutnya Pasal 41 UU No 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah, DPRD di samping pemerintah daerah, mempunyai peran yang sangat besar dalam mewarnai jalannya pemerintahan daerah otonom. Dengan peran yang demikian itu, aspek responsibilitas dalam pelaksanaan tugas menjadi salah satu faktor penentu dalam memaknai dan memberikan manfaat terhadap jalannya pemerintahan di daerah guna mewujudkan masyarakat yang sejahtera dan berdaulat.

Pemahaman ini sekaligus menyajikan pandangan bahwa lembaga legislatif perlu terus mengembangkan dirinya, yang tentunya tidak bisa terlepas dari dinamika kualitas infrastruktur politik, hubungan dengan lembaga lainnya dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kompleksitas permasalahan dalam penyelenggaraan pembangunan, pelayanan publik dan penyelenggaraan pemerintahan lainnya, berimplikasi pada semakin beratnya tanggung jawab DPRD dalam menyelenggarakan tugas dan fungsinya, dan oleh

karenanya, langkah penguatan peran DPRD, baik dalam proses legislasi, penganggaran maupun pengawasan atas penyelenggaraan pembangunan dan pemerintahan daerah merupakan suatu hal yang urgensial.

Permasalahannya sekarang adalah sejauhmana peran dan fungsi DPRD tersebut terwujud dalam era reformasi yang telah belangsung dalam kurun waktu yang tidak kurang dari satu dasawarsa ini. Bagaimana pula kinerja lembaga DPRD dalam kaitannya dengan tugas dan fungsinya dalam penyelenggaraan otonomi daerah saat ini.

Dari diskusi-diskusi publik seringkali terungkap adanya kelemahan-kelemahan dalam penyelenggaraan fungsi-fungsi DPRD antara lain kurangnya kemampuan institusi ini dalam melaksanakan fungsinya sebagai mitra yang seimbang dan efektif bagi pemerintah daerah, di mana peran eksekutif masih cukup dominan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, sering kali terlalu jauh mencampuri urusan-urusan atau bidang tugas eksekutif, oleh karenanya cenderung menyimpang dari fungsi utamanya sebagai penyelenggara fungsi legislatif. Masalah lainnya yang pernah muncul ialah adanya peran para anggota DPRD yang berlebihan dan dapat mengganggu aktivitas pemerintahan sehari-hari, akibatnya posisi peran legislatif dan eksekutif yang ideal dalam konsepsi *check and balances*, menjadi tidak efektif.

Terlepas dari berbagai permasalahan institusi DPRD terkait dengan penyelenggaraan tugas dan fungsinya tersebut, sulit untuk menafikan bahwa keberhasilan penyelenggaraan pembangunan di daerah tidak lepas dari peran dan fungsi DPRD. Demikian pula halnya di Provinsi Gorontalo dalam usianya yang telah mencapai satu dasawarsa ini, baik dalam penyelenggaraan

pemerintahan daerah maupun pembangunan daerah tidak terlepas dari peran dan fungsi DPRD Provinsi Gorontalo.

Peran DPRD Provinsi Gorontalo dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah maupun pembangunan daerah di wilayah ini antara lain ditunjukkan dengan banyaknya aspirasi masyarakat yang langsung disampaikan kepada DPRD Provinsi Gorontalo. Peran lainnya ditunjukkan oleh produktivitas lembaga legislatif ini bersama pihak eksekutif dalam hal penyusunan dan penetapan Peraturan Daerah.

Berangkat dari peran dan fungsi DPRD Provinsi Gorontalo dalam penyelenggaraan pemerintahan dan daerah, tim peneliti termotivasi untuk melakukan analisis terhadap kinerja Kelembagaan DPRD Provinsi Gorontalo.

## **B. Permasalahan**

Pertanyaan penelitian yang hendak dijawab dalam penelitian ini adalah:

- (a) Bagaimana kinerja kelembagaan DPRD Provinsi Gorontalo dalam era otonomi daerah.
- (b) Faktor-faktor apa yang mempengaruhi kinerja DPRD Provinsi Gorontalo dalam era otonomi daerah.

## **C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah :

- (a) Mengetahui dan mendeskripsikan kinerja kelembagaan DPRD Provinsi Gorontalo dalam era otonomi daerah.
- (b) Mengetahui dan mendeskripsikan faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja DPRD Provinsi Gorontalo dalam era otonomi daerah.



Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah :

- (a) Manfaat akademis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih dan kontribusi pemikiran terhadap kinerja kelembagaan dalam perspektif administrasi publik.
- (b) Manfaat praktis, sebagai kontribusi pemikiran dan bahan informasi guna memahami persoalan penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam kerangka otonomi daerah, khususnya berkaitan dengan kinerja DPRD sebagai lembaga legislatif di daerah.

## BAB II

### KERANGKA TEORI

#### A. Landasan Teori

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

##### 1. Desentralisasi dan Otonomi Daerah

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

Rondinelli (1983, 69) mengemukakan, desentralisasi perlu dipilih dalam penyelenggaraan pemerintahan pembangunan, karena melalui desentralisasi akan dapat meningkatkan efektivitas dalam membuat

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

Apabila dilihat dari sisi hubungan kerja, sistem penyelenggaraan model ini akan lebih mendekatkan, mengakrabkan dan mempererat hubungan antara masyarakat dengan para pejabat, staf pelaksana dan hal ini akan memungkinkan mereka akan mendapatkan informasi yang lebih baik, yang diperlukan dalam proses perumusan rencana pembangunan dari pada apa yang mereka peroleh bila hanya menunggu di kantor pusat saja.

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

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

Barkley (1978 : 2) mengemukakan bahwa desentralisasi dipandang dapat mendorong pengambilan keputusan yang lebih cepat dan lebih luas atau dengan kata lain memberi dukungan yang lebih konstruktif di dalam proses pengambilan keputusan. Sedangkan Mc. Gregor (1966 : 3) menegaskan, jika kita dapat menekan pengambilan keputusan dalam organisasi ke tingkat yang lebih rendah, maka kita akan cenderung memperoleh keputusan-keputusan yang lebih baik. Desentralisasi bukan saja akan dapat memperbaiki kualitas dari keputusan-keputusan yang diambil, tetapi juga akan dapat memperbaiki kualitas daripada pengambilan keputusan, karena orang cenderung untuk tumbuh dan berkembang secara lebih cepat manakala mereka dimotivasi secara efektif dan ini bisa terjadi jika kewenangan pengambilan keputusan didesentralisasikan. Hal demikian tadi harus menerapkan azas desentralisasi yang berarti pengambilan keputusan pada tingkat bawah organisasi dipandang sebagai cara terbaik untuk melahirkan keputusan-keputusan yang lebih sesuai dengan kepentingan organisasi besar.

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

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

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

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan

Daerah, dikemukakan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan

kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pemberian kewenangan otonomi kepada daerah didasarkan kepada asas desentralisasi dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab.

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

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

32 tahun 2004 adalah pelaksanaan otonomi daerah harus dapat meningkatkan peran dan fungsi legislatif daerah, sehingga UU ini memberikan hak dan kewenangan yang cukup luas kepada DPRD agar dapat berfungsi sebagaimana mestinya.

## 2. Kinerja Organisasi

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

Secara etimologis, asal kata *performance* menurut Prawirosentono (dalam Sinambela *et al*, 2006:136), bahwa:

*Performance* berasal dari kata “*to perform*”, mempunyai beberapa masukan (*entries*): (1) Melakukan, menjalankan, dan melaksanakan; (2) Memenuhi atau menjalankan kewajiban suatu nazar; (3) Menggambarkan karakter dalam suatu permainan; (4) Menggambarkannya dengan suara atau alat musik; (5) Melaksanakan atau menyempurnakan tanggung jawab; (6) Melakukan suatu kegiatan dalam suatu permainan; (7) Memainkan (pertunjukan) musik; dan (8) Melakukan sesuatu yang diharapkan oleh seseorang atau mesin.

Selanjutnya menurut Sinambela *et al* (2006:136) hanya empat saja dari delapan masukan tersebut yang relevan dengan kinerja yaitu (1) melakukan, (2) memenuhi atau menjalankan suatu nazar, (3) melaksanakan suatu tanggung jawab, dan (4) melakukan sesuatu yang diharapkan oleh seseorang. Dari masukan tersebut maka menurut Sinambela *et al* (2006:136), bahwa kinerja adalah melakukan suatu kegiatan dan menyempurnakan pekerjaan tersebut sesuai dengan tanggung jawabnya sehingga dapat mencapai hasil sesuai dengan yang diharapkan.

Kinerja individu adalah hasil kerja karyawan baik dari segi kualitas maupun kuantitas berdasarkan standar kerja yang telah ditentukan (Mangkunegara 2006:16). Baso (*dalam* Marzuki, 2006:237) mengemukakan, bahwa: “Kinerja adalah suatu hasil di mana orang atau sumber-sumber dan pada lingkungan kerja tertentu secara bersama membawa hasil akhir yang didasarkan tingkat mutu dan standar yang telah ditetapkan.”

Pendapat lain dikemukakan oleh Mahsun (2006:25), bahwa: “Kinerja (*performance*) adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dalam *strategic planning* suatu organisasi. Istilah kinerja sering digunakan untuk menyebut prestasi atau tingkat keberhasilan individu atau kelompok individu.”

Prawirosentono (1999:1) mengemukakan: “...media massa Indonesia memberi padanan kata dalam bahasa Inggris untuk istilah kinerja tersebut, yaitu ‘*performance*’.” Selanjutnya Prawirosentono (1999:2) mengemukakan pula, bahwa:

”Performance 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 dan etika”.

Dari definisi kinerja oleh para ahli jelas, bahwa penekanan pengertian konsep kinerja tidak hanya pada prestasi kerja atau hanya pada cara kerja mencapai hasil, tetapi melingkupi keduanya. Kinerja suatu organisasi dapat dikatakan baik jika kedua unsur tersebut baik, akan tetapi jika salah satu dari kedua unsur tersebut buruk, maka kinerja menjadi buruk pula.

Misalnya, ‘prestasi’ (hasil) yang diperoleh oleh suatu organisasi tergolong



luar biasa, namun jika 'cara kerja' perolehan hasil tersebut melanggar peraturan (misalnya penyelundupan bahan baku, manipulasi pajak, penindasan hak-hak karyawan, merusak lingkungan, praktek KKN bagi pemerintah, dsb.), melanggar etika/moral (misalnya terdapat unsur pornografi, penyalahgunaan Narkoba, dsb.) dapat dikatakan bahwa organisasi tersebut memiliki kinerja yang buruk. Demikian pula sebaliknya, meskipun cara kerja atau proses pencapaian tujuan dilaksanakan dengan baik tetapi hasil/prestasi yang diperoleh buruk maka kinerja menjadi buruk pula.

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

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

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

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

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

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

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

a. Produktivitas

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

b. Kualitas Layanan

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

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

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

mempelajari tugas, jumlah promosi yang pernah dilampaui, rating kelompok serta rating atasan, sehingga pengukuran/penilaian kinerja merupakan proses mencatat dan mengukur pencapaian pelaksanaan kegiatan dalam arah pencapaian misi (*mision accomplishment*) melalui hasil-hasil yang ditampilkan berupa produk, jasa, ataupun suatu proses.

Prinsip-prinsip pemilihan ukuran kinerja menurut Johson dan Levin (ibid) adalah:

“Evaluasi kembali ukuran yang ada, pengukuran harus memotivasi tim kerja untuk pencapaian tujuan (*Goal-driven Teamwork*), mengukur kegiatan yang penting, tidak hanya hasil keseluruhan, proses pengukuran merupakan perangkat yang terintegrasi, fokus pengukuran harus melibatkan akuntabilitas publik”.

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

Pasal 40 UU No 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Selanjutnya dalam pasal Pasal 41 UU No 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Dalam menjalankan fungsinya tersebut, dalam Pasal 42 ayat (1) UU No 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang:

- (a) membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
- (b) membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah;
- (c) melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah;
- (d) mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD kabupaten/kota;
- (e) memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah;
- (f) memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
- (g) memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;
- (h) meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- (i) membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah;
- (j) melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah;
- (k) memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Selanjutnya pada ayat (2) pasal 42 ayat (1) UU No 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa selain tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya DPRD memiliki hak-hak sebagaimana tercantum dalam Pasal 43 UU Nomor 32 Tahun 2004 meliputi :

- a. interpelasi;
- b. angket; dan
- c. menyatakan pendapat.

Pemberian hak-hak yang luas kepada DPRD, merupakan suatu

petunjuk bahwa upaya demokratisasi pemerintahan daerah diharapkan

makin menunjukkan bentuk yang lebih nyata, serta makin memperjelas arah pengembangan kapasitas dan kapabilitas DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah.

Dari uraian hak, tugas dan kewenangan serta kewajiban yang dimiliki oleh DPRD tersebut, maka hal ini menunjukkan bahwa DPRD sebagai wakil rakyat dituntut untuk selalu berkomunikasi dengan rakyat yang diwakilinya, agar mampu menyerap keinginan masyarakat dan mengetahui permasalahan-permasalahan yang ada dan dihadapi oleh masyarakat. Oleh karena itu, secara umum peran dan fungsi yang diemban oleh lembaga legislatif daerah sebagaimana tercantum dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 dapat dirumuskan ke dalam 3 kategori, yakni :

a. 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 Politica*" yang ditawarkan oleh Montesquei (Thaib, 2001 ; 44), dengan memisahkan kekuasaan ke dalam tiga bidang kekuasaan, yakni eksekutif, legislatif dan yudikatif. Lebih lanjut, konsep *Trias Politica* menghendaki terciptanya suasana "*Check and balances*" karena masing-masing organ kekuasaan dapat saling mengawasi, saling menguji, sehingga tidak mungkin organ-organ kekuasaan itu melampaui batas kekuasaan yang telah ditentukan, atau dengan kata lain terdapat perimbangan kekuasaan antar lembaga-lembaga tersebut.

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. Di samping 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).

- a. Bahwa 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 di atas, 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.

#### b. Fungsi Pengawasan

Bertitik tolak dari 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 perumusan 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 dari 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.

#### c. Fungsi Anggaran

Dalam UU Nomor 32 Tahun 2004, terdapat ketentuan yang mengatur tentang hubungan antara eksekutif dan legislatif, khususnya dibidang anggaran (Pasal 18 e). 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 permulaan tahun anggaran, kecuali melakukan perubahan-perubahan.

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

## **B. Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Kinerja DPRD**

Kinerja lembaga legislatif di dalam sistem politik merupakan cermin dari kadar terlaksananya kehidupan bernegara yang demokrasi, sehingga kajian terhadap faktor-faktor yang berpengaruh terhadap kinerja lembaga ini menjadi sesuatu yang penting, mengingat tugas pokok dan fungsi yang diemban oleh lembaga legislatif daerah di era otonomi saat ini sangat besar. Johnson dan Levin (ibid) menyatakan bahwa ada 2 (dua) macam faktor yang dapat mempengaruhi kinerja seseorang, yaitu:

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

Melemahnya peran lembaga legislatif daerah sebagaimana mestinya sesuai dengan harapan masyarakat, disebabkan oleh 2 (dua) faktor utama. Kedua faktor penyebab itu adalah faktor internal dan faktor eksternal. Fried (1966) mengajukan 10 faktor yang menghambat berfungsinya lembaga politik, termasuk di dalamnya lembaga legislatif daerah (DPRD). Faktor-faktor tersebut meliputi : informasi, keahlian, *social power*, popularitas, legitimasi,

kepemimpinan, kekerasan (*violence*), peraturan (*rules*), *economic power*, *man power* dan jabatan (*office*). Sedangkan Curtis (1978) mengidentifikasi beberapa sumber kelemahan badan legislatif, yang meliputi kekurangan fasilitas kerja, kekurangan sarana penelitian dan kepustakaan, kekurangan tenaga sekretariat dan kurangnya spesialisasi komisi-komisi yang ada di lembaga tersebut.

Sementara itu, Imawan (1993, 79) mengklasifikasikan faktor-faktor yang dapat menghambat anggota legislatif dalam melaksanakan fungsinya antara lain :

a. Peraturan Tata Tertib

Tujuan diciptakannya sebuah peraturan adalah agar tugas-tugas yang dijalankan dapat dilaksanakan secara tertib dan efisien. Namun, bila peraturan itu terlalu detail, hal ini dapat menghambat pelaksanaan satu tugas. Peraturan tata tertib yang terlalu detail inilah yang menjerat para anggota legislatif untuk melaksanakan tugasnya.

b. Data dan Informasi

Hal yang paling menonjol dalam topik ini adalah terlambatnya anggota legislatif dalam memperoleh data dan informasi yang diperlukan dibandingkan pihak eksekutif. Kondisi ini dapat dimaklumi, sebab pihak eksekutiflah yang bergelut dengan masalah pemerintahan sehari-hari. Selain itu, untuk memutuskan satu tindakan/kebijakan yang sifatnya kolektif organisasi, jauh lebih sulit dibandingkan pada pihak eksekutif, mengingat banyaknya kepentingan yang ada dalam lembaga legislatif sehingga perlu adanya *bargaining* para anggota/keompok.

c. Kualitas Anggota Legislatif

Secara formal, kualitas teknis anggota legislatif mengalami peningkatan, akan tetapi hal ini tidak berimplikasi secara signifikan terhadap peningkatan kinerja anggota legislatif. Persoalannya terpulang pada tekad dan mental anggota legislatif untuk benar-benar mewakili rakyat.

Sejalan dengan pendapat di atas, Thaib (2000, 65) mengemukakan bahwa paling tidak faktor-faktor internal dan eksternal yang berpengaruh terhadap kinerja anggota legislatif dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, adalah :

a. Faktor Internal

1) Peraturan Tata Tertib

Mekanisme kerja intern lembaga legislatif diatur oleh sebuah peraturan Tata Tertib. Peraturan Tata Tertib ini dipandang terlalu rumit sehingga mengakibatkan para anggota legislatif sukar untuk melaksanakan tugasnya serta berperan lebih besar. Sebagai ilustrasi, penggunaan hak yang dimiliki oleh DPRD baru dapat dilaksanakan apabila diusulkan oleh sekurang-kurangnya 20 orang anggota yang berasal paling tidak dari 2 (dua) fraksi. Masalah yang muncul kemudian adalah *Pertama* jumlah minimal anggota legislatif untuk melaksanakan hak tersebut adalah terlalu besar, sebab cukup sulit untuk menghimpun pendukung sejumlah 20 orang. *Kedua* adalah keharusan terlibatnya paling tidak 2 (dua) fraksi. Ketentuan ini dapat menggagalkan pelaksanaan hak-hak DPRD jika hanya ada satu fraksi yang menginginkan penggunaan hak yang dimiliki oleh DPRD. Penolakan fraksi lain adalah suatu hal yang wajar karena setiap fraksi ingin agar penggunaan hak-hak tersebut berasal dari

fraksinya sendiri. Kompetisi yang tidak sehat seperti ini, menurut Maswadi Rauf (ibid, 66) akan menghambat penggunaan hak-hak DPRD.

## 2) Kualitas Anggota

Faktor kualitas anggota merupakan faktor penting dalam mengoptimalkan peran lembaga legislatif. Peran yang lebih besar dari lembaga ini tidak akan mungkin dicapai bila para anggota lembaga tersebut tidak mempunyai kemampuan untuk itu. Kualitas anggota DPRD selama ini berada di bawah kualitas eksekutif, sehingga anggota DPRD belum sepenuhnya dapat mengimbangi kemampuan pemerintah untuk melaksanakan fungsinya. Kualitas dalam konteks ini ditinjau dari segi karier politik (pengalaman) dan segi pendidikan formal.

## 3) Sarana dan Anggaran

Keterbatasan dana yang tersedia bagi DPRD dapat menghambat pengembangan sarana penunjang yang diperlukan bagi kelancaran kerja institusi ini. Sarana penunjang yang dimaksud adalah ruang kerja bagi setiap anggota dan staff ahli yang berkemampuan. Sarana lain yang juga diperlukan adalah pelayanan informasi yang akan menyediakan berbagai informasi yang diperlukan oleh para anggota, sehingga tanpa informasi yang memadai dan mudah diperoleh, maka para anggota legislatif akan mengalami kesulitan dalam membahas berbagai masalah dengan mitra kerjanya.

## 4) Faktor penghambat lain yang dapat dimasukkan dalam faktor internal ini adalah tradisi dan kejadian dalam sejarah lembaga legislatif selama ini terutama setelah kembali ke UUD 1945 yang menempatkan DPRD pada posisi lemah apabila berhadapan dengan pemerintah.

## b. Faktor Eksternal

### 1) Sistem Pemilihan

Sebagaimana kita ketahui bahwa dalam sistem politik Indonesia, para calon anggota legislatif adalah calon-calon yang diajukan oleh organisasi politik mereka masing-masing. Mekanisme semacam ini, telah banyak memunculkan tokoh-tokoh masyarakat karbitan, sehingga kadangkala pemilih tidak tahu dan tidak mengenal calon-calon yang diajukan.

Dengan demikian sistem pemilihan yang dianut belum sepenuhnya mendukung munculnya anggota legislatif yang berbobot dan berkualitas.

Selanjutnya dominasi pimpinan organisasi sosial politik yang mempunyai anggota di lembaga legislatif melalui fraksinya membuat anggota legislatif kurang bebas melaksanakan tugasnya. Kondisi ini mengakibatkan para anggota legislatif merasa lebih dekat dengan pimpinan organisasi sosial politiknya dibandingkan dengan rakyat pemilih.

### 2) Latar Belakang Sejarah dan Iklim Politik yang Berlaku

Dalam sistem politik Indonesia, dominasi eksekutif terhadap legislatif sangat kuat. Hal ini dapat dilihat sejak Proklamasi Kemerdekaan hingga Jaman Orde Baru, puncaknya terjadi pada saat dibubarkannya konstituante hasil Pemilu 1955 oleh Presiden Soekarno pada tanggal 5 Juli 1959. Di samping itu, sistem ketatanegaraan kita memang menghendaki hal semacam itu, sebagaimana ditunjukkan pada pasal 4 (1) UUD 1945, yang menegaskan bahwa “Presiden memegang kekuasaan pemerintahan”, sehingga dengan demikian, Presiden

(eksekutif) memegang peranan yang sentral penyelenggaraan kehidupan negara.

Dalam konteks legislatif daerah (DPRD), kondisi di atas didasarkan pada UU Nomor 5 Tahun 1974, khususnya pasal 80 yang menyatakan bahwa Kepala Daerah mempunyai kekuasaan yang lebih bila dibandingkan dengan kekuasaan DPRD, sebab UU ini menganut dualisme peranan Kepala Daerah, yakni Kepala Daerah karena jabatannya juga merangkap sebagai Kepala Wilayah yang merupakan wakil pemerintah pusat di Daerah.

### 3) Masih Kurangnya Kesadaran terhadap Amanat Konstitusi

Dalam penjelasan UUD 1945 ditegaskan "... yang penting dalam pemerintahan dan dalam hal hidupnya Negara ialah semangat, semangat para penyelenggara Negara, semangat para pemimpin pemerintahan ..."

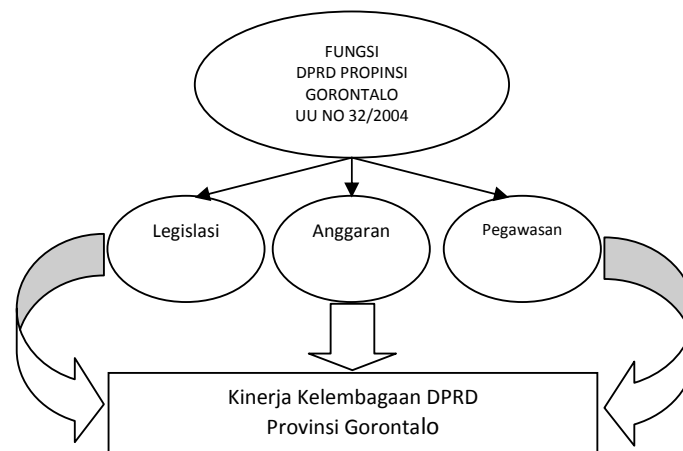
Dalam kenyataannya, pihak eksekutif belum sepenuhnya mendukung hubungan kerja dengan legislatif, di mana selama ini suara lembaga legislatif sering tidak diperhatikan dengan sungguh-sungguh oleh pihak eksekutif, sehingga kondisi semacam ini bertentangan dengan semangat kekeluargaan yang diamanatkan oleh konstitusi, karena lembaga legislatif merupakan partner eksekutif, maka saran-saran yang diberikan oleh lembaga legislatif hendaknya diperhatikan oleh pihak eksekutif.

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



pengalaman serta sarana dan prasarana. Sedangkan faktor eksternal terdiri atas mekanisme sistem pemilihan umum serta keserasian hubungan antara eksekutif dan legislatif sistem penyelenggaraan pemerintahan.

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



### C. Definisi Operasional

Variabel yang menjadi obyek kajian dalam penelitian ini adalah kinerja organisasi/kelembagaan DPRD Provinsi Gorontalo dalam pelaksanaan Otonomi Daerah diukur dengan menggunakan instrumen penyelenggaraan fungsi DPRD Provinsi Gorontalo dalam kedudukannya sebagai lembaga legislatif daerah sesuai dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 yakni sebagai berikut:

- a. Fungsi Legislasi diukur melalui indikator pelaksanaan hak inisiatif, pelaksanaan penetapan Peraturan Daerah dan pelaksanaan penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
- b. Fungsi Anggaran diukur dengan menggunakan indikator-indikator pelaksanaan hak pengajuan usul perubahan anggaran, responsivitas anggota Dewan terhadap kebutuhan daerah dan kondisi masyarakat dikaitkan dengan anggaran dan keuangan daerah.
- c. Fungsi Pengawasan diukur dengan menggunakan indikator-indikator pelaksanaan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan-peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, dan pelaksanaan pengawasan terhadap APBD.

## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **A. Lokasi dan Waktu Penelitian**

Lokasi penelitian dilakukan pada Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi Gorontalo, yang beralamat di puncak Kelurahan Botu Kota Gorontalo Provinsi Gorontalo. Waktu penelitian direncanakan selama 4 (empat) bulan yaitu mulai Bulan Mei sampai dengan Agustus 2011.

#### **B. Tipe Penelitian**

Untuk memperoleh pemahaman yang jelas dan mendalam tentang objek penelitian ini yakni menyangkut kinerja kelembagaan DPRD Propinsi Gorontalo, maka tipe penelitian yang digunakan adalah penelitian kualitatif. Menurut Usman dan Akbar (2001) bahwa tujuan penelitian kualitatif adalah bukan mendapatkan hubungan antara variabel namun hanya mencari makna (*verstehen*). Menurut Surakhmad (1985) bahwa penggambaran secara tepat suatu gejala dalam penelitian kualitatif, pelaksanaannya tidak terbatas hanya sampai pada pengumpulan data dan penyusunan data saja tetapi harus meliputi analisa data dan interpretasi tentang arti dari data tersebut.

#### **C. Sumber Data**

Arikunto (2007) mengemukakan bahwa, “Yang dimaksud dengan sumber data dalam penelitian yakni subyek dari mana data dapat diperoleh.” Data yang digunakan dalam penelitian ini yakni data yang diperoleh dari sumber yang dapat dipercaya keabsahannya.

Sumber data dalam penelitian ini terbagi atas:

- (1) Sumber data primer, dalam penelitian ini pihak yang dijadikan informan yaitu Pimpinan DPRD, Pimpinan dan anggota Komisi di DPRD Provinsi Gorontalo yang dipandang representatif dan objektivitas jawabannya dapat dipertanggungjawabkan secara akademik.
- (2) Sumber data sekunder, yaitu berbagai dokumen tentang yang berhubungan dengan subjek dan objek penelitian yang dapat diperoleh di Sekretariat DPRD Provinsi Gorontalo dan institusi terkait lainnya.

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

Data yang digunakan dalam penelitian ini diperoleh melalui:

##### **1. Dokumentasi**

Dokumentasi adalah setiap bahan yang tertulis atau film yang dipersiapkan untuk penelitian, pengujian suatu peristiwa atau record maupun yang tidak dipersiapkan untuk itu (Maleong, 2007). Studi dokumentasi dilakukan untuk mendapatkan data berupa dokumen-dokumen yang berhubungan dengan kinerja kelembagaan DPRD Provinsi Gorontalo serta informasi lainnya yang dibutuhkan dalam penelitian ini.

##### **2. Tehnik Wawancara Mendalam**

Tehnik wawancara mendalam dimaksudkan untuk mengumpulkan data primer yang dilakukan melalui wawancara secara mendalam (*indepth interview*) dengan memakai pedoman wawancara (*interview guide*) di mana peneliti sebagai instrumen utama.

### 3. Observasi

Observasi dilaksanakan dengan melakukan pengamatan secara langsung terhadap objek penelitian, dengan maksud memperoleh gambaran empirik mengenai objek yang diamati. Hasil dari observasi ini dapat mempermudah dalam menjelaskan keterkaitan dari fenomena-fenomena tentang kinerja kelembagaan DPRD Provinsi Gorontalo.

### **E. Teknik Analisa Data**

Menurut Sugiyono (2005) data kualitatif ialah data yang dinyatakan dalam bentuk kata-kata, kalimat dan gambar. Hal ini dilakukan untuk mengetahui bagaimana kinerja kelembagaan DPRD Propinsi Gorontalo. Adapun langkah-langkah untuk menganalisis data dilakukan dengan tahapan-tahapan sebagai berikut :

- (1) Mengedit data penelitian di lapangan, yaitu setiap data yang terkumpul pengeditan langsung dilakukan.
- (2) Melakukan reduksi data dengan membuat abstraksi dalam usaha membuat rangkuman data.
- (3) Mengkategorikan satuan-satuan yang menyangkut sumber, informan, serta memilah-milah menjadi kategori tertentu yang disusun atas dasar pikiran, intuisi, pendapat dan kriteria tertentu.
- (4) Penafsiran data, yaitu setiap data yang terkumpul langsung dilakukan penafsiran data tersebut sehingga pada setiap data yang terkumpul peneliti berusaha agar dapat dijadikan data yang bermakna.

- (5) Menguji keabsahan data. Sebagaimana dalam penelitian kualitatif dan kuantitatif seperti kredibilitas dan validitas, peneliti melakukan peninjauan ulang di lapangan pada waktu dan situasi berbeda.
- (6) Mengambil kesimpulan, yaitu dengan berupaya mencari makna data yang dikumpulkan dan dianalisis.

## **BAB IV**

### **DESKRIPSI DPRD PROVINSI GORONTALO**

Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat di daerah, baik kabupaten/kota maupun provinsi, dalam kerangka pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila. Keanggotaan DPRD Provinsi Gorontalo Periode tahun 2009-2014 sekarang ini adalah hasil Pemilihan Umum tahun 2009. Pemilu tahun 2009 merupakan pemilu yang ketiga yang dilaksanakan di era reformasi ini yakni setelah pemilu pertama era reformasi tahun 1999, dan pemilu kedua yakni pada tahun 2004.

DPRD Provinsi Gorontalo, sesuai fungsinya merupakan representasi dari rakyat Provinsi Gorontalo yang berjumlah kurang lebih 1 juta jiwa. Dari jumlah penduduk Provinsi Gorontalo tersebut, sebanyak 564.627 jiwa merupakan wajib pilih terdaftar yang telah berpartisipasi dalam pemilu Tahun 2009 yang lalu.

Pemilu tahun 2009 di Provinsi Gorontalo yang lalu telah dilaksanakan dengan baik oleh penyelenggara Pemilu yakni KPUD Provinsi Gorontalo, KPUD Kabupaten/Kota se-Provinsi Gorontalo, Panwaslu, Pemerintah Daerah, serta badan-badan terkait lainnya. Penyelenggaraan Pemilihan Umum tentunya dilaksanakan dengan maksud untuk memilih Wakil-wakil Rakyat yang mampu membawakan aspirasi rakyat.

Sebagaimana daerah-daerah lainnya, peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar hukum penyelenggaraan Pemilu 2009 di Provinsi Gorontalo antara lain:

- 1) Undang-Undang Dasar 1945 [Pasal 22E ayat (1) s.d. ayat (6)]
- 2) Undang-Undang No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum
- 3) Undang-Undang No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik
- 4) Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- 5) Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden
- 6) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- 7) Keputusan Presiden No. 7 Tahun 2009 tentang Penetapan Hari Pemungutan Suara Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Sebagai Hari Libur Nasional
- 8) Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 4 Tahun 2009 tentang Dukungan Kelancaran Penyelenggaraan Pemilihan Umum Tahun 2009
- 9) Surat/Keputusan/Edaran/Juknis/dan lain-lain yang dikeluarkan Komisi Pemilihan Umum, antara lain: (1) Surat Ketua KPU No.2546/15/VIII/2008 Description Penetapan Partai Politik Peserta Pemilu 2009 menjadi Partai Politik Peserta Pemilu 2009; (2) Keputusan KPU No.178/Kpt/KPU/Tahun2009 tentang Pedoman Jadwal Kampanye Pemilihan Umum Partai Politik, Anggota Dewan Perwakilan Rakyat,



Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Dalam Bentuk Rapat Umum; (3) Keputusan KPU No.173/Kpts/KPU/Tahun 2009 tentang Perubahan Terhadap Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 107/SK/KPU/Tahun 2009 Tentang Pedoman Jadwal Kampanye Pemilihan Umum Partai Politik, Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Anggota Dewan Perwakilan Daerah, Dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Sebagaimana Diubah Dengan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 115/SK/KPU/Tahun 2009; dan lain-lain.

Penyelenggaraan Pemilu Tahun 2009 dilaksanakan dengan sistem proporsional dengan daftar calon terbuka murni di mana sistem nomor urut digantikan sistem suara terbanyak dengan harapan agar lebih menjamin terciptanya sistem kompetisi yang sehat, partisipatif, serta terpilihnya anggota legislatif yang mempunyai derajat keterwakilan yang lebih tinggi.

Dari 44 Partai Politik peserta pemilu Tahun 2009, di Provinsi Gorontalo hanya ada beberapa Partai Politik yang berhasil meraih suara dengan jumlah yang signifikan untuk mendudukkan calon anggota legislatifnya di DPRD Provinsi Gorontalo untuk periode Tahun 2009-2014.

Hasil pelaksanaan Pemilu Legislatif Tahun 2009 di Provinsi Gorontalo divisualisasikan pada tabel sebagai berikut ini.

**Tabel 4.1**  
**Data Perolehan Suara Partai Politik pada Pemilu Legislatif**  
**DPRD Provinsi Gorontalo**  
**Periode Tahun 2009-2014**

No Urut Parpol	Nama Partai	Jumlah Perolehan Suara	%
1	2	3	4
1	Partai Hati Nurani Rakyat	47.432	9,00
2	Partai Karya Peduli Bangsa (PKPB)	6.326	1,20
3	Partai Pengusaha Pekerja Indonesia (PPPI)	3.351	0,64
4	Partai Peduli Rakyat Nasional (PPRN)	11.669	2,21
5	Partai Gerakan Indonesia Raya	11.545	2,19
6	Partai Keadilan Dan Persatuan Indonesia (PKPI)	3.888	0,74
8	Partai Keadilan Sejahtera (PKS)	36.373	6,90
9	Partai Amanat Nasional (PAN)	55.526	10,53
11	Partai Kedaulatan	1.348	0,26
12	Partai Persatuan Daerah	3.590	0,68
13	Partai Kebangkitan Bangsa (PKB)	6.965	1,32
14	Partai Pemuda Indonesia	903	0,17
16	Partai Demokrasi Pembaruan	2.526	0,48
18	Partai Matahari Bangsa (PMB)	3.163	0,60
19	PPDI	825	0,16
20	Partai Demokrasi Kebangsaan (PDK)	8.458	1,60
21	Partai Republikan	1.124	0,21
23	Partai Golongan Karya (GOLKAR)	152.958	29,02
24	Partai Persatuan Pembangunan (PPP)	49.016	9,30
25	Partai Damai Sejahtera (PDS)	902	0,17
26	PNBK Indonesia	409	0,08
27	Partai Bulan Bintang (PBB)	14.597	2,77
28	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP)	31.039	5,89
29	Partai Bintang Reformasi (PBR)	9.156	1,74

1	2	3	4
30	Partai Patriot	2.170	0,41
31	Partai Demokrat	47.774	9,06
32	Partai Kasih Demokrasi Indonesia (PKDI)	686	0,13
34	Partai Kebangkitan Nasional Ulama (PKNU)	12.384	2,35
41	Partai Merdeka	744	0,14
44	Partai Buruh	295	0,06
<b>TOTAL SUARA MASUK</b>		<b>527.142</b>	<b>100,00</b>

Sumber: Badan Kesbangpol Provinsi Gorontalo, 2011

Menurut data Badan Kesbangpol Provinsi Gorontalo bahwa dari 564,627 suara pemilih yang masuk pada Pemilu Legislatif Tahun 2009 di Provinsi Gorontalo, sebanyak 527.142 suara dinyatakan sah dan selebihnya 37.485 suara dinyatakan tidak sah. Dari 44 Partai Politik peserta Pemilu Tahun 2009, hanya 12 Partai Politik yang berhasil mengisi 45 kursi Anggota DPRD Provinsi Gorontalo Periode Tahun 2009-2014.

Partai yang berhasil meraup suara terbanyak adalah Partai Golongan Karya yang berhasil memperoleh dukungan sebanyak 152.958 suara atau sebesar 31,94% dari total suara yang ada, dan berhasil meraih kursi anggota legislatif DPRD Provinsi Gorontalo sebanyak 13 (tiga belas) kursi. Posisi terendah diperoleh Partai Demokrasi Kebangsaan yang hanya meraih suara sebanyak 8.458 suara atau 1,77% dari total suara yang ada, dan hanya meraih 1 (satu) kursi.

Partai-partai Politik yang berhasil memperoleh kursi anggota legislif pada DPRD Provinsi Gorontalo untuk periode Tahun 2009-2014 secara rinci divisualisasikan pada tabel berikut ini.

**Tabel 4.2**  
**Data Partai Politik Pada Pemilu Legislatif**  
**Yang Memperoleh Kursi di DPRD Provinsi Gorontalo**  
**Periode Tahun 2009-2014**

No	Nama Partai	Jumlah Kursi	Jumlah Suara	%
1	2	3	4	5
1	Partai Hati Nurani Rakyat	5 (Lima)	47.432	9,90
2	Partai Peduli Rakyat Nasional (PPRN)	1 (Satu)	11.669	2,44
3	Partai Gerakan Indonesia Raya	1 (Satu)	11.545	2,41
4	Partai Keadilan Sejahtera (PKS)	3 (Tiga)	36.377	7,59
5	Partai Amanat Nasional (PAN)	5 (Lima)	55.528	11,59
6	Partai Demokrasi Kebangsaan (PDK)	1 (Satu)	8.458	1,77
7	Partai Golongan Karya (GOLKAR)	1 (Tiga 3 Belas)	152.958	31,94
8	Partai Persatuan Pembangunan (PPP)	5 (Lima)	49.016	10,23
9	Partai Bulan Bintang (PBB)	3 (Tiga)	14.597	3,05
10	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP)	3 (Tiga)	31.039	6,48
11	Partai Demokrat	4 (Empat)	47.960	10,01
12	Partai Kebangkitan Nasional Ulama (PKNU)	1 (Satu)	12.384	2,59
Jumlah Kursi Dan Perolehan Suara Parpol		4 (Empat 5 Lima)	478.963	100,00

Sumber: Badan Kesbangpol Provinsi Gorontalo, 2011

Hasil Pemilu Legislatif Tahun 2009 di Provinsi Gorontalo telah berhasil memilih dan mendudukkan para anggota legislatif yang diharapkan dalam pelaksanaan tugas dan fungsi yang diembannya, mampu memikul amanah dan memperhatikan serta memperjuangkan apa yang menjadi aspirasi anggota masyarakat yang diwakilinya.

Secara rinci daftar nama anggota legislatif DPRD Provinsi Gorontalo terpilih untuk Periode Tahun 2009-2014 di visualisasikan dalam tabel berikut ini.

**Tabel 4.3**  
**Daftar Anggota DPRD Provinsi Gorontalo**  
**Menurut Partai Politik, Daerah Pemilihan dan Perolehan Suara**  
**Periode Tahun 2009-2014**

No.	Partai Politik	Nama Anggota	Daerah Pemilihan	Perolehan Suara
1	2	3	4	5
1	Partai Hati Nurani Rakyat	Firman Ferdinand Soenge, SE	Gorontalo 1 (Kab. Boalemo-Kab. Pohuwato)	3.759
2		Ir. H. Hamid Kuna	Gorontalo 2 (Kab. Gorontalo-Kab. Gorut)	16.907
3		Ir. Syarifuddin Mobiliu		2.031
4	Partai Hati Nurani Rakyat	Hj. Suwarti Ismail, BSc, SPd		1.458
5		Tien Suharti Mobiliu	Gorontalo 3 (Kota Gorontalo-Kab. Bone Bolango)	2.849
6	Partai Keadilan Sejahtera	Ilham Kuntono, SPd	Gorontalo 1 (Kab. Boalemo-Kab. Pohuwato)	3.835
7		Jasin U. Dilo, A.Md	Gorontalo 2 (Kab. Gorontalo-Kab. Gorut)	6.340
8		H. Abdurrahman Abubakar	Gorontalo 3 (Kota Gorontalo-Kab. Bone Bolango)	7.084
9	Partai Golongan Karya	H. Nizam Dai, S.IPem	Gorontalo 1 (Kab. Boalemo-Kab. Pohuwato)	16.482
10		H. Tamsil A. Poha		5.380

1	2	3	4	5
11		H. Thamrin Hunowu, S.Sos	Gorontalo 2 (Kab. Gorontalo-Kab. Gorut)	3.628
12		Ishak Liputo		10.073
13		Rustam Hs. Akili, SE, Mh		8.617
14		Nurdjanah H. Jusuf		6.275
15		Drs. H. Sun Biki, M.Ec. Dev		5.955
16		Ny. Hj. Nun Hemeto Otuhu		4.062
17	Partai Golongan Karya Partai Golongan Karya	H. Marthen A. Taha, SE, M.Ec. Dev	Gorontalo 3 (Kota Gorontalo)	8.043
18		Lisna Alamri		7.488
19		H. Fikram A.Z. Salilama		6.270
20		Ny. Hj. Ulfa Komendangi		4.809
21		Drs. Antoni Karim		4.407
22	Partai Persatuan Pembangunan	Ir. Sofyan Alhadar	Gorontalo 1 (Kab. Boalemo)	3.092
23		Sofyan Puh	Gorontalo 2 (Kab. Gorontalo)	17.574
4		Abd. Djabbar M. Bahua		3.091
25		Muhtajim Boky		1.340
26		H. Faizal Hulukati, SE		Gorontalo 3 (Kota Gorontalo)

1	2	3	4	5
27	Partai Bulan Bintang	Ir. Mikson Yapanto	Gorontalo 1 (Kab. Boalemo)	2.852
28		Ir. Achmad Bagulu	Gorontalo 2 (Kab. Gorontalo)	1.399
29		Drs. Sarwan Laduhu	Gorontalo 3 (Kota Gorontalo)	2.350
30	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	Dedy Hamzah, S.Pd	Gorontalo 1 (Kab. Boalemo)	3.126
31		H. Pion Taliki	Gorontalo 2 (Kab. Gorontalo)	2.725
32		M. Kilat Wartabone	Gorontalo 3 (Kota Gorontalo)	4.203
33	Partai Demokrat Partai Demokrat	Raswin Asuna	Gorontalo 1 (Kab. Boalemo)	5.233
34		M. Hidayat H. Bouty, SE		2.875
35		Arifin Djakani, SE, S.Ag, MM	Gorontalo 2 (Kab. Gorontalo)	4.341
36		Ir. Ramli Ilahude	Gorontalo 3 (Kota Gorontalo)	3.644
37	Partai Peduli Rakyat Nasional	Hj. Ayu Trisna Nasibu	Gorontalo 2 (Kab. Gorontalo-Kab. Gorut)	2.048
38	Partai Gerakan Indonesia Raya	Herman D. Ishak	Gorontalo 2 (Kab. Gorontalo-Kab. Gorut)	1.501
39	Partai Amanat Nasional	H. Abdullah A. Kariem	Gorontalo 2 (Kab. Gorontalo-Kab. Gorut)	7.027
40		Conny Gobel		5.129
41		H. Sudirman I. Hintia		4.208

1	2	3	4	5
42		Hj. Lola Mayulu Junus	Gorontalo 3 (Kota Gorontalo)	8.500
43	Partai Amanat Nasional	H. Abdullah M. Otolomo, B.Sc	Gorontalo 3 (Kota Gorontalo)	3.843
44	Partai Demokrasi Kebangsaan	Muzakir Imran	Gorontalo 3 (Kota Gorontalo)	1.552
45	Partai Kebangkitan Nasional Ulama	Muslich Mile, SAb	Gorontalo 3 (Kota Gorontalo)	2.887

Sumber: Badan Kesbangpol Provinsi Gorontalo, 2011 (data diolah)

Pelantikan pimpinan DPRD Provinsi Gorontalo, dilaksanakan melalui mekanisme Rapat Paripurna DPRD Provinsi Gorontalo pada hari Rabu tanggal 14 Oktober 2009 bertempat di Ruang Sidang DPRD Provinsi Gorontalo. Adapun komposisi Pimpinan dan Anggota DPRD Provinsi Gorontalo secara rinci divisualisasikan pada tabel berikut ini.

**Tabel 4.4**  
**Komposisi Keanggotaan DPRD Provinsi Gorontalo**  
**Menurut Jabatan dan Partai Politik**  
**Periode 2009-2014**

No	Nama	Jabatan	Partai Politik
1	2	3	4
1	H. Marthen A. Taha, SE, M.Ec. Dev	Ketua	Partai Golkar
2	Ir. H. Hamid Kuna	Wakil Ketua	Partai Hanura
3	H. Nizam Dai, S.IPem	Anggota	Partai Golkar
4	H. Tamsil A. Poha	Anggota	Partai Golkar
5	H. Thamrin Hunowu, S.Sos	Anggota	Partai Golkar
6	Ishak Liputo	Anggota	Partai Golkar
7	Rustam Hs. Akili, SE, Mh	Anggota	Partai Golkar
8	Nurdjanah H. Jusuf	Anggota	Partai Golkar
9	Drs. H. Sun Biki, M.Ec. Dev	Anggota	Partai Golkar
10	Ny. Hj. Nun Hemeto Otuhu	Anggota	Partai Golkar



1	2	3	4
11	Lisna Alamri	Anggota	Partai Golkar
12	H. Fikram A.Z. Salilama	Anggota	Partai Golkar
13	Ny. Hj. Ulfa Komendangi	Anggota	Partai Golkar
14	Drs. Antoni Karim	Anggota	Partai Golkar
15	Firman Ferdinand Soenge, SE	Anggota	Partai Hanura
16	Ir. Syarifuddin Mobiliu	Anggota	Partai Hanura
17	Hj. Suwarti Ismail, BSc,SPd	Anggota	Partai Hanura
18	Tien Suharti Mobiliu	Anggota	Partai Hanura
19	Ir. Sofyan Alhadar	Anggota	PPP
20	Sofyan Puhi	Anggota	PPP
21	Abd. Djabbar M. Bahua	Anggota	PPP
22	Muhtajim Boky	Anggota	PPP
23	H. Faizal Hulukati, SE	Anggota	PPP
24	Raswin Asuna	Anggota	Partai Demokrat
25	M. Hidayat H. Bouty, SE	Anggota	Partai Demokrat
26	Arifin Djakani, SE, S.Ag, MM	Anggota	Partai Demokrat
27	Ir. Ramli Ilahude	Anggota	Partai Demokrat
28	H. Abdullah A. Kariem	Anggota	PAN
29	Hj. Conny Gobel	Anggota	PAN
30	H. Sudirman I. Hint	Anggota	PAN
31	Hj. Lola Mayulu Junus	Anggota	PAN
32	H. Abdullah M. Otolomo, B.Sc	Anggota	PAN
33	Ilham Kuntono, SPd	Anggota	PKS
34	Jasin U. Dilo, AMd	Anggota	PKS
35	H. Abdurrahman Abubakar	Anggota	PKS
36	Ir. Mikson Yapanto	Anggota	PBB
37	Ir. Achmad Bagulu	Anggota	PBB
38	Drs. Sarwan Laduhu	Anggota	PBB
39	Dedy Hamzah, S.Pd	Anggota	PDI-P
40	H. Pion Taliki	Anggota	PDI-P
41	M. Kris Wartabone	Anggota	PDI-P
42	Hj. Ayu Trisna Nasibu	Anggota	PPRN
43	Herman D. Ishak	Anggota	Gerindra
44	Muzakir Imran	Anggota	PDK
45	Muslich Mile, S.Ab	Anggota	PKNU

Sumber: Sekretariat DPRD Provinsi Gorontalo, 2011

Pengucapan sumpah dan janji Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Gorontalo periode Tahun 2009-2014 dilaksanakan melalui Rapat Paripurna DPRD pada hari Selasa tanggal 8 September 2009 di ruang rapat gedung DPRD Provinsi Gorontalo.

Berikut ini akan dilihat komposisi pimpinan dan keanggotaan partai politik pada kelengkapan DPRD Provinsi Gorontalo. Salah satu alat kelengkapan DPRD adalah komisi-komisi. Sesuai dengan peraturan tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, setiap anggota DPRD kecuali pimpinan DPRD harus menjadi salah satu anggota komisi, selanjutnya masing-masing komisi memilih di antara anggotanya untuk menjabat sebagai pimpinan komisi, hasil pemilihan pimpinan masing-masing komisi kemudian ditetapkan dengan surat keputusan DPRD Provinsi Gorontalo berdasarkan keputusan DPRD Provinsi Gorontalo Nomor 11/Pimp/XI/2010, komposisi keanggotaan komisi divisualisasikan pada berikut ini.

**Tabel 4.5**  
**Komposisi Pimpinan dan Keanggotaan**  
**Komisi-Komisi DPRD Provinsi Gorontalo Periode 2009-2014**

No	Nama	Jabatan
	<b>KOMISI I (SATU)</b>	
	<b>Bidang Pemerintahan dan Hukum</b>	
1	Ir. Sofyan Alhadar	Ketua
2	M. Hidayat H. Bouty, SE	Wk. Ketua
3	Herman D. Ishak	Sekretaris
4	H. Nizam Dai, S.Ipem	Anggota
5	Drs. Antoni Karim	Anggota
6	Muzakir Imran, SE	Anggota
7	H. Sudirman I. Hinta	Anggota
8	Hj. Suwarti Ismail, B,Sc, S.Pd	Anggota
9	Ir. Ahmad Bagulu	Anggota

	<b>KOMISI II (DUA)</b>	
	<b>Bidang Perekonomian dan Keuangan</b>	
1	H. Abdullah A. Kariem	Ketua
2	Drs. Sarwan Laduhu	Wk. Ketua
3	Raswin Asuna	Sekretaris
4	H. Tamsil Poha, S.Ipem	Anggota Anggota
5	H. Thamrin Hunowu, S.Sos	Anggota
6	Hj. Nurdjannah H. Jusuf	Anggota
7	Muhtajim Boky	Anggota
8	Tien Suharti Mobiliu	Anggota
9	H. Abdurrahman Abubakar, Lc	Anggota
10	M. Kris Wartabone	Anggota
	<b>KOMISI III (TIGA)</b>	
	<b>Bidang Perencanaan dan Pembangunan</b>	
1	Rustam Hs. Akili, SE, MH	Ketua
2	Dedy Hamzah S.Pd	Wk. Ketua
3	Hj. Ayu Trisna Nasibu	Sekretaris
4	Drs, H. Sun Biki. M.Ec.Dev	Anggota
5	H. Fikram A.Z. Salilama	Anggota Anggota
6	Hj. Ulfa Komendangi	Anggota
7	Hj. Lola Mayulu Junus, S.Mn	Anggota
8	H. Faisal Hulukati, SE	Anggota
9	Firman F. Soenge	Anggota
10	Ir, Mikson Yapanto	Anggota
11	Ir. Ramli Ilahude	Anggota
12	Ilham Kuntono, S.Pd	
	<b>KOMISI IV (EMPAT)</b>	
	<b>Bidang Kesejahteraan Sosial dan Iptek</b>	
1	Ir. Syarifuddin Mobiliu	Ketua
2	Jasin Usman Dilo	Wk. Ketua
3	Muslich Mile, S.Ab	Sekretaris
4	Ishak Liputo	Anggota
5	Hj. Nun Hemeto Otuhu	Anggota Anggota

6	Hj. Lisna Alamri	Anggota
7	H. Sofyan Puh, ST	Anggota
8	H. Pion Taliki	Anggota
9	Arifin Djakani, SE, S.Ag, MM	Anggota
10	Conny Gobel	

Sumber: Sekretariat DPRD Provinsi Gorontalo, 2011

Alat kelengkapan DPRD lainnya adalah fraksi-fraksi. Dari 12 partai politik yang berhasil mengisi kursi keanggotaan DPRD Provinsi Gorontalo, terdapat 5 partai yang memenuhi syarat untuk membentuk fraksi sendiri karena memiliki keanggotaan sekurang-kurangnya 4 kursi, yakni Partai Golkar, PAN, PPP, Partai Hanura dan Partai Demokrat. Jumlah fraksi yang ada di DPRD Provinsi Gorontalo adalah sebanyak 7 fraksi. Secara rinci fraksi-fraksi yang ada di DPRD Provinsi Gorontalo divisualisasikan pada tabel berikut ini.

**Tabel 4.6**  
**Nama-nama Fraksi**  
**Pada DPRD Provinsi Gorontalo**

No	Fraksi	Partai	Jumlah Anggota
1	Fraksi Golkar	Partai GOLKAR	13
		Partai PDK	1
2	Fraksi PAN	Partai PAN	5
3	Fraksi PPP	Partai PPP	5
4	Fraksi Hanura	Partai HANURA	5
5	Fraksi Demokrat	Partai Demokrat	4
6	Fraksi GPKR	Partai GERINDRA	1
		Partai PKS	3
		Partai PPRN	1
7	Fraksi BPN	Partai PBB	3
		Partai PDI-P	3
		Partai PKNU	1

Sumber: DPRD Provinsi Gorontalo, 2011

Dari tabel di atas nampak bahwa fraksi terbesar di DPRD Provinsi Gorontalo adalah fraksi Golkar yang terdiri dari 13 anggota dari partai Golkar ditambah 1 anggota dari PDK (Partai Demokrasi Kebangsaan) yang memilih

bergabung dengan fraksi Golkar. Dengan demikian jumlah anggota fraksi Golkar menjadi 14 anggota.

Sebagai penyelenggara pemerintahan daerah, DPRD memiliki kedudukan yang setara dan memiliki hubungan kerja yang bersifat kemitraan dengan Pemerintah Daerah. Kedudukan yang setara memiliki makna bahwa antara DPRD dan Pemerintah Daerah memiliki kedudukan yang sama dan sejajar dalam arti tidak saling membawahi atau satu bertanggung jawab pada yang lain. Kedudukan kelembagaan DPRD seperti ini merupakan peluang dan tantangan bagi para anggotanya dalam melaksanakan tugas dan fungsi yang diembannya. Dalam konteks ini anggota DPRD harus mampu mengimplementasikan tanggungjawab kelembagaan DPRD sebagai wujud kedaulatan rakyat di daerah dalam rangka penyelenggaraan pembangunan daerah ke arah peningkatan kesejahteraan masyarakat yang merupakan substansi pokok tujuan otonomi daerah.

Begitu besarnya tugas dan tanggung jawab yang diemban para wakil rakyat di lembaga legislatif tentunya perlu didukung oleh kualitas sumber daya manusia para anggota legislatif. Tingkat kualitas sumber daya manusia antara lain dapat dinjau dari segi latar belakang pendidikan yang dimiliki. Ditinjau dari segi latar belakang tingkat pendidikan, sumber daya manusia para anggota DPRD Provinsi Gorontalo didominasi oleh anggota yang memiliki tingkat pendidikan S1. Secara rinci latar belakang tingkat pendidikan para anggota DPRD Provinsi Gorontalo dapat dilihat pada tabel berikut ini.

**Tabel 4.7**  
**Komposisi Anggota DPRD Provinsi Gorontalo**  
**Periode 2009-2014 Menurut Tingkat Pendidikan**

No	Pendidikan	Jumlah Anggota	%
1	S3	0	0,00
2	S2	6	13,33
3	S1	22	48,89
4	D3	2	4,44
5	SMU	15	33,33
Jumlah		45	100

Sumber: Sekretariat DPRD Provinsi Gorontalo, 2011

Dari tabel di atas nampak bahwa sebagian besar yakni 48,89% anggota DPRD Provinsi Gorontalo telah memiliki latar belakang pendidikan S1 (Sarjana), prosentase terendah adalah mereka yang memiliki latar belakang pendidikan Diploma, yakni hanya 4,44%. Tidak ditemukan di lembaga ini anggota DPRD yang memiliki pendidikan yang setara dengan S3 (Doktor). Kualitas SDM anggota DPRD Provinsi Gorontalo didominasi oleh mereka yang memiliki tingkat pendidikan S1 (sarjana) menunjukkan bahwa dari segi latar belakang tingkat pendidikannya, anggota DPRD Provinsi Gorontalo memiliki kualitas sdm yang cukup tinggi, meskipun jumlah anggota dengan tingkat pendidikan SMU masih cukup signifikan yakni sebesar 33,33%.

## **BAB V**

### **TEMUAN PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **A. Temuan Penelitian**

##### **1. Kinerja Kelembagaan DPRD Provinsi Gorontalo**

Pada bab pendahuluan telah dikemukakan bahwa fokus permasalahan penelitian ini adalah bagaimana kinerja kelembagaan DPRD Provinsi Gorontalo. Pengamatan terhadap kinerja kelembagaan DPRD Provinsi Gorontalo dalam penelitian ini, ditinjau dari segi fungsi-fungsi yang diemban instansi dan anggota legislatif dengan indikator masing-masing fungsi tersebut yang meliputi: (a) Fungsi Legislasi diukur melalui indikator pelaksanaan hak inisiatif, pelaksanaan penetapan Peraturan Daerah dan pelaksanaan penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah; (b) Fungsi Anggaran diukur dengan menggunakan indikator-indikator pelaksanaan hak pengajuan usul perubahan anggaran, responsivitas anggota Dewan terhadap kebutuhan daerah dan kondisi masyarakat dikaitkan dengan anggaran dan keuangan daerah; dan (c) Fungsi Pengawasan diukur dengan menggunakan indikator-indikator pelaksanaan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan-peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, dan pelaksanaan pengawasan terhadap APBD.

Pada bagian ini akan dipaparkan data hasil penelitian antara lain berupa hasil petikan wawancara dengan para informan penelitian terkait dengan fungsi lembaga DPRD Provinsi Gorontalo dan indikator-indikatornya.

a. Fungsi Legislasi

Fungsi legislasi diukur melalui indikator pelaksanaan hak inisiatif, pelaksanaan penetapan Peraturan Daerah dan pelaksanaan penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Paling tidak fungsi legislasi yang dilakukan oleh DPRD Provinsi Gorontalo dalam kurun waktu tahun 2009-2011 terlihat pada produk Perda yang dihasilkan sebagaimana berikut ini.

**TABEL 5.1  
PRODUK PERDA DPRD PROVINSI GORONTALO  
SELANG 2009 – 2011**

<b>NO</b>	<b>PERDA</b>	<b>TENTANG</b>
1	No 1 Tahun 2009	Pembentukan Organisasi dan tata kerja Sekretariat pelaksana harian Badan Narkotika Prov. Gorontalo
2	No 2 Tahun 2009	Pembatalan atas Perda No 08 Tahun 2005 tentang bahasa dan Sastra daerah Gorontalo serta Ejaannya
3	No 3 Tahun 2009	Rencana Pembangunan Jangka Panjang daerah Prov. Gorontalo Tahun 2005 – 2025
4	No 04 Tahun 2009	Pertanggungjawaban pelaksana APBD Prov. Gorontalo T.A 2008
5	No 05 Tahun 2009	Pembentukan Organisasi dan tata kerja Sekretariat Dewan Pengurus Provinsi KORPRI
6	No 06 Tahun 2009	Pembentukan Bada Penanggulangan Bencana Daerah Prov. Gorontalo
7	No 07 Tahun 2009	Pembentukan Organisasi dan tata kerja Sekretariat Badan Koordinasi Penyuluh, Pertanian, perikanan dan kelautan Prov. Gorontalo
8	No 08 Tahun 2009	Perubahan APBD Prov. Gorontalo T.A 2009 menjadi Perda
9	No 09 Tahun 2009	APBD Prov. Gorontalo T.A 2010
10	No 01 Tahun 2010	Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD Prov. Gorontalo T.A 2009
11	No 02 Tahun 2010	Perubahan APBD Prov. Gorontalo T.A 2010
12	No 03 Tahun 2010	APBD T.A 2011

Dari tabel diatas ditunjukkan bahwa target setiap tahun DPRD Provinsi Gorontalo membentuk 9 Perda, dan untuk selang tahun 2009 –



2011, hanya tahun 2009 yang mencapai target pembentukan Perda sebanyak 9 Perda (100%). Selanjutnya tahun 2010 dari rencana target 9, yang terbentuk hanya 3 Perda (33.33%), sementara untuk tahun 2011, DPRD Provinsi Gorontalo belum mampu membentuk Perda (0%). Tegasnya, bahwa selang 2009-2011 pembentukan Perda cenderung menunjukkan persentasi menurun, atau kinerja kelembagaan DPRD pada fungsi legislasi khususnya dalam pembentukan Perda, masih rendah.

Berkenaan dengan pelaksanaan hak inisiatif DPRD Provinsi Gorontalo, Pimpinan (Ketua) DPRD Provinsi Gorontalo (wawancara 26 Juni 2011) antara lain mengemukakan:

Memang ada aturan yang mengatur tentang target perda yang harus dikeluarkan, namun selama ini usulan/inisiatif perda itu datangnya dari eksekutif, itu pun sangat sedikit. Dalam program legislasi daerah (Prolegda), target per tahun 9 Perda yang hendak dicapai oleh DPRD Provinsi Gorontalo. Namun demikian kenyataannya, bahwa usulan inisiatif dari DPRD Provinsi hampir tidak ada. Selama ini sudah pernah ada perda inisiatif Dewan seperti tentang Raperda kemiskinan inisiatif kita, juga pernah ada perda tentang bentor, sudah ada 6 perda termasuk perda maskiat masalahnya pada tahap implementasi. Oleh karena itu meskipun usul inisiatifnya kita, tetap mengedepankan implementasinya oleh eksekutif.

Data wawancara di atas menunjukkan bahwa pelaksanaan hak inisiatif pengajuan Raperda di DPRD Provinsi Gorontalo masih jauh dari harapan. Usulan Raperda selama ini selalu berdasarkan atas usul eksekutif. Itupun dirasakan masih kurang. Ada kecendrungan dari pihak legislatif untuk selalu berharap dan menunggu usul/inisiatif Raperda dari pihak eksekutif dengan alasan bahwa pihak eksekutif memiliki personel yang menunjang, memiliki informasi dan fasilitas yang mendukung,

memahami persoalan dan sebagainya dibandingkan dengan pihak legislatif. Kebiasaan dan cara berfikir seperti ini membuat para anggota legislatif menjadi semakin tidak kreatif dan inovatif dalam mengemban tugasnya.

Di sisi lain ada kecenderungan di pihak eksekutif yang bersikap apatis dan enggan untuk menyusun dan mengajukan usul/inisiatif Raperda karena ragu dan pesimis tak akan memperoleh dukungan dari pihak legislatif bahkan mungkin akan ditolak. Jika hal yang demikian ini terjadi tentu sia-sia jerih payah pihak eksekutif dalam menyiapkan Raperda.

Kenyataan lainnya yang ditemukan di lapangan ialah adanya perda-perda yang gagal dalam implementasi. Hal seperti ini bisa saja disebabkan oleh penyusunan Raperda yang tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat, tetapi hanya berdasarkan keinginan-keinginan pihak-pihak tertentu. Lebih fatal lagi jika penyusunan perda hanya sekedar menghabiskan anggaran yang dikeluarkan untuk kegiatan tersebut.

Dari uraian-uraian di atas dapat dikemukakan bahwa ditinjau dari segi pelaksanaan hak inisiatif, pelaksanaan fungsi Legislasi DPRD Provinsi Gorontalo masih tergolong rendah.

Terkait dengan pelaksanaan penetapan peraturan daerah, Ketua DPRD Provinsi Gorontalo (wawancara 26 Juni 2011) antara lain mengemukakan:

Dalam mengeluarkan perda, kami sangat berhati-hati dalam mengeluarkannya, artinya dalam mengeluarkan perda ini kita tidak hanya melihat jumlah/kuantitasnya saja, tetapi selalu

mempertimbangkan produktivitas dari perda tersebut, dalam prakteknya kita sebelumnya mengkaji dulu perda-perda yang lama, selanjutnya membahasnya melalui komisi-komisi yang ada, seperti komisi 3, dan 4. Paling tidak, usaha yang dilakukan melalui koordinasi dengan eksekutif, sehingganya paling banyak perda-perda yang dikeluarkan merupakan produk atau permintaan dari pihak eksekutif. Namun ada juga perda yang merupakan inisiatif dari DPRD sendiri..dan selama ini perda yang dikeluarkan memang sesuai peruntukannya bagi masyarakat walaupun terdapat kendala yang dihadapi.

Dari Pernyataan informan di atas nampak bahwa pelaksanaan penetapan peraturan daerah di DPRD Provinsi Gorontalo telah terselenggara dengan baik. Dalam penetapan Raperda menjadi Perda, pihak legislatif semakin hati-hati dalam penetapan perda. Pembahasan Raperda dilakukan melalui mekanisme rapat-rapat komisi sesuai bidangnya, didasarkan pada aspirasi kebutuhan masyarakat, dan tidak hanya berdasarkan keinginan-keinginan orang per orang saja.

Berdasarkan uraian di atas dapat dikemukakan bahwa ditinjau dari segi penetapan peraturan daerah, pelaksanaan fungsi Legislasi DPRD Provinsi Gorontalo tergolong baik.

Selanjutnya terkait dengan pelaksanaan penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di lembaga ini, Wakil Ketua DPRD Provinsi Gorontalo (wawancara 26 Juni 2011) antara lain mengemukakan:

Proses perencanaan dan penyusunan APBD, mengacu pada PP Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, yakni sebagai berikut: (a) penyusunan rencana kerja pemerintah daerah; (b) penyusunan rancangan kebijakan umum anggaran; (c) penetapan prioritas dan plafon anggaran sementara; (d) penyusunan rencana kerja dan anggaran SKPD; (e) penyusunan rancangan perda APBD; dan (6) penetapan APBD.

Dalam pembahasan APBD, antara eksekutif dan legislatif, legislatif bisa menolak atau menerima terhadap usulan eksekutif. Eksekutif dalam mengusulkan APBD diawali dengan

Musrembang, dari desa sampai ke tingkat kabupaten /kota. Legislatif dalam melihat usulan masyarakat, mempergunakan waktu reses dan jaring asmara, untuk mengetahui aspirasi yang disampaikan oleh masyarakat. Usulan Ranperda Dari eksekutif dibahas dalam badan anggaran, bisa saja usulan eksekutif bisa diroboh atau ditambah dan atau bisa juga ditolak.

Dari Pernyataan informan di atas nampak bahwa penetapan RAPBD menjadi APBD di DPRD Provinsi Gorontalo diawali dengan pembahasan yang senantiasa memperhatikan dan mempertimbangkan aspirasi masyarakat baik oleh pihak legislatif maupun eksekutif. Maka sudah sewajarnya jika porsi penganggaran APBD Provinsi Gorontalo tahun 2011 menduduki peringkat terbaik Nasional. Setiap tahun anggaran, APBD Provinsi Gorontalo tetap memberikan porsi anggaran dan kegiatan yang besar untuk kepentingan masyarakat. Dari total belanja daerah Gorontalo tahun 2011 sebesar Rp 623,748 miliar, porsi belanja tidak langsung sebesar Rp 311,344 miliar (46,57%) sedangkan porsi belanja langsung Rp 357,228 miliar (53,44%).

Berdasarkan uraian-uraian di atas, dapat dikemukakan bahwa pelaksanaan penetapan APBD di Provinsi Gorontalo tergolong baik dan tentunya hal ini tidak lepas dari peran dan tanggung jawab DPRD Provinsi Gorontalo yang turut membahas dan menyetujui RAPBD Provinsi Gorontalo menjadi APBD.

Dengan demikian dapat dikemukakan bahwa ditinjau dari segi pelaksanaan penetapan APBD di Provinsi Gorontalo pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Provinsi Gorontalo tergolong baik.

#### b. Fungsi Anggaran

Fungsi Anggaran diukur dengan menggunakan indikator-indikator pelaksanaan hak pengajuan usul perubahan anggaran, responsivitas anggota Dewan terhadap kebutuhan daerah dan kondisi masyarakat dikaitkan dengan anggaran dan keuangan daerah.

Berkenaan dengan pelaksanaan hak pengajuan usul perubahan anggaran, Ketua DPRD Provinsi Gorontalo (wawancara 27 Juni 2011) antara lain menyatakan:

Antara eksekutif dan legislative merupakan mitra kerja yang sejajar, namun terkadang ini dijadikan payung bagi para eksekutif dalam merealisasikan anggaran. Pemahamannya bahwa kita sejajar bukan berarti menghabiskan anggaran untuk hal-hal yang tidak sesuai dengan kebutuhan (dasar kepentingan).

Rata rata eksekutif sudah selesai menyisihkan anggaran, di kita karena banyaknya aspirasi yang masuk, dan dinegosiasi winwinsolution agar usulan dari eksekutif bisa diakomodir usulan aspirasi kita juga diakomodir.

Rata-rata jaring asmara yang berhasil rata-rata yang berhasil-20%, yang terakomodir, kita juga memahami yang lebih mengetahui teknis adalah mereka, itu yang dilakukan dalam pasal RAPBD.

Pada saat pembahasan anggaran, aspirasi sangat dibutuhkan sehingga pada saat dibahas tidak semua usul eksekutif diterima. Pada waktu reses kita menjangir aspirasi masyarakat kemudian dikumpulkan dan didokumentir mulai pembahasan PPS sampai pada program kegiatan, contoh sebuah jembatan anggaran 1 miliar, kegiatan ok tetapi anggarannya dikurangi, ada juga misalnya pembuatan jalan karena menurut aspirasi lokasinya dipindahkan. Pembahasan anggaran kadang sampai berminggu-minggu.

Dari Pernyataan informan di atas dapat dikemukakan bahwa pelaksanaan hak pengajuan usul perubahan anggaran DPRD Provinsi Gorontalo terindikasi cukup, meskipun rata-rata keberhasilan pihak eksekutif dalam memperjuangkan aspirasi masyarakat baru mencapai 20%. Dominasi oleh pihak eksekutif dalam penganggaran nampaknya dipahami oleh pihak legislatif, karena kemampuan lebih yang dimiliki

pihak eksekutif di bidang teknis. Akan tetapi, idealnya kondisi seperti ini harus disikapi oleh pihak legislatif dengan upaya positif mengimbangi kompetensi eksekutif melalui peningkatan kualitas SDM-nya. Kurangnya kompetensi SDM para anggota legislatif tentunya akan mempengaruhi efektivitas pelaksanaan tugas dan fungsinya sebagai wakil rakyat. Dominasi pihak eksekutif dalam segala urusan pemerintahan sulit untuk dihindari. Maka dengan sendirinya kesejajaran antara legislatif dan eksekutif semakin sulit diwujudkan.

Dari pemaparan di atas dapat dikemukakan bahwa ditinjau dari segi pelaksanaan hak pengajuan usul perubahan anggaran, pelaksanaan fungsi anggaran DPRD Provinsi Gorontalo tergolong cukup baik.

Terkait dengan tingkat responsivitas anggota Dewan terhadap kebutuhan daerah dan kondisi masyarakat dikaitkan dengan anggaran dan keuangan daerah, Pimpinan (Wakil Ketua) DPRD Provinsi Gorontalo (wawancara 27 Juni 2011) antara lain menyatakan:

Menurut saya lembaga ini belum sepenuhnya dikatakan sebagai lembaga yang aspiratif... ini dibuktikan dengan masih banyaknya aspirasi masyarakat yang (bukan tidak) tapi belum ditindak lanjuti. Salah satu cara yang biasa kita tempuh adalah melalui penggunaan skala prioritas, artinya..mana aspirasi yang harus segera kita tindak lanjuti, dan mana yang harus kita tunda untuk dijadwalkan di tahun-tahun berikutnya. Kendala utama dengan cara ini adalah penetapan mana yang menjadi skala prioritas tersebut, ketika ada aspirasi yang belum ditindak lanjuti, dan nanti ditindaklanjuti tahun depan akan berbenturan dengan aspirasi yang datang pada tahun tersebut, sehingga ini menjadi sulit untuk menentukan skala prioritas lagi untuk tahun tersebut, apakah yang diaspirasikan pada tahun sebelumnya, atau yang baru di tahun ini..(ini yang menyebabkan dewan di mata masyarakat. Bahkan gubernur, bupati, dianggap melakukan kebohongan publik.

Salah satu jalan yang baik menurut kami adalah dengan menggunakan sistem antri bagi aspirasi ini, sehingga

memudahkan dalam hal penetapan aspirasi mana yang harus dan segera di tindak lanjuti.

Pernyataan informan di atas menunjukkan bahwa tingkat responsivitas anggota Dewan terhadap kebutuhan daerah dan kondisi masyarakat dikaitkan dengan anggaran dan keuangan daerah cukup baik. Adanya aspirasi masyarakat yang belum terakomodir dalam satu tahun anggaran sebetulnya tidak terkait dengan aspiratif tidaknya lembaga legislatif ini, melainkan semata-mata disebabkan adanya keterbatasan dana yang tersedia. Adanya riak-riak di masyarakat berkenaan dengan APBD Provinsi Gorontalo diakibatkan oleh kurangnya sosialisasi tentang APBD, akibatnya masyarakat kurang memahami setiap kebijakan yang diambil baik oleh pihak eksekutif maupun legislatif termasuk APBD. Hal seperti ini akan berimbas buruk bagi upaya peningkatan partisipasi masyarakat dalam pembangunan.

Berdasarkan pemaparan di atas, dapat dikemukakan bahwa ditinjau dari tingkat responsivitas anggota Dewan terhadap kebutuhan daerah dan kondisi masyarakat dikaitkan dengan anggaran dan keuangan daerah, pelaksanaan fungsi anggaran di DPRD Provinsi Gorontalo tergolong baik.

#### c. Fungsi Pengawasan

Fungsi Pengawasan diukur dengan menggunakan indikator-indikator pelaksanaan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan-peraturan daerah serta peraturan perundang-undangan lainnya; dan pelaksanaan pengawasan terhadap APBD.

Berkenaan dengan pelaksanaan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan-peraturan daerah, Pimpinan Komisi Ekonomi Keuangan DPRD Provinsi Gorontalo (wawancara 29 Juni 2011) antara lain mengemukakan:

Dalam hal pelaksanaan pengawasan perda, ada perda tertentu yang ada kaitannya dengan SKPD tertentu, pengawasan itu melekat pada fungsi fungsi komisi, karena di komisi telah dibagi mitra sesuai tatib kita, misalnya komisi ekonomi keuangan, SKPD kita ada 9, yang besar yakni dinas pertanian, Ketahanan Pangan, Kehutanan, Pertambangan, Perindak, Perikanan Kelautan. Fungsi kelembagaan dari lembaga ini utamanya dalam fungsi legislasi. Sebagian besar perda yang ada tidak berjalan sebagaimana mestinya di tingkat eksekutif. Ini juga sangat terkait dengan tidak adanya tindakan-tindakan terhadap setiap pelanggaran itu. Sehingga sasaran kesalahan itu tertuju kepada DPRD sebagai lembaga yang menerbitkan perda tadi. Terkadang juga perda yang ada peruntukannya bukan berdasarkan kebutuhan masyarakat.

Pernyataan informan di atas menunjukkan bahwa pelaksanaan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan-peraturan daerah serta peraturan-peraturan lainnya oleh pihak DPRD Provinsi Gorontalo telah diselenggarakan dengan baik. Pelaksanaan pengawasan oleh DPRD Provinsi Gorontalo dilaksanakan oleh alat kelengkapan dewan yakni melalui komisi-komisi yang relevan dengan perda yang diawasi serta SKPD terkait. Meskipun telah dilaksanakan fungsi pengawasan oleh pihak legislatif, ternyata sebagian besar perda-perda yang ada belum terimplementasi secara optimal. Hal ini antara lain disebabkan oleh sebagian besar perda yang ada penyusunannya tidak didasarkan pada kebutuhan masyarakat, oleh karenanya mengalami hambatan dalam pelaksanaannya. Faktor lainnya adalah tidak adanya mekanisme punishment and reward dalam penyelenggaraan perda, akibatnya



motivasi pihak SKPD terkait dalam penyelenggaraan perda tersebut dirasakan sangat minim.

Dari uraian di atas dapat dikemukakan bahwa pelaksanaan fungsi pengawasan peraturan daerah oleh DPRD Provinsi Gorontalo sudah tergolong baik. Dengan demikian, ditinjau dari segi pelaksanaan fungsi pengawasan peraturan daerah, pelaksanaan fungsi pengawasan oleh DPRD Provinsi Gorontalo sudah tergolong baik.

Terkait dengan pelaksanaan pengawasan terhadap APBD, Pimpinan Komisi Kesejahteraan Sosial dan Iptek DPRD Provinsi Gorontalo (wawancara 29 Juni 2011) antara lain mengemukakan:

Pengawasan anggaran biasanya tergantung di lapangan atau pada saat pembahasan anggaran. Sudah sulit mengadakan pengawasan apalagi ada kebijakan pergub, sebenarnya harus ada campur tangan atau kerjasama antara pihak eksekutif dan legislatif, kadang pergub sedikit tidak sesuai dengan perda yang ada.

Pernyataan informan di atas mengindikasikan sulitnya pelaksanaan pengawasan APBD oleh pihak DPRD Provinsi Gorontalo. Secara struktural organisatoris, SKPD-SKPD di lingkungan Pemerintah Provinsi Gorontalo sebagai implementator APBD dalam pelaksanaan tugasnya harus mengacu kepada Pergub sebagai juknis dan sekaligus merupakan perintah dari pimpinan dalam hal ini Gubernur. Dalam pelaksanaan tugasnya SKPD-SKDP hanya bertanggung jawab kepada pimpinannya yakni Gubernur (melalui Sekda) dan bukan kepada DPRD.

Di samping itu, berbeda dengan kedua fungsi DPRD lainnya yakni legislasi dan anggaran, sedikit aturan-aturan yang mengatur pelaksanaan fungsi pengawasan oleh pihak DPRD. Hal ini telah

menyebabkan sulitya bagi pihak DPRD untuk melaksanakan fungsi pengawasan yang diembannya, sementara harapan rakyat terhadap DPRD sebagai lembaga representasi rakyat untuk mengawasi jalannya pembangunan yang diselenggarakan oleh pihak eksekutif sangat besar.

Dari uraian di atas dapatlah dipahami bahwa pelaksanaan pengawasan APBD oleh pihak DPRD Provinsi Gorontalo masih kurang optimal. Dengan demikian, ditinjau dari pelaksanaan pengawasan APBD, pelaksanaan fungsi pengawasan oleh pihak DPRD Provinsi Gorontalo masih kurang optimal.

## **2. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kinerja DPRD Provinsi Gorontalo**

Permasalahan berikutnya yang menjadi fokus penelitian ini adalah faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja DPRD Propinsi Gorontalo dalam era otonomi daerah. Dari hasil pengamatan lapangan yang telah dilakukan, ditemukan beberapa faktor yang menyebabkan kurang optimalnya kinerja DPRD Provinsi Gorontalo dalam melaksanakan fungsi yang diembannya. Faktor-faktor tersebut akan dipaparkan berikut ini.

### **a) Masalah Kualitas SDM DPRD**

Kinerja suatu organisasi sangat erat kaitannya dengan kulaitas SDM yang dimiliki. Meskipun SDM para anggota DPRD Provinsi Gorontalo didominasi oleh anggota dengan tingkat pendidikan S1 (sarjana), akan tetapi anggota dengan tingkat pendidikan setara SLTA jumlahnya masih cukup signifikan yakni 33,33% dari jumlah anggota yang ada. Kondisi ini tentunya harus diantisipasi melalui program peningkatan anggota legislatif misalnya melalui pelatihan-pelatihan

khusus, pengangkatan staf ahli yang benar-benar memiliki kompetensi yang berkualitas dan benar-benar dibutuhkan keahliannya.

Sehubungan dengan permasalahan ini, salah seorang Ketua Fraksi pada DPRD Provinsi Gorontalo antara lain mengemukakan:

Salah satu sebabnya lemahnya pelaksanaan fungsi pengawasan, yaitu rendahnya kemampuan dan kapasitas anggota dewan yang datang dari berbagai macam tingkat pendidikan. Seharusnya untuk menyikapi kendala tersebut, perlu adanya program bagi anggota dewan untuk mengikuti pelatihan dan pendidikan lagi sesuai dengan bidang komisi masing-masing. Tujuannya untuk memperdalam bidang masing-masing. Penguatan kapasitas anggota dewan dengan tingkat pendidikan rata-rata setara dengan eksekutif.

Harapan saya terjadi pimpinan dewan dan eksekutif merencanakan atau memprogramkan, masuknya anggota dewan harus diketahui person per peson mengenai latar belakang pendidikan mereka harus diamati dan jangan tergantung pada fraksi dan harus meninggalkan warna-warna partai, penempatan harus dilihat.

Mestinya ada persyaratan dasar yang harus dilihat partai dalam merekrut calon legislatifnya, pendidikannya apa! Sehingga penyeleksiannya harus ketat, harus ada lembaga yg khusus dan tak tergantung partai tertentu yang hanya banyak suaranya itu yang dicalonkan tanpa memperhatikan pendidikannya, harus ada badan seperti perguruan tinggi yang bisa memberikan penilaian atau *fit propertest* bagi anggota atau bakal calon yg bisa mengimbangi eksekutif.

Pernyataan informan di atas merupakan bukti pentingnya peningkatan kualitas SDM anggota DPRD Provinsi Gorontalo, terutama mereka yang memiliki latar belakang pendidikan SLTA untuk melanjutkan ke S1 (sarjana).

#### b) Masalah Disiplin Anggota Dewan

Masalah lainnya yang menonjol di lapangan ialah rendahnya tingkat disiplin anggota DPRD Provinsi Gorontalo dalam pelaksanaan tugasnya. Dalam setiap rapat yang dilaksanakan oleh DPRD , rata-rata tingkat absensi anggota dewan mencapai bahkan lebih dari 15%.

Sehubungan dengan permasalahan ini Sekwan DPRD Provinsi Gorontalo antara lain mengemukakan:

Disiplin anggota sangat fluktuatif, terkadang baik (naik) tapi juga terkadang turun atau tidak baik.  
*Skills* dari alat kelengkapan dewan termasuk para staf sangat minim sehingga..Target kadang tidak tercapai karena terhalang oleh kurangnya disiplin para anggota..Kualitas ada... namun kurang pemberdayaan (optimal) karena kurang disiplin.. Landasan kesadaran dari anggota untuk disiplin sangat kurang..

Data hasil wawancara di atas menunjukkan masih rendahnya tingkat disiplin para anggota DPRD Provinsi Gorontalo. Masalah disiplin adalah masalah internal individu yang bersangkutan, terlebih lagi jika menyangkut pribadi seorang anggota legislatif yang memiliki status sosial yang tinggi, dengan fasilitas negara yang tersedia dan tidak kecil nilainya, maka sudah sepantasnya untuk membina kesadaran diri dan menunjukkan sikap prilaku yang patut diteladani. Bahwa untuk meningkatkan disiplin diri, sangat membutuhkan kemauan dan komitmen yang kuat dari dalam diri seseorang.

- c) Belum adanya penerapan punishment and reward dalam pelaksanaan perda oleh SKPD.

Faktor lain yang tidak kalah pentingnya dan dikeluhkan pihak DPRD Provinsi Gorontalo adalah belum adanya sistem punishment and reward bagi SKPD-SKPD penyelenggara Perda yang relevan dengan instansinya. Sehubungan dengan hal tersebut, Ketua DPRD Provinsi Gorontalo antara lain mengemukakan:

Kunci utama dalam kinerja penerapan sistem punishment and reward.. Sekarang ini tidak jalan dengan baik, bahkan sebenarnya ini merupakan salah satu unsure dalam mewujudkan dedikasi seorang pimpinan dan anggota.. olehnya perlu menambahkan punishment and reward ini dimasukkan dalam satu aturan baik itu

formal dalam artian dicantumkan kedalam kode etik lembaga, pemerintah, maupun legalitas nonformal ada pada fraksi dan partai.

Jika ada hukum punishment di lembaga ini, maka perkiraan saya 80-90 persen seluruh anggota dewan kena punishment. Menurut saya, selama ini masyarakat melihat bahwa kinerja lembaga legislative ini hanya dilihat dari satu sisi saja yaitu seberapa banyak produk perda yang terbitkan..

Terkait dengan penegasan Saya tadi.. (Informan, ketua DPRD, dapat mempertanggungjawabkan..) kuncinya adalah perlu penegakan disiplin bagi anggota dewan terhadap aturan yang ada.

Pernyataan informan di atas menunjukkan pentingnya penerapan sistem punishment and reward bagi anggota DPRD Provinsi Gorontalo. Sistem punishment and reward akan memberikan manfaat peningkatan motivasi kerja bagi aparat, serta mampu meningkatkan disiplin diri bagi setiap anggota organisasi termasuk anggota dewan. Punishment and reward juga sangat diperlukan bagi SKPD-SKPD terutama dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya.

## **B. Pembahasan**

Analisis terhadap kinerja kelembagaan DPRD Provinsi Gorontalo dalam penelitian ini, ditinjau dari segi fungsi-fungsi yang diemban instansi dan anggota legislatif yakni: (a) Fungsi Legislasi; (b) Fungsi Anggaran; dan (c) Fungsi Pengawasan.

Fungsi legislasi diukur melalui indikator pelaksanaan hak inisiatif, pelaksanaan penetapan Peraturan Daerah dan pelaksanaan penetapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan hak inisiatif pengajuan Raperda di DPRD Provinsi Gorontalo masih kurang. Usulan Raperda selama ini

selalu berdasarkan atas usul/inisiatif eksekutif. Itupun jumlahnya masih sangat kurang (12 perda). Kondisi ini menunjukkan bahwa ditinjau dari segi pelaksanaan hak inisiatif, pelaksanaan fungsi Legislasi DPRD Provinsi Gorontalo masih tergolong rendah.

Pelaksanaan penetapan peraturan daerah di DPRD Provinsi Gorontalo telah terselenggara dengan baik. Oleh karenanya dapat dikemukakan bahwa ditinjau dari segi penetapan peraturan daerah, pelaksanaan fungsi Legislasi DPRD Provinsi Gorontalo tergolong baik.

Penetapan RAPBD menjadi APBD di DPRD Provinsi Gorontalo diawali dengan pembahasan yang senantiasa memperhatikan dan mempertimbangkan aspirasi masyarakat baik oleh pihak legislatif maupun eksekutif. Maka sudah sewajarnya jika porsi penganggaran APBD Provinsi Gorontalo tahun 2011 menduduki peringkat terbaik Nasional. Oleh karenanya, dapat dikemukakan bahwa pelaksanaan penetapan APBD di Provinsi Gorontalo tergolong baik. Ditinjau dari segi pelaksanaan penetapan APBD di Provinsi Gorontalo pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Provinsi Gorontalo tergolong baik.

Dari ketiga indikator yang digunakan untuk mengukur pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Provinsi Gorontalo, hanya pelaksanaan hak inisiatif DPRD yang tergolong rendah atau kurang baik. Indikator lainnya yakni penetapan perda dan pelaksanaan penetapan APBD tergolong baik. Oleh karenanya dapat dikemukakan bahwa pelaksanaan fungsi legislasi DPRD Provinsi Gorontalo tergolong cukup baik.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan hak pengajuan usul perubahan anggaran DPRD Provinsi Gorontalo terindikasi cukup, meskipun rata-rata keberhasilan pihak eksekutif dalam memperjuangkan aspirasi

masyarakat baru mencapai 20%. Oleh karenanya dapat dikemukakan bahwa ditinjau dari segi pelaksanaan hak pengajuan usul perubahan anggaran, pelaksanaan fungsi anggaran DPRD Provinsi Gorontalo tergolong cukup baik.

Di samping itu, tingkat responsivitas anggota Dewan terhadap kebutuhan daerah dan kondisi masyarakat dikaitkan dengan anggaran dan keuangan daerah cukup baik. Oleh karenanya, dapat dikemukakan bahwa ditinjau dari tingkat responsivitas anggota Dewan terhadap kebutuhan daerah dan kondisi masyarakat dikaitkan dengan anggaran dan keuangan daerah, pelaksanaan fungsi anggaran di DPRD Provinsi Gorontalo tergolong baik.

Kedua indikator yang digunakan untuk pengamatan pelaksanaan fungsi anggaran DPRD Provinsi Gorontalo, yakni pelaksanaan hak pengajuan usul perubahan anggaran, dan responsivitas anggota Dewan terhadap kebutuhan daerah dan kondisi masyarakat dikaitkan dengan anggaran dan keuangan daerah, seluruhnya termasuk dalam kategori cukup baik dan baik. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa ditinjau dari kedua indikator tersebut, pelaksanaan fungsi anggaran DPRD Provinsi Gorontalo tergolong baik.

Fungsi Pengawasan diukur dengan menggunakan indikator-indikator pelaksanaan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan-peraturan daerah serta peraturan perundang-undangan lainnya; dan pelaksanaan pengawasan terhadap APBD.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan-peraturan daerah serta peraturan-peraturan lainnya oleh pihak DPRD Provinsi Gorontalo telah diselenggarakan dengan baik. Dengan demikian, ditinjau dari segi pelaksanaan fungsi pengawasan peraturan

daerah, pelaksanaan fungsi pengawasan oleh DPRD Provinsi Gorontalo tergolong baik.

Berbeda dengan kedua fungsi DPRD lainnya yakni legislasi dan anggaran, belum ada aturan-aturan yang menjadi panduan pelaksanaan fungsi pengawasan oleh pihak DPRD. Hal ini telah menyebabkan sulitnya bagi pihak DPRD untuk melaksanakan fungsi pengawasan yang diembannya, sementara harapan rakyat terhadap DPRD sebagai lembaga representasi rakyat untuk mengawasi jalannya pembangunan yang diselenggarakan oleh pihak eksekutif sangat besar. Oleh karenanya, ditinjau dari pelaksanaan pengawasan APBD, pelaksanaan fungsi pengawasan oleh pihak DPRD Provinsi Gorontalo masih kurang baik.

Dari kedua indikator yang digunakan untuk mengamati pelaksanaan fungsi pengawasan, yakni: pengawasan peraturan daerah, dan pelaksanaan pengawasan APBD, yang pertama tergolong baik sedangkan yang kedua tergolong kurang baik. oleh karenanya dapat dikemukakan bahwa pelaksanaan fungsi pengawasan oleh DPRD Provinsi Gorontalo tergolong kurang baik.

Dari uraian-uraian di atas nampak bahwa dari ketiga indikator yang digunakan untuk menganalisis kinerja DPRD Provinsi Gorontalo, indikator fungsi legislasi termasuk pada kategori cukup baik, fungsi penganggaran tergolong baik, dan fungsi pengawasan tergolong kurang baik. Dengan demikian dapat dikemukakan bahwa kinerja anggota DPRD Provinsi Gorontalo pada umumnya tergolong baik.

Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi Kinerja DPRD Provinsi Gorontalo yang terindikasi di lapangan antara lain meliputi: masalah Kualitas SDM DPRD; masalah disiplin anggota dewan; belum adanya penerapan punishment yang tegas kepada anggota DPRD yang belum sepenuhnya melaksanakan tugasnya.



## **BAB VI**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan temuan dan pembahasan hasil penelitian, dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

1. Kinerja kelembagaan DPRD Provinsi Gorontalo yang dideskripsikan pada fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan dalam implementasinya menunjukkan prestasi atau hasil kerja (kinerja) yang variatif, sebagaimana ditegaskan bahwa fungsi legislasi secara umum pada DPRD Provinsi Gorontalo termasuk dalam kategori **cukup baik**,

sementara khusus fungsi legislasi dalam hal pembentukan Peraturan Daerah masih rendah dari tahun 2009-2001. Berikut fungsi anggaran menunjukkan trend dalam kategori **baik**, dan yang agak menunjukkan trend yang belum memenuhi harapan rakyat adalah pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD yang berada pada kategori **kurang baik**, karena terindikasi juga oknum anggota DPRD termasuk pelaksana proyek pemerintah yang seharusnya diawasi oleh DPRD.

2. Faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja kelembagaan DPRD Provinsi Gorontalo meliputi: Kualitas SDM anggota DPRD, rendahnya disiplin anggota DPRD dan perlu penerapan sanksi (*punishment*) bagi anggota DPRD.

## **B. Rekomendasi**

Berdasarkan kesimpulan di atas, maka dapat direkomendasikan hal-hal sebagai berikut:

1. Secara kelembagaan DPRD Provinsi Gorontalo dalam mengakhiri masa jabatan tiga tahun ke depan, maka perlu penegasan komitmen dan konsistensi anggota DPRD dalam menjalankan fungsi DPRD, baik fungsi legislasi, fungsi anggaran, maupun fungsi pengawasan terhadap seluruh aktivitas dan dinamika pembangunan, pemerintahan serta kemasyarakatan di Provinsi Gorontalo;
2. Dalam perspektif peningkatan kinerja kelembagaan DPRD Provinsi Gorontalo, dipandang perlu melakukan rekrutmen staf ahli untuk masing-

masing Komisi, disamping masih perlu peningkatan kapasitas anggota DPRD Provinsi Gorontalo melalui Bimbingan Teknis dan Diklat Kecakapan Skills lainnya yang relevan dengan tugas-tugas keanggotaan DPRD Provinsi Gorontalo;

3. Dalam pelaksanaan tugas-tugas dan fungsi kelembagaan, maka dipandang perlu DPRD Provinsi Gorontalo selalu bermitra yang saling bersinergi dengan Perguruan Tinggi di daerah, khususnya dalam rangka melahirkan produk-produk kebijakan yang bersentuhan dengan kepentingan publik.
4. Dalam dimensi peningkatan disiplin anggota DPRD dalam melaksanakan tugas-tugas kelembagaan DPRD Provinsi Gorontalo, maka dipandang perlu penegasan aturan terhadap sanksi bagi anggota DPRD yang lalai dalam menjalankan tugas-tugas dan fungsi kelembagaan DPRD Provinsi Gorontalo, sampai pada akhir masa jabatan tahun 2014.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Arikunto, S., 2007, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Barkley, George E., 1978, *The Craft Of Public Administration*, Allin and Bacon, Inc.
- Bungin, B., 2007, *Penelitian Kualitatif*, Edisi Pertama, Cetakan pertama, Penerbit Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Curtis, Michael, 1978, *Comparative Government and Politics*, Harper & Row, New York.
- Dewey, John, 2002, *Pengalaman dan Pendidikan*, Kepel Press, Yogyakarta.
- Dwiyanto, Agus, 1995, *Penilaian Kinerja Organisasi Publik*, Jurusan Ilmu Administrasi Negara, Fisipol UGM, Yogyakarta.

- , 2001, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, UGM, Yogyakarta.
- Effendi, Sofian, 1989, *Makalah Beberapa Hambatan Struktural Pelaksanaan Pengawasan Legislatif*, Prisma Volume 6 LP3ES, Jakarta.
- Fanggidae. AM., 1975, *Kepemimpinan Pendidikan*, FIP Undana Kupang, Kupang.
- Fried, Robert, 1966, *Comparative Political Institutions*, The MacMillan, New York.
- Hartato, Bambang, 1986, *Sistem dan Pelayanan Informasi*, Arga Kencana Abadi, Jakarta.
- Imawan, Riswandha, 1993, *Faktor-faktor yang Menghambat Usaha Optimasi Peran Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dalam Fungsi Legislatif dalam Sistem Politik Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Koesoemahatmadja, 1979, *Pengantar Kearah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Binacipta, Bandung.
- Koswara, E. (Editor), 1998, *Dinamika Informasi Dalam Era Global*, PT. Remaja Rosda Karya, Bandung.
- , 2001, *Otonomi Daerah : Untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*, Yayasan PARIBA, Jakarta.
- Lenvine, Charles H., 1990, *Public Administration : Challenges, Choices, Consequences*, Scott Foreman/Little Brown Higher Education : Glenview, Illianos.
- Marbun, B.N., 1994, *DPRD Pertumbuhan, Masalah dan Masa depannya*, Penerbit Erlangga, Jakarta.
- Maleong, L. J., 2007, *Metode Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosdakarya, Bandung
- Mangkunegara, A. P., 2006, *Evaluasi Kinerja SDM*, Cetakan kedua, Penerbit PT.Refika Aditama, Bandung.
- Mahsun, M., 2006, *Pengukuran Kinerja Sektor Publik*, Edisi Pertama, Cetakan Pertama, Penerbit BPFE – UGM, Yogyakarta.
- Mc. Gregor, 1966, *Ledership and Motivation*, MIT Press, Cambridge, Mass.
- Moleong, Lexy J., 2007, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Remaja Karya, Bandung.
- ====Laporan Penelitian : “Analisis Kinerja Kelembagaan DPRD Provinsi Gorontalo”  
Kerjasama Dewan Perwakilan Daerah RI dengan Universitas Negeri Gorontalo===== 72

- Ndrada, T., 2003, *Kybernology, Ilmu Pemerintahan Baru*, Jilid 1, Cet. Pertama, PT Asdi Mahasatya, Penerbit PT Rineka Cipta, Jakarta.
- Pamudji, Sapari, 1984, *Pelaksanaan Azas Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Dalam Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Pidato Pengukuhan Sebagai Guru Besar Tetap Dalam Ilmu Administrasi Negara pada Institut Ilmu Pemerintahan, Departemen Dalam Negeri, Di Jakarta 15 Februari 1984.
- Pide, Andi Mustari, 1997, *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI*, Gaya Media Pratama, Jakarta.
- Prawirosentono, S., 1999, *Kebijakan Kinerja Karyawan*, Edisi Pertama, Cet. Pertama, Penerbit BPFE, Yogyakarta.
- Rondinelli, 1983, *Development Projects As Policy Experiment : An Adaptive Approach to Development Administration*, Mathuen, London.
- Sanit, Arbi, 1985, *Perwakilan Politik Indonesia*, CV. Rajawali, Jakarta.
- Singarimbun, M dan S. Effendi, 1995. *Metode Penelitian Survey*, Cetakan II, Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta
- Surakhmad, W., 1985, *Dasar dan Teknik Research*, CV. Tarsito, Bandung
- Soejito, Irawan, 1983, *Teknik Membuat Peraturan Daerah*, Bina Aksara, Jakarta.
- Steers, Richard M. Terjemahan Yamin Magdalena (1997) ; *Efektivitas Organisasi*, Erlangga, Jakarta.
- Thaib, Dahlan, 2000, *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.
- Singarimbun, M dan S. Effendi, 1995. *Metode Penelitian Survey*, Cetakan II, Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta
- Surakhmad, W., 1985, *Dasar dan Teknik Research*, CV. Tarsito, Bandung
- Widodo, Joko, 2001, *Good Governance : Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Insan Cendekia, Surabaya.
- Yayasan API, 2001, *Panduan Parlemen Indonesia*, Yayasan API, Jakarta.
- Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.