

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Landasan Teori**

##### **1. Penelitian Terdahulu**

Penelitian Solihah dan Witianti (2014), mengidentifikasi beberapa permasalahan yang dialami oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia periode 2014-2019 yang mempengaruhi kinerja badan legislatif dalam memutuskan sebuah regulasi di Indonesia antara lain, tingkat pendidikan, pengalaman dan kapabilitasnya sebagai calon wakil rakyat, kurangnya kemampuan atau skill SDM anggota legislatif dalam memahami tugas pokok dan substansi UU, hubungan kerja antar anggota legislatif serta profesionalisme anggota legislatif dalam upaya pembuatan sebuah peraturan perundang-undangan di Indonesia. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemahaman yang kurang di bidang legislasi merupakan salah satu faktor yang mengakibatkan tidak efektifitasnya kinerja anggota Dewan, pemahaman sistematis dalam pembuatan regulasi merupakan hal wajib diketahui oleh setiap anggota dewan merupakan hal luput dimiliki oleh anggota dewan. Kemudian faktor lainnya adalah faktor politik yang dimiliki oleh setiap anggota dewan, anggota legislatif merupakan orang-orang yang dipercayakan oleh masyarakat untuk mewakili setiap kepentingan-kepentingan yang dimiliki oleh publik. Walaupun dalam prosedurnya anggota dewan merupakan perwakilan rakyat, tetapi pada faktanya anggota legislatif lebih

cenderung mengedepankan kepentingan yang diamanahkan oleh partai politiknya.

Fenomena dalam penelitian di atas merupakan perkara yang sering terjadi di lapangan, keputusan calon anggota legislatif untuk maju sebagai anggota legislatif dipersepsikan sebatas percobaan dan untuk kepentingan finansial semata. Persepsi seperti ini akan berpengaruh pada kinerja anggota dewan, pemahaman yang tidak matang perihal legislasi akan membuat anggota dewan kebingungan dalam proses pembuatan kebijakan sehingga kebijakan yang dihasilkan tidak menjawab dan menyelesaikan permasalahan yang diterjadi ditengah-tengah masyarakat.

Sejalan dengan penelitian di atas Zulfahmi (2017) mengungkapkan sebagai sebuah negara yang menerapkan sistem desentralisasi maka Pemerintah Daerah harus selalu melakukan koordinasi dengan Pemerintah Pusat dalam memutuskan sebuah kebijakan agar setiap langkah yang ditempuh oleh daerah selalu diketahui oleh Pemerintah Pusat. Aceh sebagai salah satu provinsi yang memiliki hak khusus di Indonesia seperti disebutkan dalam Undang-undang Pemerintah Aceh (UUPA). Meskipun demikian, Pemerintah Aceh harus selalu berkoordinasi dengan Pemerintah Pusat terhadap kebijakan-kebijakan yang akan diputuskan dengan mengacu Undang-Undang Pemerintahan Aceh (UUPA) menjadi Qanun, meminta persetujuan dari Pemerintah Pusat, malakukan diskusi bersama, mengontrrol eksekutif dalam menjalankan Qanun yang telah disahkan. Hasil penelitian Zulfahmi menunjukkan bahwa permasalahan yang dihadapi oleh

Pemerintahan Aceh adalah perbedaan pendapat dalam menafsirkan UUPA di antara pemerintah, persepsi yang kuat sebagai kewenangan yang dimiliki oleh Aceh membuat Pemerintah Aceh enggan untuk berkoordinasi dengan Pemerintah Pusat. Pemikiran seperti ini dilandasi oleh keinginan Pemerintah Aceh yang ingin menjadikan Provinsi Aceh mengadopsi nilai-nilai yang dimiliki oleh masyarakat Aceh tanpa harus diarahkan dan diintervensikan oleh pemerintah pusat sehingga tidak terjalinnya hubungan baik antara Pemerintahan Aceh dengan Pemerintah Pusat, permasalahan seperti itu juga akan sangat mempengaruhi kinerja Pemerintah Aceh.

Pengambilan keputusan Pemerintah seharusnya memiliki konsentrasi yang tinggi, keseriusan dimaknai dengan nilai dari rancangan regulasi dan koordinasi yang intensif antara sesama anggota Dewan. Pemahaman hak khusus yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah harus bisa tergambar dengan jelas sehingga tidak terjadi multi tafsir oleh Pemerintahan Daerah.

Sejalan dengan penelitian sebelumnya dalam penelitian Kartiko (2012) perbedaan pandangan dalam Pemerintahan akan sangat mempengaruhi kinerja legislasi secara keseluruhan termasuk dalam pengesahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Penelitian ini menganalisis formasi Pemerintahan dari Pemilu Legislatif 2004 dan Pemilihan Kepala Daerah langsung tahun 2005, 2006, serta 2007 berupa *single minority party*, *minority coalition*, *majority coalition*, dan *single majority party* memengaruhi keterlambatan penetapan APBD

sepanjang tahun 2008–2009. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa, pandangan dan teori yang optimistik mengenai keberhasilan demokratisasi, desentralisasi, dan otonomi daerah tidak seharusnya mengesampingkan faktor formasi Pemerintahan dan perilaku aktor politiknya. Oleh karena itu, tulisan ini memperlihatkan bahwa sistem politik yang ditempuh oleh daerah di Indonesia sulit membentuk Pemerintahan daerah yang kuat dan stabil untuk meningkatkan performa kebijakan fiskal dan tata kelola Pemerintahan berupa percepatan penetapan APBD.

Pengesahan sebuah kebijakan di Indonesia mengharuskan melalui proses persetujuan dari Pemerintah (eksekutif) dan mayoritas suara dari Parlemen. Pembentukan koalisi yang solid dalam Pemerintahan akan sangat membantu mempercepat pengesahan setiap rancangan-rancangan regulasi yang akan ditetapkan Pemerintah. Fenomena *minority coalition* bisa dimaknai dengan dua hal, yang pertama bisa memberikan pandangan baru dari setiap langkah-langkah yang akan dilakukan oleh Pemerintah sehingga pada tahapan formulasi akan dipertimbangan secara matang dan penuh kehati-hatian. Kedua, fenomena seperti ini akan memperkeruh suasana dalam rangka pembuatan keputusan, memahami setiap kepentingan yang disampaikan oleh oposisi cenderung akan menempuh waktu yang lama dalam pengesahan kebijakan sehingga akan mempengaruhi kinerja Pemerintahan.

Berbeda dengan penelitian sebelumnya, Elvira dan Tham (2015) mengenai penyebab terjadinya perbedaan susunan anggota Pemerintahan

yang dimulai dari Pemilu. Hasil pemilihan umum yang dilaksanakan di Amerika berdampak terhadap pada formasi Pemerintahan dan pengambilan kebijakan yang akan ditempuh dalam menjalankan roda Pemerintahan. Penelitian tersebut menganalisis pergerakan harga aset yang disebabkan oleh *divided government*, tergantung kepada hasil pemilu yang akan melahirkan Pemerintahan yang baru baik berasal hanya dari satu partai ataupun terdiri dari beberapa partai yang akan menduduki parlemen Amerika.

Pemilihan umum merupakan faktor utama yang menentukan nasib Pemerintahan dari suatu daerah. Pemilihan umum yang dilakukan di negara-negara demokrasi berasaskan pemberian kebebasan kepada tiap-tiap warga negara untuk memilih perwakilannya sebagai ujung tombak masyarakat dalam menyampaikan amanahnya kepada wakil mereka di Parlemen. Pemilihan umum tidak hanya dipandang sebatas memilih wakil rakyat, tetapi di dalamnya juga terdapat penilaian bagi masyarakat terhadap hasil kinerja yang dilakukan oleh Pemerintah periode sebelumnya, sehingga masyarakat bisa memutuskan untuk memilih kembali para petahana atau memilih perwakilan baru dengan harapan adanya perubahan untuk masa mendatang.

Sejalan dengan penelitian di atas, Schelker (2017) dalam penelitiannya mengungkapkan bahwa fenomena *divided Government* dalam sebuah Pemerintahan akan sangat melemahkan kekuasaan salah satu kubu Pemerintahan. Kelemahan tersebut disebabkan pemerintah tidak bisa mengambil keputusan secara leluasa karena antara eksekutif dan legislatif diusung oleh partai yang berbeda sehingga mengakibatkan eksekutif

mendapatkan intervensi dari pihak legislatif dan tidak bisa berbuat banyak dalam proses pembuatan kebijakan yang disebut dengan *Lame Duck* (bebek lumpuh). Berbagai lembaga akan senantiasa berinteraksi apabila mempunyai keuntungan di antara keduanya. Penelitian Schelker menganalisis dua fenomena penting dalam sistem politik Amerika Serikat. Pertama, Pemerintah yang terbagi (*divided government*) akan terjadi ketimpangan antara partai koalisi dan oposisi dalam Pemerintahan. Schelker berpendapat bahwa Pemerintah yang terbelah menyebabkan tidak optimalnya kinerja Pemerintah karena perbedaan pandangan yang terjadi antara sesama Pemerintahan dan saling melakukan penekanan terhadap kelompok yang lemah.

Kinerja Pemerintahan mempunyai makna kinerja yang dilakukan oleh dua instansi yang mempunyai hak pengambilan keputusan, yaitu legislatif dan eksekutif. Keduanya harus melakukan kerjasama yang baik dalam melakukan tugasnya. Tugas eksekutif di Indonesia adalah melaksanakan amanah yang diamanatkan oleh undang-undang sekaligus merealisasikan terhadap janji-janji yang direalisasikan dalam bentuk program kerja sedangkan legislasi mempunyai hak *budgeting*, yaitu pengesahan anggaran yang merupakan pondasi awal untuk membantu Pemerintah untuk melakukan pekerjaannya. Ketidaksejalannya Pemerintahan akan sangat merugikan Pemerintah eksekutif yang tidak mempunyai daya untuk merealisasikan program kerjanya karena tidak mendapatkan persetujuan oleh legislatif.

Berbeda dengan penelitian di atas Serafiadita et.al (2015) dalam penelitiannya menemukan kinerja Pemerintahan tidak selalu dipengaruhi oleh susunan aktor Pemerintahan antara eksekutif dan legislatif, tetapi dalam penelitiannya disebutkan bahwa faktor yang mempengaruhi fungsi legislasi pada penyusunan dan penetapan APBD di Kabupaten Boven Digoel dipengaruhi oleh faktor sumber daya manusia yang kurang profesional dalam penyusunan APBD. Pengetahuan individu sangat dibutuhkan dalam melakukan fungsi-fungsinya di DPR, kinerja organisasi akan tercerminkan dari kinerja yang dilakukan oleh setiap anggota organisasi yang menjalankan tugas di dalamnya.

Selain dari hubungan antara eksekutif dan legislatif dalam membahas dan menerapkan sebuah aturan, keahlian yang dimiliki oleh setiap individu juga akan sangat mempengaruhi terhadap kualitas kebijakan yang diputuskan oleh Pemerintah. Teori organisasi menjelaskan bahwa kinerja organisasi merupakan representasi dari kinerja setiap individu yang bekerja di dalamnya maka baik kinerja sebuah organisasi bermula dari kinerja pegawai yang bernaung di dalam dan hal tersebut juga terjadi sebaliknya.

Sejalan dengan penelitian di atas Hadi (2004) dalam penelitiannya menunjukkan bahwa buruknya kinerja DPR disebabkan oleh minimnya pemahaman yang dimiliki oleh anggota dewan sehingga fungsi-fungsi Legislatif tidak bisa dikerjakan dengan baik. Pengaruh kepentingan politik dan kepentingan pribadi yang dominan dimiliki oleh setiap anggota sehingga setiap keputusan yang dilakukan tidak berorientasi pada kepentingan publik

serta jika dilihat dari prinsip transparansi DPRD Jawa Tengah tidak memberikan informasi secara jelas mengenai apa yang telah dilakukan oleh mereka sehingga masyarakat pada umumnya tidak mendapatkan informasi dari apa yang telah dikerjakan oleh DPRD Jawa Tengah.

Orientasi nilai kebijakan harusnya mengarah kepada kepentingan publik, anggota DPR sejatinya dipilih untuk menjadi penyambung lisan dari masyarakat sehingga dalam menjalankan fungsinya harus memisahkan kepentingan-kepentingan lainnya. Selanjutnya DPR harus bisa memberikan pertanggungjawaban setiap apa yang telah dilakukan, pertanggungjawaban yang dimaksud tidak dinilai hanya sebatas formalitas, tetapi harus diketahui oleh publik dan menjadi sebuah sarana bagi publik untuk memberikan penilaian terhadap kinerja yang telah dilakukan oleh DPR.

Bertentangan dengan penelitian di atas Syahputra et.al (2010) dalam penelitiannya menemukan bahwa efektifitas kinerja Pemerintahan tidak semata dilihat dari sisi hubungan antara eksekutif dan legislatif, tetapi permasalahannya terjadi pada bidang anggaran yang tidak memadai untuk mendukung pelaksanaan program-program Pemerintah secara keseluruhan sehingga banyak proyek infrastruktur terbengkalai disebabkan oleh dana yang tidak memadai untuk membiayai program Pemerintah.

Penganggaran merupakan hal utama dalam menunjang kinerja Pemerintah. Pendanaan yang digunakan secara bijak dan efisien akan sangat membantu kinerja Pemerintah. Setelah melewati perdebatan yang alot dalam Pemerintahan ketika memutuskan kebijakan maka langkah selanjutnya ialah

mengimplementasikan setiap program yang telah disepakati. Proses perumusan kebijakan juga harus dilakukan analisa perkiraan dana yang mencukupi untuk menerapkan kebijakan. Hal tersebut diperuntukkan agar sebuah program yang akan diterapkan berjalan dengan baik sehingga program tersebut berhasil direalisasikan tepat dengan sasaran.

Sejalan dengan penelitian di atas Hafidh (2014) pengukuran kinerja dari fungsi lembaga legislatif dilakukan dengan cara melihat efektivitas, akuntabilitas, dan responsivitas. Dalam penelitiannya menunjukkan bahwa efektivitas lembaga legislatif dapat dilihat dari tujuan organisasi legislatif yang merupakan penyambung aspirasi rakyat, dan mengambil kebijakan mengedepankan kepentingan-kepentingan yang bermula dari masyarakat sehingga setiap kebijakan yang diputuskan dapat menyelesaikan masalah masyarakat selanjutnya partai politik seharusnya memiliki sikap yang bijak untuk mengontrol dan memaksimalkan kinerja setiap anggota dewan yang mewakili partai masing-masing.

Partai politik merupakan sebuah wadah yang dilegalkan oleh sistem Indonesia untuk menjadi peserta pemilu, dengan mengajukan perwakilan partai yang memiliki kualitas dan dipilih oleh masyarakat. Pelaksanaan kinerja legislatif, partai politik harus bekerjasama untuk mengarahkan kepentingan-kepentingan yang dibahas berasal dari masyarakat sehingga kebijakan yang disahkan diarahkan kepada kepentingan masyarakat semata.

Berbeda dengan penelitian sebelumnya Boycko (et. al 2016) Pemerintah yang terbagi (*divided government*) akan mengarah munculnya

rekomendasi kebijakan berbeda. Permasalahan dalam kasus ini adalah adanya ikut campur tangan dari pihak organisasi dan lembaga bantuan lain yang mencoba mempengaruhi kebijakan Pemerintah dengan memanfaatkan kondisi Pemerintahan yang sedang berada pada kondisi yang terbelah dengan, yakni merekomendasikan berupa kebijakan yang dianggap kontraproduksi pada daerah tersebut dan menguntungkan pihak lainnya. Bantuan dari pihak lain (Rusia) dianggap tidak akurat sesuai dengan realita permasalahan. Kondisi Pemerintahan terbelah dan dipengaruhi oleh pihak luar memiliki konsekuensi yang mengerikan dalam penentuan kebijakan.

Pemerintah terbelah (*divided government*) jika dimaknai secara tidak bijak maka akan memiliki efek yang tidak baik bagi Pemerintahan dari suatu daerah. Ketidakharmisan Pemerintahan akan sangat rentan untuk membuat kebijakan-kebijakan yang bersifat menguntungkan bagi sebahagian pihak saja. Hal semacam ini menjadi isu yang hangat bagi sebuah negara dan akan menjadi arus gelombang yang membahayakan dari sebuah daerah.

Pada penelitian sebelumnya secara keseluruhan menggambarkan mengenai kinerja Pemerintahan pada suatu daerah sangat dipengaruhi oleh susunan Pemerintah di Parlemen, kualitas individu dan penggunaan dana yang efisien untuk menunjang kinerja Pemerintah. Perbedaan pemahaman terhadap sebuah fenomena yang terjadi di tengah masyarakat merupakan hal yang sangat dominan dipengaruhi dalam penelitian sebelumnya. Hal tersebut dapat dipengaruhi oleh kepentingan yang beragam oleh setiap aktor yang berada dalam Parlemen sehingga mengakibatkan kinerja Pemerintahan buruk

serta tidak tercapainya tujuan yang ingin diraih dan permasalahan publik tidak terselesaikan.

Penelitian ini berbeda dengan penelitian terdahulu berkaitan dengan lokasi, yaitu di Provinsi yang bersifat kekhususan dalam tatanan Pemerintahan daerah. Aceh merupakan satu-satunya provinsi di Indonesia yang mempunyai hak untuk mendirikan politik lokal yang mempunyai konsentrasi penuh terhadap kepentingan pembangunan daerah tanpa adanya intervensi dari kepentingan politik nasional. Secara rinci penelitian terdahulu dapat dilihat pada tabel 2.1 berikut.

Tabel 2.1

## Penelitian Terdahulu

No	Peneliti, Tahun	Tujuan Penelitian	Metode Penelitian	Hasil penelitian
1	Ratnia Solihah dan Siti Witianti, 2016	Penelitiannya mengidentifikasi beberapa permasalahan yang terjadi di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia periode 2014-2019. Faktor yang mempengaruhi kinerja badan legislatif dalam pembuatan Undang-undang Indonesia di antaranya, tingkat pendidikan, pengalaman dan kapabilitasnya sebagai calon wakil rakyat, kurangnya kemampuan atau skill SDM anggota legislatif dalam memahami tugas pokok dan substansi UU, hubungan kerja antar anggota legislatif serta profesionalisme anggota legislatif	Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan studi ekonomi	Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemahaman yang kurang di bidang legislasi merupakan salah satu faktor yang mengakibatkan tidak efektifitasnya kinerja anggota Dewan.  Kemudian faktor lainnya adalah faktor politik yang dimiliki oleh setiap anggota dewan pada faktanya anggota legislatif lebih cenderung mengedepankan kepentingan partai politiknya
2	Elvira dan Tham, 2015	Dalam penelitian yang empiris penelitian menganalisis pergerakan harga aset yang disebabkan oleh <i>divided government</i> , tetapi semuanya sangat tergantung kepada hasil pemilu yang akan melahirkan	Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan metode penelitian studi empiris	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa setelah pemilihan umum berlangsung di Amerika telah membagi kekuasaan menjadi dua arah yang sama-sama

		Pemerintahan yang baru baik berasal hanya dari satu partai ataupun terdiri dari beberapa partai		mempunyai wewenang untuk membuat kebijakan baru mengenai keadaan perekonomian baru di Amerika.
3	Kartiko, 2012	Studi ini ingin mengetengahkan perspektif ekonomi politik <i>divided government</i> sebagai salah satu faktor penyebab buruknya kinerja Pemerintahan dalam penetapan APBD	Model persamaan regresi logistik diperoleh hasil bahwa formasi pemerintahan dari Pemilu Legislatif 2004 dan Pemilihan Kepala Daerah langsung tahun 2005-2007 berupa <i>single minority party</i> , <i>minority coalition</i> , <i>majority coalition</i> , dan <i>single majority party</i> memengaruhi keterlambatan penetapan APBD sepanjang tahun 2008-2009.	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa, pandangan dan teori yang optimistik mengenai keberhasilan demokratisasi, desentralisasi, dan otonomi daerah tidak seharusnya mengesampingkan factor formasi Pemerintahan dan perilaku aktor politiknya. Oleh karena itu, tulisan ini memperlihatkan bahwa sistem politik yang ditempuh oleh daerah di Indonesia sulit membentuk Pemerintahan daerah yang kuat dan stabil untuk meningkatkan

				performa kebijakan fiskal dan tata kelola Pemerintahan berupa percepatan penetapan APBD.
4	Mark Schelker, 2017	Penelitian Mark menganalisis dua fenomena penting dalam sistem politik Amerika Serikat. Pertama, Pemerintah yang terbagi ( <i>divided government</i> ) akan terjadi ketimpangan antara partai koalisi dan oposisi Pemerintahan dalam keterbatasan anggota dan kekuasaan dengan demikian tidak dapat di pertanggungjawabkan.	Penelitian ini adalah penelitian normatif empiris	Hasil Penelitian ini menunjukkan bahwa Pemerintah yang terbagi menyebabkan tidak optimalnya kinerja Pemerintah karena perbedaan pandangan yang terjadi dalam tubuh Pemerintah dan saling melakukan penekanan terhadap kelompok yang lemah.
5	Serafiadita Devota Fridatama Renyut et.al, 2015	Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui faktor Keterlambatan Penyusunan dan Penetapan APBD (Faktor-faktor tersebut antara lain Faktor SDM, Hubungan Eksekutif-Legislatif, Regulasi, indikator	Pendekatan yang digunakan dalam studi ini adalah pendekatan kuantitatif berupa penjelasan tabel, persamaan dalam menjelaskan persoalan potensial yang sedang terjadi. Metode	Berdasarkan hasil penelitian faktor-faktor yang mempengaruhi keterlambatan penyusunan dan penetapan APBD sangat dipengaruhi oleh faktor sumber

		Kinerja dan Penetapan APBD) yang mempunyai pengaruh terhadap penyerapan anggaran SKPD T.A 2014 serta Upaya Pemerintah Daerah mengatasi Keterlambatan Penyusunan APBD	yang digunakan berupa analisis statistik	daya manusia yang kurang profesional dalam penyusunan APBD, sedangkan hubungan antara eksekutif dan legislatif dalam pengesahan APBD di Kabupaten Boven Digoel tidak mempunyai pengaruh yang signifikan, persamaan pendapat dan tujuan di antara keduanya sangat diperuntukkan dalam setiap rancangan penetapan kebijakan.
6	Maxim Boycko et. Al, 2016	Permasalahan dalam kasus ini adanya ikut campur tangannya dari pihak organisasi dan lembaga bantuan lain yang mencoba mempengaruhi kebijakan Pemerintah dengan memanfaatkan kondisi Pemerintah yang sedang berada pada kondisi yang terbelah dengan	Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif dengan pendekatan studi kasus (case study).	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa Pemerintahan yang terbelah secara berkepanjangan menjadikan tubuh Pemerintah menjadi rentan untuk disusupi kepentingan dari luar, lanjutnya

		<p>merekomendasikan berupa kebijakan yang dianggap kontraproduksi pada daerah tersebut dan menguntungkan pihak lainnya.</p>		<p>bahwa bantuan dari pihak lain (Rusia) dianggap tidak akurat sesuai dengan realita permasalahan.. Singkatnya, Maxim percaya bahwa kegagalan untuk menghadapi fakta dari Pemerintah terbagi dan dipengaruhi oleh pihak luar memiliki konsekuensi yang mengerikan dalam penentuan kebijakan.</p>
7	Zulfahmi, 2017	<p>Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui peran eksekutif dan legislatif dalam mengimplementasikan Undang-Undang Pemerintah Aceh.</p>	<p>Metodologi penelitian yang digunakan adalah penelitian kualitatif deskriptif dengan mencari, menganalisis dan membuat interpretasi data yang ditemukan melalui hasil dokumen, wawancara dan pengamatan, sedangkan Teknik analisa data adalah mereduksi,</p>	<p>Hasil penelitian ini menunjukkan kurangnya koordinasi antara Pemerintahan Aceh dengan Pemerintah Pusat yang menjadikan pengesahan kebijakan selalu menghadapi kendala. Faktor selanjutnya Terjadinya perbedaan pendapat dalam</p>

			deduksi, menyajikan dan membuat kesimpulan hasil penelitian	menafsirkan UUPA di antara Pemerintah, persepsi yang kuat sebagai kewenangan yang dimiliki oleh Aceh membuat Pemerintah Aceh enggan untuk berkoordinasi dengan pemerintah pusat
8	Muhammad Hafidh, 2013	Pengukuran kinerja dari fungsi lembaga legislatif dilakukan dengan indikator efektivitas, akuntabilitas, dan responsivitas.	Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini bersifat deskriptif kualitatif.	Dalam penelitian ini menunjukkan lembaga legislatif merupakan penyambung aspirasi rakyat tetapi pada faktanya tugas tersebut luput dari perhatian anggota dewan. Perihal seperti ini disebabkan oleh intervensi yang kuat oleh partai politik terhadap perwakilannya di DPR menyebabkan kebijakan yang diputuskan hanya sebatas kepentingan partai politik saja.

9	Sutriyanto Hadi, 2004	Permasalahan dalam penelitian ini menunjukkan bahwa kinerja anggota DPRD Jawa Tengah tidak akuntabel, tugas pokok dan fungsi Legislatif seperti yang diamanatkan oleh Undang-undang tidak dibisa dikerjakan secara maksimal.	Metode penelitian yang digunakan dalam peneltian ini dengan pendekatan kualitatif.	Dari hasil penelitian yang dilakukan menunjukkan bahwa hal tersebut terjadi disebabkan oleh minimnya pemahaman yang dimiliki oleh anggota dewan sehingga fungsi-fungsi Legislatif tidak bisa dikerjakan dengan baik, pengaruh kepentingan politik dan kepentingan pribadi yang dominan dimiliki oleh setiap anggota sehingga setiap keputusan yang dilakukan tidak berorientasi pada kepentingan publik, serta pemerintah DPRD Jawa Tengah tidak transparan memberikan informasi mengenai kinerjanya kepada publik.
---	-----------------------	--	--	---

10	Rendy Jayana Syahputra et.al, 2010	Tujuan penelitian ini untuk mendeskripsikan Efektivitas Kerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Kutai Timur dan mengidentifikasi faktor penghambat dan pendukung	Jenis penelitian yang di gunakan ini adalah penelitian deskriptif kualitatif	Dari hasil penelitian ini menunjukkan bahwa masalah yang timbul tidak berasal dari aktor-aktor pengambil keputusan disebabkan oleh anggaran yang tidak memadai untuk mendukung pelaksanaan program-program pemerintah secara keseluruhan
----	--	--	--	--

## 2. Administrasi Publik

Administrasi publik berasal dari dua suku kata, yaitu administrasi dan publik. Administrasi “*administration*” menurut Herbert A. Simonn (Syafiie, 2010:13) adalah kegiatan dalam sebuah kelompok kerja sama untuk mencapai tujuan yang ditetapkan secara bersama, sedangkan publik “*public*” mempunyai makna umum, masyarakat atau negara. Secara lebih luas menurut Syafiie (2010:18) publik adalah sejumlah manusia yang mempunyai kesamaan berfikir, harapan, dan tindakan yang berasaskan nilai dan norma yang mereka miliki.

Administrasi publik menurut Nicholas Henry (dalam Keban, 2008:26) adalah suatu kombinasi yang kompleks antara teori dan praktek dengan tujuan mempromosi pemahaman tentang peran pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat yang diperintah, dan juga mendorong kebijakan publik agar lebih responsive terhadap kebutuhan sosial, sedangkan administrasi publik menurut George J. Gordon (Syafiie, 2010:25) sebagai seluruhan proses baik dilakukan oleh perorangan maupun organisasi berkaitan dengan pelaksanaan hukum dan peraturan yang diterbitkan oleh badan legislatif, eksekutif dan yudikatif.

Nigro & Nigro (dalam Keban, 2008:76) menjelaskan administrasi publik melalui perspektif lain, yakni menekankan pada proses institusional yang menjelaskan bagaimana usaha kerjasama kelompok sebagai kegiatan publik yang berbeda dengan kegiatan swasta. Nigro & Nigro menjelaskan bahwa administrasi publik adalah usaha kerjasama kelompok dalam

lingkungan publik, yang mencakup ketiga cabang, yaitu yudikatif, legislatif, eksekutif; mempunyai satu peranan penting dalam memformulasikan kebijakan publik, sehingga menjadi bagian dari proses politik yang sangat berbeda dengan cara-cara yang ditempuh oleh administrasi swasta; dan berkaitan erat dengan beberapa kelompok swasta dan individu dalam pemberian layanan kepada masyarakat.

Dari definisi beberapa ahli mengenai administrasi publik, dapat disimpulkan bahwa administrasi publik merupakan suatu proses yang baik dilakukan maupun tidak dilakukan oleh pemerintah dalam rangka perumusan kebijakan publik yang kemudian diimplementasikan dengan menggunakan prinsip-prinsip manajemen yang dilaksanakan secara kolektif karena proses tersebut tidak dapat dikerjakan secara individu.

Perkembangan zaman yang diikuti dengan perubahan pola pikir manusia sebagai kaum intelektual, maka kajian ilmu pengetahuan juga termasuk di dalam perubahan zaman. Menurut Robert T. Gelombiowski (Anggara, 2016:358) perkembangan ilmu Administrasi juga perubahan dan perkembangan sesuai dengan fokus dan lokus. Lokus adalah tempat penerapan ilmu administrasi misal lokus administrasi negara adalah birokrasi pemerintah. Fokus adalah kekhususan dari bidang ilmu administrasi, tetapi fokus akan senantiasa berubah sejalan dengan perkembangan paradigma administrasi negara.

Perkembangan administrasi terdiri dari beberapa fase atau lebih dikenal dengan paradigma. Nicholas Henry (Syafiie, 2010:27) membagi

dalam 6 tahapan perkembangan paradigma ilmu administrasi Publik, yaitu sebagai berikut.

a. Paradigma I Dikotomi Politik dan Administrasi (1900-1926).

Frank J. Goodnow (Anggara, 2016:360) mengungkapkan bahwa ada dua fungsi yang berbeda dari pemerintah yang berhubungan dengan kebijaksanaan dan tujuan negara. Adapun administrasi harus berhubungan dengan pelaksanaan kebijaksanaan tersebut. Dalam pandangan Goodnow adanya pemisahan kekuasaan pemerintah. Lembaga legislatif yang dibantu oleh yudikatif dalam pembuatan kebijaksanaan, sedangkan eksekutif sebagai lembaga pelaksana kebijaksanaan .

b. Paradigma II Prinsip-prinsip Administrasi (1927-1937).

Willoughby, Gullik & Urwick (Syafiie, 2010:27) memperkenalkan prinsip administrasi sebagai locus administrasi publik. Pada fase ini administrasi negara dipengaruhi oleh prinsip ilmu manajemen (POSDCORB) dan mencapai puncak reputasinya. Administrasi yang berkembang pada tahap ini tidak menyesuaikan dengan kondisi lingkungan, misi, fungsi dan kerangka institusi sekitar tetapi lebih mengedepankan pada prinsip ilmu administrasi negara (Thoha, 2008:22).

c. Paradigma III paradigma Administrasi Negara sebagai Ilmu Politik (1950-1970).

Setelah mendapatkan kritikan konseptual maka kebaruan dalam ilmu administrasi negara ialah perubahan dalam penentuan lokus, yaitu

birokrasi pemerintah tetapi administrasi negara kehilangan fokusnya (Anggara, 2016:371). Pada fase paradigma ketiga merupakan sebuah usaha untuk mengembalikan konsep ilmu administrasi negara dengan ilmu politik.

- d. Paradigma IV Paradigma Administrasi Publik sebagai Ilmu Administrasi (1956-1970).

Paradigma ke 4 muncul setelah beberapa kritikan yang disampaikan oleh para sarjana ilmu administrasi dianggap sebagai kalangan kelas dua setelah ilmu politik. Pada fase paradigma ini ialah pencarian jati diri terhadap ilmu administrasi negara adalah ilmu administrasi. Pada fase ini ilmu administrasi lebih mengedepankan fokus tetapi tidak dengan lokusnya. (Thoha, 2008:28-29).

- e. Paradigma V Administrasi Publik sebagai Administrasi (1970-1990)

Pada paradigma ini ilmu administrasi negara tidak semata-mata terfokus pada ilmu administrasi, melainkan pada teori organisasi yang memberikan kontribusi terhadap ilmu kebijaksanaan (*policy science*), politik ekonomi, proses dan analisis kebijakan (*public policy making proses*) dan pengukuran dari hasil kebijaksanaan (Thoha, 2008:31).

- f. Paradigma VI *Governance* (1990-sekarang)

Paradigma *Governance* yang diprakarsai oleh Frank Marina dan George H. Frederickson, merupakan suatu bentuk reformasi mengubah arah orientasi yang dilakukan sebelumnya, yaitu menekankan arti penting kesetaraan antara institusi negara, swasta dan masyarakat dengan

mendasarkan diri pada prinsip-prinsip *Good Governance*. Paradigma ini mengutamakan mekanisme dan proses di mana warga negara dapat mengartikulasikan kepentingannya, pemerintah diharapkan dapat memainkan perannya dalam menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif, sedangkan sektor swasta memainkan perannya menciptakan lapangan pekerjaan dan pendapatan.

Berbagai paradigma terus berkembang hingga saat ini, munculnya konsep baru dalam reformasi manajemen publik dengan nama *New Public Manajemen* (NPM) yang bermunculan pada tahun 1990-an di Eropa kemudian diadopsi oleh beberapa negara berkembang lainnya. Karakteristik utama dalam konsep ini lebih menekankan pada konsep birokrasi yang selama ini dianggap baku menjadi lebih fleksibel dan lebih berorientasi pada kepentingan publik. Cristhoper Hood (Mahmudi, 2015:43) menjelaskan bahwa dalam NPM mengandung tujuh komponen, salah satu di antaranya ialah adanya standar kinerja dan ukuran kinerja.

Pengukuran kinerja merupakan sebuah elemen untuk melihat dan menilai kinerja organisasi yang kemudian menjadi bahan untuk melakukan evaluasi. Secara spesifik pengukuran kinerja dilakukan tidak hanya berpengaruh kepada organisasi, tetapi juga akan mempengaruhi kinerja individual dan kelompok karena kinerja merupakan sebuah konsep yang dinamik dan multidimensional (Jakson, Stewar, Walsh dan Rogers dalam Mahmudi, 2015:52). Pengukuran kinerja dilakukan untuk memperbaiki

kinerja sektor publik melalui mekanisme pasar seperti yang dilakukan oleh sektor swasta pada umumnya.

### 3. Manajemen Publik

Manajemen dan administrasi saling bergantung di antara keduanya, hal tersebut diibaratkan seperti badan dan jiwa. Jika salah satu di antaranya tidak hadir dalam satu tubuh maka tidak bergunalah sebuah tubuh untuk menjalankan aktifitas kehidupan karena manajemen publik merujuk pada struktural administrasi dan organisasi, sedangkan manajemen menunjukkan pada fungsinya untuk mengendalikan dan menggerakkan sekelompok anggota organisasi maka setiap pemimpin harus melaksanakan beberapa fungsi yang disebut dengan fungsi manajemen. (Anggara, 2012:543).

Secara etimologi manajemen berasal dari kata *monus* (tangan) dan *agene* (melakukan) yang kemudian digabungkan menjadi kata *manage* (bahasa Inggris) dan *managiene* (bahasa Latin) (Syafie, 2010:48). Manajemen menurut Waldo (dalam Anggara, 2012:544), merupakan rangkaian tindakan untuk mencapai hubungan kerjasama yang rasional dalam sistem administrasi, sedangkan menurut Koontz dan O'Donnell, manajemen merupakan pelaksanaan sesuatu hal dengan, walaupun sangat sederhana menunjukkan arti pentingnya, manajemen sebagai fenomena sosial (Manila, 1996:15-17). Kegunaan manajemen sebagai fungsi kajian industri dalam pelaksanaan kebijakan dan memberikan arahan kepada penyelenggara dengan tujuan khusus yang akan dicapai (Oliver Sheldon dalam Syafie, 2010:48).

Publik berasal dari kata publik diartikan beranekaragam dalam bahasa Indonesia, tergantung pada kata yang menyertainya. Publik diartikan sebagai umum, rakyat, masyarakat, publik, dan negara atau Pemerintahan. Kata publik sendiri mempunyai banyak makna seperti, *publik opinion, public library, publik policy, public administration* dan lainnya yang berikatan dengan kata publik itu sendiri. Bisa disimpulkan bahwa publik sangat erat kaitannya dengan kepentingan umum, kepentingan rakyat dan kepentingan masyarakat maka secara sederhana manajemen publik bisa diartikan sebagai penerapan prinsip-prinsip manajemen dalam kepentingan umum/publik.

Manajemen publik merupakan serangkaian pembahasan mengenai unsur-unsur manajemen dalam ruang lingkup kepublikan. Manajemen publik mempunyai warna pengabdian kepada masyarakat yang menonjol. Jadi kepublikan sebagai kunci dalam memahami organisasi dan manajemen disemua organisasi tidak hanya organisasi pemerintahan.

Dalam perkembangannya, konsep manajemen mengalami evolusi ke dalam beberapa fase, yaitu:

- a. Manajemen klasik/ tradisional
- b. Manajemen ilmiah
- c. Manajemen dengan model hubungan manusia
- d. Manajemen model sumber daya manusia.

Manajemen publik merupakan suatu spesialis relatif baru, tetapi berakar pada pendekatan normatif. Menurut Wilson (dalam Keban 2008: 100) ajakan dari Wilson adalah melakukan perubahan fungsi eksekutiif

dalam tubuh Pemerintahan karena waktu itu dinilai telah berada di luar batas kewajaran sebagai akibat dari merebaknya gejala korupsi, kolusi dan nepotisme dengan mengadopsi prinsip *management business*.

Wilson menjelaskan adanya 4 prinsip dasar studi administrasi publik yang mewarnai manajemen publik sampai sekarang, yaitu:

- a. Pemerintah sebagai setting utama organisasi
- b. Fungsi eksekutif sebagai fokus utama
- c. Pencarian prinsip-prinsip dan teknik manajemen yang lebih efektif sebagai kunci pengembangan kompetensi administrasi.
- d. Metode perbandingan sebagai suatu metode studi dan pengembangan bidang administrasi publik (Keban, 2012:100).

Warna manajemen publik dapat dilihat pada masing-masing paradigma. Pada paradigma pertama, pemerintah diajak mengembangkan sistem rekrutmen pegawai, ujian pegawai negeri, klasifikasi jabatan, promosi, disiplin, dan pensiun secara lebih baik. Paradigma kedua, dikembangkan prinsip manajemen yang diklaim sebagai prinsip-prinsip universal yang sering dikenal dengan POSDCORB, paradigma ketiga, administrasi publik sekaligus manajemen publik dipandang sebagai kegiatan politik, dan paradigma keempat memperkenalkan fungsi manajemen, terutama *human relation*, komunikasi, perilaku organisasi, riset operasi, penerapan statistik dan sebagainya.

Sejalan berkembangnya ilmu manajemen publik David Garson dan E. Samuel Overmen (dalam Keban, 2012:101) memperkenalkan model

PAFHRIER (*policy analysis, finansial management, human resource management, information management, dan external relation*).

Pada saat yang bersamaan di Amerika Serikat muncul paradigma yang sangat terkenal karena bersifat reformatif, yakni *Reiventing Government* yang disampaikan oleh D. Osborne dan T. Gabbler. Paradigma ini diinspirasi oleh Reagen yang melihat bahwa pemerintahan bukanlah solusi dari segala permasalahan, justru pemerintahan itulah yang menjadi masalah. Paradigma *Reiventing Governmet* mengharuskan pemerintah bersifat :

“Katalistik, memberdayakan masyarakat, mendorong semangat kompetisi, berorientasi pada misi, mementingkan hasil dan bukan cara, mengutamakan kepentingan pelanggan, berjiwa wirausaha, selalu berupaya dalam mencegah masalah, bersifat desentralistik, dan berorientasi pada pasar” (Keban, 2008:36).

Paradigma *Reiventing Government* ini juga disebut paradigma NPM yang dipandang oleh Vigoda (dalam Keban, 2008:36) sebagai pendekatan dalam adminitrasi publik yang menerapkan pengetahuan dan pengalaman yang diperoleh dalam dunia manajemen bisnis serta disiplin lain guna memperbaiki efisiensi, efektivitas dan kinerja pelayan publik dalam mendukung birokrasi modern. *New Public Management* terus mengalami perubahan orientasi pada tahun 1997 dengan tiga perubahan yang terjadi. Perubahan pertama adalah mengutamakan efisiensi dalam pengukuran kinerja, kedua adalah menyederhanakan struktur dan memperkaya fungsi,

ketiga adalah kinerja optimal dengan memanfaatkan ilmu pengetahuan dan teknologi.

Dalam NPM menurut Christopher Hood (dalam Keban, 2015:43-44) disebutkan mengandung 7 (tujuh) komponen:

- a. Manajemen profesional disektor publik.
- b. Adanya standar kinerja dan ukuran kinerja.
- c. Penekanan yang lebih besar terhadap pengendalian *output dan outcome*.
- d. Pemecahan unit-unit kerja disektor publik.
- e. Menciptakan persaingan disektor publik.
- f. Pengadopsian gaya manajemen disektor bisnis ke dalam sektor publik.
- g. Penekanan pada disiplin dan penghematan yang lebih besar dalam menggunakan sumber daya.

Penerapan konsep NPM pada sektor-sektor publik telah memberikan perubahan terhadap birokrasi yang selama ini dipandang sebagai manajemen yang kaku, birokratis dan hierarkis kearah birokrasi yang lebih fleksibel dan lebih menyesuaikan dengan kondisi lingkungan sekitar. Perubahan tersebut juga berdampak pada hubungan pemerintah dengan masyarakat.

#### **4. Kinerja**

Efektifitas berhubungan dengan hasil yang dicapai (*outcome*) dari suatu perencanaan yang akan diterapkan, Menurut Handoko (2003:7) efektifitas merupakan kemampuan untuk memilih berbagai macam alternatif yang tepat untuk pencapaian tujuan yang telah ditetapkan, pemilihan alternatif dimaksudkan untuk mengambil langkah dengan benar, sedangkan

menurut Emerson (dalam Handayani, 2006:16) efektivitas adalah sebuah alat untuk mengukur ketepatan sasaran dan tujuan yang ditetapkan.

Kinerja dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah sesuatu yang dicapai, sebuah organisasi kinerja bermakna jawaban dari hasil yang telah dilaksanakan pada periode tertentu. Menurut Rogers (dalam Mahmudi, 2015:6) kinerja merupakan sebuah konstruk (*construc*) yang bersifat multidimensional, pengukuran kinerja dilakukan sesuai dengan faktor-faktor yang membentuk kinerja. Dalam perspektif lain disebutkan bahwa kinerja diartikan sebagai hasil (*outcome of work*) karena hasil berkaitan dengan tujuan-tujuan strategis dari sebuah organisasi. Perspektif Manajemen Kinerja (dalam Mahmudi, 2015:5) disebutkan bahwa proses yang sistemik, bermakna dalam mencapai tujuan diharuskan selalu untuk mengevaluasi terhadap kinerja yang telah dilakukan, hal ini berguna untuk memberikan umpan balik (*feedback*) untuk melakukan perbaikan kinerja. Efektivitas kinerja bisa artikan sebagai penentuan tahap-tahapan yang dilakukan baik dalam pemilihan alternatif untuk memberikan arahan agar tujuan yang telah disepakati bisa dicapai dengan efektif dan tepat sasaran.

Pengukuran kinerja dapat dinilai setidaknya dengan menggunakan tiga variabel, yaitu perilaku (proses), *output* (program) dan *outcome* (dampak dari program). Pengukuran kinerja di sektor publik merupakan permasalahan yang kompleks, penilaian dalam sektor ini bukanlah sebuah perkara yang mudah karena sektor publik merupakan sektor yang berhadapan langsung

dengan masyarakat, baik dalam memberikan pelayanan yang keseluruhannya tidak bisa diukur dengan finansial (Mahmudi, 2015:7).

Keberhasilan sebuah organisasi dapat dinilai dari ketepatan penerapan program yang telah ditetapkan, berbeda dengan kesuksesan sektor publik harus mendapatkan legitimasi dan dukungan penuh dari publik dengan memberikan pelayanan yang relatif murah dan berkualitas. Perkembangan organisasi sektor publik diarahkan untuk menjadi organisasi yang lebih efektif dan efisien. Perubahan seperti diharuskan agar organisasi sektor publik semakin bisa menyesuaikan diri dengan kondisi masyarakat sekitar.

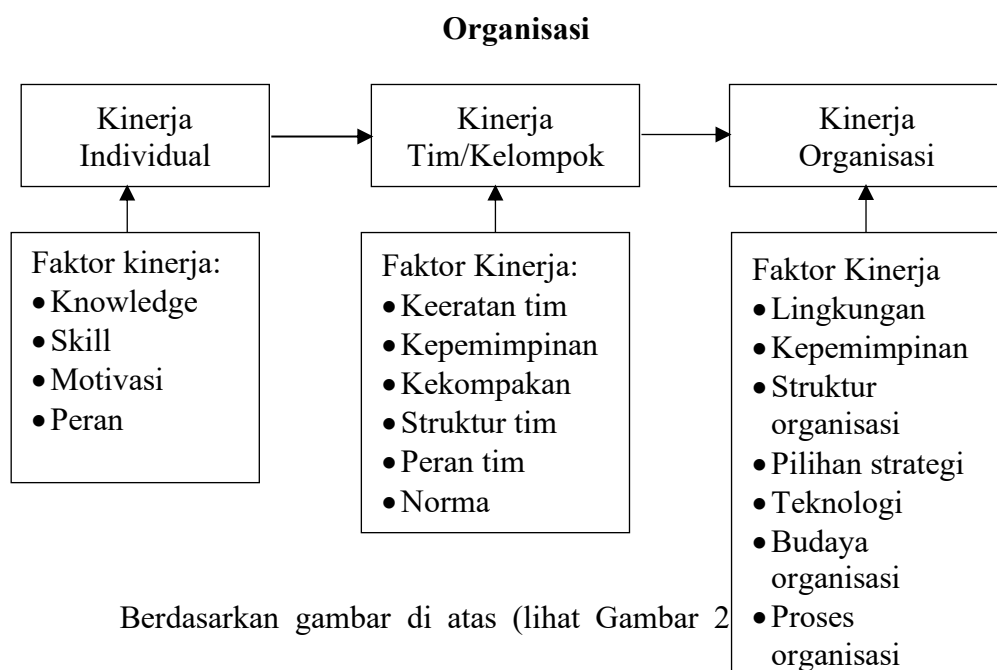
Kinerja adalah suatu konstruk multidimensional maka mempunyai banyak faktor yang mempengaruhinya, secara sederhana Campbell (dalam Mahmudi, 2015:20) disebutkan kinerja dipengaruhi oleh tiga, yaitu *knowledge* yang berhubungan langsung dengan pengetahuan yang dimiliki oleh pegawai, *skill* berhubungan dengan kemampuan yang dimiliki oleh pegawai dan *motivation* yang berhubungan dengan dorongan atau semangat dalam melakukan pekerjaan. Kinerja organisasi merupakan cerminan dari kinerja tiap-tiap pegawai (individual) dalam sebuah organisasi, apabila setiap pegawai melakukan kinerjanya dengan baik maka kinerja organisasi dianggap baik dan sebaliknya, apabila kinerja individu dalam sebuah organisasi maka kinerja organisasi dianggap tidak baik.

Pada konsep sebuah organisasi, setiap pekerjaan dilakukan secara bersama-sama, bisa dikatakan bahwa organisasi mengarahkan setiap anggotanya untuk melakukan kerjasama (*team work*) dalam menyelesaikan

pekerjaannya, selain dari kualitas yang dimiliki oleh setiap individu organisasi juga dituntut untuk bisa melakukan sebuah pekerjaan secara team, yang secara langsung akan membantu setiap pekerjaan yang dibebankan kepada sebuah organisasi. Pergeseran kinerja dari individu ke kelompok tentunya merupakan persoalan baru yang dihadapi oleh pegawai. Mahmudi (2015, 18-20) dalam bukunya yang berjudul manajemen kinerja sektor publik disebutkan bahwa terdapatnya beberapa faktor yang mempengaruhi kinerja Individu dan kelompok terhadap kinerja organisasi, yaitu:

**Gambar 2. 1**

**Pengaruh Kinerja Individu dan Kelompok Terhadap Kinerja**



Berdasarkan gambar di atas (lihat Gambar 2) dalam suatu variabel struktur birokrasi dapat menghasilkan permasalahan birokrasi yang dipengaruhi oleh faktor lingkungan meliputi ekonomi, sosial, politik, hukum dan keamanan (Mahmudi, 2010:21). Lingkungan dapat mengakibatkan suatu penyakit birokrasi jika keadaan di dalamnya

dipengaruhi oleh suatu tindakan yang tidak sesuai dengan norma atau moral dan etika yang baik untuk birokrat dan administrator. Lingkungan merupakan faktor yang mempengaruhi kinerja dari sebuah organisasi, pengaruh nilai-nilai dari lingkungan sekitar mengharuskan sifat birokrasi akan berubah. Pengaruh tersebut berupa budaya peternalistik masyarakat yang berpotensi memperkuat dampak negatif dari struktur birokrasi, sistem politik yang tidak demokratis sehingga sumber daya kekuasaan terkonsentrasi pada pemerintah dan birokrasinya, apatisme masyarakat terhadap apa yang terjadi dalam birokrasi, serta kapasitas masyarakat madani seperti media dan NGO yang masih lemah dalam mengontrol pemerintahan.

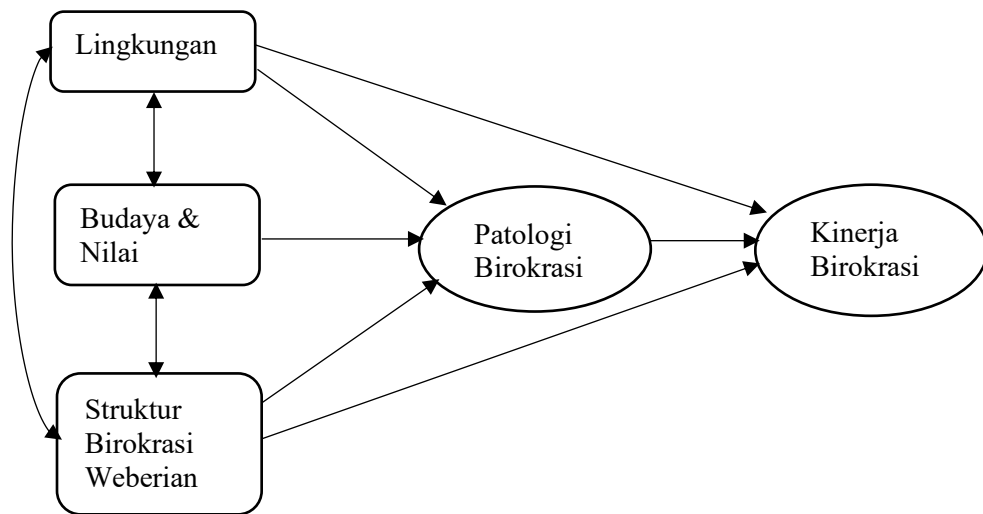
Dalam organisasi sektor publik, selain dari ikatan kerja hubungan lainnya juga bisa dibangun dari kesamaan visi, misi dan tujuan dari organisasi. Pekerjaan yang dilakukan oleh pegawai organisasi publik tidak semata-mata mengejar pendapatan yang diberikan oleh organisasi, tetapi lebih kepada rasa sosial untuk mengabdikan dan mempunyai keinginan untuk memberikan pelayanan yang baik demi membantu mempermudah permasalahan yang dihadapi oleh publik.

Faktor lainnya yang mempengaruhi kinerja organisasi sektor publik (Dwiyanto, 2015: 41) adalah di dalam struktur birokrasi Weberian memiliki berbagai masalah internal yang pada tingkat tertentu berpotensi menyebabkan birokrasi mengalami disfungsi (Caiden, 2009:1991). Kinerja organisasi merupakan cerminan dari kinerja dari setiap individu yang bernaung dalam sebuah organisasi, begitu pula sebaliknya apabila kinerja pegawai pada

sebuah organisasi tidak efektif maka penilaian terhadap organisasi menjadi tidak baik. Agus Dwiyanto (2015:42) menggambarkan model kinerja birokrasi di Indonesia sebagai berikut:

**Gambar 2.2**

**Model Kinerja Birokrasi di Indonesia**

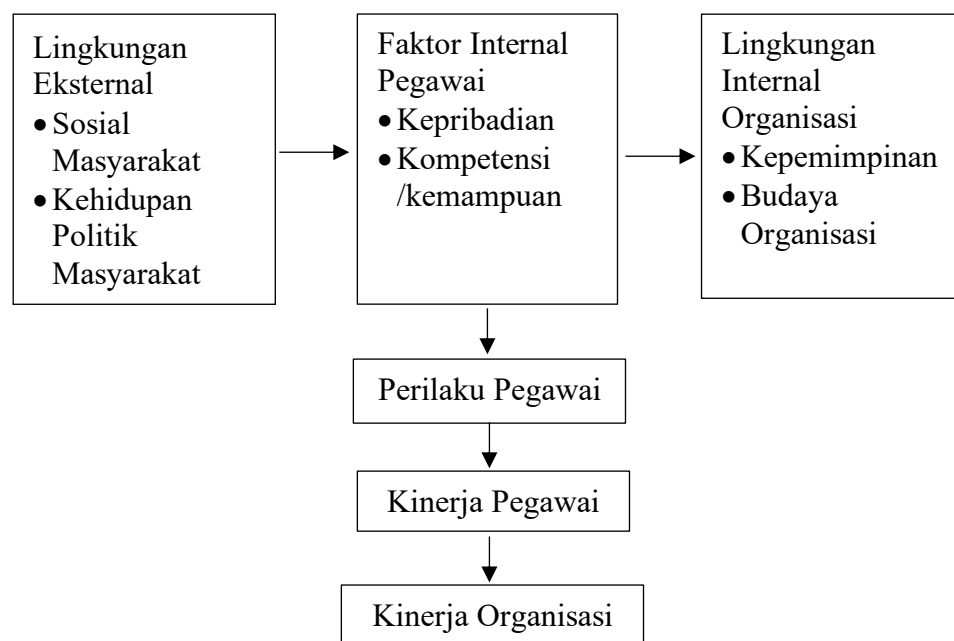


Sumber: Dwiyanto, 2015

Kinerja organisasi tidak secara langsung berhubungan dengan kinerja individu, namun terkait dengan kinerja kelompok-kelompok (tim) yang ada dalam sebuah organisasi. Kinerja tim merupakan kinerja yang dilakukan oleh individu-individu dalam sebuah tim yang mempengaruhi kinerja organisasi (Mahmudi, 2015:21). Sebuah tim akan melahirkan motivasi, kekompakan dan keeragaman sesama anggota tim yang keseluruhannya harus dibangun dengan komunikasi yang baik di antara sesama anggota. Pada organisasi publik (pemerintahan) juga berlaku hal sama. Namun, Permasalahan akan muncul apabila terjadinya perbedaan persepsi yang berujung pada konflik di antara anggota organisasi dan antar struktural. Hubungan yang kurang

kondusif dalam organisasi akan sangat mempengaruhi pada kinerja organisasi. Hubungan antara berbagai variabel dalam struktur birokrasi seperti hierarki, spesialisasi, formalisasi dan prosedur dengan kinerja birokrasi yang tidak bersifat linier. Berkaitan dengan itu Wirawan (2009:9) menyatakan adanya beberapa faktor yang mempengaruhi kinerja.

**Gambar 2.3**  
**Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kinerja**



Sumber: Wirawan, 2009

Gambar (lihat gambar 2.3) di atas menunjukkan bahwa faktor kinerja organisasi berhubungan langsung dengan kinerja dari setiap pegawai yang berada dalam organisasi. Gambar di atas faktor yang mempengaruhi kinerja diklasifikasikan menjadi tiga, yaitu faktor internal pegawai, eksternal dan lingkungan internal organisasi yang senantiasa saling berhubungan dalam mempengaruhi kinerja organisasi.

Dalam konteks pengambilan keputusan yang dilakukan oleh pemerintah juga terjadi perkara yang sama. DPR terdiri dari beberapa komisi yang merupakan gabungan dari anggota dewan yang berasal dari partai politik yang berbeda dan bekerjasama untuk melakukan tugasnya dengan baik sesuai dengan tugas pokok dan fungsi. Pada tahapan pengambilan keputusan pemerintahan eksekutif dan legislatif harus melakukan koordinasi dan konsolidasi demi mengedepankan kepentingan publik merupakan hal utama yang harus dilakukan. Walaupun pada faktanya pemerintah (eksekutif) dan legislatif selalu diwarnai konflik karena faktor politis menjadikan pekerjaan pemerintah menjadi tidak efektif.

Kinerja Pemerintahan dalam pembuatan kebijakan juga dipengaruhi oleh susunan-susunan anggota yang menguasai parlemen. Pengambilan keputusan di Indonesia harus dilakukan oleh eksekutif dan dukungan oleh legislatif. Usulan kebijakan yang diberikan oleh eksekutif harus dibahas secara bersama-sama dengan legislatif. Pihak legislatif mempunyai hak untuk menolak dan menerima usulan yang diberikan oleh eksekutif, dalam hal ini mengharuskan eksekutif melakukan koalisi dengan legislatif untuk memfinalkan kebijakan yang diusulkan. Susunan anggota legislatif berasal dari partai-partai yang mengikuti pemilu, baik dari partai pendukung Pemerintah (koalisi) dan partai yang bertentangan (oposisi).

Pengambilan keputusan yang dilakukan oleh Pemerintahan daerah menyesuaikan dengan nilai-nilai yang dikandung oleh masyarakat sekitar. Nilai tersebut akan mempengaruhi budaya dari sebuah organisasi pada tiap-

tiap daerah. Secara tidak langsung kebiasaan tersebut juga tercermin dari perilaku anggota dewan, baik dari sikap maupun dari ide-ide pemikiran yang disampaikan dalam parlemen. Prinsip desentralisasi di Indonesia pada dasarnya mengamanahkan bahwa kebijakan yang ditempuh harus berasaskan dengan nilai-nilai setempat. Keberagaman rakyat dan budaya budaya yang beragam membuat beberapa daerah di Indonesia tidak menerima dan cenderung protes terhadap pemerintah pusat disebabkan oleh kebijakan yang telah disahkan oleh pemerintah pusat dengan nilai-nilai daerah setempat.

Dari beberapa pendapat di atas maka dapat disimpulkan bahwa kinerja organisasi dipengaruhi oleh beberapa faktor seperti lingkungan, budaya organisasi dan lainnya maka beberapa faktor tersebut dapat dirangkum pada tabel 2.2 berikut:

**Tabel 2.2**  
**Faktor Kinerja Organisasi**

No	Mahmudi	Agus Dwiyanto	Wirawan
1	Lingkungan	Lingkungan	Politik masyarakat
2	Budaya organisasi	Budaya dan nilai	Budaya organisasi
3	Kepemimpinan	Struktur Birokrasi	Kepemimpinan
4	Struktur organisasi		Sosial masyarakat
5	Proses organisasi		
6	Pilihan strategi		
7	Teknologi		

## 5. Legislasi

Legislasi berasal dari kata “legislation” yang mempunyai dua makna, yang pertama bermakna perundang-undangan dan kedua bermakna pembuatan undang-undang, sedangkan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia legislasi mempunyai arti pembuatan undang-undang, dengan demikian legislasi merupakan pembuatan perundang-undangan.

Pembuatan undang-undang (legislasi) tentunya mempunyai aktor tertentu yang berkewajiban untuk merumuskan sebuah perundang-undangan dalam sebuah negara dengan kata lain adanya pihak yang menjalankan fungsi legislasi. Dalam menjalankan fungsinya pembuatan undang-undang bukanlah suatu perkara mudah seperti disampaikan oleh Woodrow Wilson (dalam Isra, 2010:79) menyatakan bahwa *legislation is an aggregate, not a simple production*. Pembuatan sebuah regulasi tentunya dilakukan dengan melakukan pertimbangan dan serta prediksi dalam tahapan implementasi nantinya karena bentuk peraturan yang ditetapkan oleh legislatif bersifat mengikat umum maka pertimbangan yang baik akan melahirkan sebuah regulasi yang baik pula dan sangat berguna dalam proses kehidupan bernegara.

Sementara itu, menurut Jimly Asshiddiqie (dalam Isra, 2010:79) mengatakan bahwa fungsi legislasi mempunyai empat bentuk kegiatan di antaranya:

- a. Prakarsa pembuatan undang-undang (*legislative intitation*).
- b. Pembahasan rancangan undang-undang (*law making process*).

- c. Persetujuan atau pengesahan undang-undang (*law enactment approval*).
- d. Persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional atas dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya (*binding decision making on international law agreement and treatis or other legal binding documents*).

Indonesia menganut sistem *trias politica* yang secara umum membagi kekuasaan dalam 3 (tiga) unsur, yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif. Pemahaman formulasi kebijakan atau pembuatan kebijakan dilakukan oleh eksekutif dan legislatif, sedangkan yudikatif bertindak ketika keduanya melakukan pelanggaran (Nugroho, 2004:105).

a. Fungsi legislasi eksekutif

Eksekutif atau kepala Pemerintahan (Gubernur, Bupati/wali kota), berkewajiban untuk menjalankan fungsinya sebagai kepala daerah dan mematuhi setiap aturan serta mengimplementasikan peraturan yang telah ditetapkan oleh legislatif.

Pada tahapan pembuatan undang-undang, seperti dalam draf Rancangan Undang-undang Dasar pada pasal 3 (tiga) menyatakan bahwa “memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan dewan perwakilan rakyat”. Dalam hal ini mempunyai hak atas memberikan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan kemudian ditindak lanjut bersama untuk membahas di rapat sidang paripurna, seperti dinyatakan dalam pasal 20 Undang-undang Dasar 1945 disebutkan “Tiap-tiap Undang-undang menghendaki tujuan

bersama” (Isra, 2010:214-215) artinya dalam pembuatan sebuah undang-undang pemerintah (eksekutif dan legislatif) tidak bisa mengambil langkah masing-masing, keduanya harus terintegrasi dalam kesepakatan bersama untuk memutuskan sebuah regulasi.

b. Fungsi Legislasi Legislatif

Legislatif mempunyai peran yang besar dalam pembuatan keputusan, baik tingkat nasional maupun tingkat daerah. Legislatif merupakan salah satu lembaga Negara yang merupakan sebuah wadah untuk melaksanakan nilai-nilai demokrasi. Susunan anggota legislatif merupakan perwakilan rakyat Indonesia yang diusung oleh partai-partai politik dan dipilih melalui pemilihan umum (Pemilu) yang diselenggarakan setiap lima tahun sekali.

Fungsi legislatif secara umum memiliki 3 (tiga) tugas utama seperti terdapat dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pada pasal 69 disebutkan bahwa DPR mempunyai fungsi:

- 1) Legislasi
- 2) Anggaran, dan
- 3) Pengawasan

Legislasi merupakan tugas utama yang dimiliki oleh legislatif, maka setiap rancangan undang-undang harus melalui proses pembahasan di DPR seperti amanah UUD 1945. Untuk melaksanakan fungsinya,

insitusi DPR mempunyai hak di antaranya hak meminta keterangan kepada atau Kepala daerah, hak mengadakan penyelidikan, hak mengadakan perubahan atas rancangan Undang-undang (Perda), serta hak untuk mengajukan pendapat sebagai wakil yang dipilih oleh rakyat (Ambong, 1995:8-9).

Dalam melaksanakan tugas legislasi, institusi legislatif mempunyai hak untuk membuat rancangan Undang-undang yang terdapat dalam Proleg tahunan, menerima rancangan Undang-undang dari kemudian membahas secara bersama untuk menentukan sikap, baik menerima maupun menolak dari rancangan-rancangan yang telah diusulkan, hal ini juga terkait dengan efektifitas kinerja yang dilakukan oleh instansi legislatif dalam menuntaskan kinerja dalam periode tertentu.

Berdasarkan pendapat yang dikemukakan oleh Mahmudi, Dwiyanto, Wirawan dan Isra mengenai kinerja dan legislasi maka terdapat beberapa faktor pendorong yang akan diteliti dalam penelitian meliputi:

- a. Lingkungan politik Pemerintahan Aceh, oposisi dalam Pemerintahan Aceh mendominasi suara di Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA).
- b. Budaya organisasi, masyarakat Aceh mempunyai kebudayaan tersendiri yang berbeda dengan Provinsi lainnya termasuk dalam pengelolaan Pemerintahan.
- c. Kepemimpinan, perbedaan pemahaman di Pemerintahan Aceh membutuhkan figur pemimpin yang bisa memutuskan kebijakan dengan bijak.

## 6. Pemerintahan

Pemerintah (*government*) secara epistemologi berasal dari bahasa Prancis “*gouvernance*” (*royal officer*) dan bahasa Yunani, yaitu “*governo*” dengan padanan kata *cybernetic* atau *steering-steersman* (yang mengarahkan) sehingga pemerintah dapat diartikan sebagai lembaga yang mengarahkan masyarakat secara loyal oleh aparat yang menjalankan wadah tersebut. Dalam perspektif lainnya pemerintah adalah politisi puncak yang terdiri dari Presiden, Perdana Menteri, dan Kepala Departemen (Finer, Wiener, Pierre & Peters dalam Setyono, 2014:11-13).

Dalam pandangan konsepsional pemerintah adalah lembaga yang dibentuk oleh masyarakat tertentu agar dapat melindungi dan mewujudkan cita-cita yang diwujudkan dalam keputusan bersama. Pada penerapannya pemerintah diberikan mandat dan kepercayaan untuk mengelola terhadap sumber daya yang ada dalam masyarakat tersebut, sehingga pemerintah dibarengi dengan beberapa instrumen dalam rangka untuk mendukung tugas dan pelaksanaannya. Menurut Huges (dalam Setyono, 2014:29) menyebutkan bahwa instrumen pemerintah terdiri dari empat, yaitu: *provision*, yakni pemerintah menyediakan barang dan jasa melalui anggaran yang bersumber dari APBN/APBD; *subsidy*, yakni pemerintah membantu masyarakat; *production*, yakni pemerintah memproduksi barang dan jasa; *regulation*, yakni pemerintah diberikan hak untuk mengatur segala sesuatu yang berlaku dalam wilayah kekuasaannya.

Indonesia mengadopsi sistem pemerintah republik presidensial dengan sistem politik *trias politica*, pemerintahan terdiri dari kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif yang mempunyai fungsi koordinasi dan bekerjasama dalam memutuskan peraturan perundang-undangan. Untuk kekuasaan eksekutif dilaksanakan oleh presiden (pemerintah) yang dipilih langsung oleh masyarakat dan dibantu beberapa menteri yang tergabung dalam kabinet.

Sebagai negara yang menganut sistem desentralisasi, maka lahir pemerintahan daerah yang mengatur kegiatan kenegaraan pada tingkat daerah/provinsi. Pemerintahan daerah menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah disebutkan bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan azas otonomi daerah. Berdasarkan pengertian tersebut bahwa pemerintahan daerah merujuk pada unsur eksekutif dan legislatif sebagai pihak yang bertanggungjawab untuk mengelola pemerintahan ditingkat daerah (Arenawati, 2014:9). Pemerintahan daerah (*local government*) merupakan subdivisi dari pemerintahan nasional. Dalam negara kesatuan posisi pemerintahan daerah berada langsung dibawah pemerintahan pusat, dengan demikian pemerintah daerah tidak terlepas dari sistem pemerintahan nasional (Nurcholis, 2005:59).

## B. Kerangka Pikir Penelitian

