

# KINERJA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH DALAM PEMBUATAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN BURU SELATAN

Oleh:

**Wahab Tuanaya**<sup>1</sup>

email: [tuanayawahabunm@gmail.com](mailto:tuanayawahabunm@gmail.com)

**Haedar Akib**<sup>2</sup>

email: [haedar652002@yahoo.com.au](mailto:haedar652002@yahoo.com.au)

**Manan Sailan**<sup>3</sup>

email: .....@yahoo.com

## ABSTRAK

Penelitian ini dilakukan dengan rumusan masalah: a) Bagaimana kinerja DPRD Kabupaten Bursel dalam menghasilkan Perda?, b) Faktor-faktor pendukung dan penghambat DPRD dalam menghasilkan Perda Kabupaten Bursel?, maka tujuan penelitian ini adalah menganalisis dan menjelaskan bagaimana kinerja DPRD Kabupaten Bursel dalam menghasilkan Perda dalam 2 tahun terakhir, dan faktor-faktor apa saja yang mendukung dan menghambat kinerja DPRD dalam menghasilkan Perda selama tahun 2015 dan 2016. Untuk mengukur kinerja DPRD dalam menghasilkan Perda digunakan indikator Kuantitas dan kualitas hasil Perda yang ditetapkan. Sedangkan untuk mengkaji faktor pendukung dan penghambat kinerja DPRD dalam menghasilkan Perda selama 2 tahun terakhir, difokuskan pada faktor Pendidikan, Pengalaman, Kedisiplinan, dan faktor Kualitas anggota. Teknik indepth interviuw dengan bantuan panduan wawancara. Disamping itu, dilakukan penelusuran dokumen secara langsung sambil mengamati, membaca dan memahami konsep, untuk memperoleh data sekunder.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kinerja DPRD Kabupaten Bursel masih kurang optimal terutama terkait penggunaan hak inisiatif pengusul Raperda, namun dari segi pemanfaatan waktu masa sidang, DPRD telah mengoptimalkan perannya dalam membahas dan menetapkan Perda setelah diterima dari eksekutif. Walaupun masih ada anggota yang kurang disiplin menghadiri masa sidang yang sudah dianggendakan, namun upaya memperbaiki kualitas melalui program pendidikan studi lanjut maupun studi banding mendapat apresiasi baik dari pimpinan dewan maupun pihak eksekutif. Ini dibuktikan dengan dianggarkan dalam APBD tahun berjalan. Untuk itu, faktor Pendidikan, Pengalaman, dan faktor Kualitas anggota terkategori sebagai faktor pendukung, diharapkan dapat dioptimalkan anggota DPRD dalam menunjang kemampuan pelaksanaan tugas dan fungsi sesuai hak yang dimiliki demi kemajuan bersama.

---

Kata Kunci: Kinerja DPRD, Pembuatan Perda, dan Faktor Yang Mempengaruhinya

## PENDAHULUAN

Hakekat kedudukan eksekutif dan legislatif tidak dapat dilepas pisahkan karena keduanya merupakan mitra kerja yang mengharuskan adanya hubungan timbal balik dalam menjalankan tugas dan fungsinya. DPRD disamping menjalankan fungsi pengawasan atas pelaksanaan kebijaksanaan daerah oleh kepala daerah, juga memiliki fungsi anggaran (*budgeting*) yakni bersama kepala daerah menyusun, membahas dan menetapkan Peraturan Daerah (Perda) dan Perda tentang Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD).

Dalam menjalankan fungsinya, DPRD berdasarkan pasal 159 ayat 1 UU nomor 23 tahun 2014 tentang Pemda menjelaskan, Hak dan Kewajiban DPRD meliputi Hak Interpelasi, Angket dan Hak menyatakan pendapat. Sedangkan pasal 160, anggota DPRD diberi hak meliputi; mengajukan rancangan Perda, mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, memilih dan dipilih, membela diri, imunitas, mengikuti orientasi dan pendalaman tugas, protokoler dan Hak keuangan dan administratif. Karena itu, anggota DPRD dituntut untuk memiliki kualitas yang sebanding dengan beban tugasnya sehingga dapat menghasilkan kinerjanya sesuai semangat otonomi daerah. Kaho (2003:71) menjelaskan, untuk merealisasikan fungsinya dengan baik dan berkualitas, maka pendidikan dan pengalaman anggota DPRD sangat diperlukan.

Fungsi pembuatan Perda merupakan fungsi utama dan asli DPRD sebagai lembaga legislatif. Lewat fungsi ini, DPRD menunjukkan warna, karakter dan kualitasnya, baik secara material maupun fungsional. Kuantitas dan kualitas Perda yang dihasilkan DPRD, baik berdasarkan usul inisiatif ataupun berdasarkan usulan eksekutif menjadi ukuran kemampuan DPRD tersebut dalam menjalankan fungsinya serta menjamin eksistensinya sebagai lembaga perwakilan rakyat. Ini sejalan dengan PP No. 25/2004 yang mengatur tentang Tata Cara Pembahasan Raperda melalui Prolegda atas prakarsa eksekutif maupun legislatif. Eksekutif membuat Prolegda sebagai konsekuensi penyusunan RPJPD dan (RPJMD) yang diterjemahkan dalam bentuk Perda, sedangkan DPRD membuat Prolegda karena selain sebagai lembaga legislatif yang berwenang membuat Perda, juga karena DPRD melalui Perda menjadi landasan yuridis perumusan kebijakan publik daerah.

Meriam Budiarmo (1998,185) menjelaskan bahwa telah menjadi gejala umum, titik berat bidang legislasi telah banyak bergeser ketangan eksekutif. Mayoritas Perda dirumuskan dan dipersiapkan oleh eksekutif, sedangkan legislatif tinggal membahas dan mengamandemennkannya. Karena itu, tidaklah mengherankan jika banyak kalangan masyarakat sudah sejak lama menyoroti dan mempertanyakan tentang kinerja DPRD,

apakah mampu menghimpun dan menyalurkan aspirasi masyarakat seperti yang diamanatkan dalam PP tersebut dalam kapasitasnya sebagai wakil rakyat, atau malah berkonotasi negatif sebagai simbol/stempel saja. Untuk itu, anggota DPRD dituntut harus mampu menterjemahkan kebutuhan dan kemauan masyarakat dalam Perda. Menurut Kaho (2003), fungsi pokok DPRD sebagai partner kepala daerah dalam merumuskan kebijakan daerah, dan pengawas pelaksanaan kebijakan daerah yang dilaksanakan kepala daerah

Menyoroti peranan anggota DPRD Kabupaten Bursel terlihat masih minim jumlah Perda yang dihasilkan, maupun kadar mutunya yang mampu mengartikulasikan segala kebutuhan dan kepentingan rakyat serta menentukan cara yang lebih tepat dan efisien untuk mempertimbangkan dan menilai berbagai kepentingan rakyat dalam menetapkan kebijaksanaan daerah berdasarkan urutan prioritas dan kebutuhan masyarakat. Hal tersebut sangat disayangkan, karena sebagai Kabupaten Pemekaran yang terkategori muda, seharusnya dapat menghasilkan Perda yang baik untuk dijadikan pedoman bagi pemerintah daerah terkait pengelolaan pemerintahan, pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat secara berkelanjutan.

Dari pemikiran ini, serta adanya 3.000 Perda yang dievaluasi Kementerian Dalam Negeri untuk dihapuskan, maka menjadi hal menarik dan perlu didalami lebih jauh tentang; a) Bagaimana kinerja DPRD Kabupaten Bursel dalam menghasilkan Perda? Dan b) Faktor-faktor pendukung dan penghambat DPRD dalam menghasilkan Perda Kabupaten Bursel?

## **TUJUAN DAN KEGUNAAN**

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menjelaskan bagaimana kinerja DPRD Kabupaten Bursel dalam menghasilkan Perda selama 2 tahun perioderasinya dan Faktor-faktor apa saja yang mendukung dan menghambat kinerja DPRD Kabupaten Bursel dalam menghasilkan Perda pada tahun 2015 dan 2016, karena baru dilantik tanggal 27 september 2014. Sedangkan manfaat akademik yaitu diharapkan dapat menjadi bahan rujukan pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya disiplin ilmu administrasi publik. Dan secara paktis dapat menjadi masukan kepada DPRD Kabupaten Bursel terutama Badan Pembentukan Perda dalam meningkatkan kinerja terkait Perda yang dihasilkan.

## **TINJAUAN PUSTAKA**

### **Kinerja DPRD**

Kinerja (*performance*) sering disebut juga prestasi atau tingkat keberhasilan individu maupun kelompok. Kinerja Menurut Mahsun (2014) adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan dalam mewujudkan sasaran,

tujuan, visi dan misi yang tertuang dalam *strategic planning* suatu organisasi. Atau kinerja dapat diketahui hanya jika individu atau kelompok individu tersebut mempunyai kriteria keberhasilan yang telah ditetapkan seperti tujuan atau target yang akan dicapai. Sedangkan menurut Samsudin (2005:159) bahwa gambaran kinerja dapat berupa tingkat pelaksanaan tugas yang dapat dicapai seseorang, unit atau divisi dengan menggunakan kemampuannya dengan batasan yang ditetapkan dalam mencapai tujuan organisasi.

Dari pemikiran diatas maka kinerja anggota DPRD Kabupaten Bursel disini adalah keseluruhan proses kegiatan legislatif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, terutama dalam menghasilkan Perda sesuai aspirasi dan keinginan masyarakat daerah, baik Perda inisiatif DPRD yang disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah maupun Perda Usulan Eksekutif yang disampaikan kepada DPRD sehingga menjadi landasan hukum bagi pemerintah daerah dalam pengelolaan pemerintahan, pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat daerah.

Pembahasan Raperda, dilakukan bersama antara eksekutif legislatif melalui rapat komisi/panitia/alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani legislasi, dan rapat paripurna. Raperda yang telah disetujui bersama kedua lembaga, harus disahkan selambat-lambatnya 7 hari menjadi Perda sejak mendapat persetujuan bersama. Raperda tersebut disahkan oleh kepala daerah dengan menandatangani dalam jangka waktu 30 hari sejak Raperda tersebut disetujui dan jika dalam waktu 30 hari dimaksud tidak ditandatangani oleh kepala daerah, maka Raperda tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan.

Dalam UU No. 12 Tahun 2011 pasal 26 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan menyebutkan bahwa Raperda dapat berasal dari DPRD atau masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah. Secara umum, terdapat tujuh langkah penyusunan Perda baru yang cukup bervariasi, namun umumnya langkah-langkah yang perlu dilalui meliputi, 1) Identifikasi isu dan masalah, 2) Identifikasi landasan hukum (*legal baseline*), dan bagaimana Perda baru dapat memecahkan masalah, 3) Penyusunan Naskah Akademik, 4) Penulisan Rancangan Perda, 5) Penyelenggaraan konsultasi publik: Revisi rancangan perda. Apabila diperlukan, melakukan konsultasi publik tambahan, 6) Pembahasan di DPRD, dan 7) Pengesahan Perda.

Dalam pelaksanaan tugas dan kewenangan pembuatan Perda berlangsung seimbang, dengan kedudukan sejajar dalam pola kemitraan. Namun berdasarkan kesimpulan penelitian Katharina (2008, 510) bahwa masalah ketidakseimbangan eksekutif legislatif muncul dalam tiga hal yakni anggaran, kesekretariatan dan informasi. Sedangkan menurut Yudoyono

(2001:95) bahwa masing-masing institusi berada pada jalur tugas dan kewenangannya yang tidak dapat saling diintervensi. Pemda tidak dapat memasuki ranah politik, dan DPRD tidak bisa memasuki administrasi pemerintah daerah.

Fenomena ini semakin menarik ketika pada masa reformasi, terjadi arus balik hubungan Legislatif dan Eksekutif Daerah (Sarundajang, 1999). Karena itu, dalam kerangka mengimbangi kemampuan eksekutif daerah, berbagai aktifitas dilakukan oleh DPRD di seluruh Indonesia termasuk halnya DPRD Kabupaten Bursel untuk pengembangan kapasitas anggotanya, yaitu dilakukan melalui keikutsertaan mereka dalam kegiatan pendidikan dan pelatihan, mengikuti seminar nasional serta melakukan studi banding pada beberapa daerah tertentu yang kinerja DPRD dinilai telah baik, dan bahkan telah mengikuti kegiatan sejenis Lemhanas bagi anggota DPRD sebanyak 2 kali dalam kurun waktu 2 tahun terakhir. (Bupati Bursel, Pidato Pelantikan Sekda Bursel, November 2016)

Upaya peningkatan kapasitas tersebut dilakukan dengan tujuan utamanya yakni meningkatkan kualitas anggota DPRD, sehingga kinerja DPRD dapat berinisiatif untuk menghasilkan sejumlah Perda yang berkualitas dengan mampu mengartikulasikan segala kebutuhan dan kepentingan rakyat daerah. Dengan demikian jelaslah bahwa kualitas Perda yang dihasilkan sangat tergantung dari kecakapan anggota dewan dalam memecahkan masalah-masalah kehidupan yang dihadapi rakyat.

### **Pengukuran Kinerja Organisasi DPRD**

Setiap organisasi memiliki perbedaan dalam mengukur kinerjanya. Untuk dapat mengukur kinerja organisasi, harus diketahui ukuran keberhasilan organisasi tersebut, sehingga ukuran kinerjanya benar-benar dapat merefleksikan visi, misi dan tujuan organisasi tersebut. Bagi organisasi privat yang tujuan pembentukannya adalah memproduksi barang dan jasa untuk mendapatkan keuntungan, maka ukuran kinerjanya adalah seberapa besar ia mampu memproduksi barang dan jasa dan seberapa besar keuntungan yang diraih (*economy*). Sedangkan dalam organisasi publik, masih sulit untuk menentukan kriteria kinerja yang sesuai. Bila ditinjau dari visi, misi dan tujuan organisasi publik adalah untuk memenuhi dan melindungi kepentingan publik, maka kinerja organisasi publik dapat dikatakan berhasil apabila mampu mewujudkan tujuan dan misinya dalam memenuhi kepentingan dan kebutuhan publik tersebut.

Mengenai kesulitan dalam pengukuran kinerja organisasi publik ini dikemukakan oleh Dwiyanto (2010: 1) "Kesulitan dalam pengukuran kinerja organisasi publik sebagian muncul karena tujuan dan misi organisasi publik seringkali bukan hanya sangat kabur, tetapi juga

bersifat multidimensional. Organisasi publik memiliki *stakeholders* yang jauh lebih banyak dan kompleks ketimbang organisasi swasta. *Stakeholders* organisasi publik seringkali memiliki kepentingan yang berbenturan antara satu dengan yang lain”.

Namun berdasarkan atas pemahaman terhadap tujuan dan misi organisasi, Keban (1995:7) untuk mengukur kinerja DPRD dilihat dari seberapa jauh kebijakan yang ditetapkan telah efektif memecahkan masalah publik dan dapat memenuhi kebutuhan masyarakat dengan tepat. Pendapat tersebut menggambarkan ukuran kinerja DPRD dilihat dari produk kebijakan yang dihasilkan sebab keterlibatan DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan lebih pada “*policy making*”. Sedangkan Zauhar (1996 : 9) mengatakan “..... Peningkatan kinerja individu dapat dilihat dari keterampilannya, kecakapan praktisnya, kompetensinya, pengetahuan dan informasinya, keluasan pengalamannya, sikap dan prilakunya, kebijakannya, kreatifitasnya, moralitasnya dan lain-lain. Kinerja kelompok dilihat dari aspek kerjasamanya, keutuhannya, disiplinnya, loyalitasnya dan lain-lain. Sedangkan kinerja institusi dapat dilihat dari hubungannya dengan institusi lain, fleksibelitasnya, pemecahan konflik dan lain-lain”.

Berdasarkan pendapat diatas, dapat ditegaskan bahwa mengukur kinerja organisasi publik termasuk hal DPRD bukan merupakan pekerjaan yang mudah karena selain perlu didasari dengan pemahaman tentang tujuan dan misi organisasi dimaksud, perlu juga dimodali pemahaman atas hasil yang dicapai organisasi tersebut pada kondisi tertentu, baik dilihat secara individu, kelompok dan institusi. Dan kajian ini menggunakan ukuran kinerja DPRD, yang tentu disesuaikan tugas dan fungsi pembentukan Perda baik dilihat dari sisi kuantitas maupun kualitas yang telah dihasilkan pada tahun 2015 – 2016. Dalam hal ini anggota DPRD diuji kemampuannya untuk merancang dan menentukan arah tujuan aktivitas pemerintahan sesuai dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat serta dapat dipertanggungjawabkan kepada publik.

### **Faktor-faktor pendukung dan penghambat Kinerja DPRD**

Setiap organisasi memiliki ukuran dan faktor penentunya sendiri dalam mencapai kinerja sebab setiap organisasi memiliki karakteristik yang berbeda satu sama lainnya. Dan termasuk faktor yang menentukan kinerja organisasi adalah faktor internal dan eksternal organisasi yang menyumbang atau memprediksikan keberhasilan organisasi. Hal ini sejalan dengan Imawan (1993) yang mengklasifikasikan faktor-faktor penghambat dan pendukung anggota legislatif melaksanakan fungsinya kedalam 2 (dua) faktor, yakni faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal meliputi Peraturan Tata Tertib, Data dan Informasi serta

Kualitas Anggota Legislatif. Sedangkan yang termasuk dalam katagori faktor eksternal, adalah Mekanisme Sistem Pemilu, dan faktor Kedudukan Eksekutif dan Legislatif.

Adapun argumen yang penulis ajukan terkait kajian ini yaitu, walaupun DPRD merupakan lembaga politik, tetapi kinerjanya sebagai organisasi tetap tidak dapat dilepaskan dari faktor Sumber Daya Manusia. Harus diakui faktor politik memberi pengaruh terhadap kinerja DPRD sebagai lembaga politik, tetapi faktor tersebut juga memberi pengaruh terhadap kinerja DPRD sebagaimana halnya kinerja organisasi pada umumnya. Karena kajian ini merupakan studi bidang administrasi publik, maka layak pula menganalisis kinerja DPRD dari faktor Sumber Daya Manusia melalui Pendidikan, Pengalaman, Kedisiplinan, dan Kualitas anggota, yang tentunya bukan merupakan faktor politik.

### **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Bursel dengan objek penelitian di DPRD Kabupaten Bursel (legislatif). Informan Utama adalah Ketua DPRD Kabupaten Bursel. Dan informan kunci adalah Sekretaris Daerah dan Sekretaris DPRD. Sedangkan informan biasa yakni ketua dan 7 anggota Badan Pembentukan Peraturan daerah.

Pengumpulan data primer digunakan teknik Indept Interview, dengan bantuan Indept Guide, dimana pertanyaan dan jawaban bersifat langsung dan lisan. Sedangkan untuk informasi belum terjaring melalui wawancara, kemudian dapat dilengkapi melalui metode pengamatan dan telaah dokumen, sehingga informasi yang dikumpulkan dapat diuji keabsahannya, dan mengambil simpulan penelitian secara obyektif berdasarkan fakta-fakta yang diperoleh selama penelitian. Analisis data menggunakan teknik analisis kualitatif deskriptif berdasarkan Miles dan Huberman (1992), Sukardi (2009: 124), yakni pertama melakukan pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, verifikasi data, dan kesimpulan. Sugiyono, (2008:111) menjelaskan bahwa kesimpulan dalam penelitian kualitatif yang diharapkan adalah temuan baru yang sebelumnya belum pernah ada.

### **ANALISA DAN PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN**

#### **Kinerja DPRD**

Anggota DPRD mestinya memahami tugas dan fungsi yang dimiliki karena kedudukan dari lembaga terhormat ini sangatlah strategis dimana keberadaannya tidak lagi mewakili partai politiknya tetapi mewakili masyarakat daerahnya sehingga baik buruknya kinerja pembentukan Perda yang dihasilkan dapat berimplikasi pada masyarakat maupun daerahnya dimasa sekarang maupun akan datang. Bernardin dan Rusell (1993 : 379) menyebutkan bahwa *“Performance is defined as the record of out comes product on a*

*specified job function or activity during a specified time period* (Kinerja merupakan tingkat pencapaian/rekor produksi akhir pada suatu aktivitas organisasi atau fungsi kerja khusus selama periode tertentu)”.

Atas dasar pemikiran tersebut, maka ditegaskan bahwa kinerja sangat kompleks dan memiliki derajat yang tinggi dari suatu hasil pada kondisi tertentu, baik dilihat secara individu, kelompok dan institusi. Keseluruhan fungsi-fungsi DPRD dapat terealisasi sesuai yang diharapkan apabila mereka memiliki kemampuan yang memadai sesuai dengan wewenang dan tanggung jawabnya atau sebagai gambaran mengenai tentang besar kecilnya hasil yang dicapai dari kegiatan pembuatan Perda, baik dilihat dari kuantitas maupun kualitas pada periode tertentu.

### **Kuantitas Perda**

Kuantitas sering didefinisikan sebagai banyaknya jumlah kinerja yang dihasilkan, baik berupa unit maupun jumlah siklus aktivitas yang mampu diselesaikan (Robbins, 2006). Kuantitas dalam konteks penelitian ini akan diukur melalui jumlah Perda yang dihasilkan oleh DPRD Kabupaten Bursel selama Tahun 2015 dan 2016 dari jumlah Raperda yang dijadikan prioritas pembahasan dalam DPRD. Kuantitas Raperda berdasarkan usul inisiatif dan juga dengan kuantitas hasil pembahasan terhadap sejumlah Raperda yang masuk atas usul eksekutif akan menentukan kinerja DPRD dalam menjalankan fungsi legislasi atau membuat peraturan perundang-undangan di daerah.

Berdasarkan hasil rekapitan data penelitian tentang Raperda Kabupaten Bursel pada tahun 2015, untuk dibahas bersama DPRD hanya terdiri dari Raperda usulan eksekutif yakni sebanyak 18 Perda, yakni : 1). Raperda tentang Retribusi Pasar Grosir dan/atau pertokoan, 2). Raperda tentang pemberian izin untuk mempekerjakan Tenaga Kerja Warga Negara Asing/pendatang, 3). Raperda tentang Pengelolaan air tanah, 4). Raperda tentang Usaha Ketenagalistrikan, 5). Raperda tentang Penataan Pedagang Kaki Lima, 6). Raperda tentang Penyelenggaraan Pemenuhan Hak Anak, 7). Raperda tentang Pengelolaan Sampah di Kabupaten Bursel, 8). Raperda tentang Penyelenggaraan KetenagaKerjaan, 9). Raperda tentang Keterbukaan Informasi Publik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Kabupaten Bursel, 10). Raperda tentang Perubahan atas Perda Nomor 4 tahun 2013 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Dinas-Dinas Daerah Kabupaten Bursel, 11). Raperda tentang Perubahan atas Perda Nomor 5 tahun 2013 tentang Pembentukan organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah Kabupaten Bursel, 12). Raperda tentang Perubahan atas Perda Nomor 32 tahun 2012 tentang Pembentukan organisasi dan Tata



Kerja sekretariat Daerah Kabupaten Bursel, 13). Raperda tentang Penyidik Pegawai negeri Sipil, 14). Raperda tentang Detail tata Ruang Kecamatan Leksula, 15). Raperda tentang Masterplan kawasan Pemerintahan Kabupaten Bursel, 16). Raperda tentang Penanggulangan Kemiskinan, 17). Raperda tentang Kesiapan dan Peringatan Dini dalam Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, dan 18). Raperda tentang Kawasan Dilarang Merokok.

Penetapan terhadap 18 Raperda menjadi Perda, diharapkan dapat meletakkan dasar aturan berbagai pelaksanaan urusan yang menjadi kewenangan daerah sebagai wujud pelaksanaan otonomi daerah yang mandiri dan seluas-luasnya berdasarkan amanat UU nomor 23 tahun 2014. Olehnya itu, 18 Raperda yang diusulkan eksekutif ini diharapkan dibahas dan dikaji dengan jiwa dan semangat kemitraan yang bersifat profesional dan demokratis menuju kesepahaman bersama dengan tentu diwarnai dengan masukan, saran dan pertimbangan yang bersifat kritis dan konstruktif sehingga menghasilkan Perda yang berkualitas sebagai produk hukum yang dibanggakan.

Sedangkan Raperda yang berhasil ditetapkan ditahun 2016, menurut Sekda Bursel Syahroel Pawa (Desember, 2016), yakni *hanya 5 Perda usul eksekutif yang ditetapkan. Dan 1 Raperda usulan inisiatif DPRD tentang Desa Adat, hingga sekarang ini belum disahkan Bupati karena dinilai memiliki kecenderungan yang menguntungkan pihak tertentu sehingga berpotensi konflik.*

### **Kualitas Perda**

Poerwadarminta (1991:467) menjelaskan kualitas adalah : 1) Tingkat buruknya sesuatu. 2) Derajat atau taraf (kepandaian, kecakapan, kemampuan dan sebagainya), mutu. Atau disebutkan pula bahwa kualitas pribadi yang baik adalah bentuk tingkah laku yang bagi seseorang sebagai warga masyarakat atau warga negara yang dapat dijadikan teladan dalam hidup bermasyarakat dan bernegara.

Kualitas kinerja menurut Robbins (2006) dapat diukur melalui persepsi pelaku organisasi terhadap kualitas output atau pekerjaan yang dihasilkan serta kesempurnaan tugas terhadap keterampilan dan kemampuan pelaku organisasi. Output atau pekerjaan yang dihasilkan berupa Perda inisiatif DPRD Kabupaten Bursel. Salah satu alat ukurnya adalah kualitas isi Perda inisiatif DPRD yaitu mampu mengakomodir kepentingan seluruh masyarakat daerah serta dapat menjadi penunjang bagi pemerintah daerah melaksanakan tugas pemerintahan, pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Akan tetapi masih terlihat sangat minim Perda yang dihasilkan terutama berdasarkan penggunaan hak inisiatif DPRD seperti disampaikan oleh Sekretaris Daerah Syahroel Pawa (November, 2016) bahwa *pada tahun 2016 hanya 1 Perda inisiatif DPRD yang diusulkan, yakni Perda yang mengatur tentang Desa Adat. Cukup menyita waktu pembahasannya dan hingga sekarang belum mendapat persetujuan Bupati, karena dinilai ada kecenderungan menguntungkan kelompok tertentu. Dan di tahun 2016, sampai akhir tahun ini tidak ada 1 pun Perda inisiatif yang diusulkan DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama eksekutif. Karena itu, sulit bagi kami (eksekutif) untuk menyampaikan kualitas dari Perda inisiatif DPRD pada 2 tahun terakhir setelah pelantikan mereka sebagai anggota DPRD. Sedangkan Raperda yang diusulkan eksekutif oleh pelaksana Sekda yakni sebanyak 5 Perda dan sudah ditetapkan. Dan 1 Raperda tentang Kelembagaan Daerah sejak saya dilantik sebagai Sekda definif pada tanggal 7 November 2016, sudah diusulkan dan rencananya akan dibahas pada awal Januari mendatang.*

Jika dikaitkan dengan kualitas kemampuan, maka dapat dikatakan bahwa anggota DPRD yang berkualitas adalah anggota DPRD yang mempunyai kemampuan dalam pelaksanaan tugas yang terkait dengan mengoptimalkan penggunaan hak inisiatif dalam membuat Perda, ataupun kemampuan untuk mengkritisi secara konstruktif serta memberikan masukan, saran dan pertimbangan rasional yang berkualitas sehingga dapat menghasilkan Perda yang dapat diandalkan dalam memecahkan berbagai permasalahan dan kebutuhan masyarakat daerah.

### **Faktor-faktor pendukung dan penghambat Kinerja DPRD**

Organisasi DPRD merupakan bagian dari Organisasi pemerintahan daerah, dan ditinjau dari konteks administrasi negara, mempunyai tugas menetapkan kebijakan umum pemerintahan daerah yang kemudian diimplementasikan oleh pihak eksekutif dengan tidak berorientasi mencari keuntungan. Suganda (1989) menjelaskan bahwa tugas administrasi negara yang bersifat memberi pelayanan umum dan berusaha memenuhi kepentingan-kepentingan umum.

Dalam rumusan fungsi DPRD tersirat ada suatu korelasi dengan perannya yaitu untuk mendapatkan suatu aspirasi dari masyarakat dengan tepat, maka DPRD harus mampu menjaring aspirasi tersebut yang betul-betul dibutuhkan dan diinginkan oleh masyarakat. Dalam penyelenggaraan pemerintahan, hendaknya dikelola bersama eksekutif dan legislative beserta unsur-unsur lainnya. Disini, pemerintah daerah harus berbagi kekuasaan kesamping dengan DPRD dan berbagi peran kebawah dengan masyarakat sebagai

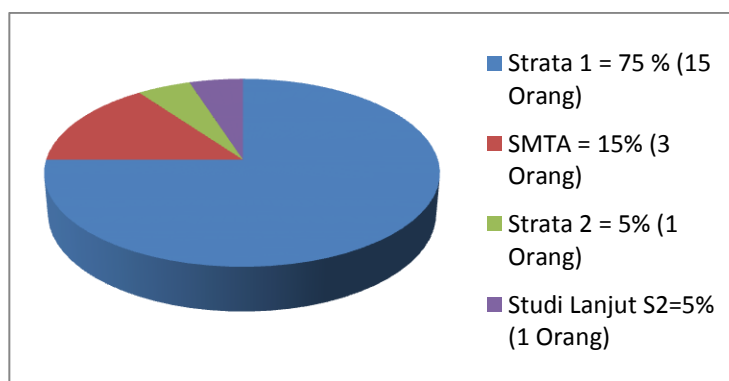
perwujudan prinsip kedaulatan rakyat yang tercermin dengan keikutsertaan rakyat lewat DPRD dalam menentukan kebijakan Pemerintahan daerah. Hal ini karena DPRD dilahirkan sebagai institusi demokrasi perwakilan maka posisi DPRD adalah sebagai jembatan antara masyarakat dengan pemerintah secara ideal harus dibingkai dengan kerangka demokrasi.

Pemisahan DPRD dari Pemerintah Daerah dimana DPRD sebagai mitra dan bukan sebagai unsur Pemerintah Daerah telah menempatkan DPRD sebagai komponen penting dan sentral dalam menjalankan tugas-tugasnya. Terkait hal ini dalam beberapa referensi, para ahli menguraikan terdapat banyak faktor yang mempengaruhi kinerja DPRD. Namun dalam penelitian ini, penulis lebih fokus pada 4 faktor yang dinilai sesuai dengan kondisi pada DPRD Kabupaten Bursel dalam pembuatan Peraturan Daerah, antara lain :

### **Faktor Pendidikan Anggota DPRD**

Secara formal tingkat pendidikan terdiri dari 4 tingkatan yaitu : Pendidikan Dasar, Pendidikan Lanjutan Tingkat Pertama, Pendidikan Lanjutan Tingkat Atas dan Pendidikan Tinggi. Menurut Kaho (1998 : 21) bahwa pendidikan mencakup semua pengaruh baik dalam pendidikan formal maupun pendidikan informal yang membantu karakter manusia. Pendidikan formal mempelajari situasi-situasi dengan aktifitas yang mengatur tugas perkembangan pendidikan anak-anak dan kepribadian. Sedangkan pendidikan informal mempelajari situasi-situasi dengan semua hubungan diluar rumah atau tempat bermain dimana individu itu berkembang dan mempelajari manusianya.

Melalui kegiatan pendidikan diharapkan pengetahuan, baik teori maupun praktek dari anggota dewan dapat ditingkatkan. Sehingga upaya peningkatan pendidikan kemampuan kerja guna mencapai kinerja yang baik dalam pelayanan kepada masyarakat. Terkait tingkat pendidikan anggota DPRD Kabupaten Bursel, sebagai berikut:



Pentingnya masalah pendidikan dalam peningkatan kualitas anggota DPRD, Ketua Arkilaus Solissa dan Wakil Ketua Gerson Sliazet Selsily (Oktober, 2016), memberikan *apresiasi dan mendukung pelaksanaannya dalam bentuk mengikut sertakan anggota pada kegiatan pendidikan kilat tentang Otonomi Daerah pada beberapa Universitas Besar Dalam Negeri. Namun karena keterbatasan anggaran yang tersedia, kegiatan ini hanya diikuti oleh kurang lebih 13 anggota atau (65 %) yang terdiri dari unsur pimpinan dewan, ketua-ketua fraksi dan ketua-ketua komisi di UGM Jogjakarta.*

Dengan demikian, peningkatan kualitas menjadi faktor penting bagi anggota DPRD dalam memperjuangkan aspirasi masyarakat secara keseluruhan termasuk konstituennya, sehingga dapat menghasilkan Perda baru dengan mengoptimalkan hak inisiatif sebagai anggota dewan terhormat.

### **Pengalaman berorganisasi**

Komarudin (2004:10), setiap orang dalam berorganisasi mempunyai tujuan, dan organisasi diharapkan dapat membantu pencapaiannya. Dan Interaksi juga dapat membantu mencapai tujuan bersama. Menurut Thoha, (2010; 167) menjelaskan organisasi sebagai suatu sistem kegiatan yang terkoordinasi secara sadar, atau kekuatan dari dua manusia atau lebih. Unsur dalam organisasi dari teori diatas, meliputi : serangkaian kegiatan dari orang-orang dalam melaksanakan kegiatan secara sadar, kesengajaan dan koordinasi, memerlukan komunikasi dalam pencapaian tujuan bersama.

Faktor pengalaman kiranya menjadi urgen bagi anggota DPRD karena banyak agenda pembahasan dan banyaknya aturan yang menjadi pegangan dan harus dipahami dengan baik dan benar sehingga tidak melakukan kesalahan mendasar pada sidang Paripurna Istimewa yang dihadiri masyarakat. Ini menjadi penting karena menurut Ketua DPRD Arkilaus Solissa (Oktober, 2016) bahwa *“keputusan-keputusan yang bersifat internal dan tidak perlu menjadi konsumsi publik, masih saja diinsterupsi oleh anggota dewan, padahal masalah ini telah diselesaikan ditingkat pimpinan fraksi”*. Begitu pula dijelaskan oleh Adjadad Makasar (Oktober, 2016) bahwa *“masih ada anggota yang berbicara atas nama fraksi dalam Paripurna, padahal pembahasannya secara tuntas telah diselesaikan ditingkat Pansus. Dan lebih mengherankan adalah ada anggota dari partai pendukung Bupati dan Wakilnya melakukan koreksi keras bahkan walk out dalam sidang Paripurna LPJ Bupati”*.

Keberadaan anggota DPRD disini, masih terlihat ada kesenjangan antara kompetensi kritis yang harus dimiliki dengan persyaratan yang perlu dikuasai seperti visi, misi, wawasan serta pengetahuan konseptual dan teknis bidang tugas kelegislatifannya. Untuk itu,

optimalisasi peran DPRD sangat tergantung pada pengalaman anggotanya dalam mengikuti setiap tahapan proses dan rapat-rapat baik internal dewan maupun bersama eksekutif untuk menghasilkan Perda yang berkualitas dan progresif sehingga dapat memberikan solusi yang tuntas dan tidak berlarut-larut dalam penyelesaian masalah masyarakat dan daerah secara menyeluruh.

### **Kedisiplinan Anggota DPRD**

Nitisemito (1990:260) berpendapat bahwa kedisiplinan lebih tepat diartikan sebagai suatu sikap, tingkah laku, dan perbuatan yang sesuai dengan peraturan organisasi baik tertulis maupun tidak. Menurut Atmosudirdjo (1976: 210), hahekat disiplin adalah ketaatan, ketekunan, sikap hormat berdasarkan tata aturan yang telah disepakati antara organisasi dan pegawainya.

Pemikiran diatas, bila dikorelasikan dengan eksistensi anggota DPRD Kabupaten Bursel, yang memiliki beban tugas dan fungsi sangat kompleks, maka masalah kedisiplinan dalam bentuk ketaatan dan ketekunan sesuai tata tertib yang berlaku dan bersifat mengikat mereka sebagai wakil rakyat haruslah mendapat perhatian serius. Hal ini karena dipundak merekalah terdapat harapan masyarakat dan kepentingan daerah, atas keputusan yang dihasilkan. Karena itu, kedisiplinan anggota DPRD dalam menghadiri setiap rapat, perlu disikapi dengan kesadaran yang tinggi baik rapat bersama eksekutif maupun internal DPRD dalam rapat komisi/panitia/alat kelengkapan DPRD.

Kondisi riil dilapangan menunjukkan keprihatian atas perilaku kurang disiplin beberapa anggota dewan sebagaimana dikeluhkan oleh Sekretaris DPRD Hadi Long (Oktober, 2016) bahwa *“hampir setiap rapat, pasti ada anggota DPRD yang tidak menghadirinya dengan alasan keluar daerah. Misalnya pada paripurna 18 Perda usulan eksekutif tahun 2015 hanya dihadiri oleh 15 anggota. Rapat Pembahasan APBD dan APBD perubahan tahun 2016 hanya dihadiri 17-18 anggota. Rapat Paripurna Masa Sidang II pada bulan april 2016 hanya diikuti oleh 12 anggota. Bahkan pada saat pelantikan mereka, yang dihadiri oleh Bupati dan Wakil Bupati, 7 anggota DPRD terpilih tidak menghadirinya tanpa alasan yang jelas dan rasional”*.

### **Kualitas Anggota Legislatif**

Walaupun kualitas teknis anggota legislatif mengalami peningkatan, namun tidak berimplikasi secara signifikan terhadap peningkatan kinerja anggota legislatif, maka pPersoalannya terpulang pada tekad dan mental anggota legislatif untuk benar-benar mewakili rakyat. Bahkan rahasia umum, bahwa karena mereka dicalonkan oleh partai

sehingga banyak anggota legislatif yang tidak memiliki akar dalam masyarakat. Kondisi semacam ini menimbulkan banyaknya anggota legislatif yang berperan seperti seorang birokrat, yang berfikir bahwa mereka harus dilayani rakyat dan bukan sebaliknya.

Untuk itu upaya peningkatan kualitas anggota DPRD harus mendapat perhatian serius semua pihak terutama partai politik yang mencalonkan kadernya di legislatif hendaklah mempertimbangkan kemampuan/kualitas yang dimiliki calon tersebut sehingga kehadirannya, tidak hanya sebagai pelengkap, tetapi dapat diandalkan sebagai wakil rakyat dalam memperjuangkan aspirasi masyarakat. Hasil penelitian Khtarina (2008, 512) menyarankan agar peningkatan kapasitas DPRD melalui Bintek tidak lagi dipandang sebagai proyek, tetapi harus mendapat perhatian yang sungguh demi kepentingan daerah.

Upaya peningkatan kualitas anggota DPRD Bursel melalui kegiatan pengembangan kapasitas anggota yang pernah diikuti tahun anggaran 2015 dan 2016, dijelaskan oleh Ketua DPRD Arkilaus Solissa dan anggota DPRD seperti (Oktober 2016) bahwa *“studi banding ke DPRD Kabupaten Bandung dan DPRD Kabupaten Bogor telah kami lakukan secara bertahap untuk keseluruhan anggota. Dan, lewat hasil studi banding tersebut, wawasan dan pengetahuan praktis anggota tentang hak dan fungsi DPRD mengalami peningkatan. Begitu juga dengan kegiatan Bintek Lemhanas, yang sudah 2 kali diikuti oleh seluruh anggota DPRD dalam 2 tahun terakhir ini”*.

Dengan demikian jelaslah bahwa upaya peningkatan sumber daya anggota DPRD Kabupaten Bursel, walaupun masih dalam bentuk klasik yakni melalui studi banding yang berkesan jalan-jalan, namun sangat berimplikasi positif terkait pengembangan kualitas anggota DPRD melaksanakan tanggungjawabnya sebagai wakil rakyat. Namun upaya tersebut, kedepannya harus diarahkan pada bidang tugas, tanggung jawab dan fungsi sesuai hak dan kewenangan yang dimiliki. Sebab tanpa SDM berkualitas, organisasi DPRD Bursel sulit berkembang dan akhirnya mempengaruhi kinerja DPRD dalam menghasilkan Perda berkualitas.

## **Penutup**

Memperhatikan hasil pembahasan, dapat ditarik kesimpulan khusus bahwa kinerja DPRD Kabupaten Bursel masih kurang optimal terutama terkait penggunaan hak inisiatifnya, Dari jumlah Raperda yang dihasilkan selama 2 tahun terakhir adalah hasil usulan eksekutif. Dan usulan DPRD yakni 1 Raperda tentang Desa Adat tidak mendapat persetujuan eksekutif karena dinilai kurang berpihak pada kepentingan masyarakat. Sedangkan dari segi pemanfaatan waktu masa sidang, DPRD telah mengoptimalkan perannya untuk membahas

tuntas Raperda usulan Eksekutif yang diterimanya, meskipun ada anggota tidak menghadirinya. Tahun 2016, Raperda tentang Kelembagaan Daerah yang baru diterima dewan pada pertengahan desember 2016, dan akan dibahas pada awal tahun 2017.

Sedangkan kesimpulan khusus terkait faktor pendukung dan penghambat adalah ada upaya untuk memperbaiki kapabilitas anggota dewan dengan memberikan ijin studi lanjut anggota legislatif mengikuti studi lanjut program Pasca Sarjana Universitas Pattimura. Namun terkait dengan upaya untuk memperbanyak pengalaman dibidang organisasi, politik dan pemerintahan, sekalipun secara umum masih rendah, namun upaya maksimal tetap dilakukan dengan mengikutsertakan seluruh anggota dewan pada kegiatan studi banding dan kegiatan Bintek Lemhanas. Pentingnya kedua program ini sehingga mendapat dukungan positif pemerintah daerah dengan menggarkannya pada ABPD setiap tahun berjalan. Untuk itu, seluruh anggota dewan, seharusnya benar-benar memanfaatkannya untuk memperaiki kapasitas mereka sebagai wakil rakyat.

Berdasarkan kesimpulan khusus, secara umum dapat ditarik kesimpulan bahwa meskipun selama ini, fungsi dan hak DPRD selalu digunakan sebagai alat pemenuhan kesejahteraan anggota DPRD semata serta kepentingan partai politik dari anggota DPRD tersebut. Dilihat dari pelaksanaan fungsinya sebagai pembuat kebijakan belum mampu menjawab persoalan yang ada dan tidak sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan masyarakat. Hal ini dapat dilihat dari sejumlah yang dihasilkan, merupakan hasil usulan eksekutif. Disamping itu, tatib haruslah direvisi dengan memasukkan sanksi berupa adanya pengurangan fasilitas yang diterima anggota Dewan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Atmosudirdjo, Prajudi, 1976, Pengantar Ilmu administrasi, Jakarta Renika Cipta.  
Dwiyanto, Agus. 2010. Manajemen Pelayanan Publik; Peduli, Inklusif, dan Kolaboratif, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.  
Bernardin, Jhon, and Russel, E. A. Joyce, 1998, Human Resource Management : An Experiential Aproach.  
Budiarjo, Miriam, 1998, Partisipasi dan Partai Politik, Gramedia, Jakarta  
Kaho, Josef Riwu, 2003, Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, cetakan ke VII, PT. Raju Grafinda Persada, Jakarta.  
Komarudin, Ahmad, 2004, Dasar-dasar Manajemen investasi dan Portovolio, Edisi Revisi, Jakarta, PT. Rineka Cipta

- Khtarina, Riris, Peneliti Madya Bidang Administrasi negara, Sekjen P3DI DPR-RI, Menciptakan Relasi seimbang antara DPRD dan Pemda (Studi Kasus di Propinsi Sumatera Selatan dan Sumatera Utara), Jurnal KAJIAN, Vol. 13 No. 4, Desember 2008
- Kaho, Josef, Riwo, 1989, Prospek Otonomi Daerah di Negara RI (Identifikasi Beberapa Faktor Yang Mempengaruhi Penyelenggaraan), Jakarta, CV. Rajawali.
- Keban, Yeremias, T, 1995, Indikator Kinerja Pemerintah Daerah : Pendekatan Manajemen dan Kebijakan, Seminar Sehari Kinerja Organisasi Sektor Publik, Kebijakan dan Penerapan, 20 Mei 1995, Yogyakarta, MAP-UGM.
- Mahsun, Muhammad, 2014, pengukuran Kinerja Sektor Publik, BPFE, Jogjakarta
- Miles, Matthew, 1992. *Analisis Data Kualitatif*. Jakarta: Universitas Indonesia
- Nitisemito, Alex S. Manajemen Personal. Ghalia Indonesia. Jakarta, 1996
- Imawan, Riswandha, 1993, *Makalah Fungsi Perwakilan, Pembentukan Legitimasi dan Pengambilan Keputusan*  
-----, *Makalah Pemilu Sebagai sarana Demokratisasi Politik di Indonesia*
- Poerwadarminta, 1991, Kamus Besar bahasa Indonesia, Jakarta, Balai Pustaka.
- Robbins, Stephen, 2006, Perilaku Organisasi, Jakarta, PT. Indeks Kelompok Gramedia
- Sarundajang, 1999, Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah, Jakarta, Rineka Cipta Jakarta.
- Samsudin, Sadili. 2005. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Pustaka Setia, Bandung.
- Suganda, Dann, 1989, Pengantar Administrasi Negara, Jakarta, Intermedia.
- Sugiyono, 2008, Metode Penelitian Administrasi, Bandung, Alfabet.
- Sukardi, Akmad. 2009. *Participatory Governance* dalam Pengelolaan Keuangan Daerah, Yogyakarta.
- Thoha, Miftah, 2010, Perilaku Organisasi; Konsep dasar dan aplikasinya, Jakarta, PT. Raja Grafindo.
- Yudoyono, Bambang;, 2001, Otonomi Daerah, Jakarta, Pustaka sinar Harapan
- Zauhar, Soesilo, 1996, Reformasi Administrasi : Konsep, Dimensi dan Strategi, Jakarta, Bumi Aksara.

### **Perundang-undangan:**

- Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- Peraturan Pemerintah No. 25 tahun 2004 tentang Tata Cara Pembahasan Raperda
- Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah
- Permendagri Nomor 21 tahun 2011 tentang perubahan kedua Permendagri Nomor 13 tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan keuangan
- Permendagri Nomor 27 tahun 2013 sebagai pedoman guna menentukan batas maksimal anggaran.