

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Konteks Penelitian**

Keberhasilan roda pemerintahan tentu tidak akan lepas dari kinerja aparat pemerintahannya, kinerja pemerintah daerah dapat dilihat dari kinerja pegawai aparatur pemerintahannya dalam melaksanakan tugasnya. Dengan demikian, kinerja merupakan indikator utama sukses dan gagalnya roda pemerintahan sebagai pelayan publik.

Kinerja merupakan hasil capaian kerja oleh sekelompok orang atau organisasi guna mencapai tujuan organisasi dalam periode tertentu berdasarkan tugas dan wewenang yang diberikan untuk mengatur dan mengelola urusan rumah tangga daerah masing-masing melalui kepala daerah dan perangkat daerah yang berdasarkan tugas pokok dan fungsi. Sebagaimana dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 Pasal 1 angka 3 disebutkan bahwa, Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

Selanjutnya, berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah memberikan dampak perubahan terhadap sistem pemerintah nasional. Perubahan sistem pemerintahan nasional tersebut terlihat pada asas pemerintahan. Undang-undang tersebut memberikan kewenangan yang sangat luas kepada pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahnya sendiri,

dengan kata lain pemerintah daerah mengemban tugas yang sangat besar dari seluruh aspek kinerja birokrasi pemerintahan pada umumnya, sehingga sangat diperlukan kontribusi yang nyata dari pemerintahan daerah. Berdasarkan paradigma tersebut aparat pemerintah daerah dituntut untuk dapat memberikan pelayanan secara optimal kepada masyarakat.

Untuk mencapai kinerja yang berkualitas, maka perlu adanya keterlibatan berbagai unsur dalam organisasi sangat penting, diantaranya unsur sumber daya manusia. Sumber Daya Manusia adalah orang yang bekerja dan berfungsi sebagai aset organisasi/perusahaan. Sebagaimana dijelaskan oleh menurut Daft (2010) adalah kemampuan untuk pencapaian tugas organisasi dengan menggunakan sumber daya secara efektif dan efisien. Sumber daya yang dimaksudkan meliputi sumber daya manusia, seluruh kekayaan, kapabilitas, proses organisasi, atribut perusahaan, informasi serta pengetahuan yang dikendalikan perusahaan. Kinerja didefinisikan sebagai gambaran tingkat pencapaian pelaksanaan kegiatan, program serta kebijakan dengan menggunakan sejumlah sumber daya untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Terciptanya Visi dan Misi dalam Mewujudkan Kualitas Pelayanan yang Mandiri dan Berkedaulatan Rakyat, untuk meningkatkan pelayanan yang berkualitas terhadap DPRD maka Sekretariat DPRD diharapkan dapat melaksanakan fungsi dan memberikan pelayanan yang terbaik sesuai tujuan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab, maka kebijakan anggaran Sekretariat DPRD Tahun 2019 mengacu pada kebijakan pembangunan daerah yang diselaraskan dengan kebijakan nasional yang di arahkan pada berbagai program dan

kegiatan yang mampu mendukung pemulihan dan pertumbuhan ekonomi daerah secara terpadu sesuai dengan tuntutan masyarakat untuk melakukan perubahan-perubahan disegala bidang yang meliputi bidang ekonomi, politik, sosial dan budaya baik dalam konstelasi nasional maupun daerah serta terciptanya stabilitas nasional yang sehat dan dinamis

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Daerah Nomor 36 Tahun 2016 tentang kedudukan dan susunan Organisasi Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD dan Inspektorat Daerah Kabupaten Buol mempunyai tugas pokok dan fungsi. Tugas Pokok : “Unsur Pelayanan administrasi dan pemberian dukungan terhadap tugas dan fungsi Sekretariat DPRD Kabupaten Buol, Secara teknis operasional berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Pimpinan Sekretariat DPRD Kabupaten Buol dan secara administratif bertanggung jawab kepada Bupati Buol melalui Sekretaris Daerah Kabupaten Buol”. Adapun tugas pokok Sekretariat DPRD menyelenggarakan fungsi salah satunya adalah Penyelenggaraan administrasi kesekretariatan DPRD Kabupaten Buol, (Sumber: Lakip Sekretariat DPRD. 2019).

Untuk mengoptimalkan penyelenggaraan administrasi kesekretariatan DPRD maka perlu dilakukan pengukuran kinerja agar dapat diketahui seberapa besar pencapaian kinerja yang dapat dicapai. Adapun indikator pencapaian kesekretariatan terdiri dari lima program yakni:

Tabel 1

## Program dan sub program Sekretariat DPRD

No	Nama Program dan sub program
	1. Program Pelayanan Administrasi Perkantoran
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rapat-Rapat Koordinasi dan Konsultasi</li> <li>- Pelayanan Administrasi Kantor dan Masyarakat</li> </ul>
	2. Program Peningkatan Sarana dan Prasarana Aparatur
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pengadaan Peralatan Gedung Kantor</li> <li>- Pemeliharaan Rutin/Berkala Mobil Jabatan</li> <li>- Pemeliharaan Rutin/Berkala Kendaraan Dinas/Operasional</li> </ul>
	3. Program Peningkatan Disiplin Aparatur
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pengadaan Pakaian Dinas dan kelengkapannya</li> </ul>
	4. Program Peningkatan Kapasitas Sumberdaya Aparatur
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bimbingan teknis implementasi peraturan perundang-undangan</li> </ul>
	5. Program Peningkatan kapasitas lembaga Perwakilan Rakyat Daerah
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pembahasan rancangan Peraturan Daerah</li> <li>- Hearing dialog dan koordinasi dengan pejabat pemerintah daerah dan tokoh masyarakat/tokoh agama</li> <li>- Rapat rapat alat kelengkapan dewan</li> <li>- Rapat rapat paripurna</li> <li>- Kegiatan reses</li> <li>- Kunjungan kerja pimpinan dan anggota DPRD dalam daerah</li> <li>- Peningkatan kapasitas pimpinan dan anggota DPRD</li> </ul>

sumber: (Sekretriati DPRD, 2021)

Jumlah Dana Belanja Langsung DPAP-SKPD	Rp 16.847.099.773,00
Jumlah Dana Belanja DPAP-SKPD	<b>Rp 20.206.845.990,00</b>
Jumlah Dana Yang Terealisasi Sebesar	<b>Rp 19.826.832.163,00</b>

Sumber: Lakip, 2020

Berdasarkan Laporan Realisasi Anggaran Sekretariat DPRD Tahun 2020 sebesar Rp. 19.826.832.163,00 dengan persentase 98,12%, dapat dilihat masih adanya kegiatan yang tidak terealisasi 100%. Secara umum beberapa hambatan atau kendala yang dihadapi dalam pencapaian target realisasi pendapatan dan belanja yang belum optimal.

Sesuai dengan PP No 12 tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten, Dan Kota. bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah memiliki peran dan tanggung jawab dalam mewujudkan efisiensi, efektivitas, produktivitas, dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui pelaksanaan hak, kewajiban, tugas, wewenang, dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; DPRD sebagai wakil rakyat harus senantiasa memperhatikan dan memperjuangkan aspirasi masyarakat, sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya.

Melihat kedudukan, tugas dan fungsi Sekretariat DPRD tersebut maka dapatlah dikatakan bahwa Sekretariat DPRD mempunyai peranan yang sangat penting dan turut menentukan efektifitas pelaksanaan fungsi DPRD; artinya bahwa

efektifitas pelaksanaan tugas dan fungsi Sekretariat Daerah dapat menentukan efektifitas pelaksanaan fungsi DPRD. Oleh karena itu, untuk mewujudkan atau meningkatkan efektifitas DPRD maka Sekretariat DPRD harus dapat berperan maksimal sesuai dengan tugas dan fungsinya. Adapun kinerja fungsi DPRD dapat diukur dari realisasi pencapaian dari pembentukan perda dan tingkat realisasi dari kebijakan yang telah dibuat oleh DPRD sebagai fungsi legislasi, optimalisasi penggunaan dan penyerapan anggaran serta pengawasan terhadap kondisi sosial ekonomi Kab. Buol dapat dilihat pada tabel berikut

Tabel 2

Tingkat Pencapaian Kinerja DPRD Kabupaten Buol

Tahun 2020

No	Uraian Tupoksi	Tahun	Target	Realisasi
		2020		
1.	Fungsi Legislasi	20	60	43
2.	Fungsi Anggaran	3	9	9
3	Fungsi Pengawasan	6	18	18

Sumber: Sekretariat DPRD Kab. Buol, 2021

Berdasarkan tabel di atas dapat dilihat tingkat pencapaian kinerja fungsi DPRD tahun 2020 pada fungsi legislasi harus memiliki capaian kinerja dengan membentuk 60 kebijakan agar pencapaian target kinerja dapat tercapai. Namun pada tahap realisasi menunjukkan hanya 43 kebijakan yang dapat dilakukan. Dalam artian bahwa terdapat 17 kebijakan perda yang tidak dilaksanakan oleh fungsi legislasi. Ini mengindikasikan bahwa pengukuran kinerja belum optimal. hal ini disebabkan oleh berbagai faktor ekonomi, sosial dan budaya, selain itu wabah covid

19 juga menjadi salah satu faktor yang berpengaruh besar terhadap ketidakcapaian target karena Sebagian anggaran dialihkan untuk penanganan covid 19. Minimnya anggaran menjadikan kinerja fungsi legislasi kurang berjalan sebagaimana mestinya.

Selanjutnya pencapaian target kinerja fungsi anggaran DPRD tahun 2020 sesuai dengan realisasi yang dilakukan di lapangan, sejauhmana kegiatan pengawasan fungsi anggaran menjadi salah satu unsur yang sangat penting dalam membiayai rumah tangga negara, salah satunya adalah mengawasi kualitas pelaksanaan APBN dan APBD di lapangan. penyusunan program-program pemerintahan dan pembangunan sesuai dengan RPJMD Kabupaten Buol. Dengan kata lain fungsi anggaran DPRD Kabupaten Buol telah terlaksana secara optimal.

Pelaksanaan fungsi anggaran DPRD haruslah dimulai dengan penjabaran berbagai kebijakan-kebijakan yang tertuang dalam bentuk hukum yang berlaku berupa program-program kerja pemerintahan dan pembangunan. Di samping itu, penyusunan program-program pemerintahan dan pembangunan itu dapat pula dirumuskan dengan mengacu kepada kebutuhan empiris yang ditemukan dari lapangan yang untuk selanjutnya dirumuskan menjadi program kerja yang dikukuhkan dalam bentuk hukum yang berlaku mengikat untuk umum. Dengan demikian, program pemerintahan dan pembangunan disusun dengan mendasarkan pada peraturan perundang-undangan dan berlaku atau yang disusun berdasarkan kebutuhan empiris yang dikukuhkan menjadi produk hukum yang mengikat. Karena itulah maka setiap program pembangunan nasional tahunan selalu

dituangkan dalam bentuk UU APBN, sedangkan program pembangunan daerah dituangkan dalam bentuk Peraturan Daerah tentang APBD.

Berdasarkan tabel di atas, Fungsi pengawasan DPRD selama tahun 2020 dinilai berjalan secara optimal, hal ini dapat dilihat dari pencapaian angka pengawasan setiap tahunnya berjumlah enam sehingga selama dalam kurun tiga tahun terakhir, pengawasan dapat terealisasi sebanyak Sembilan sesuai dengan target yang telah diberikan. Adapun fungsi pengawasan yang melekat pada anggota DPRD bersifat kompleks. Pengawasan yang dilakukan meliputi: Pengawasan terhadap penentuan kebijakan, pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan, pengawasan terhadap penganggaran dan belanja negara, pengawasan terhadap kinerja, pengawasan terhadap pengangkatan pejabat publik dalam bentuk persetujuan atau penolakan, kompleksnya pengawasan yang melekat menjadikan pelaksanaan fungsi pengawasan dinilai kurang optimal, sebab pelaksanaan kegiatan pengawasan diikuti dengan anggaran yang memadai, sehingga jika anggaran yang tersedia minim maka dapat dipastikan pelaksanaan fungsi pengawasan kurang dilaksanakan. Hal ini tentu berimplikasi pada kualitas kinerja Sekretariat DPRD.

Berdasarkan hasil pengamatan awal peneliti di lapangan, nampaknya capaian kinerja aparatur dalam menunjang fungsi DPRD di Kabupaten Buol belum optimal, hal ini ditandai dengan belum tercapainya pencapaian kinerja pada penyelenggaraan administrasi kesekretariatan DPRD Kabupaten Buol yang terdiri dari 5 program yang didanai oleh anggaran belanja langsung, dimana Total anggaran belanja langsung yang digunakan untuk membiayai urusan wajib sebesar Rp. 16.847.099.773,00 sementara yang terealisasi berdasarkan LRA maupun SP2D

hanya sejumlah Rp. 16.556.525.463,00. Hal ini disebabkan oleh kebijakan yang sering berubah, rendahnya komitmen stakeholder, masih tingginya ego sektoral, dan kualitas SDM masih kurang, hal ini pula dapat dilihat dari realisasi anggaran bidang SDM yang tidak dapat terealisasi secara keseluruhan, banyak program yang tidak dilaksanakan mulai dari pelaksanaan Bimbingan Teknis Implementasi Peraturan Perundang-undangan bagi para PNS yang berada di Sekretariat DPRD Kab. Buol, Guna penambahan wawasan Kesekretariatan DPRD. serta Kontribusi. Menyusun laporan Kinerja, program peningkatan kapasitas kinerja, maupun pelaksanaan tugas kedinasan

Selain itu, permasalahan lain yang muncul akibat dari ketidakcapaian kinerja DPRD dimana fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan yang melekat di DPRD. Adapun program administrasi pelaksanaan pembentukan kebijakan (Perda) sesuai dengan tugas fungsi legislasi kurang terealisasi, terdapat 17 kebijakan Perda yang tidak dilaksanakan menjadi salah satu tolak ukur capain kinerja aparatur masih rendah. Hal ini juga dipengaruhi oleh faktor internal dan eksternal yang sulit dibendung. Faktor internalnya adalah kurangnya anggaran dalam membiayai pelaksanaan program karena pada kenyataannya di lapangan Sebagian besar anggaran telah dialihkan untuk bidang kesehatan yang sifatnya sangat mendasar dan menesak. Wabah covid 19 menjadikan anggaran dipangkas dengan jumlah yang cukup besar, pengurangan kegiatan dan program-program sehingga berimbas pada program lain tidak berjalan pada fungsi pengawasan, pada tataran pelaksanaan di lapangan fungsi pengawasan kurang dilakukan oleh anggota DPRD sehingga banyak permasalahan secara Teknik yang ditemukan di lapangan seperti

optimalisasi kebijakan yang tidak jalan, masalah-masalah dasar dan mendesak di masyarakat kurang terakomodir sehingga kebijakan yang dihasilkan menjadi bias dalam artian bukan merupakan hasil dari permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat, sehingga banyak kebijakan yang dinilai kurang sesuai dan tepat sasaran sehingga kinerja aparatur dalam menunjang fungsi DPRD masih belum optimal.

Untuk itulah perlu dilakukan ukuran pencapaian kinerja fungsi DPR baik fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan maka perlu dilakukan ukuran pencapaian kinerja dalam rangka untuk memperbaiki tata kelolah pemerintahan yang bersih dan baik dengan menggunakan indikator capaian kinerja menurut Bernardin dan Russel dalam (Robbins, 2016) bahwa indikator kinerja dapat dilihat dari: a). *Quality*, b). *Quantity*, c). *Timeliness*. Adapun faktor pendukung pelaksanaan capaian kinerja dapat dilihat dengan menggunakan indikator: a). *Cost Effectiveness*, b). *Need For Supervision*,

Berdasarkan konteks penelitian di atas, maka peneliti tertarik mengambil judul **“Kinerja Aparatur Sekretariat dalam menunjang Fungsi DPRD di Kabupaten Buol”**.

## **1.2 Fokus dan Sub Fokus Penelitian**

Berdasarkan konteks penelitian, maka yang menjadi fokus dan sub fokus penelitian adalah sebagai berikut:

1. Capaian Kinerja Aparatur Sekretariat dalam menunjang Fungsi DPRD di Kabupaten Buol, dengan sub fokus penelitian:
  - a. Bagaimana capaian kinerja ditinjau dari aspek *Quality* dalam menunjang fungsi DPRD di Kab. Buol?

- b. Bagaimana capaian kinerja ditinjau dari aspek *Quantity* dalam menunjang fungsi DPRD di Kab. Buol?
  - c. Bagaimana capaian kinerja ditinjau dari aspek *Timeliness* dalam menunjang fungsi DPRD di Kab. Buol?
2. Faktor-Faktor penentu keberhasilan kinerja aparatur Sekretariat dalam menunjang Fungsi DPRD di Kabupaten Buol, dengan sub fokus penelitian:
- a. Bagaimana faktor *cost effectiveness* pada kinerja aparatur Sekretariat dalam menunjang fungsi DPRD di Kab. Buol?
  - b. Bagaimana Bagaimana faktor *Need For Supervision* pada kinerja aparatur Sekretariat dalam menunjang fungsi DPRD di Kab. Buol?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan pelaksanaan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan mendeskripsikan

1. Capaian kinerja aparatur sekretariat dalam menunjang Fungsi DPRD di Kabupaten Buol, dikaji dari: a). *Quality*, b). *Quantity*, c). *Timeliness*
2. Faktor-Faktor penentu keberhasilan kinerja aparatur sekretariat dalam menunjang Fungsi DPRD di Kabupaten Buol, dikaji dari: a). *cost effectiveness*, b). *Need For Supervision*

### **1.4 Manfaat Penelitian**

Manfaat yang diharapkan dari penelitian peneliti terdiri dari:

### 1. Manfaat Teoritis

- a. Menambah sumbangan pengetahuan tentang bidang kajian ilmu administrasi publik pada umumnya dan secara khusus berkaitan dengan kinerja pegawai Sekretariat DPRD.
- b. Bagi dunia akademisi, penelitian ini diharapkan dapat berguna dan dapat dikembangkan sehingga dapat dijadikan model dalam penanganan masalah khususnya pada kinerja pegawai Sekretariat DPRD Kabupaten Buol

### 2. Manfaat Praktik

- a. Bagi Pemerintah, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan bagi Sekretariat DPRD Kabupaten Buol dalam kinerja serta dapat mengukur pencapaian kinerja di Sekretariat DPRD Kabupaten Buol.
- b. Bagi peneliti, hasil penelitian ini dapat menjadi pengetahuan mengenai pentingnya suatu kajian ilmiah mengenai penilaian kinerja, dan indikator pencapaian kinerja agar sesuai dengan tujuan birokrasi sebagai pelayan publik yang berkualitas.

### 3. Manfaat Akademik

- a. Dapat dijadikan kontribusi akademis dalam mengembangkan konsep dan teori kinerja organisasi publik
- b. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran untuk dijadikan referensi untuk peneliti dimasa mendatang.