

BAB II

KAJIAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

2.1 Landasan Teoritis

Untuk menjelaskan permasalahan dalam penelitian ini, beberapa pendekatan teoritik dijadikan acuan, yaitu konsep pemerintahan daerah, otonomi dan kinerja organisasi, untuk membantu memecahkan masalah yang akan dikaji sebagai berikut.

2.1.1 Pemerintahan Daerah

Menurut Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pasal 1, ayat 2, menjelaskan Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Dharma Setyawan (2004:1) menjelaskan bahwa pemerintah adalah seluruh lembaga yang dikenal dengan nama Trias Politika yakni Legislatif berfungsi membuat Undang-undang, Eksekutif berperan dalam melaksanakan Undang-undang, dan Yudikatif yang menjalankan fungsi mengawasi pelaksanaan Undang-undang.

Sedangkan proses kegiatan pemerintah disebut dengan pemerintahan. Pemerintahan dalam arti sempit hanya meliputi lembaga yang mengurus pelaksanaan roda pemerintahan (eksekutif), sedangkan pemerintahan dalam arti luas, selain eksekutif termasuk juga lembaga yang membuat peraturan perundang-undangan (legislatif) dan melaksanakan peradilan (yudikatif).

Menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam Pasal 1 ayat (2) dijelaskan bahwa, pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Selanjutnya dalam Pasal 1 ayat (3) disebutkan bahwa pemerintah daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonomi.

Dalam penyelenggaraan urusan pemerintah daerah, berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintah negara yang terdiri atas :

- a. kepastian hukum;
- b. tertib penyelenggara negara;
- c. kepentingan umum;
- d. keterbukaan;
- e. proporsionalitas;
- f. profesionalitas;
- g. akuntabilitas;
- h. efisiensi;
- i. efektivitas; dan
- j. keadilan.

Di dalam suatu sistem pemerintahan terdapat pembagian kekuasaan, yakni dalam Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Tujuan dari pembagian kekuasaan tersebut adalah untuk mencegah adanya suatu konflik yang terjadi antara lembaga-lembaga yang ada dalam suatu pemerintahan. Maka dari itu perlu dibentuk suatu mekanisme yang mengatur hubungan antar lembaga tersebut. Pembagian kekuasaan dalam sistem pemerintah daerah yaitu DPRD sebagai Badan Legislatif dan Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif.

Sebagai salah satu penyelenggara pemerintahan daerah, DPRD memiliki fungsi yang disebutkan dalam Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis

Pemusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dalam Bagian Kedua mengenai Fungsi yakni Pasal 365 ayat (1) bahwa DPRD Kabupaten/Kota mempunyai fungsi: pertama, legislasi; kedua, anggaran; dan ketiga, pengawasan.

Ketiga fungsi DPRD di atas diperkuat dan diperjelas dengan lahirnya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terdapat dalam Paragraf 2 Pasal 149 ayat (1). Selanjutnya diperjelas dengan lahirnya Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah DKI Jakarta No. 1 Tahun 2014 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah DKI Jakarta Bab 3 Pasal 4 ayat (1). Dari ketiga fungsi DPRD di atas, salah satu fungsi yang dimiliki DPRD adalah fungsi legislasi. Oleh karena itu, DPRD memiliki kewenangan untuk membentuk peraturan perundangan-undangan yang menjadi produk hukum daerah dalam hal ini yakni Perda. Oleh karena itu, setiap anggota DPRD memiliki hak untuk mengajukan rancangan peraturan daerah. Pemberian kewenangan pembentuk peraturan daerah salah satu hak otonom yang diberikan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah.

Peraturan daerah yang merupakan produk hukum daerah dapat dibagi dalam dua kategori yakni Perda yang bersifat insedentil dan Perda yang bersifat rutin, misalnya terkait Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Hal mana APBD dalam Perda yang bersifat insedentil, dapat dirumuskan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah (Kepala Daerah) sesuai dengan kebutuhan masyarakat daerah. Sedangkan Perda yang bersifat rutin, bahwa APBD merupakan kewenangan eksekutif dalam hal perancangannya. Tahap perancangan Perda APBD pada dasarnya merupakan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) yang diusulkan oleh eksekutif namun pembahasan dan penetapannya tetap bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Legislatif).

Berdasarkan teori di atas, penulis menyimpulkan bahwa Pemerintahan Daerah adalah proses kegiatan Pemerintah di Daerah yang bertujuan untuk memenuhi dan melindungi terhadap kebutuhan jasa publik dan pelayanan sipil atas tuntutan masyarakat dalam rangka pencapaian tujuan Negara.

2.1.2 Teori Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan pada prinsipnya merupakan cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Menurut Lester dan Stewart (Winarno, 2012:101- 102) dijelaskan bahwa implementasi kebijakan adalah sebuah alat yang digunakan oleh aktor, organisasi, prosedur dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan.

Implementasi merupakan suatu tindakan yang dilakukan pemerintah dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan kebijakan. Menurut Nugroho (2003:158) ada dua pilihan untuk mengimplementasikan sebuah kebijakan, yaitu langsung mengimplementasikannya dalam bentuk program-program dan melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan tersebut. Oleh karena itu, implementasi kebijakan yang telah dijelaskan oleh Nugroho merupakan dua pilihan dimana yang pertama langsung mengimplementasi dalam bentuk program dan pilihan kedua melalui formulasi kebijakan.

Menurut George C. Edward III (1980:1) ada beberapa hal yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi, yaitu:

1. *Comunication* (Komunikasi)

Komunikasi diartikan sebagai proses penyampaian informasi kepada komunikan. Selain itu juga dalam komunikasi terdapat tujuan dan sasaran kebijakan yang harus disampaikan kepada kelompok sasaran, hal tersebut dilakukan untuk mengurangi kesalahan dalam pelaksanaan kebijakan. Komunikasi kebijakan memiliki beberapa macam dimensi, antara lain dimensi transformasi (*transmission*), kejelasan (*clarity*) dan konsistensi (*consistency*). Dimensi transformasi menghendaki agar kebijakan publik dapat ditransformasikan kepada para pelaksana, kelompok sasaran dan pihak lain yang terkait dengan kebijakan. Dimensi kejelasan menghendaki agar kebijakan yang ditransmisikan kepada para pelaksana, target group dan pihak lain yang berkepentingan langsung maupun tidak langsung terhadap kebijakan dapat diterima jelas sehingga dapat diketahui yang menjadi maksud, tujuan dan sasaran.

2. *Resources* (Sumber Daya)

Sumber daya merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi terlaksananya keberhasilan terhadap suatu implementasi, walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, akan tetapi apabila implementator kekurangan sumber daya untuk melaksanakan kebijakan maka tidak akan berjalan dengan efektif. Sumber daya yang dapat mendukung pelaksanaan kebijakan dapat berwujud, seperti sumber daya manusia, dan sumber daya anggaran, sumber daya peralatan, sumber daya informasi dan kewenangan. Sumber daya manusia merupakan salah satu variabel yang mempengaruhi keberhasilan dan kegagalan implementasi.

Implementasi sangat tergantung kepada sumber daya manusia (aparatur), dengan demikian sumber daya manusia dalam implementasi kebijakan di samping memiliki keahlian dan kemampuan untuk melaksanakan tugas, anjuran dan perintah dari atasan (pimpinan). Oleh karena itu, sumber daya manusia harus ada ketepatan dan kelayakan antara jumlah staf yang dibutuhkan dan keahlian yang dimiliki sesuai dengan tugas pekerjaan yang ditanganinya. Sumber daya anggaran merupakan sumber daya yang mempengaruhi implementasi setelah adanya sumber daya manusia, terbatasnya anggaran yang tersedia menyebabkan kualitas pelayanan terhadap publik yang harus diberikan kepada masyarakat juga terbatas. Terbatasnya anggaran menyebabkan disposisi para pelaku rendah bahkan akan terjadi *goal displacement* yang dilakukan oleh pelaku terhadap pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Sumber daya peralatan merupakan sumber daya yang mempengaruhi terhadap keberhasilan dan kegagalan suatu implementasi, menurut Edward III yaitu: “Sumber daya peralatan merupakan sarana yang digunakan untuk operasionalisasi implementasi suatu kebijakan yang meliputi gedung, tanah dan sarana yang semuanya akan memudahkan dalam memberikan pelayanan dalam implementasi kebijakan”.

Terbatasnya fasilitas peralatan yang diperlukan dalam pelaksanaan kebijakan menyebabkan gagalnya pelaksanaan kebijakan, karena dengan terbatasnya fasilitas sulit untuk mendapatkan informasi yang akurat, tepat, andal, dan dapat di percaya akan sangat merugikan pelaksanaan akuntabilitas. Sumber daya informasi dan

kewenangan juga menjadi faktor penting dalam implementasi, informasi yang relevan dan cukup tentang berkaitan dengan bagaimana cara mengimplementasikan suatu kebijakan.

Informasi tentang kerelaan atau kesanggupan dari berbagai pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan, dimaksudkan agar para pelaksana tidak akan melakukan suatu kesalahan dalam menginterpretasikan tentang bagaimana cara mengimplementasikan. Kewenangan juga merupakan sumber daya lain yang mempengaruhi efektifitas pelaksanaan kebijakan. Menurut Edward III menegaskan bahwa kewenangan (*authority*) yang cukup untuk membuat keputusan sendiri yang dimiliki oleh suatu lembaga akan mempengaruhi lembaga itu dalam melaksanakan suatu kebijakan.

3. *Disposition* (Disposisi)

Disposisi adalah watak atau karakteristik yang dimiliki oleh pelaksana kebijakan. Disposisi itu seperti komitmen, kejujuran, dan sifat demokratik. Apabila pelaksana kebijakan mempunyai karakteristik atau watak yang baik, maka dia akan melaksanakan kebijakan dengan baik sesuai dengan sasaran tujuan dan keinginan pembuat kebijakan.

Menurut Van Meter dan Van Horn (Widodo, 2007:105) terdapat tiga macam elemen yang mempengaruhi disposisi yaitu pengetahuan (*cognition*), pemahaman dan pendalaman (*comprehension and understanding*) terhadap kebijakan, arah respon mereka apakah menerima, netral atau menolak (*acceptance, neutrality, and rejection*), intensitas terhadap kebijakan". Elemen yang dapat mempengaruhi disposisi adalah pengetahuan, di mana pengetahuan merupakan elemen yang cukup penting karena dengan pengetahuan tinggi yang dimiliki oleh aparatur dapat membantu pelaksanaan implementasi tersebut. Pemahaman dan pendalaman juga dapat membantu terciptanya dan terlaksananya implementasi sesuai dengan tujuan yang akan di capai. Respon masyarakat juga dapat menentukan keberhasilan suatu implementasi, karena dapat menentukan sikap apakah masyarakat menerima, netral atau menolak.

4. *Bureaucratic Structure* (Struktur Birokrasi).

Struktur birokrasi merupakan suatu badan yang paling sering terlibat dalam implementasi kebijakan secara keseluruhan. Struktur Organisasi yang bertugas melaksanakan kebijakan memiliki pengaruh besar terhadap pelaksanaan kebijakan. Dalam struktur birokrasi terdapat dua hal penting yang mempengaruhinya salah satunya yaitu aspek struktur birokrasi yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standard operating procedures* atau SOP). SOP ini merupakan pedoman bagi pelaksana kebijakan dalam bertindak atau menjalankan tugasnya. Selain SOP yang mempengaruhi struktur birokrasi adalah fragmentasi yang berasal dari luar organisasi.

Van Meter dan Van Horn (Wahab, 2008:79) juga mengemukakan beberapa hal yang dapat mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi, yaitu: Ukuran dan tujuan kebijakan, yaitu ukuran dan tujuan diperlukan untuk mengarahkan dalam melaksanakan kebijakan, hal tersebut dilakukan agar sesuai dengan program yang sudah direncanakan.

Sumber-sumber kebijakan, menurut Van Metter dan Van Horn (Agustino, 2008:142), sumber daya kebijakan merupakan keberhasilan proses implementasi kebijakan yang dipengaruhi dengan pemanfaatan sumber daya manusia, biaya, dan waktu. Sumber-sumber kebijakan tersebut sangat diperlukan untuk keberhasilan suatu kebijakan yang dibuat oleh Pemerintah. Sumber daya manusia sangat penting karena sebagai sumber penggerak dan pelaksana kebijakan, modal diperlukan untuk kelancaran pembiayaan kebijakan agar tidak menghambat proses kebijakan. Sedangkan waktu merupakan bagian yang penting dalam pelaksanaan kebijakan, karena waktu sebagai pendukung keberhasilan kebijakan. Sumber daya waktu merupakan penentu pemerintah dalam merencanakan dan melaksanakan kebijakan.

Ciri-ciri atau sifat Badan/Instansi pelaksana, keberhasilan kebijakan bisa dilihat dari sifat atau ciri-ciri badan/instansi pelaksana kebijakan. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi kebijakan publik akan sangat banyak dipengaruhi oleh ciri-ciri yang tepat serta cocok dengan para badan atau instansi pelaksananya. Menurut Subarsono (2008:7) kualitas dari suatu kebijakan dipengaruhi oleh kualitas atau ciri-ciri dari para aktor, kualitas tersebut adalah

tingkat pendidikan, kompetensi dalam bidangnya, pengalaman kerja, dan integritas moralnya.

Pendapat lain, menurut Edwards III (Subarsono, 2008:91) watak, karakteristik atau ciri-ciri yang dimiliki oleh implementator, seperti komitmen, kejujuran, dan sifat demokratis. Hal ini sangat penting karena kinerja implementasi sangat dipengaruhi oleh sifat ataupun ciri-ciri dari pelaksana tersebut. Apabila implementator memiliki sifat atau karakteristik yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan.

Komunikasi antar organisasi terkait dengan kegiatan-kegiatan pelaksanaan, komunikasi memegang peranan penting bagi berlangsungnya koordinasi implementasi kebijakan. Menurut Hogwood dan Gunn (Wahab, 2004:77) bahwa: “Koordinasi bukanlah sekedar menyangkut persoalan mengkomunikasikan informasi ataupun membentuk struktur-struktur administrasi yang cocok, melainkan menyangkut pula persoalan yang lebih mendasar, yaitu praktik pelaksanaan kebijakan”. Menurut Edward III (Widodo, 2007:97), komunikasi kebijakan memiliki beberapa macam dimensi antara lain: dimensi transformasi atau penyampaian informasi kebijakan publik, kejelasan, dan konsistensi. Semakin baik koordinasi komunikasi di antara pihak-pihak yang terlibat dalam suatu proses implementasi, maka terjadinya kesalahan-kesalahan akan sangat kecil untuk terjadi dan begitu pula sebaliknya.

Sikap para pelaksana, menurut Van Meter dan Van Horn (Widodo, 2007:101) bahwa karakteristik para pelaksana adalah mencakup struktur birokrasi, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi. Sikap para pelaksana dalam menjalankan tugas dan tanggung jawab sebagai pelaksana kebijakan harus dilandasi dengan sikap disiplin. Hal tersebut dilakukan karena dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, setiap badan/instansi pelaksana kebijakan harus merasa memiliki terhadap tugasnya masing-masing berdasarkan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya.

Lingkungan Ekonomi, Sosial dan Politik, dalam menilai kinerja keberhasilan implementasi kebijakan menurut Van Meter dan Van Horn (Agustino, 2008:144)

adalah sejauh mana lingkungan eksternal ikut mendukung keberhasilan kebijakan publik yang telah ditetapkan, lingkungan eksternal tersebut adalah ekonomi, sosial, dan politik. Lingkungan ekonomi, sosial dan politik juga merupakan faktor yang menentukan keberhasilan suatu implementasi.

2.1.3 Kebijakan Penanganan Covid-19

Covid-19 adalah penyakit menular yang disebabkan oleh jenis corona virus yang baru ditemukan (WHO, 2020). Virus baru ini ditemukan pertama kali di Wuhan, Cina pada bulan Desember 2019. Wabah ini telah dikategorikan sebagai pandemi oleh *World Health Organization* (WHO) atau badan kesehatan dunia karena peningkatan infeksi dari manusia ke manusia telah menyebar secara luas di dunia (Qiu, Rutherford, Mao, & Chu, 2017). WHO mendeklarasikan secara resmi Covid-19 sebagai pandemi pada tanggal 9 Maret 2020. Kasus Covid -19 pertama di Indonesia diumumkan oleh Presiden Joko Widodo pada 2 Maret 2020 (Ihsanudin, 2020). Pada 30 Mei 2020 jumlah kasus yang dikonfirmasi positif sebanyak 5.817.386 kasus dan 362.705 kasus dilaporkan telah meninggal di 213 negara. Jumlah kematian ini adalah 6,23% dari total kasus yang terkena dampak (WHO, 2020). Negara Amerika Serikat, Spanyol, Brasil, Rusia, Peru, Chili, India, Turki, Iran, Kanada, Meksiko, Prancis dan Italia memiliki jumlah kasus yang telah lama melampaui jumlah kasus di Cina yang merupakan asal wabah (Worldmeter, 2020). Jumlah kematian tertinggi dikonfirmasi telah terjadi di Amerika Serikat diikuti oleh Brasil, yang saat ini memiliki jumlah kasus meningkat dengan cepat. Presiden Joko Widodo dengan mempertimbangkan keadaan di Indonesia yaitu semakin meningkatnya jumlah kasus yang dikonfirmasi positif Covid-19 menetapkan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) (Ihsanudin, 2020).

Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 merupakan dasar hukum diterapkannya PSBB yang berlaku mulai 31 Maret 2020 (Badan Pemeriksa Keuangan RI, 2020). Dalam Peraturan Pemerintah ini, PSBB adalah pembatasan kegiatan tertentu bagi penduduk dalam suatu wilayah yang terinfeksi Covid-19. Pada Pasal 3 dijelaskan kriteria penerapan PSBB yaitu jumlah kasus dan kematian akibat Covid-19 meningkat dan menyebar secara cepat ke beberapa wilayah.

Penerapan PSBB meliputi peliburan sekolah dan tempat kerja, pembatasan kegiatan keagamaan, dan pembatasan kegiatan di tempat atau fasilitas umum. Peningkatan kasus terkonfirmasi positif Covid-19 yang semakin meningkat menyebabkan banyak kerugian terhadap perekonomian di Indonesia 12 (Sihaloho, 2020).

Salah satu indikator yang dapat memperburuk perekonomian Indonesia adalah melemahnya Rupiah terhadap USD dan mata uang asing lainnya. Sihaloho menjelaskan bahwa seiring bertambahnya kasus terkonfirmasi positif Covid-19 pelemahan Rupiah terhadap USD dan mata uang asing lainnya tidak dapat dihindarkan. Perlambatan kinerja industri manufaktur dan melambatnya perekonomian secara global, mampu mengakibatkan penurunan permintaan pada pasar.

Nashad Khan dan Shah Faisal (2020) dalam penelitian dampak Covid-19 terhadap perekonomian China melakukan kajian pada 15 artikel di berbagai jurnal dan laporan yang membahas tema terkait. Temuan dalam penelitian tersebut bahwa akibat Covid-19, kebijakan *lockdown* Kota Wuhan dan karantina Kota dan Provinsi lainnya telah diterapkan. Pelaksanaan kebijakan tersebut telah mengurangi dan bahkan menghentikan beragam aktivitas masyarakat, pelajar, mahasiswa, pekerja di area publik, berhentinya pabrikasi, transportasi darat, jalur penerbangan dan ditundanya banyak pembangunan dan tertunda investasi, juga aktivitas sektor keuangan, perbankan serta ekspor impor. Hal ini menyebabkan terjadinya penurunan angka pertumbuhan 2% dari posisi awal 6% pada capaian sebelum pandemi Covid-19. Baldwin dan Tomiura (2020) menemukan kecenderungan bahwa pandemi Covid-19 pada awal kejadian lockdown di Kota Wuhan dengan beragam kejadian yang diberitakan, telah berdampak negatif pada pemberitaan dan interaksi bisnis bagi warga dan jaringan Kota Wuhan Provinsi Hubei, China dan juga ketika virus meluas ke seluruh daratan Tiongkok. Pemerintah telah merespons dengan intervensi fiskal dan moneter skala besar untuk mendukung pendapatan rumah tangga dan bisnis dan untuk menjaga stabilitas keuangan (Gopinath, 2020). Namun, indikator aktivitas ekonomi di AS, Eropa dan Cina turun ke rekor terendah. Prediksi ekonomi sangat sulit dalam keadaan ini, dengan banyak faktor kompleks dan saling terkait menentukan hasil aktual, termasuk pertanyaan berapa lama

kebijakan jarak sosial akan tetap di tempatnya dan seperti apa strategi penyelesaian (Baldwin dan Tomuira, 2020). India termasuk ke dalam salah satu negara yang paling terkena dampak karena pandemi Virus Corona.

Himanshu Koshle dkk (2020) yang meneliti dampak Covid-19 terhadap bisnis di India, menemukan bahwa pada sektor perdagangan menyebabkan kerugian tidak kurang dari USD 348 juta. Hal ini dikarenakan perlambatan perekonomian dan konsekuensi kebijakan. Covid-19 mempengaruhi sektor-sektor seperti pariwisata, penerbangan, perhotelan, dan perdagangan di India. Pandemi Covid-19 yang semakin meluas ke seluruh dunia telah berdampak pada meningkatnya risiko resesi perekonomian global pada tahun 2020 (Warjiyo, 2020). Penyebaran pandemi Covid-19 yang meluas ke berbagai negara menekan pertumbuhan ekonomi global (Bank Indonesia, 2020).

Kinerja manufaktur dan kinerja sektor jasa di beberapa negara mengalami kontraksi (pertumbuhan negatif). Perkembangan ini menyebabkan penurunan tajam pertumbuhan ekonomi di banyak negara pada triwulan I 2020, baik negara berkembang dan maju. Dengan risiko penurunan pertumbuhan ekonomi di berbagai negara yang tetap besar, pertumbuhan ekonomi global akan mengalami kontraksi. Hal ini terlihat pada kontraksi yang tetap berlanjut di beberapa indikator dini seperti kinerja sektor manufaktur dan jasa serta keyakinan konsumen dan bisnis. Berbagai negara melakukan stimulus fiskal dan moneter guna mengurangi risiko resesi tersebut. Perdagangan dunia dan harga komoditas mengalami penurunan dan inflasi yang rendah merupakan salah satu dampak dari Covid-19 (Bank Indonesia, 2020).

Pertumbuhan ekonomi global yang menurun berdampak pada lemahnya tekanan inflasi di berbagai negara. Amerika Serikat dan Eropa mengalami penurunan inflasi akibat melemahnya permintaan. Pandemi Covid-19 juga mempengaruhi pasar keuangan global di triwulan I 2020 (Bank Indonesia, 2020). Pasar keuangan global mengalami ketidakpastian yang meningkat tajam, terlihat pada perkembangan *Indeks Economic Policy Uncertainty* (EPU) dan indeks volatilitas (VIX) yang memburuk. Hal ini menekan pasar keuangan global dan memicu tingginya permintaan terhadap aset keuangan yang aman. Harga emas dunia kembali meningkat karena besarnya permintaan. Perubahan perilaku investor

global tersebut mengakibatkan terjadinya aliran modal keluar di seluruh negara, terutama di negara berkembang yang memiliki risiko tinggi. Hal ini yang menyebabkan mata uang dunia tertekan, terutama mata uang negara berkembang. Akan tetapi pada April 2020, ketidakpastian pasar keuangan global mulai mereda karena kebijakan yang diterapkan berbagai negara mendapat respon positif.

Penyebaran pandemi Covid-19 mempengaruhi pertumbuhan ekonomi domestik triwulan I 2020 di Indonesia (Bank Indonesia, 2020). Hal ini dapat dilihat dari pertumbuhan konsumsi rumah tangga yang tercatat 2,48%, lebih rendah apabila dibandingkan dengan kinerja pada triwulan IV 2019 yaitu sebesar 4,97%. Penyebab perlambatan pada konsumsi rumah tangga yaitu berasal dari penurunan konsumsi non makanan khususnya pakaian, alas kaki, jasa perawatan, dan transportasi (Badan Pusat Statistik, 2020).

Pandemi Covid-19 juga mempengaruhi pertumbuhan pada investasi yang melambat sebesar 1,70% yang disebabkan oleh melambatnya investasi bangunan. Konsumsi Pemerintah tumbuh 3,74% yang dilakukan dengan respon stimulus fiskal dapat menahan perlambatan permintaan domestik lebih dalam (Bank Indonesia, 2020). Berikut adalah sektor yang terdampak Covid-19 yaitu:

1) Pertanian

Menurut Hermanto (2020) penyebaran Covid-19 memberikan dampak terhadap sektor pertanian di Indonesia. Perlambatan ekonomi global akibat penyebaran Covid-19 menyebabkan produksi pertanian akan menurun dan mendorong terjadinya kenaikan harga pada komoditas pertanian. Berdasarkan data Kementerian Pertanian, penyebaran Covid-19 akan menyebabkan beberapa hal sebagai berikut:

- a. Menurunkan produksi sebesar 5% karena harga sarana produksi (benih, pupuk, pestisida, dan pakan) mahal dan distribusinya tidak lancar;
- b. Kebutuhan pangan akan meningkat 5% karena panic buying dan masyarakat menyimpan persediaan lebih besar dari biasanya;
- c. Realisasi impor akan turun sebesar 5% karena tidak lancar proses impor dan negara produsen yang membatasi ekspor.

2) Pariwisata

Sektor pariwisata Indonesia di masa pandemi Covid-19 mengalami penurunan (Budiyanti, 2020). Hal ini dapat dilihat berdasarkan jumlah kunjungan wisatawan mancanegara ke Indonesia mengalami penurunan. Menurut data BPS, jumlah kunjungan wisata mancanegara pada bulan Januari– Juni 2020 hanya mencapai 3,09 juta kunjungan. Jumlah kunjungan wisata mancanegara pada periode yang sama tahun 2019 sebesar 7,72 juta kunjungan, lebih besar dibanding pada tahun 2020. Jumlah wisata mancanegara yang berkunjung ke Indonesia melalui pintu masuk udara sebanyak 1,60 juta kunjungan, pintu masuk laut sebanyak 746,02 ribu kunjungan, dan pintu masuk darat sebanyak 741,33 ribu kunjungan. Tingkat Penghunian Kamar (TPK) hotel klasifikasi bintang di Indonesia juga mengalami penurunan. TPK pada bulan Juni 2020 mencapai rata-rata 19,70 persen atau turun 32,57 poin dibandingkan TPK Juni 2019 yang sebesar 52,27 persen (BPS, 2019).

3) Transportasi

Transportasi Indonesia juga mengalami pelemahan selama masa pandemi Covid-19 (Sari, 2020). Menurut data BPS, jumlah penumpang pesawat di bandara utama untuk keberangkatan pada penerbangan domestik dan internasional pada bulan Januari-Juni 2019 mencapai 24.951.045 orang. Jumlah penumpang pesawat di bandara utama untuk keberangkatan pada penerbangan domestik dan internasional pada periode yang sama tahun 2020 hanya mencapai 12.171.099 orang, lebih sedikit dibanding pada tahun 2019. Jumlah penumpang kereta api juga mengalami penurunan pada periode Januari-Juni 2020 sebesar 98.255 orang (Badan Pusat Statistik, 2020).

4) Ekspor

Nilai ekspor Indonesia pada bulan Januari 2020 mengalami penurunan dibanding Desember 2019 yaitu dari US\$14.473,1 juta menjadi US\$13.411,0 juta. Hal ini disebabkan menurunnya ekspor migas 28,73% berupa hasil minyak, minyak mentah serta gas, dan ekspor nonmigas turun sebesar 5,33%.

Pada Februari 2020 ekspor Indonesia mencapai US\$14.060,9 juta mengalami peningkatan pada nonmigas 2,38%, sementara ekspor migas turun 0,02%. Ekspor Indonesia pada bulan Maret 2020 sebesar US\$14.067,9 juta

mengalami peningkatan pada nonmigas 1,24% sementara ekspor migas turun 16,29%. April 2020 ekspor mengalami penurunan sebesar US\$12.163,1, disebabkan menurunnya ekspor nonmigas 13,66% dan ekspor migas turun 6,55%.

Impor Berdasarkan data BPS, nilai impor Indonesia pada Januari 2020 mencapai US\$14.268,7 juta mengalami penurunan dibanding Desember 2019 sebesar US\$14.506,8 juta. Hal ini disebabkan oleh turunnya nilai impor migas 6,85% dan nonmigas 0,69%. Pada bulan Februari 2020 nilai impor Indonesia sebesar US\$11.548,1 juta turun sebesar US\$2.720,6 juta. Penurunan yang terjadi pada nilai impor migas sebesar 12,05% berupa hasil minyak dan gas dan nilai impor non migas turun sebesar 19,77%. Kenaikan terjadi pada nilai impor Indonesia pada bulan Maret 2020 mencapai US\$14.067,9 juta dibanding Februari 2020. Pada April 2020 penurunan kembali terjadi sebesar US\$1.904,8 juta.

Kebijakan pengendalian yang dikeluarkan Pemerintah terkait pandemi Covid-19 menitikberatkan upaya mencegah penularan di tengah-tengah masyarakat. Pada prinsipnya, secara sederhana kebijakan Pemerintah dalam mencegah peluang penularan menjadi tiga bagian yaitu di sekitar tempat tinggal, di perjalanan, dan saat beraktivitas di luar rumah.

Untuk itu, agar dapat mengatur aspek kehidupan dan jumlah masyarakat yang tidak sedikit, maka diperlukan kebijakan khusus yang dijadikan pedoman, dan dinamika pembaharuan secara berkala. Adapun 3 bagian dimaksud ialah:

a. Pertama, untuk dapat meminimalisir peluang penularan di hulu atau di sekitar tempat tinggal masyarakat.

Pengaturan dilakukan berdasarkan Instruksi Menteri Dalam Negeri (InMendagri) terbaru maupun Surat Edaran (SE) Satgas diperlukan pembentukan Pusat Komando (Posko) Covid-19 Desa/Kelurahan. Posko ini sebagai perpanjangan tangan pemerintah dalam menentukan skenario pengendalian yang tepat sampai ke tingkat RT maupun RW. Satgas beserta Posko di tingkat Desa/Kelurahan memiliki 4 fungsi pengendalian Covid-19. Keempatnya yaitu melakukan upaya pencegahan, penanganan, pembinaan, dan pendukung yang melibatkan unsur masyarakat, pemerintahan maupun militer. Hal ini mengingat permasalahan yang kompleks dan khas di tiap daerahnya.

b. Kedua, selama dalam perjalanan ke tempat tujuan beraktivitas.

Tidak bisa pungkiri bahwa selama melakukan mobilisasi dengan berbagai pilihan moda transportasi, peluang penularan tetap ada. Sampai saat ini persyaratan kepemilikan surat tanda negatif Covid-19, kartu vaksinasi, maupun Surat Tanda Registrasi Pekerja (STRP) masih diberlakukan untuk perjalanan dalam negeri. Sedangkan protokol yang harus dijalani oleh pelaku perjalanan internasional yang hendak masuk ke wilayah Indonesia ialah *skrining* kesehatan, penunjukan dokumen wajib seperti surat tanda negatif Covid-19 dan kartu vaksinasi, karantina, tes ulang RT PCR sebanyak dua kali, dan vaksinasi bagi mereka yang belum tervaksin.

c. Ketiga, ialah mencakup aspek aktivitas selama di luar rumah.

Sebagaimana yang diketahui bersama, bahwa kebijakan pemberlakuan pembatasan kegiatan masyarakat (PPKM) sedemikian rupa dirancang pemerintah dan mencakup lintas sektor. Bahkan dibedakan rincian aturan pengetat-longgarannya sesuai kondisi kasus yang ada di setiap kab/kota. Dan disesuaikan hasil *levelling* yang di *update* per minggunya untuk wilayah Pulau Jawa dan Bali serta per dua minggu untuk wilayah Sumatera, Nusa Tenggara, Kalimantan, Sulawesi, Maluku, dan Papua.

2.1.4 Gaya Kepemimpinan

Definisi pemimpin menurut Winardi dalam Veithzal Rivai (2014:265) menyatakan pemimpin itu adalah “ Seseorang yang karena kecakapan-kecakapan pribadinya dengan atau tanpa pengangkatan resmi dapat mempengaruhi kelompok yang dipimpinnya untuk mengerahkan upaya bersama kearah pencapaian sasaran-sasaran tertentu. Gaya kepemimpinan merupakan salah satu posisi kunci dimana seorang pemimpin harus bisa mempengaruhi, mengarahkan dan menunjukkan kemampuannya agar semua tujuan perusahaan bisa tercapai sesuai dengan yang telah ditetapkan.

Menurut Miftah Toha dalam Veithzal Rivai (2014:265) gaya kepemimpinan adalah norma perilaku yang digunakan oleh seseorang pada saat orang tersebut mencoba mempengaruhi perilaku orang lain. Sedangkan menurut Goetsch dan

Davis dalam Veithzal Rivai (2014:5) gaya kepemimpinan merupakan kemampuan untuk membangkitkan semangat orang lain agar bersedia dan memiliki tanggung jawab total terhadap usaha mencapai atau melampaui tujuan organisasi.

Dari definisi diatas dapat disimpulkan bahwa kepemimpinan adalah usaha seseorang yang disertai tugas sebagai pimpinan, untuk mengatur, mempersatukan dan menggerakkan bawahannya secara bersama untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Pada hakikatnya kepemimpinan berasal dari pribadi pemimpin itu agar bisa mempengaruhi orang lain. Dengan mempengaruhi bawahannya, seorang pemimpin berharap bawahannya bisa bergerak dalam suatu ikatan tertentu, aktivitas terarah, sadar dan bekerjasama dengan penuh tanggung jawab atas pekerjaannya tersebut.

Gaya Kepemimpinan Veithzal Rivai (2014:150) adalah sebagai berikut:

1. Teori Otokratis gaya kepemimpinan menurut teori ini didasarkan atas perintah pemaksaan dan tindakan yang agak arbitrer dalam hubungan antara pemimpin dengan pihak bawahan. Pemimpin disini cenderung mencurahkan perhatian sepenuhnya pada pekerjaan, ia melaksanakan pengawasan seketat mungkin dengan maksud agar pekerjaan dilaksanakan sesuai dengan rencana. Pemimpin otokratis menggunakan perintah-perintah yang biasanya diperkuat oleh adanya sanksi-sanksi diantara mana, disiplin adalah yang terpenting.
2. Teori Psikologis *Approach* ini terhadap gaya kepemimpinan menyatakan bahwa fungsi seorang pemimpin adalah mengembangkan sistem motivasi terbaik. Pemimpin merangsang bawahannya untuk bekerja ke arah pencapaian sasaran-sasaran organisatoris maupun untuk memenuhi tujuan-tujuan pribadi mereka. Gaya kepemimpinan yang memotivasi sangat memperhatikan hal-hal seperti misalnya pengakuan, kepastian emosional dan kesempatan untuk memperhatikan keinginan dan kebutuhannya.
3. Teori Sosiologis Teori ini menganggap bahwa gaya kepemimpinan terdiri dari usaha-usaha yang melancarkan aktivitas para pemimpin dan yang berusaha untuk menyelesaikan setiap konflik organisasi antara para pengikut. Pemimpin menetapkan tujuan-tujuan dengan mengikutsertakan para pengikut dalam pembuatan keputusan terakhir. Identifikasi tujuan kerap kali memberikan petunjuk

yang diperlukan oleh para pengikut. Mereka mengetahui hasil-hasil apa, kepercayaan apa, dan kelakuan apa yang diharapkan dari mereka.

Menurut Winardi 2000:55 teori kepemimpinan disebutkan dan dijelaskan sebagai berikut :

1. Teori Supportif

Teori ini menyatakan bahwa pihak pemimpin beranggapan bahwa para pengikutnya ingin berusaha sebaik-baiknya dan bahwa ia dapat memimpin dengan sebaiknya melalui tindakan membantu usaha-usaha mereka. Untuk maksud itu pemimpin menciptakan suatu lingkungan kerja yang membantu mempertebal keinginan pada setiap pengikut untuk melaksanakan pekerjaan sebaik mungkin, bekerja sama dengan pihak lain, serta mengembangkan skillnya serta keinginannya sendiri. Saran-saran mengenai bagaimana melaksanakan pekerjaan lebih baik, perbaikan-perbaikan apa dapat dicapai pada kondisi-kondisi kerja dan ide-ide baru apa harus dicoba, perlu dikembangkan.

2. Teori Laissez Faire

Berdasarkan teori ini, seorang pemimpin memberikan kebebasan seluas-luasnya kepada para pengikutnya dalam hal penentuan aktivitas mereka. Ia tidak berpartisipasi, atau apabila hal itu dilakukannya, maka partisipasi tersebut hampir tidak berarti. *Approach* ini merupakan kebalikan langsung daripada pihak pimpinan. Kelompok-kelompok “laissez faire” membentuk pemimpin informal.

3. Teori Kelakuan Pribadi

Approach ini melakukan apa yang dilakukan oleh pemimpin dalam hal memimpin. Salah satu sumbangsih penting teori ini menyatakan bahwa seorang pemimpin melakukan tindakan-tindakan identik dalam setiap situasi yang dihadapi olehnya.

4. Teori Sifat

Sudah banyak usaha dilakukan orang mengidentifikasi sifat-sifat pemimpin yang dipergunakan untuk menerangkan dan meramalkan kesuksesan dalam bidang memimpin. Diantara sifat-sifat yang dianggap harus dimiliki oleh

seorang pemimpin dapat disebut intelegensi, inisiatif, energik atau rangsangan, kedewasaan emosional, persuasive, skill komunikatif, kepercayaan pada diri sendiri, perseptif, kreativitas, partisipasi sosial.

Gaya kepemimpinan merupakan suatu cara pemimpin untuk mempengaruhi bawahannya yang dinyatakan dalam bentuk pola tingkah laku atau kepribadian. Menurut Duncan dalam Veithzal Rivai (2014:136) menyatakan bahwa gaya kepemimpinan sejatinya ada tiga bentuk, yaitu:

1. Otoriter

Bahwa kekuasaan otoriter gaya kepemimpinan berdasarkan pada kekuasaan mutlak dan penuh. Dengan kata lain, sang pemimpin dalam kepemimpinan ini disebut juga sebagai diktator, bertindak mengarahkan pikiran, perasaan dan perilaku orang lain kepada suatu tujuan yang telah ditetapkannya.

2. Demokratis

Yang dimaksud dengan gaya kepemimpinan demokratis adalah gaya atau cara memimpin yang demokratis, dan bukan karena dipilihnya si pemimpin secara demokratis. Gaya kepemimpinan demokratis seperti ini misalnya saja si pemimpin memberikan kebebasan dan keleluasaan kepada para bawahan dan pengikutnya untuk mengemukakan pendapatnya, saran dan kritiknya dan selalu berpegang pada nilai-nilai demokrasi pada umumnya.

3. Kepemimpinan Bebas (*Laissez Faire Leadership*)

Dalam kepemimpinan ini sang pemimpin biasanya menunjukkan suatu gaya dan perilaku yang pasif dan juga sering kali menghindari dirinya dari tanggung jawab. Dalam praktiknya, si pemimpin hanya menyerahkan dan menyediakan instrumen dan sumber-sumber yang diperlukan oleh anak buahnya untuk melaksanakan suatu pekerjaan untuk mencapai tujuan yang ditetapkan pemimpin. Pemimpin yang memiliki gaya ini memang berada antara anak buahnya, akan tetapi ia tidak memberikan motivasi, pengarahan dan petunjuk, dan segala pekerjaan diserahkan kepada anak buahnya.

2. Gaya kepemimpinan Situasional, gaya kepemimpinan situasional menurut Harsey dan Blanchard dalam Veithzal Rivai (2014:271), mengemukakan bahwa gaya kepemimpinan adalah pemimpin atau manajer harus menyesuaikan

responnya menurut kondisi atau tingkat perkembangan kematangan, kemampuan, dan minat karyawan dalam menyelesaikan tugas-tugasnya. Sementara itu, manajer harus menyesuaikan tingkat kematangan karyawan. Tingkat kematangan karyawan diartikan sebagai tingkat kemampuan karyawan untuk bertanggung jawab dan mengarahkan perilakunya dalam bentuk kemauan berdasarkan tingkat kematangannya.

Ada empat respon kepemimpinan dalam mengelola kinerja berdasarkan tingkat kematangan karyawan yaitu mengarahkan, menjual, menggalang partisipasi dan mendelegasikan. a) Perilaku mengarahkan (*telling*). Perilaku mengarahkan (*telling*) adalah tingkat dimana pemimpin mengorganisasikan para bawahan, memberikan petunjuk-petunjuk bagaimana tugas-tugas dilaksanakan dan mengawasi bawahan secara ketat. b) Menjual (*selling*). Menjual (*selling*) adalah tingkat dimana manajer harus menemukan hal-hal yang membuat karyawan tidak termotivasi, serta masalah-masalah yang dihadapi karyawan. Masalah-masalah baru yang muncul tersebut, sering kali menjadikannya putus asa. c) Partisipasi. Partisipasi adalah bagi tingkat kematangan dari sedang ke rendah, orang-orang pada tingkat perkembangan ini memiliki kemampuan tetapi tidak berkeinginan untuk melakukan sesuatu tugas yang diberikan. d) Delegasi. Delegasi adalah bagi tingkat kematangan yang tinggi, orang-orang pada tingkat kematangan seperti ini adalah mampu dan mau atau mempunyai keyakinan untuk memikul tanggung jawab.

Adapun indikator dari Gaya Kepemimpinan Situasional

1. Perilaku Tugas. Perilaku tugas adalah suatu perilaku seorang pemimpin untuk mengatur dan merumuskan peranan-peranan dari bawahan, menerangkan apa-apa yang harus dikerjakan oleh masing-masing bawahan dan bagaimana cara-cara untuk menyelesaikan tugas itu.
2. Perilaku Hubungan. Perilaku hubungan adalah suatu perilaku seorang pemimpin yang ingin memelihara hubungan pribadi dengan anggota sebagai bawahannya dengan cara membuka lebar jalur komunikasi dan memberikan kebebasan bawahan untuk menggunakan potensinya.

Sedangkan menurut H. Joseph Reitz dalam Indah Dwi Rahayu (2017:2), menjelaskan bahwa dalam melaksanakan aktivitas pemimpin terdapat beberapa faktor-faktor yang mempengaruhi gaya kepemimpinan, yaitu :

1. Kepribadian (*personality*), pengalaman masa lalu dan harapan pemimpin, hal ini mencakup nilai-nilai, latar belakang dan pengalamannya akan mempengaruhi pilihan akan gaya kepemimpinan.
2. Harapan dan perilaku atasan.
3. Karakteristik, harapan dan perilaku bawahan mempengaruhi terhadap apa gaya kepemimpinan.
4. Iklim dan kebijakan organisasi mempengaruhi harapan dan perilaku bawahan.
5. Harapan dan perilaku rekan.

Gaya kepemimpinan merupakan suatu cara pemimpin untuk mempengaruhi bawahannya yang dinyatakan dalam bentuk pola tingkah laku atau kepribadian. Pemimpin merupakan seseorang yang memiliki suatu program dan yang berperilaku secara bersama-sama dengan anggota kelompok dengan mempergunakan cara atau gaya tertentu. Kepemimpinan mempunyai peranan sebagai kekuatan dinamik yang mendorong, memotivasi, dan mengoordinasikan perusahaan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Indikator Gaya Kepemimpinan Menurut Kartono dalam Lisa Paramita (2017:13) adalah sebagai berikut :

1. Kemampuan Mengambil Keputusan, pengambilan keputusan adalah suatu pendekatan yang sistematis terhadap hakikat alternatif yang dihadapi dan mengambil tindakan yang menurut perhitungan merupakan tindakan yang paling tepat.
2. Kemampuan Memotivasi, kemampuan memotivasi adalah daya pendorong yang mengakibatkan seorang anggota organisasi mau dan rela untuk menggerakkan kemampuannya (dalam bentuk keahlian atau keterampilan) tenaga dan waktunya untuk menyelenggarakan berbagai kegiatan yang menjadi tanggung jawabnya dan menunaikan kewajibannya, dalam rangka pencapaian tujuan dan berbagai sasaran organisasi yang telah ditentukan sebelumnya.
3. Kemampuan Komunikasi, kemampuan komunikasi adalah kecakapan atau kesanggupan penyampaian pesan, gagasan, atau pikiran kepada orang lain

dengan tujuan orang lain tersebut memahami apa yang dimaksudkan dengan baik, secara langsung lisan atau tidak langsung.

4. Kemampuan Mengendalikan Bawahan, seorang pemimpin harus memiliki keinginan untuk membuat orang lain mengikuti keinginannya dengan menggunakan kekuatan pribadi atau jabatan secara efektif dan pada tempatnya.
5. Tanggung Jawab, seorang pemimpin harus memiliki tanggung jawab kepada bawahannya. Tanggung jawab bisa diartikan sebagai kewajiban yang wajib menanggung, memikul jawab, menanggung segala sesuatunya atau memberikan jawab dan menanggung akibatnya.
6. Kemampuan Mengendalikan Emosional, kemampuan mengendalikan emosional adalah hal yang sangat penting bagi keberhasilan hidup kita. Semakin baik kemampuan kita mengendalikan emosi semakin mudah kita akan meraih kebahagiaan.

2.1.5 Kinerja DPRD

2.1.5.1 Teori Kinerja

Kinerja adalah sebuah kata dalam bahasa Indonesia dari kata dasar "kerja" yang diterjemahkan kata dari bahasa asing yaitu prestasi. Bisa pula berarti hasil kerja. Konsep kinerja (*Performance*) dapat didefinisikan sebagai tingkat pencapaian hasil. Kinerja bisa juga dapat dikatakan sebagai sebuah hasil (*output*) dari suatu proses tertentu yang dilakukan oleh seluruh komponen organisasi terhadap sumber-sumber tertentu yang digunakan (*input*). Selanjutnya, kinerja juga merupakan hasil dari serangkaian proses kegiatan yang dilakukan untuk mencapai tujuan tertentu dalam suatu organisasi. Bagi suatu organisasi, kinerja merupakan hasil dari kegiatan kerjasama diantara anggota atau komponen organisasi dalam rangka mewujudkan tujuan organisasi.

Kinerja merupakan produk dari kegiatan administrasi, yaitu kegiatan kerjasama untuk mencapai tujuan yang pengelolaannya biasa disebut sebagai manajemen. Sedangkan organisasi adalah sekelompok orang (dua atau lebih) yang secara formal dipersatukan dalam suatu kerjasama untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Jadi kinerja organisasi adalah hasil kerja yang didapatkan didalam suatu organisasi dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Menurut Keban, menyebutkan bahwa kinerja (*performance*) dalam organisasi didefinisikan sebagai tingkat pencapaian hasil “*the degree of accomplishment*” atau kinerja merupakan tingkat pencapaian tujuan organisasi secara berkesinambungan (Keban, 2003:43).

Menurut Steers pengertian kinerja organisasi adalah tingkat yang menunjukkan seberapa jauh pelaksanaan tugas dapat dijalankan secara aktual dan misi organisasi tercapai (Steers, 1990:1). Sedangkan menurut Mahsun kinerja adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi, dan visi organisasi yang tertuang dalam *strategic planning* suatu organisasi (Mahsun,2006:25).

Kinerja pegawai secara umum adalah sebuah perwujudan kerja yang dilakukan oleh karyawan yang biasanya digunakan sebagai dasar atau acuan penilaian terhadap karyawan didalam suatu organisasi. Kinerja yang baik merupakan suatu langkah untuk menuju tercapainya tujuan organisasi oleh karena itu, kinerja juga merupakan sarana penentu dalam mencapai tujuan organisasi sehingga perlu diupayakan untuk meningkatkan kinerja karyawan.

Menurut Rivai (2005:309) konsep kinerja adalah perilaku nyata yang ditampilkan setiap orang sebagai prestasi kerja yang dihasilkan oleh karyawan sesuai dengan perannya dalam perusahaan.

Sedangkan menurut pendapat Ilyas (2005:55) mengatakan bahwa pengertian kinerja adalah penampilan, hasil karya personil baik kualitas, maupun kuantitas penampilan individu maupun kelompok kerja personil, penampilan hasil karya tidak terbatas kepada personil yang memangku jabatan fungsional maupun struktural tetapi juga kepada keseluruhan jajaran personil di dalam organisasi.

Berdasarkan dari beberapa pendapat ahli di atas, maka dapat ditarik sebuah kesimpulan yakni arti kinerja merupakan hasil yang dicapai oleh seseorang dalam melaksanakan tugas atau beban tanggung jawab menurut ukuran atau standar yang berlaku pada masing-masing organisasi.

Sedangkan dalam sebuah kinerja guna mengetahui peningkatan kinerja diperlukan adanya pengukuran kinerja, penilaian kinerja dan evaluasi kinerja sebagaimana dijelaskan sebagai berikut:

a. Pengukuran Kinerja

Untuk mengetahui tinggi rendahnya kinerja seseorang, maka diperlukan suatu pengukuran kinerja. Pengukuran kinerja menurut Simamora (2004:50) adalah suatu alat manajemen untuk meningkatkan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas. Menurut Dharma (2004:355) pengukuran kinerja harus mempertimbangkan hal-hal berikut :

- a. Kuantitas, yaitu jumlah yang harus diselesaikan harus dicapai.
 - b. Kualitas, yaitu mutu yang harus dihasilkan (baik atau tidaknya).
 - c. Ketepatan waktu, yaitu sesuai tidaknya dengan waktu yang direncanakan.
- Setiap organisasi harus dapat menyediakan suatu sarana untuk menilai kinerja karyawan dan hasil penilaian dapat dipergunakan sebagai informasi pengambilan keputusan manajemen tentang kenaikan gaji/upah, penguasaan lebih lanjut, peningkatan kesejahteraan karyawan dan berbagai hal penting lainnya yang dapat mempengaruhi karyawan dalam melaksanakan pekerjaannya.

b. Penilaian kinerja

Penilaian Kinerja sangat berguna untuk menentukan kebutuhan pelatihan kerja secara tepat, memberikan tanggung jawab yang sesuai kepada karyawan sehingga dapat melaksanakan pekerjaan yang lebih baik di masa mendatang dan sebagai dasar untuk menentukan kebijakan dalam promosi jabatan atau penentuan imbalan. Penilaian kinerja memacu pada suatu sistem formal dan terstruktur yang digunakan untuk mengukur, menilai dan mempengaruhi sifat-sifat yang berkaitan dengan pekerjaan.

c. Evaluasi kinerja

Evaluasi Kinerja adalah penilaian yang dilakukan secara sistematis untuk mengetahui hasil pekerjaan karyawan dan kinerja organisasi. Ada beberapa metode penilaian kinerja karyawan dalam suatu organisasi atau perusahaan.

Sedangkan menurut Robbins (2006) terdapat 6 indikator yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja karyawan, antara lain:

1. Mutu

Mutu kinerja karyawan diukur dari kualitas dan kesempurnaan dari tugas terhadap keahlian karyawan. Indikator ini sangat penting untuk suatu kemajuan atau kemunduran posisi suatu perusahaan atau organisasi

2. Kuantitas

Kuantitas merupakan jumlah kinerja yang dihasilkan oleh seorang karyawan. Jumlah kinerja dapat diukur sesuai dengan target ketika perencanaan deskripsi kerja. Sehingga pengukuran kuantitas kinerja akan lebih mudah dilakukan oleh pengelola perusahaan atau organisasi.

3. Ketepatan Waktu

Ketepatan waktu merupakan hal penting dalam kinerja. Indikator yang satu ini menjadi kunci yang penting dari ketepatan sebuah target.

4. Efektivitas Penggunaan Sumber Daya

Selain kualitas, kuantitas, dan ketepatan waktu, pengelola perusahaan atau organisasi juga dapat menjadi efektivitas penggunaan sumber daya sebagai indikator kinerja karyawan. Semakin karyawan efektif dalam menggunakan sumber daya seperti tenaga, uang, teknologi, dan bahan baku kemudian kinerja yang dihasilkan semakin baik maka kinerja karyawan tersebut dapat dikatakan baik. Efektivitas penggunaan sumber daya sangat berpengaruh terutama dalam mengoptimalkan sumber daya yang ada serta menghasilkan kinerja yang maksimal demi pencapaian target perusahaan atau organisasi.

5. Mandiri

Kemandirian juga ternyata penting dalam penilaian indikator kinerja. Karyawan yang mandiri tidak akan merepotkan rekan kerjanya. Namun meski kemandirian penting, tuntutan akan kemampuan bekerja dalam tim juga tidak boleh diabaikan. Sehingga faktor yang satu ini dapat dijadikan salah satu indikator untuk mengukur kinerja karyawan.

6. Berkomitmen

Komponen yang satu ini sangat menentukan motivasi karyawan untuk melakukan pekerjaannya. Karyawan yang berkomitmen cenderung akan lebih termotivasi dan memiliki rasa bertanggung jawab untuk mengerjakan pekerjaannya dengan baik

Dari definisi diatas dapat dipahami bahwa kinerja organisasi adalah seberapa jauh tingkat kemampuan pelaksanaan tugas-tugas organisasi dalam rangka pencapaian tujuan sesuai dengan kemampuan yang dimiliki dan program/kebijakan/ visi dan misi yang telah ditetapkan sebelumnya. Pengertian Kinerja dalam organisasi merupakan jawaban dari berhasil atau tidaknya tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Para instansi sering tidak memperhatikan kinerja instansi atau organisasi kecuali kinerja sudah amat buruk.

2.1.5.2 DPRD

DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah. Sebagai bagian dari penyelenggara pemerintahan maka dalam menjalankan tugas dan fungsinya secara jelas daitur dalam Undang-Undang (UU) yaitu:

- a) UU No. 13 Tahun 2019 Tentang perubahan ketiga atas Undang-Undang nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- b) UU No. 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- c) UU No. 42 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- d) UU No. 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Penjelasan tentang tugas DPRD dalam UU tersebut diatur dalam bagian kelima pasal 371 yang secara jelas diatur tentang DPRD Kabupaten/ Kota. Mengacu dengan Undang-Undang tersebut diharapkan dapat sebagai dasar dalam penilaian kinerja DPRD dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya dan tidak melanggar aturan yang telah ditetapkan.

Salah satu ciri daerah otonom adalah memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum, sebagai bentuk perwujudan demokrasi, dengan demikian pada daerah otonom terbentuk pemerintah daerah yang tujuannya mempercepat terwujudnya peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara kesatuan Republik Indonesia. Untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pemerintah daerah bersama DPRD menjalankan pemerintahan daerah artinya, melaksanakan urusan-urusan yang telah di serahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah maupun urusan yang nyata-nyata ada dan di butuhkan oleh masyarakat dalam rangka mewujudkan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Johny Lumolos dalam bukunya Penguatan Kapasitas DPRD (2013:30) mewujudkan demokrasi secara determinan berarti memajukan peran lembaga perwakilan rakyat daerah, yang didalamnya meningkatkan peran wakil rakyat di legislatif. Urgensi peranan wakil rakyat adalah menampung aspirasi rakyat. Intinya diperlukan aktualisasi kinerja dari lembaga perwakilan yang telah dipilih rakyat melalui pemilu yang demokratis. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintah daerah yang sudah di limpahkan dari pemerintah kepada pemerintah daerah berdasarkan desentralisasi, pemerintah daerah menyusun program dan kegiatan serta perkiraan anggaran dalam bentuk peraturan daerah yang di bahas bersama dengan DPRD yang di sebut dengan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (Perda-APBD) yang berlaku dalam 1 tahun dimulai dari tanggal 1 Januari hingga tanggal 31 Desember.

Struktur peraturan daerah tentang anggaran pendapatan belanja daerah (APBD) terdiri dari pendapatan daerah, belanja daerah, dan pembiayaan daerah. Tugas dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) juga diatur dalam UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, dalam UU tersebut dijelaskan DPRD merupakan unsur penyelenggaraan pemerintah daerah, DPRD mempunyai fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan yang di jabarkan dalam tugas dan wewenang DPRD.

Salah satu fungsi DPRD adalah fungsi anggaran yang merupakan fungsi membahas dan memberikan persetujuan, menjalankan serta menetapkan Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) bersama Kepala Daerah. Akan tetapi pada praktek penyelenggaraan pemerintahan menunjukkan bahwa dalam menjalankan fungsi anggaran para anggota DPRD masih mengalami kendala-kendala seperti kurangnya kapasitas dan kualitas personal akibat dari latar belakang pendidikan yang dimiliki anggota DPRD serta belum ada keberpihakan kepada masyarakat akibat dari mementingkan kepentingan pribadi dan golongan sehingga untuk membahas dan memberikan rekomendasi kepada kepala daerah tidak dapat dilakukan sebagaimana mestinya.

Menurut Irtanto (2008:80), untuk melihat kemampuan (kinerja) anggota dewan dalam menyikapi aspirasi masyarakat dapat dilihat dari tiga indikator yaitu :

a. Responsivitas

Responsivitas berkaitan dengan kemampuan anggota legislatif dalam mentransformasikan berbagai aspirasi masyarakat dalam kebijakan publik. Seorang anggota legislatif disebut responsif apabila mereka mengadopsi berbagai kebijakan yang telah disignalkan masyarakat sebagai isyarat preferensi mereka seperti opini publik, hasil polling, berbagai bentuk perilaku politik langsung seperti demonstrasi, unjuk rasa, menulis surat pembaca dalam suatu surat kabar, dan sebagainya

b. Reliabilitas

Reliabilitas berkaitan dengan kemampuan anggota legislatif dalam mentransformasikan berbagai isu dan program yang mereka tawarkan pada saat kampanye ke dalam suatu kebijakan publik. Anggota dewan dikatakan

kinerjanya baik apabila mereka mampu memenuhi setidaknya dua kriteria yaitu sebagai berikut: (1) Kebijakan-kebijakan yang dibuat atau diperjuangkan sesuai dengan platform politik (isu dan program) yang mereka tawarkan pada saat kampanye pemilu; (2) Upaya pencapaian platform politik ini semata-mata dimaksudkan untuk mencapai kesepakatan sesuatu yang terbaik bagi konstituennya. Akuntabilitas berkaitan dengan kemampuan anggota dewan dalam bertindak sesuai dengan aspirasi masyarakat dan kepentingan untuk terpilih kembali pada pemilu berikutnya. Anggota dewan dikatakan akuntabel apabila para pemilih dapat melihat bahwa para politisi tersebut melakukan tindakan sesuai dengan kepentingan mereka dan menyetujui tindakan pemerintah secara wajar. Sehingga para politisi tersebut akan terpilih kembali pada pemilu berikutnya.

c. Akuntabilitas.

Akuntabilitas terjadi jika para pemilih akan tetap mempertahankan atau memilih anggota dewan jika para anggota dewan tersebut berbuat untuk kepentingan terbaik mereka. Selain itu, akuntabilitas terjadi jika para anggota dewan memilih kebijakan yang dibutuhkan agar mereka terpilih kembali.

Menurut Laode Ida (2002:40), pada dasarnya eksistensi DPRD dalam arti kinerja dapat diukur dengan dua kriteria utama, yaitu (1) secara kuantitatif mampu menghasilkan peraturan daerah dan memvalidasi peraturan daerah yang berorientasi kerakyatan berbasis lokal, (2) mengakomodasi aspirasi rakyat serta mengembangkan iklim transparansi dalam proses-proses pengambilan atau operasionalisasi kebijakan publik. Akuntabilitas terjadi jika para pemilih menilai bahwa anggota dewan telah melakukan apa yang seharusnya mereka lakukan.

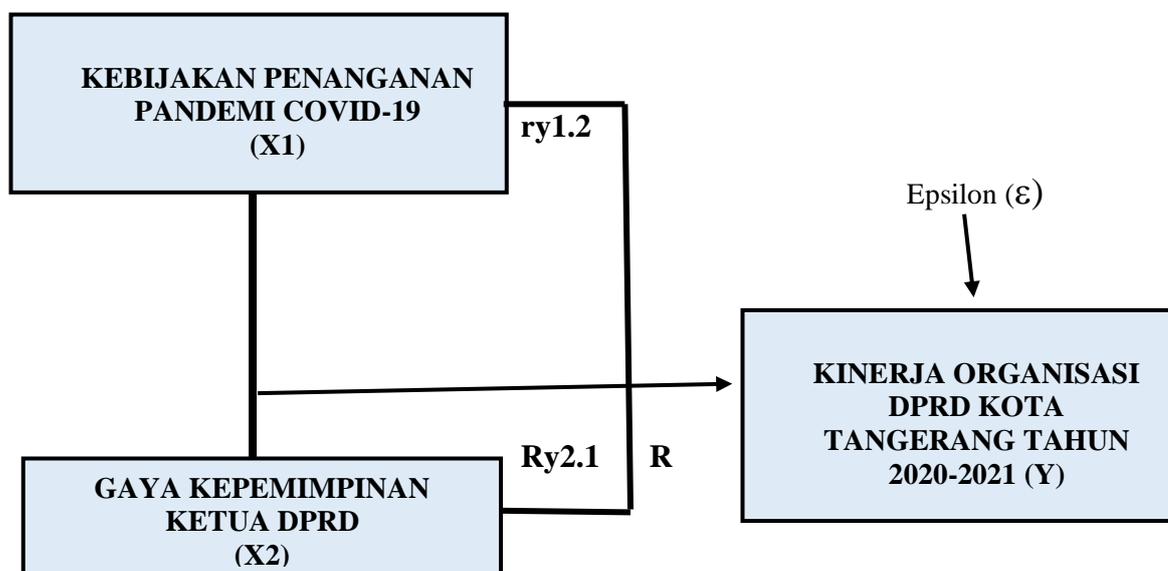
Untuk mengukur ketiga indikator diatas dapat dilihat dari aktivitas anggota dewan dalam menjalankan fungsi-fungsinya. Secara umum fungsi legislatif terdiri dari fungsi perwakilan (*representative functions*), fungsi pengawasan (*control functions*), fungsi legislasi atau pembuatan peraturan (*legislative or law-making functions*) dan fungsi rekrutmen (*recruitment or electoral colleges functions*). Fungsi representasi adalah fungsi badan perwakilan yang berhadapan dengan

keanekaragaman demografis (seks, umur, tempat tinggal), sosiologis (pengelompokan sosial dan stratifikasi sosial), ekonomi (jenis pekerjaan dan pemilikan atau kekayaan), kultural (adat, kepercayaan, agama, orientasi sosial dan kesenian), maupun politik di dalam masyarakat.

2.2 Kerangka Pemikiran

Berdasarkan penalaran terhadap berbagai teori di atas, maka dapat dirumuskan kerangka pemikiran dalam penelitian ini seperti pada gambar 2.1 sebagai berikut :

Gambar 2.1
Kerangka Pemikiran



Keterangan :

- X_1 = Variabel bebas (Kebijakan Penanganan Pandemi Covid-19)
- X_2 = Variabel bebas (Gaya Kepemimpinan Ketua DPRD)
- Y = Variabel terikat (Kinerja Organisasi DPRD Kota Tangerang).
- ε = Epsilon (Variabel lain diluar *penelitian*)
- $ry_{1.2}$ = Korelasi Parsial antara variabel Kebijakan Penanganan Pandemi Covid - 19 dengan variabel Kinerja Organisasi DPRD Kota Tangerang
- $ry_{2.1}$ = Korelasi Parsial variabel Kebijakan Penanganan Pandemi Covid-19 dengan Gaya Kepemimpinan Ketua DPRD
- R = Korelasi Simultan atau bersama-sama variabel Motivasi dan Disiplin Kerja dengan variabel Kinerja Pegawai

2.3 Hipotesis

Di jelaskan oleh Agus Irianto (2004:275) bahwa hipotesis adalah jawaban sementara masalah penelitian yang harus di uji secara empiris, karena itu kegunaan hipotesis dalam penelitian antara lain sebagai alat yang sederhana dalam memfokuskan fakta penelitian.

Berdasarkan pandangan tersebut, maka dari kerangka pemikiran diatas, penulis merumuskan hipotesis sebagai berikut :

1. Terdapat pengaruh Kebijakan Penanganan Pandemi Covid-19 terhadap Kinerja Organisasi DPRD Kota Tangerang.
2. Terdapat pengaruh Gaya Kepemimpinan Ketua DPRD terhadap Kinerja Organisasi DPRD Kota Tangerang.
3. Terdapat pengaruh Kebijakan Penanganan Pandemi Covid-19 dan Gaya Kepemimpinan Ketua DPRD secara bersama sama terhadap Kinerja Organisasi DPRD Kota Tangerang.