

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Konsep Pemerintahan

Taliziduhu menyebutkan Ilmu Pemerintahan dapat didefinisikan sebagai ilmu yang mempelajari bagaimana memenuhi dan melindungi kebutuhan dan tuntutan tiap orang akan jasa-publik dan layanan-civil, dalam hubungan pemerintahan, sehingga dapat diterima pada saat dibutuhkan oleh yang bersangkutan.¹

Berdasarkan definisi Taliziduhu mengkonstruksikan ruang lingkup ilmu pemerintahan sebagai berikut:

1. Yang diperintah
2. Tuntutan yang diperintah (jasa publik dan layanan civil)
3. Pemerintah
4. Kewenangan, kewajiban, dan tanggungjawab pemerintah.
5. Hubungan pemerintahan
6. Pemerintahan yang bagaimana yang dianggap mampu menggunakan kewenangan, menunaikan kewajiban, dan memenuhi tanggung jawabnya.
7. Bagaimana membentuk pemerintah yang demikian itu.
8. Bagaimana pemerintah menggunakan kewenangan, menunaikan kewajiban dan memenuhi tanggung jawabnya.
9. Bagaimana supaya kinerja pemerintahan sesuai dengan tuntutan yang diperintah dan perubahan zaman.

Memandang dari sudut ilmu pemerintahan, Syafiie² mengatakan pemerintahan adalah Ilmu yang mempelajari bagaimana melaksanakan pengurusan (Eksekutif), pengaturan (Legislatif), kepemimpinan dan koordinasi pemerintah (baik pusat dengan daerah maupun antara rakyat dengan yang diperintahnya) dalam berbagai peristiwa dan gejala pemerinttahan secara baik dan benar.

¹ Taliziduhu Ndraha. 2011. *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru)*. Jakarta: PT Rineka Cipta Hal: 7

² Inu Kencana Safi'i. 2001. *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Bandung, Penerbit Rafika Aditama.Hal: 24

Kemudian Budiarto mengemukakan bahwa pemerintahan adalah segala kegiatan yang terorganisir yang bersumber pada kedaulatan dan kemerdekaan, berlandaskan dasar negara. Rakyat atau penduduk dan wilayah suatu negara memiliki tujuan untuk mewujudkan negara berdasarkan konsep dasar negara tersebut. Selanjutnya konsep-konsep tercapainya negara dalam ilmu politik adalah negara (*state*), kekuasaan (*power*), pengambilan keputusan (*Decisionmaking*), kebijaksanaan (*policy, beleid*) dan pembagian (*Distribution*), atau alokasi (*allocation*).³

Apabila ditinjau dari definisi pemerintah, Syafii⁴ mengemukakan bahwa pemerintah berasal dari kata pemerintah, yang paling sedikit kata “perintah” tersebut memiliki empat unsur yaitu ; ada dua pihak yang terkandung, kedua pihak tersebut saling memiliki hubungan, pihak yang memerintah memiliki wewenang, dan pihak yang diperintah memiliki ketaatan.

Pemerintahan dibentuk dengan maksud untuk membangun peradaban dan menjaga sistem ketertiban sosial sehingga masyarakat bisa menjalani kehidupan secara wajar dalam konteks kehidupan bernegara. Dalam perkembangannya, konsep pemerintahan mengalami transformasi paradigma dari yang serba negara ke orientasi pasar (*market or public interest*), dari pemerintahan yang kuat, besar dan otoritarian ke orientasi *small and less government*, egalitarian dan demokratis, serta transformasi sistem pemerintahan dari yang sentralistik ke desentralistik.⁵

Pemerintahan pada awalnya dibentuk untuk menghindari keadaan dimana sebuah wilayah yang dihuni oleh manusia mengalami serba kekacauan. Keadaan itu kemudian memaksa lahirnya seseorang dengan pengaruh yang ditimbulkannya untuk membentuk kelompok lain. Dalam perkembangannya kelompok inilah yang kemudian menjadi kelompok istimewa untuk melakukan apa saja bagi kepentingan perlindungan dan

³ Miriam Budiarto. 2003. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta. Gramedia Pustaka Utama Hal: 21

⁴ Inu Kencana Syafie. 2005. *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Bandung, Penerbit Rafika Aditama Hal: 20

⁵ Bappenas. 2004. *Menumbuhkan Kesadaran Tata Pemerintahan yang baik*. Jakarta: Sekretariat Pengembangan Kebijakan Nasional Tata Pemerintahan yang Baik. Hal. 1.

penyelamatan masyarakat. Kelompok tersebut pada akhirnya menjadi kelompok minoritas yang memiliki otoritas tak terbatas dengan tujuan yang dapat mereka lakukan atas nama kelompok mayoritas (rakyat) atau bahkan atas keinginan atau kehendak mereka sendiri.⁶

Kelompok tersebut kemudian menjadi pihak yang mengklaim diri sebagai satu-satunya yang paling berhak memerintah atau “Pemerintah”. Pemerintah kemudian diartikan sebagai kelompok orang yang bertanggung jawab atas penggunaan kekuasaan/*exercising power* (*The International Encyklopedia of social science*). Aktifitas Pemerintah dalam upaya memelihara kedamaian dan keamanan Negara kemudian menjadi kewenangan utama, baik secara internal maupun eksternal.

Dalam keadaan demikian Max Weber menyimpulkan bahwa Pemerintah tidak lain merupakan apapun yang berhasil menopang klaim bahwa dialah yang secara eksklusif berhak menggunakan kekuatan fisik untuk memaksakan aturan-aturannya dalam suatu wilayah tertentu. Atas eksklusifisme tersebut sebuah Pemerintahan memiliki paling tidak tiga hal pokok yaitu pertama, memiliki angkatan perang mempertahankan Negeranya dari serangan dan invansi Negara lain. Kedua, Pemerintahan harus memiliki suatu lembaga yang bertanggung jawab secara legislatif dalam membuat hukum bagi proses penyelenggaraan Pemerintahan, dan Ketiga, Pemerintahan harus memiliki kemampuan keuangan yang memadai bagi upaya membiayai penyelenggaraan rumah tangga suatu Negara.⁷

Dikatakan juga bahwa Pemerintah adalah sebuah gejala yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaan Negara. Kendati demikian beberapa pakar menganggap bahwa apa yang menjadi persyaratan awal pengertian di atas tentang kekuatan militer tidaklah selalu berhubungan dengan organisasi kekuatan bersenjata, tetapi dua atau sekelompok orang yang sekian banyak dipersiapkan oleh suatu organisasi dalam upaya mewujudkan tujuan bersama

⁶ Labolo Muhadam. 2011. *Memahami ilmu Pemerintahan Suatu Kajian Teori Konsep dan Pengembangannya*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. Hal 25

⁷ Ibid Labolo, Hal 27

menyangkut urusan umum kemasyarakatan cukuplah menjadi syarat dalam pengorganisasian kekuatan.⁸

Atas *eksklusifisme* tersebut seunit Pemerintahan memiliki paling tidak tiga hal pokok yaitu *pertama*, memiliki angkatan perang mempertahankan Negeranya dari serangan dan invansi Negara iain. *Kedua*, Pemerintahan harus memiliki suatu Lembaga yang bertanggung jawab secara Legislatif dalam membuat hukum bagi proses penyelenggaraan Pemerintahan, dan *Ketiga*, Pemerintah harus memiliki kemampuan keuangan yang memadai bagi upaya membiayai penyelenggaraan rumah tangga suatu Negara.⁹

Dalam keseluruhan tersebut Pemerintah merupakan satuan yang paling umum untuk melakukan tanggung jawab tertentu guna mempertahankan sistem serta mempertahankan monopoli praktis lewat kekuasaan secara paksa. Cenderung melihat kondisi tersebut sebagai suatu gejala kekuasaan semata, sehingga Pemerintah dipandang sah dalam melakukan intervensi secara monopoli sebagai bentuk tanggung jawab terhadap kepentingan umum.¹⁰

Suatu pemerintahan hadir karena adanya suatu komitmen bersama yang terjadi antara pemerintah dengan rakyatnya sebagai pihak yang diperintah dalam suatu posisi dan peran, yang mana komitmen tersebut hanya dapat dipegang apabila rakyat dapat merasa bahwa pemerintah itu memang diperlukan untuk melindungi, memberdayakan dan menyejahterahkan rakyat.¹¹

Disatu kedudukan Pemerintahan sebagai seunit organisasi dari kelompok orang yang memiliki kekuasaan, dimana melalui kekuasaan tadi manusia dapat diperintah. Bahkan ia juga melihat Pemerintahan sebagai seunit Perusahaan besar dari segala perusahaan manusia yang ada. Pengembangan lebih lanjut atas konsep Pemerintahan sesungguhnya lahir dari pendekatan oleh banyak filosof politik sebelumnya sebab bagaimanapun dapat dipahami

⁸ Ibid

⁹ Ibid, Hal 27

¹⁰ Ibid, Hal 28

¹¹ Nurman. 2015. Strategi Pembangunan Daerah. Jakarta: Rajawali Pers. Hal 57

bahwa konsep Pemerintahan dengan segala kelebihan maupun kekurangannya tetap diakui merupakan bagian dari kajian ilmu politik pada skala makro.¹²

Berhubungan dengan itu dalam pandangan politik Pemerintah dipahami sebagai bagian dari tiga cabang kekuasaan sebagaimana yang dikembangkan lewat *Trias Politica* oleh Montesquie. Selain legislatif dan yudikatif cabang eksekutif dianggap sebagai penerntian Pemerintahan dalam arti sempit. Pengkhususan tersebut mengandung konsekuensi atas pertanyaan selanjutnya tentang bagaimana proses Pemerintahan dalam arti sempit tadi dapat bekerja secara efektif di tengah-tengah masyarakat persoalan ini tak kurang telah merangsang sekelompok sarjana dibidang Administrasi Negara untuk menguraikan bagaimana konsep Pemerintahan sebagai ilmu dapat bekerja melalui Lembaga-Lembaga yang ada selaku pelaksana setiap keputusan politik.¹³

Istilah desentralisasi dan otonomi daerah dalam konteks bahasan Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan atau ketatanegaraan sering digunakan secara campur-aduk (*interchangeably*). Kedua istilah ini secara praktis penyelenggaraan pemerintahan tidak dapat dipisahkan sehingga tidak mungkin masalah otonomi daerah dibahas tanpa melihat konteksnya dengan konsep desentralisasi.

Dalam penyelenggaraan Pemerintahan selama ini terjadi kecenderungan ke arah sentralisasi.¹⁴ Bahkan sebelum kemerdekaan, sudah banyak pula peraturan yang dibuat untuk mengatur mengenai persoalan Pemerintahan di daerah dan persoalan yang berkaitan dengan desentralisasi.¹⁵

Bila ditelusuri kembali dinamika perkembangan konsep desentralisasi, maka akan terlihat dengan jelas bahwa perjalanannya, ia tidak pernah luput dari kritik, atau bahkan melahirkan polemik antara pihak yang pro dan kontra atas konsep desentralisasi itu sendiri.

¹² Op.cit Labolo Hal 28

¹³ Ibid, Hal 28

¹⁴ H.A.W Widjaja, dalam Awang Azam, *Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*. ALAF RIAU: Pekanbaru, 2011. hal.19

¹⁵ Ibid

Perdebatan pada tataran konseptual tersebut, tidak saja telah berimplikasi pada semakin berkembangnya konsep desentralisasi, tetapi juga telah memunculkan kerumitan-kerumitan tertentu dalam memahami konsep itu sendiri.

Kecenderungan ini terlihat semakin nyata sejak dekade 1970-an, ketika kajian tentang desentralisasi sudah tidak lagi dimonopoli oleh disiplin ilmu politik dan administrasi Negara, tetapi juga menarik perhatian disiplin ilmu-ilmu lain.¹⁶ Desentralisasi dapat dibagi menjadi empat jenis, antara lain:¹⁷

1. Desentralisasi Politik (*political decentralization*), yaitu pemberian hak kepada Warga Negara melalui perwakilan yang dipilih suatu kekuasaan yang kuat untuk mengambil keputusan publik.
2. Desentralisasi administratif (*administrative decentralization*), yaitu pelimpahan kewenangan yang dimaksud untuk mendistribusikan kewenangan, tanggungjawab dan sumber-sumber keuangan untuk menyediakan pelayanan publik. Desentralisasi administrasi pada dasarnya dapat dikelompokkan menjadi tiga bentuk yaitu:
 - a. Dekonsentrasi (*deconcentration*), yaitu pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada pejabat yang berada dalam garis hirarki dengan Pemerintahan Pusat di daerah.
 - b. Pendelegasian (*delegation*), yaitu pelimpahan wewenang untuk tugas tertentu kepada organisasi yang berada di luar struktur birokrasi regular yang dikontrol secara tidak langsung oleh Pemerintah Pusat. Pendelegasian wewenang ini biasanya diatur dengan ketentuan Perundang-Undangan. Pihak yang menerima wewenang mempunyai keleluasaan (*discretion*) dalam penyelenggaraan pendelegasian tersebut, walaupun wewenang terakhir tetap pada pihak pemberi wewenang (*sovereign-authority*).
 - c. Devolusi (*devolution*), yaitu pelimpahan wewenang kepada tingkat Pemerintahan yang lebih rendah dalam bidang keuangan atau tugas Pemerintahan dan pihak Pemerintah Daerah mendapat *discretion* yang tidak dikontrol oleh Pemerintah Pusat.
3. Desentralisasi Fiskal (*fiscal decentralization*), merupakan komponen utama dari desentralisasi. Apabila Pemerintah Daerah melaksanakan fungsinya secara efektif, maka mereka harus didukung sumber-sumber keuangan yang memadai baik yang berasal dari pendapatan asli daerah, bagi hasil pajak dan bukan pajak, pinjaman maupun subsidi atau bantuan dari Pemerintah Pusat.
4. Desentralisasi ekonomi (*economic or market decentralization*), intinya berkaitan dengan kebijakan pelimpahan fungsi-fungsi pelayanan kepada masyarakat dari Pemerintah kepada Sektor Swasta sejalan dengan kebijakan liberalisasi dan ekonomi pasar.

¹⁶Ibid, hlm 23

¹⁷Ibid, hlm 29

Pada dasarnya tujuan penyelenggaraan asas desentralisasi, antara lain sebagai berikut:¹⁸

1. Dalam rangka peningkatan efisiensi dan *efektivitas* penyelenggaraan Pemerintahan.
2. Sebagai wahana pendidikan politik masyarakat di daerah.
3. Dalam rangka memelihara keutuhan Negara Kesatuan atau integrasi Nasional.
4. Untuk mewujudkan demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan yang dimulai dari daerah.
5. Guna memberikan peluang bagi masyarakat untuk membentuk karir dalam bidang politik dan Pemerintahan.
6. Sebagai wahana yang diperlukan untuk memberikan peluang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses perencanaan dan pelaksanaan Pemerintahan.
7. Sebagai sarana yang diperlukan untuk mempercepat pembangunan di daerah.
8. Guna mewujudkan Pemerintahan yang bersih dan berwibawa.

Desentralisasi merupakan penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah Otonom berdasarkan asas otonomi. Sedangkan otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁹

2.2 Konsep Peranan

Menurut Kamus Bahasa Indonesia Edisi Ketiga²⁰ peranan adalah tindakan yang dilakukan oleh seseorang dalam suatu peristiwa. Menurut Soerjono Soekanto²¹, “Peranan merupakan aspek dinamis dari kedudukan”. Dalam pendapatnya Soerjono Soekanto menjelaskan Apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, ia menjalankan suatu peran, Perbedaan antara kedudukan dan peran adalah untuk kepentingan ilmu pengetahuan. Keduanya tak dapat dipisahkan karena yang satu tergantung pada yang lainnya”.

¹⁸Syaukani, dkk, dalam Awang Azam, *Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, 2011, hal.30

¹⁹Ketentuan Umum, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

²⁰ Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ketiga, 2003, Jakarta : Balai Pustaka. Hal.854

²¹ Soekanto, Soerjono. 2009. *Sosiologi Suatu Pengantar*. Jakarta: Rajawali Pers. Hal 212

Menurut para penganut pendekatan interaksionisme simbolik, setiap tindakan pengambilan peranan pada dasarnya harus memperhatikan dua faktor berikut.²² *Pertama*, dugaan orang sebelumnya terhadap tanggapan yang akan diberikan oleh orang lain kepada mereka. *Kedua*, pemikiran atau pandangan orang mengenai perilaku mereka sendiri dengan mengingat tafsiran mereka terhadap tanggapan orang lain.

Kemudian Menurut Levinson peranan mencakup tiga hal, antara lain sebagai berikut.²³

- a. Peranan meliputi norma-norma yang dihubungkan dengan posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat. Peranan dalam arti ini merupakan rangkaian peraturan-peraturan yang membimbing seseorang dalam kehidupan kemasyarakatan
- b. Peranan merupakan suatu konsep tentang apa yang dapat dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasi
- c. Peranan juga dapat dikatakan sebagai perilaku individu yang penting bagi struktur sosial masyarakat.

Analisis terhadap perilaku peranan dapat dilakukan melalui tiga pendekatan: (1) ketentuan peranan, (2) gambaran peranan, dan (3) harapan peranan. Ketentuan peranan adalah pernyataan formal dan terbuka tentang perilaku yang harus ditampilkan oleh seseorang dalam membawa perannya. Gambaran peranan adalah suatu gambaran tentang perilaku yang secara actual ditampilkan seseorang dalam membawakan perannya, sedangkan harapan peranan adalah harapan orang-orang terhadap perilaku yang ditampilkan seseorang dalam membawakan perannya.

Peranan adalah perilaku yang dihadapkan dari seseorang yang mempunyai status atau kedudukan. Selanjutnya peranan menurut Thoah mendefinisikan peranan adalah sebagai perangkat harapan-harapan yang dikenakan pada individu yang menepati kedudukan sosial tertentu.²⁴ Sedangkan menurut Berry peranan dibagi dua hal, yaitu: 1. Peranan individu adalah bagaimana seorang individu menjalankan fungsinya sebagai makhluk sosial yang

²² Narwoko, Dwi dan Bagong Suyanto. 2010. Sosiologi: Suatu Pengantar dan Terapan. Jakarta: Kencana Hal: 22

²³ Op.Cit Soekanto Hal : 213

²⁴ Thoah, Miftah. 2003. Kepemimpinan dan Manajemen. Jakarta: Rajawali Pers. Hal: 10-11

berhubungan dengan individu lain dalam kehidupan antara atasan dan bawahan. 2. Peranan kelompok adalah kerjasama antara dua atau lebih dan menjalankan peranannya sebagai seorang pemberi harapan kepada orang lain.”

Jika dikaitkan dengan beberapa pengertian di atas, peranan dapat diartikan sebagai suatu perilaku atau tingkah laku seseorang yang meliputi norma-norma yang diungkapkan dengan posisi dalam masyarakat. Peranan juga didefinisikan sebagai seperangkat harapan-harapan yang dikenakan kepada individu yang menempati kedudukan sosial tertentu. Peranan ditentukan oleh norma-norma dalam masyarakat, maksudnya kita diwajibkan untuk melakukan hal-hal yang diharapkan masyarakat di dalam pekerjaan kita, di dalam keluarga dan di dalam peranan-peranan yang lain.

Berdasarkan beberapa pendapat para ahli di atas dapat disimpulkan bahwa peranan merupakan aspek dinamis berupa tindakan atau perilaku yang dilaksanakan oleh orang atau badan atau lembaga yang menempati atau mengaku suatu posisi dalam sistem sosial.

Selanjutnya Dinas Penanaman Modal, Pelayanan Terpadu Satu Pintu dan Tenaga Kerja di Kabupaten Kepulauan Meranti memiliki tugas dan fungsi berdasarkan Peraturan Bupati Kepulauan Meranti nomor 36 tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Pokok Dan Fungsi, Serta Tata Kerja Dinas Penanaman Modal, Pelayanan Terpadu Satu Pintu Dan Tenaga Kerja sebagai berikut;

Dinas Penanaman Modal, Pelayanan Terpadu Satu Pintu dan Tenaga Kerja mempunyai tugas membantu Bupati melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dan tugas pembantuan yang diberikan kepada Pemerintah Kabupaten Kepulauan Meranti dibidang Penanaman Modal, Pelayanan Terpadu Satu Pintu dan Tenaga Kerja.

Kemudian Dinas Penanaman Modal, Pelayanan Terpadu Satu Pintu dan Tenaga Kerja dalam melaksanakan tugas sebagaimana menyelenggarakan fungsi:

- a. perumusan kebijakan sesuai dengan lingkup tugasnya;
- b. pelaksanaan kebijakan sesuai dengan lingkup tugasnya;
- c. pelaksanaan evaluasi dan pelaporan sesuai dengan lingkup tugasnya;
- d. pelaksanaan administrasi dinas sesuai dengan lingkup tugasnya; dan
- e. pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh bupati terkait dengan tugas dan fungsi dibidang penanaman modal, pelayanan terpadu satu pintu dan tenaga kerja.

Secara khusus bidang yang menjalankan tugas berkaitan dengan penanaman modal dan promosi potensi daerah adalah Bidang Perencanaan, Pengembangan Iklim dan Promosi Penanaman Modal yang mempunyai tugas merencanakan, mengkaji, mengkoordinasikan, melaksanakan, mengembangkan, fasilitasi pengembangan penanaman modal lingkup daerah berdasarkan sektor usaha maupun wilayah, deregulasi dan pemberdayaan usaha lingkup daerah serta pelaksanaan kegiatan promosi penanaman modal.

Bidang Perencanaan, Pengembangan Iklim dan Promosi Penanaman Modal dalam menjalankan tugas dan kewajiban sebagaimana dimaksud menyelenggarakan fungsi:

- a. perumusan rencana kerja bidang;
- b. penyusunan data dan potensi peluang penanaman modal lingkup daerah berdasarkan sektor usaha maupun wilayah, deregulasi dan pemberdayaan usaha lingkup daerah serta pelaksanaan kegiatan promosi penanaman modal;
- c. pengelolaan dan kerja sama penanaman modal lingkup daerah berdasarkan sektor usaha maupun wilayah, deregulasi dan pemberdayaan usaha lingkup daerah serta pelaksanaan kegiatan promosi penanaman modal;

- d. pelaksanaan fasilitasi penanaman modal lingkup daerah berdasarkan sektor usaha maupun wilayah, deregulasi dan pemberdayaan usaha lingkup daerah serta pelaksanaan kegiatan promosi penanaman modal dengan instansi terkait; dan
- e. pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Dinas sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Selanjutnya mengenai kewajiban dari Dinas Penanaman Modal, Pelayanan Terpadu Satu Pintu dan Tenaga Kerja Kabupaten Kepulauan Meranti dalam hal ini merupakan perangkat daerah Pemerintah Kabupaten Kepulauan Meranti tertuang pada pasal 30 ayat (1) (2) (3) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 Tentang Penanaman Modal Di Indonesia sebagai berikut:

1. Pemerintah dan/atau pemerintah daerah menjamin kepastian dan keamanan berusaha bagi pelaksanaan penanaman modal.
2. Pemerintah daerah menyelenggarakan urusan penanaman modal yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan penyelenggaraan penanaman modal yang menjadi urusan Pemerintah.
3. Penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang penanaman modal yang merupakan urusan wajib pemerintah daerah didasarkan pada kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi pelaksanaan kegiatan penanaman modal.

Dengan demikian dapat disimpulkan tugas dan fungsi dan kewajiban dari Dinas Penanaman Modal, Pelayanan Terpadu Satu Pintu dan Tenaga Kerja Kabupaten Kepulauan Meranti khususnya dibidang Perencanaan, Pengembangan Iklim dan Promosi Penanaman Modal sebagai berikut:

1. Merumuskan dan merencanakan pengembangan iklim dan promosi penanaman modal;
2. Mengkoordinasikan pengelolaan dan kerja sama penanaman modal lingkup daerah;
3. Memfasilitasi pelaksanaan pengembangan penanaman modal lingkup daerah.

2.3 Manajemen Pemerintahan

Menurut George R. Terry dan L.W Rue, menjelaskan bahwa “manajemen adalah suatu proses atau kerangka kerja, yang melibatkan bimbingan atau pengarahan suatu kelompok orang kearah tujuan organisasional untuk maksud yang nyata.” Dengan pengertian tersebut terdapat lima macam pendekatan utama yang dapat membantu dalam penelitian manajemen dengan memperkirakan perkembangan dan kegunaannya, yaitu pendekatan: (1) operasional, (2) perilaku manusia, (3) sistem sosial, (4) sistem-sistem, (5) kuantitatif.²⁵

Menurut Budi Supriyanto²⁶, manajemen pemerintahan adalah suatu proses kegiatan melakukan "tatakelola" atau pengelolaan pemerintahan oleh penguasa atau penyelenggara pemerintah dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditentukan, yaitu meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Suryadinata (1998) memandang manajemen pemerintah sebagai "suatu kegiatan atau usaha untuk mencapai tujuan negara dengan menggunakan berbagai sumber yang dikuasai oleh negara. Inti manajemen pemerintahan, terletak pada proses penggerakan untuk mencapai tujuan negara, dimana terkait erat apa yang kita kenal dengan fungsi kepomongprajaan".

Taliziduhu Ndraha (2011:158) mendefinisikan manajemen pemerintahan terlihat melalui ruang lingkup materi pokok kurikulumnya:

²⁵ G.A Ticoalu. 2003. Dasar-Dasar Manajemen. akarta: Bina Aksara Hal: 1-7

²⁶ Supriyanto, Budi. 2009. Manajemen Pemerintahan (Plus Dua Belas Langkah Strategis). Tangerang: Cv. Media Brilian.

1. Asas dan sistem pemerintahan.
2. Hukum tata pemerintahan.
3. Ekologi Pemerintahan.
4. Filsafat dan Etika Pemerintahan.
5. Praktik Penyelenggaraan Pemerintahan.

Berdasarkan uraian pendapat para ahli di atas dapat disimpulkan bahwa manajemen pemerintahan adalah suatu kegiatan atau pengelolaan pemerintahan yang dilakukan oleh penguasa dengan adanya tujuan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Menurut Budi Supriyanto²⁷ fungsi manajemen pemerintahan dapat dikategorikan antara lain sebagai berikut:

1. Manajemen pemerintahan berarti membuat keputusan-keputusan, mulai dari perencanaan, pelaksanaan sampai monitoring atau evaluasi tentang tata kelola pemerintahan, baik yang dilakukan pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.
2. Manajemen pemerintahan berarti membuat kebijakan-kebijakan tentang hubungan yang mengikat antara pemerintahan, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah.
3. Manajemen pemerintahan berarti menetapkan kebijakan-kebijakan kerjasama antara pemerintah dengan masyarakat dan penguasa untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.
4. Manajemen pemerintah berarti menetapkan kebijakan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.
5. Manajemen pemerintah berarti melaksanakan kekuasaan pemerintahan, baik sebagai pimpinan negara, pemerintahan, maupun lembaga-lembaga tinggi negara.

²⁷ Ibid

6. Manajemen pemerintahan berarti melaksanakan pertanggung jawaban penggunaan anggaran secara berkala.
7. Manajemen pemerintahan berarti melaksanakan LAKIP (Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah) setiap akhir tahun anggaran.
8. Melaksanakan program dan kegiatan tahunan yang ditugaskan.
9. Menentukan standar pelayanan yang wajib dilaksanakan di bidang tata kelola pemerintahan.
10. Menetapkan kinerja penentuan dan perubahan tata kelola pemerintahan.
11. Menyusun rencana nasional secara makro bidang tata kelola pemerintahan.
12. Menetapkan persyaratan jabatan bagi calon yang menempati jabatan di bidang pemerintahan.
13. Melakukan pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan otonomi daerah yang meliputi kelembagaan, pemberian pedoman/bimbingan, pelatihan, arahan, dan supervise bidang tata kelola pemerintahan.
14. Pengaturan penetapan perjanjian atau persetujuan internasional yang disahkan atas nama negara bidang tata kelola pemerintahan.
15. Penetapan standar pemberian ijin untuk investor yang akan menanamkan modalnya.
16. Pengaturan sistem kelembagaan perekonomian negara.
17. Penyelesaian perselisihan antar provinsi dibidang administrasi atau perbatasan daerah.
18. Penetapan pedoman perencanaan, pengembangan, pengawasan pengendalian bidang tata kelola pemerintahan.
19. Penyelenggaraan hubungan kerja dibidang tata kelola pemerintahan antar instansi.

Taliziduhu Ndraha menyebutkan ruang lingkup manajemen pemerintahan terlihat melalui fungsi-fungsi manajemen:

1. Perencanaan pemerintahan.
2. Pengorganisasian sumber-sumber pemerintahan.
3. Penggunaan sumber-sumber pemerintahan.
4. Kontrol pemerintahan.

Berdasarkan uraian diatas dapat disimpulkan bahwa manajemen pemerintahan memiliki fungsi dasar terhadap kegiatan pemerintah atau kegiatan negara, dan mempunyai pengaruh sangat besar terhadap kegiatan warga negara khususnya dalam bidang administrasi, ekonomi/keuangan, sosial dan tata kelola pemerintahan.

2.4 Konsep Investasi Atau Penanaman Modal

Istilah investasi atau penanaman modal merupakan istilah-istilah yang dikenal, baik dalam kegiatan bisnis sehari-hari maupun dalam bahasa perundang-undangan. Istilah investasi merupakan istilah yang lebih populer dalam dunia usaha, sedangkan istilah penanaman modal lebih banyak digunakan dalam bahasa perundang-undangan.

Investasi berasal dari kata invest yang berarti menanam, menginvestasikan atau menanam uang.²⁸ Istilah investasi atau penanaman modal merupakan istilah-istilah yang dikenal, baik dalam kegiatan bisnis sehari-hari maupun dalam bahasa perundang-undangan. Istilah investasi merupakan istilah yang lebih populer dalam dunia usaha, sedangkan istilah penanaman modal lebih banyak digunakan dalam bahasa perundang-undangan. Namun, pada dasarnya kedua istilah tersebut mempunyai pengertian yang sama sehingga kadang-kadang digunakan secara *interchangeable*.²⁹

²⁸ Andreas Halim. 2003. Kamus Lengkap 1 Milyar Inggris-Indonesia. Surabaya: Sulita Jaya hal : 166.

²⁹ Ida Bagus Rahmadi Supanca. 2006. Kerangka Hukum dan Kebijakan Investasi Langsung di Indonesia. Bogor: Ghalia Indonesia Hal: 1

Pasal 1 Undang-undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, menyebutkan bahwa Penanaman Modal adalah segala bentuk kegiatan Penanaman modal, baik oleh penanaman modal dalam negeri maupun penanaman modal asing untuk melakukan usaha di wilayah Negara Republik Indonesia.

Pengertian Investasi menurut Sunariyah³⁰ dalam bukunya Pengantar Pengetahuan Pasar Modal, Investasi adalah penanaman modal untuk satu atau lebih aktiva yang dimiliki dan biasanya berjangka waktu lama dengan harapan mendapatkan keuntungan di masa-masa yang akan datang.

Selanjutnya menurut Jogiyanto³¹ Investasi adalah penundaan konsumsi sekarang untuk dimasukkan ke aktiva produktif selama periode waktu tertentu.

Menurut Salim dan Sutrisno³² Istilah investasi berasal dari bahasa Latin yakni *investire* (memakai), sedangkan dalam bahasa Inggris disebut dengan *investment*. Investasi dibagi dua macam yaitu investasi asing yang mana penanam modalnya merupakan orang asing dan Investasi Domestik.

Dari beberapa pengertian diatas, dapat ditarik unsur-unsur terpenting dari kegiatan investasi atau penanaman modal, yaitu:

1. Adanya motif untuk meningkatkan atau setidak-tidaknya untuk mempertahankan modal.
2. Bahwa modal tersebut tidak hanya mencakup hal-hal yang bersifat kasat mata dan dapat diraba, tetapi juga mencakup sesuatu yang bersifat tidak kasat matadan tidak dapat diraba.
3. Investasi dibagi menjadi dua macam yaitu investasi asing dan investasi domestik. Investasi asing yang bersumber dari pembiayaan luar negeri, sedangkan investasi domestic adalah investasi yang bersumber dari pembiayaan dalam negeri.

³⁰ Sunariyah. 2004. Pengantar Pengetahuan Pasar Modal. Yogyakarta : UPP-AMPYKPN Hal : 4

³¹ Jogiyanto. 2010. Teori Portofolio dan Analisis Investasi. Edisi ketujuh. Yogyakarta: BPFE Hal: 5

³² Salim dan Sutrisno. 2014. Hukum Investasi di Indonesia. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada Hal: 31

Setiap usaha penanaman modal harus diarahkan kepada kesejahteraan masyarakat. Artinya, dengan adanya investasi yang ditanamkan para investor dapat meningkatkan kualitas masyarakat Indonesia. Investasi dibagi menjadi dua macam, yaitu investasi asing (PMA) dan investasi domestik (PMDN). Investasi asing merupakan investasi yang bersumber dari pembiayaan luar negeri, sedangkan investasi domestik adalah investasi yang bersumber dari pembiayaan dalam negeri. Investasi ini digunakan untuk membangun usaha yang terbuka untuk investasi dan tujuannya untuk memperoleh keuntungan.

Menurut Head dalam Salim dan Sutrisno³³ bahwa terdapat tujuh keuntungan investasi khususnya asing yaitu :

1. Menciptakan lowongan kerja bagi penduduk negara tuan rumah sehingga mereka dapat meningkatkan penghasilan dan standar hidup mereka.
2. Menciptakan kesempatan penanaman modal bagi penduduk negara tuan rumah sehingga mereka dapat berbagi dari pendapatan perusahaan-perusahaan baru.
3. Meningkatkan ekspor dari negara tuan rumah, mendatangkan penghasilan tambahan dari luar yang dapat dipergunakan untuk berbagai keperluan bagi kepentingan penduduknya.
4. Menghasilkan pengalihan pelatihan teknis dan pengetahuan yang dapat digunakan oleh penduduk untuk mengembangkan perusahaan dan industri lain.
5. Memperluas potensi keswasembadaan negara tuan rumah dengan memproduksi barang setempat untuk menggantikan barang impor.
6. Menghasilkan pendapatan pajak tambahan yang dapat digunakan untuk berbagai keperluan, demi kepentingan penduduk negara tuan rumah.

³³ Ibid Hal 86

7. Membuat sumber daya negara tuan rumah baik sumber daya alam maupun sumber daya manusia agar lebih baik pemanfaatannya daripada semula.

Pada dasarnya, kewajiban pemerintah adalah menjamin kepastian dan keamanan berusaha bagi pelaksanaan penanaman modal Adapun didalam mendatangkan investasi atau tahap pelaksanaannya terdapat dua hambatan yaitu

hambatan internal dan hambatan eksternal. Menurut Salim dan Sutrisno³⁴ hal-hal yang termasuk dalam hambatan internal yaitu :

1. Kesulitan perusahaan mendapatkan lahan atau lokasi proyek yang sesuai.
2. Kesulitan memperoleh bahan baku.
3. Kesulitan dana/pembiayaan.
4. Kesulitan pemasaran.
5. Adanya sengketa atau perselisihan di antara pemegang saham.

Sementara dituturkan oleh Salim dan Sutrisno hal-hal yang termasuk dalam hambatan eksternal yaitu:

1. Faktor lingkungan bisnis, baik nasional, regional, dan global yang tidak mendukung serta kurang menariknya insentif atau fasilitas investasi yang diberikan pemerintah.
2. Masalah hukum.
3. Keamanan, maupun stabilitas politik yang merupakan faktor eksternal ternyata menjadi faktor penting bagi investor untuk menanamkan modal di Indonesia.
4. Adanya peraturan daerah, keputusan menteri, undang-undang yang turut mendistorsi kegiatan penanaman modal.

³⁴ Ibid Hal:97

5. Adanya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan yang menimbulkan ketidakpastian dalam pemanfaatan areal hutan bagi industri pertambangan.

Bentuk investasi sangat beragam yang dapat dijadikan sarana investasi. Masing-masing dengan ciri tersendiri dengan kandungan resiko dan return harapan yang berbeda-beda. Investor tinggal memilih bentuk investasi mana yang menurut mereka dapat memenuhi keinginan untuk berinvestasi.

Menurut Fahmi dan Hadi³⁵ dalam aktivitasnya investasi pada umumnya dikenal ada dua bentuk, yaitu:

1. Real Investment

Investasi nyata (real investment) secara umum melibatkan aset berwujud, seperti tanah, mesin-mesin atau pabrik.

2. Financial Investment

Investasi keuangan (financial investment) secara umum melibatkan aset kontrak tertulis, seperti saham biasa (common stock) dan obligasi (bond).

Perbedaan antara investasi pada real investment dan financial investment adalah tingkat likuiditas dari kedua investasi tersebut. Investasi pada real investment relatif lebih sulit untuk dicairkan karena terbentur pada komitmen jangka panjang antara investor dengan perusahaan. Sementara investasi pada financial investment lebih mudah dicairkan karena dapat diperjual belikan tanpa terikat waktu.

Secara umum aset sektor yang dapat menjadi saran investasi terbagi menjadi dua, yaitu pada sektor riil dan sektor finansial. Investasi di sektor riil adalah menanamkan modal atau membeli aset produktif untuk menghasilkan suatu produk tertentu melalui proses

³⁵ Fahmi, Irham dan Yovi Lavianti Hadi. 2009. Teori Portofolio dan Analisis Investasi : Teori dan Soal Jawab. Bandung : Alfabeta. Hal: 7

produksi. Jenis investasi dalam aset riil adalah rumah, tanah dan emas. Sedangkan investasi di sektor finansial yaitu suatu aktivitas jual beli aset keuangan atau surat-surat berharga dengan harapan dapat memperoleh keuntungan. Jenis investasi dalam aset finansial antara lain tabungan, deposito, reksadana, obligasi, saham, emas, properti, dan lainnya.

2.5 Pelayanan Terpadu Satu Pintu

Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu adalah kegiatan penyelenggaraan perijinan dan non-perijinan yang proses pengelolaannya dari mulai tahap permohonan sampai ke tahap penerbitan dokumen dilakukan secara terpadu dalam satu tempat dan bertemu dengan front office saja. Hal ini dapat meminimalisasi interaksi antara pemohon dengan petugas perijinan dan menghindari pungutan-pungutan tidak resmi. Deregulasi dan debirokratisasi pelayanan terpadu (One Service Stop) oleh beberapa badan, dinas, Kantor terkait dalam bidang perizinan maupun dalam bidang yang lain merupakan hal yang sangat mendesak dalam kaitannya mempercepat pembangunan ekonomi kerakyatan dan pengentasan kemiskinan.

Pasal 1 angka 11 Permendagri Nomor 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu menjelaskan bahwa Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu adalah kegiatan penyelenggaraan perizinan dan non perizinan yang proses pengelolaannya mulai dari tahap permohonan sampai ke tahap terbitnya dokumen dilakukan dalam satu tempat. Sedangkan Pasal 11 angka 12 Permendagri Nomor 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu menjelaskan tentang perizinan paralel adalah penyelenggaraan perizinan yang diberikan kepada pelaku usaha yang dilakukan sekaligus mencakup lebih dari satu jenis izin, yang diproses secara terpadu dan bersamaan.

Pelayanan perizinan dengan sistem terpadu satu pintu (One Stop Service) ini membuat waktu pembuatan izin menjadi lebih singkat. Peralnya, dengan pengurusan administrasi berbasis teknologi informasi, input data cukup dilakukan sekali dan administrasi bisa dilakukan simultan. Dengan adanya kelembagaan pelayanan terpadu satu pintu, seluruh perizinan dan nonperizinan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota dapat terlayani dalam satu lembaga. Harapan yang ingin dicapai adalah mendorong pertumbuhan ekonomi melalui peningkatan investasi dengan memberikan perhatian yang lebih besar pada peran usaha mikro, kecil, dan menengah. Tujuannya adalah meningkatkan kualitas layanan publik. Oleh karena itu, diharapkan terwujud pelayanan publik yang cepat murah, mudah, transparan, pasti, dan terjangkau, di samping untuk meningkatkan hak-hak masyarakat terhadap pelayanan publik.

Terdapat beberapa jenis model yang dapat diterapkan dalam menyelenggarakan pelayanan perizinan terpadu. Menurut Sadu (2008), model pelayanan perizinan terpadu dapat dibedakan menjadi dua pola, yaitu pelayanan terpadu satu atap (one roof service) dan pelayanan terpadu satu pintu (one stop service). Pola pelayanan terpadu satu atap (PTSA) merupakan sistem pelayanan yang diselenggarakan dalam satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang tidak memiliki keterkaitan proses yang dilayani melalui beberapa pintu (unit pelayanan mandiri)

Selanjutnya dapat kita lihat perbedaan pelayanan terpadu satu pintu dengan pelayanan terpadu satu atap pada tabel dibawah ini:

Tabel II.1

Perbedaan Pelayanan Terpadu Satu Pintu dan Satu Atap

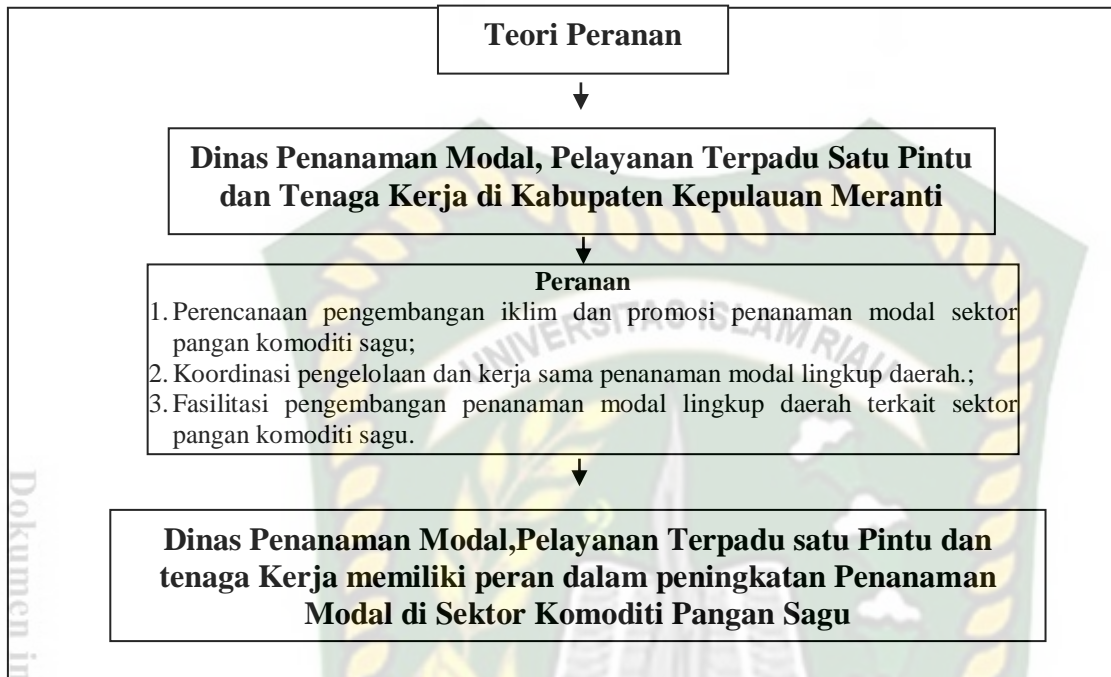
Aspek	Pelayanan Terpadu Satu Pintu	Pelayanan Terpadu Satu Atap
Wewenang dan Penandatanganan	Wewenang dan Penandatanganan berada di satu pihak	Wewenang dan Penandatanganan masih dibanyak SKPD
Koordinasi	<ul style="list-style-type: none"> • Koordinasi Lebih mudah dilakukan • Kepala Penyenggara PTSP berperan sebagai koordinator berbagai SKPD dalam Analisis 	Koordinasi Lebih sulit karena kewenangan dan penandatanganan di banyak SKPD
Prosedur Pelayanan	Penyederhanaan Prosedur lebih mudah karena koordinasi berada di tangan PTSP	Prosedur sulit disederhanakan karena ego sektoral di banyak SKPD
Pembinaan dan Pengawasan	Pembinaan dan pengawasan menjadi tanggung jawab berada di tangan PTSP	Pembinaan dan pengawasan menjadi tanggung jawab di banyak SKPD
Kelembagaan	Berbentuk Kantor/ Badan	Biasanya hanya berperan sebagai loket penerima, yang pada umumnya berbentuk Penyalur
Pencapaian Target Retribusi	Sebagai pemegang kewenangan pelayanan perizinan, PTSP tidak diberi target pencapaian	Sebagai pemegang kewenangan pelayanan perizinan SKPD teknis diberikan beban target
Status Kepegawaian	Status staf adalah Staf Tetap penyelenggara PTSP	Sebagian besar staf dari SKPD teknis

Sumber: Surat Edaran Mendagri No. 500/1191/V/BANGDA tentang Penyempurnaan Panduan Nasional tentang Pedoman Penyelenggaraan PTSP

Adapun pola pelayanan terpadu satu pintu (PTSP) merupakan pelayanan publik yang diselenggarakan pada suatu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang memiliki keterkaitan proses dan dilayani melalui satu pintu. Ada beberapa aspek yang membedakan antara konsep PTSA dengan PTSP, yakni wewenang dan penandatanganan, koordinasi, prosedur pelayanan, pengawasan, standar pelayanan, kelembagaan, pencapaian target penerimaan retribusi dan status kepegawaian.

2.6 Kerangka Pemikiran

Gambar. II. 1
Kerangka Berfikir



Sumber: Data Olahan Penulis Tahun 2017

2.6 Konsep Operasional

Konsep adalah istilah dan definisi yang digunakan untuk menggambarkan secara abstrak mengenai kejadian, keadaan, kelompok, atau individu yang menjadi perhatian ilmu sosial. Untuk menghindari batasan-batasan yang lebih jelas dari masing-masing konsep, guna menghindari adanya salah pengertian maka Konsep Operasional yang merujuk pada Teori Peranan oleh Giroth bahwa peranan adalah sekumpulan fungsi yang dilakukan oleh seseorang sebagai tanggapan terhadap harapan-harapan dari para anggota penting dalam sistem sosial yang bersangkutan, dan harapannya sendiri dari jabatan yang didudukinya dalam sistem sosial itu. Atas dasar itu penulis mengkorelasikan fungsi-fungsi dari Dinas Penanaman Modal, Pelayanan Terpadu Satu Pintu dan Tenaga Kerja.

Maka konsep operasional yang penulis gunakan sebagai pisau penelitian ini mengacu pada tugas dan fungsi Dinas Penanaman Modal, Pelayanan Terpadu Satu Pintu dan Tenaga

Kerja khususnya pada Bidang Perencanaan, Pengembangan Iklim dan Promosi Penanaman Modal Sektor Komoditi Pangan Sagu adalah sebagai berikut:

1. Merumuskan dan merencanakan pengembangan iklim dan promosi penanaman modal sektor pangan komoditi sagu.
 - a. Program dan pedoman pengembangan iklim dan promosi penanaman modal sektor pangan komoditi sagu.
 - b. Sumberdaya pengembangan iklim dan promosi penanaman modal sektor pangan komoditi sagu.
 - c. Pengendalian dan pengawasan pengembangan iklim dan promosi penanaman modal sektor pangan komoditi sagu.
2. Mengkoordinasikan pengelolaan dan kerja sama penanaman modal lingkup daerah.
 - a. Koordinasi pengelolaan kerja sama antar SKPD daerah terkait sektor pangan komoditi sagu.
 - b. Koordinasi hubungan kerja sama antar domestik dan luar negeri terkait sektor pangan komoditi sagu.
 - c. Koordinasi penanaman modal antar pusat dan daerah terkait sektor pangan komoditi sagu.
3. Memfasilitasi pelaksanaan pengembangan penanaman modal lingkup daerah terkait sektor pangan komoditi sagu.
 - a. Fasilitasi pengurusan perizinan penanaman modal sektor pangan komoditi sagu.
 - b. Fasilitasi sarana dan prasarana investasi sektor pangan komoditi sagu.
 - c. Fasilitasi perlindungan hukum terhadap investor dan tenaga kerja sektor pangan komoditi sagu.