

BAB II

KAJIAN KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PEMIKIRAN

1.1.Kajian Kepustakaan

Secara umum Ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana melaksanakan pengurusan (eksekutif), pengaturan (legislatif), kepemimpinan dan koordinasi pemerintahan (baik pusat dengan daerah maupun antara rakyat dengan pemerintahnya) dalam berbagai peristiwa dan gejala pemerintahan secara baik dan benar¹. Wasistiono melihat ilmu pemerintahan merupakan ilmu yang mempelajari hubungan antara rakyat dengan organisasi tertinggi negara (pemerintah) dalam konteks kewenangan dan memberi pelayanan².

Secara konkrit aksiologi ilmu pemerintahan dilihat pada peran pemerintahan melalui sudut pandang pendekatan historis meliputi berbagai sejarah peristiwa/kejadian dimana pemerintah menerapkan keadilan, menyelenggarakan demokrasi, menyelenggarakan pemerintahan, melaksanakan desentralisasi, mengatur perekonomian, menjaga persatuan, memelihara lingkungan, melindungi HAM, meningkatkan kemampuan masyarakat, meningkatkan moral masyarakat yang dilandasi berbagai aturan yang mengikutinya baik tertulis maupun tidak tertulis yang dibuat pemerintah (negara). Jika tidak ada pemerintah, maka masyarakat akan hidup dalam serba ketidakteraturan dan ketidaktertiban yang bukan tidak mungkin akan

¹Inu Kencana Syafii, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, (Bandung, Refika Aditama, 2001),hal. 47

²Sadu Wasistiono, 2002, Diklat Kuliah Metodologi Ilmu Pemerintahan, Program Pasca Sarjana MAPD STPDN, Jatinangor.

melahirkan berbagai bentuk kerusuhan dan aksi kekerasan serta tindakan kejahatan lainnya. Kehadiran pemerintah pertama-tama adalah untuk mengatur dan melindungi masyarakat warganya agar senantiasa dalam keadaan aman dan tertib. Jadi, ketika masyarakat menginginkan suatu bentuk kehidupan di luar aturan-aturan pemerintah, maka saat itulah berbagai bentuk persoalan sosial akan muncul. Sebab pada dasarnya manusia menurut *Thomas Hobes* adalah *homo homini lupus* (manusia adalah serigala bagi manusia yang lain).

Menurut Ndraha; Pemerintahan dapat digolongkan menjadi 2 golongan besar yaitu pemerintahan konsentratif dan dekonsentratif. Pemerintahan dekonsentratif terbagi atas pemerintahan dalam negeri dan pemerintahan luar negeri. Pemerintahan dalam negeri terbagi atas pemerintahan sentral dan desentral. Pemerintahan sentral dapat diperinci atas pemerintahan umum dan bukan pemerintahan umum. Yang termasuk ke dalam pemerintahan umum adalah pertahanan keamanan, peradilan, luar negeri dan moneter.³

Dari definisi di atas dapat disimpulkan, gejala-gejala, peristiwa dan kondisi suatu lembaga pemerintahan yang menjadi ontologi ilmu pemerintahan, meliputi :

1. Hubungan pemerintah;
2. Yang diperintah;
3. Tuntutan yang diperintah (jasa publik layanan civil);
4. Pemerintah;
5. Kewajiban dan tanggung jawab pemerintah;

³ Taliziduhu Ndraha dalam Inu Kencana Syafie, Op cit, hal. 147

6. Pemerintah yang dipandang mampu memenuhi kewajiban dan tanggung jawab tersebut;
7. Bagaimana membentuk pemerintah yang sedemikian itu;
8. Bagaimana pemerintah menunaikan kewajiban dan memenuhi tanggung jawabnya; dan
9. Bagaimana supaya kinerja pemerintah sesuai dengan tuntutan yang diperintah⁴.

Ilmu pemerintahan merupakan ilmu terapan karena mengutamakan segi penggunaan dalam praktek, yaitu dalam hal hubungan antara yang memerintah (penguasa) dengan yang diperintah (rakyat). Teknik-teknik pemerintahan adalah berbagai pengetahuan, kepandaian dan keahlian tertentu dalam cara yang dapat ditempuh atau digunakan untuk melaksanakan dan menyelenggarakan berbagai peristiwa-peristiwa pemerintahan. Untuk teknik pemerintahan di Indonesia ada beberapa teknik yaitu: Diferensiasi, Integrasi, Sentralisasi, Desentralisasi, Konsentrasi, Dekonsentrasi, Delegasi, Perwakilan, Pembantuan, Kooperasi, Koordinasi dan Partisipasi⁵.

Asas Penyelenggaraan Pemerintahan menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 58, dinyatakan bahwa: Penyelenggara Pemerintahan Daerah, sebagaimana dimaksud dalam pasal 57, dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah berpedoman pada Asas Penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas:

⁴ Ibid.

⁵ Inu Kencana Syafii, Op Cit, 48

1. kepastian hukum;
2. tertib penyelenggara negara;
3. kepentingan umum;
4. keterbukaan;
5. proporsionalitas;
6. profesionalitas;
7. akuntabilitas;
8. efisiensi;
9. efektivitas; dan
10. keadilan⁶.

1.2. Kebijakan Publik

Kebijakan publik menurut Thomas R. Dye adalah apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan. Konsep tersebut sangat luas karena kebijakan publik mencakup sesuatu yang tidak dilakukan oleh pemerintah disamping yang dilakukan oleh pemerintah ketika pemerintah menghadapi suatu masalah publik. Sebagai contoh, ketika pemerintah mengetahui jalan itu rusak dan pemerintah tidak membuat kebijakan memperbaikinya berarti pemerintah sudah mengambil kebijakan. Defenisi kebijakan publik dari Thomas R. Dye tersebut mengandung makna bahwa :

⁶Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 58 Bagian Azas Penyelenggaraan Pemerintahan daerah.

1. Kebijakan publik tersebut dibuat oleh badan pemerintah, bukan organisasi swasta.
2. Kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan pemerintah.⁷

Anderson mendefinisikan kebijakan publik sebagai kebijakan yang ditetapkan oleh badan-badan dan aparat pemerintah. Walaupun disadari bahwa kebijakan publik dapat dipengaruhi oleh para aktor diluar pemerintah.⁸

Untuk memahami berbagai definisi kebijakan publik, ada baiknya jika kita membahas beberapa konsep kunci yang termuat dalam kebijakan publik, diantaranya:⁹

1. Tindakan pemerintah yang berwenang. Kebijakan publik adalah tindakan yang dibuat dan diimplementasikan oleh badan pemerintah yang memiliki kewenangan hukum, politis dan finansial untuk melakukannya.
2. Sebuah reaksi terhadap kebutuhan dan masalah dunia nyata. Kebijakan publik berupaya merespon masalah atau kebutuhan konkrit yang berkembang dimasyarakat.
3. Seperangkat tindakan yang berorientasi pada tujuan. Kebijakan publik biasanya bukanlah sebuah keputusan tunggal, melainkan terdiri dari beberapa pilihan

⁷Subarsono, Ag. *Analisi Kebijakan Publik*, 2008. Pustaka Pelajar. Yogyakarta. Hal.. 3

⁸ Ibid. 2008. Hal. 3

⁹ Suharto, Edi, *Analisis Kebijakan Publik*, Alfabeta, Bandung, 2008, Hal. 44.

tindakan atau strategi yang dibuat untuk mencapai tujuan tertentu demi kepentingan orang banyak.

4. Sebuah keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Kebijakan publik pada umumnya merupakan tindakan kolektif untuk memecahkan masalah sosial. Namun, kebijakan publik bisa juga dirumuskan berdasarkan keyakinan bahwa masalah sosial akan dapat dipecahkan oleh kerangka kebijakan yang sudah ada dan karenanya tidak memerlukan tindakan tertentu.
5. Sebuah justifikasi yang dibuat oleh seorang atau beberapa orang aktor. Kebijakan publik berisi sebuah pernyataan atau justifikasi terhadap langkah-langkah atau rencana tindakan yang telah dirumuskan, bukan sebuah maksud atau janji yang belum dirumuskan. Keputusan yang telah dirumuskan dalam kebijakan publik bisa dibuat oleh sebuah badan pemerintahan, maupun oleh beberapa perwakilan lembaga pemerintah.

Lingkup kebijakan publik dapat dikatakan sangatlah luas karena mencakup berbagai sektor atau bidang pembangunan seperti kebijakan bidang pendidikan, pertanian, kesehatan, transportasi, pertahanan, dan sebagainya. Disamping itu, dilihat dari hirarkinya, kebijakan publik dapat bersifat nasional, regional, maupun lokal, seperti Undang-undang, peraturan Pemerintah Kabupaten/Kota, dan Keputusan Bupati/Walikota.

Proses analisis kebijakan publik adalah serangkaian aktivitas intelektual yang dilakukan dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Aktivitas politis tersebut

nampak dalam serangkaian kegiatan yang mencakup penyusunan agenda, formulasi kebijakan, adopsi kebijakan, implementasi kebijakan, dan penilaian kebijakan. Sedangkan aktivitas perumusan masalah, *forecasting*, rekomendasi kebijakan, monitoring, dan evaluasi kebijakan adalah aktivitas yang bersifat intelektual. Proses Kebijakan Publik menurut Dunn akan digambarkan sebagai berikut :¹⁰

Bagan 2.1

Proses Kebijakan Publik



Sumber : William N.Dunn (Sobarsono, 2008 : 9)

Karakteristik dari tahapan analisa diatas adalah, perumusan masalah memberikan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah, *Forecasting* (peramalan) memberikan informasi mengenai konsekuensi dimasa

¹⁰Subarsono, Ag. Analisa Kebijakan Publik, 2008. Pustaka Pelajar. Yogyakarta. Hal.8-9

mendatang dari diterapkannya alternatif kebijakan, termasuk apabila tidak membuat kebijakan. Rekomendasi kebijakan memberikan informasi mengenai manfaat bersih dari setiap alternatif dan merekomendasikan alternatif kebijakan yang memberikan manfaat bersih paling tinggi. Monitoring Kebijakan (implementasi) memberikan informasi mengenai konsekuensi masa lalu dari diterapkannya kebijakan termasuk kendala-kendalanya. Dan yang terakhir adalah evaluasi kebijakan yang memberikan informasi mengenai kinerja atau hasil dari suatu kebijakan. Dalam penelitian ini peneliti akan membatasi dengan mengambil tahapan kebijakan berupa Implementasi Kebijakan.

1.3. Evaluasi Kebijakan

Evaluasi adalah kegiatan menilai, mencari terobosan baru untuk penyempurnaan. Evaluasi sekaligus sebuah proses analisis yang menekankan pada penciptaan premis-premis nilai yang memberikan penilaian terhadap kinerja sebuah program, kebijakan dan atau sebuah kegiatan. Proses evaluasi sekaligus memberikan tanggapan terhadap sebuah pertanyaan, "Apa perbedaan yang dibuat?". Artinya evaluasi merupakan analisa terhadap sebuah fakta dan tanggapan yang dihasilkan ketika sebuah program atau kebijakan dilaksanakan.¹¹

Istilah evaluasi mempunyai arti yang berhubungan, masing-masing menunjuk pada aplikasi beberapa skala nilai terhadap hasil kebijakan atau program. Secara umum istilah evaluasi dapat diartikan sebagai penaksiran (*appraisal*), pemberian

¹¹William N Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Edisi Kedua (Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 2000), hal. 36

angka (*rating*) dan penilaian (*assessment*), kata-kata yang menyatakan usaha untuk melakukan analisa hasil sebuah kebijakan dalam arti satuan nilainya. Dalam artian yang lebih spesifik evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. Ketika hasil kebijakan pada kenyataannya mempunyai nilai, hal ini dapat disebut bahwa kebijakan atau program telah mencapai tingkat kinerja yang bermakna, yang berarti bahwa masalah-masalah kebijakan dibuat jelas atau dapat diatasi.

Deskripsi utama evaluasi adalah bahwa evaluasi menghasilkan tuntutan-tuntutan yang bersifat evaluatif. Pertanyaan yang terlontar tentang evaluasi bukanlah mengenai fakta (apakah sesuatu ada?) atau aksi (Apakah yang harus dilakukan?). Tetapi berhubungan dengan nilai (Berapa nilainya?). Karenanya evaluasi mempunyai karakteristik yang membedakannya dengan metode analisis kebijakan lainnya, seperti yang dipaparkan Dunn¹² yaitu:

1. Fokus nilai. Evaluasi berbeda dengan pemantauan, dipusatkan pada penilaian. Menyangkut keperluan atau nilai dari sesuatu kebijakan dan program. Evaluasi terutama merupakan usaha untuk menentukan manfaat atau kegunaan sosial kebijakan atau program, bukan sekedar usaha untuk mengumpulkan informasi mengenai hasil aksi kebijakan yang terantisipasi. Karena ketepatan tujuan dan sasaran kebijakan dapat selalu dipertanyakan, evaluasi mencakup prosedur untuk mengevaluasi tujuan-tujuan dan sasaran itu sendiri.
2. Interdependensi Fakta-Nilai. Tuntutan evaluasi tergantung baik 'fakta' maupun 'nilai'. Untuk menyatakan bahwa kebijakan atau program tertentu telah mencapai tingkat kinerja tertinggi (atau rendah) diperlukan tidak hanya hasil-hasil kebijakan berharga bagi sejumlah individu, kelompok atau seluruh masyarakat. Untuk menyatakan yang demikian harus didukung oleh bukti-bukti bahwa hasil kebijakan secara aktual merupakan konsekuensi dari aksi-

¹² Ibid, hal. 156

aksi yang dilakukan untuk memecahkan masalah tertentu. Oleh karena karena itu, pemantauan merupakan prasyarat bagi evaluasi.

3. Orientasi masa kini dan masa lampau, Tuntutan evaluasi, berbeda dengan tuntutan-tuntutan advokatif, diarahkan pada hasil sekarang dan masa lalu, dibandingkan hasil di masa depan. Evaluasi bersifat retrospektif dan setelah aksi-aksi dilakukan (*ex post*). Rekomendasi yang juga mencakup premis-premis nilai, bersifat prospektif dan dibuat sebelum aksi-aksi dilakukan (*ex ante*).
4. Dualitas nilai. Nilai-nilai yang mendasari tuntutan evaluasi mempunyai kualitas ganda, karena mereka dipandang sebagai tujuan dan sekaligus cara. Evaluasi sama dengan rekomendasi sejauh berkenaan dengan nilai yang ada. Dapat dianggap sebagai intrinsik ataupun ekstrinsik. Nilai-nilai sering ditata di dalam suatu hirarki yang merefleksikan kepentingan relatif dan saling ketergantungan antar tujuan dan sasaran.

Selanjutnya Dunn¹³ menyatakan bahwa evaluasi memainkan sejumlah peran utama dalam sebuah analisis kebijakan.

Pertama, bahwa evaluasi memberikan informasi yang valid dan dapat dipercaya tentang kinerja kebijakan. Dapat diketahui seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan telah dapatdicapai melalui tindakan publik. Dalam hal ini, evaluasi mengungkapkan seberapa jauh tujuan-tujuan tertentu (contohnya; perbaikan sarana jalan) dan target tertentu (misalnya, 20 % pengurangan pengangguran).

Kedua, evaluasi memberikan sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Nilai diperjelas dengan mendefinisikan dan mengoperasikan tujuan dan target. Nilai juga dikritik dengan menanyakan secara sistematis kepantasan tujuan dan target dalam hubungan dengan masalah yang dituju. Dalam menanyakan kesesuaian tujuan dan sasaran, analisis dapat menguji alternatif sumber nilai (misalnyakelompok masyarakat) maupun landasan kebijakan dalam berbagai bentuk rasionalitas (teknis, ekonomis, legal, sosial, substantif).

Ketiga, evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakanlainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi. Informasi tentang tidak memadainya kinerja kebijakan dapat memberi sumbangan pada perumusan ulang masalah kebijakan. Evaluasi dapat pula menyumbang pada definisi alternatif kebijakan yang baru atau revisi kebijakan dengan menunjukkan bahwa alternatif kebijakan yang diimplementasikan sebelumnya perlu dikaji ulang atau digantikan dengan kebijakan yang lain.

Dunn¹⁴ menyatakan bahwa;

¹³ Ibid, hal. 157-158

Sebuah kebijakan dimulai dari adanya isu atau masalah yang kemudian diagendakan untuk dicari pemecahannya. Kemudian dilakukan formulasi kebijakan dengan mencari beberapa alternatif kebijakan yang dapat memecahkan masalah tersebut melalui metode *forecasting* (peramalan). Langkah selanjutnya adalah menetapkan atau memilih alternatif pemecahan yang dianggap paling baik. Tahap selanjutnya adalah implementasi kebijakan. Setiap tahap tersebut pada akhirnya akan mempengaruhi atau bahkan menjadi umpan balik (*feed back*) bagi *agenda setting* berikutnya (yang baru). Dari proses tersebut bahwa evaluasi kebijakan atau program menempati urutan paling akhir, artinya bagaimana sebuah kebijakan dapat dikatakan berhasil atau berjalan dengan baik atau bahkan program tersebut dikatakan gagal, proses tersebut ada dalam tahap evaluasi (*policy assesment*).

Sebuah kebijakan harus diikuti oleh proses adanya tindakan (*policy implementation*) seperti gambar di atas. Dari tindakan tersebut akan memberikan hasil (*out put*) tertentu dan dampak tertentu sesuai kebijakan tersebut. Hasil atau *out put* beserta dampak yang ada akan menjadi *feed back* (umpan balik) bagi kebijakan lainnya atau menjadi perbaikan (*evaluasi*) bagi kebijakan sebelumnya. Dengan dilakukannya evaluasi (*policy assesment*), maka suatu program akan dapat dinilai dengan hasil yang dicapai dan dampak yang ditimbulkan, apakah sudah sesuai dengan harapan atautkah masih jauh dari tujuan dari kebijakan atau program.

Oleh karena itu, studi evaluasi akan dapat menjawab bagaimana suatu kebijakan dilaksanakan, apa kendalanya, apakah program dapat mencapai sasaran, variabel-variabel apa sajakah yang berpengaruh terhadap keberhasilan suatu pelaksanaan kebijakan atau program. Analisis evaluasi akan dapat membantu mengetahui tingkat kepatuhan, menemukan konsekuensi-konsekuensi kebijakan yang

¹⁴Ibid, hal. 203

tidak diharapkan, mengidentifikasi hambatan dan kendala-kendala yang ada dan menentukan siapa yang bertanggung jawab dalam pelaksanaan kebijakan.

Teori evaluasi kebijakan akan dapat mengetahui peran para aktor dalam pembuatan kebijakan. Dalam proses pembuatan kebijakan melalui beberapa proses. Pertama, proses pengkajian kebijakan. Dalam proses pengkajian harus memahami metode analisis yang bertujuan menciptakan, menilai secara kritis dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan. Evaluasi kebijakan dalam memperbaiki pelaksanaan suatu program dan hasilnya perlu empat tahap. Pembuatan materi, komunikasi interaktif dan pemanfaatan pengetahuan. Pengetahuan menunjukkan pada akal sehat yang dapat meningkatkan efisiensi pilihan atas berbagai alternatif kebijakan. Informasi yang relevan dengan kebijakan perlu dikaji untuk pembuatan kebijakan sesuai dengan metodologi analisis dan prosedur evaluasi. Ada 5 (lima) tipe informasi yang relevan dengan kebijakan, yaitu masalah kebijakan, hasil kebijakan, kinerja kebijakan, masa depan kebijakan dan aksi kebijakan¹⁵.

Metodologi evaluasi akan memberikan tuntunan umum meskipun belum terpercay dan benar-benar membimbing para analisis. Kedua, proses pembuatan kebijakan. Proses evaluasi kebijakan merupakan aktifitas intelektual dalam proses kegiatan yang bersifat politis. Proses pembuatan kebijakan sangat terkait dengan perumusan masalah, peramalan, rekomendasi, pemantauan dan evaluasi. Ketiga, proses komunikasi kebijakan, yang terkait dengan dokumen yang relevan dengan kebijakan, presentasi kebijakan, pelaku kebijakan dan penggunaan pengetahuan yang relevan

¹⁵Ibid, hal. 623

dengan kebijakan. Dari teori evaluasi kebijakan tersebut akan dipakai dasar untuk Evaluasi Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis Nomor 04 Tahun 2003 tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah Pada Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Bengkalis.

Secara sederhana proses kebijakan diartikan sebagai serangkaian tindakan memproses kepentingan publik menjadi sebuah keputusan kebijakan untuk dilaksanakan. Bahwa secara akademisi ruang lingkup kebijakan publik meliputi: teori kebijakan publik yaitu sebagai ilmu, analisis kebijakan yaitu memprediksi dampak sebelum kebijakanditerapkan, implementasi kebijakan yaitu menilai bagaimana kebijakan itu dioperasikan atau dilaksanakan, evaluasi kebijakan yaitu menjawab masalah yang timbul sebagai akibat dariimplementasi kebijakan dan mengantisipasi di masa depan. Sebuah kebijakan harus diikuti oleh proses adanya tindakan (*policy implementation*). Dari tindakan tersebut akan memberikan hasil (*out put*) tertentu dan dampak tertentu sesuai tujuan dari kebijakan itu. Hasil atau *out put* beserta dampak yang ada akan menjadi *feed back* (umpan balik) bagi kebijakan lainnya atau menjadi perbaikan (evaluasi) bagi kebijakan sebelumnya. Tahap evaluasi memegang peranan yang signifikan bagi keberhasilan suatu kebijakan atau program. Dengan dilakukannya evaluasi (*policy assesment*), maka satuprogram akan dapat dinilai dengan hasil yang dicapai dan dampak yang ditimbulkan, apakah sudah sesuai dengan harapan atau masih jauh dari tujuan dari kebijakan atau program. Dikarenakan penelitian ini menggunakan metode kualitatif maka pembahasan dalam penelitian ini berhubungan dengan pertanyaan yang dirumuskan oleh William N.

Dunn untuk setiap kriterianya. Sedangkan untuk ilustrasi dilihat dari tabel di atas pembahasannya lebih kepada metode kuantitatif. Untuk lebih jelasnya setiap indikator tersebut akan dijelaskan sebagai berikut.

1. Efektivitas

Efektivitas berasal dari kata efektif yang mengandung pengertian dicapainya keberhasilan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Efektivitas disebut juga hasil guna. Efektivitas selalu terkait dengan hubungan antara hasil yang diharapkan dengan hasil yang sesungguhnya dicapai. Seperti yang dikemukakan oleh Arthur G. Gedeian dkk dalam bukunya *Organization Theory and Design* yang mendefinisikan efektivitas adalah *That is, the greater the extent to which an organization's goals are met or surpassed, the greater its effectiveness* (Semakin besar pencapaian tujuan-tujuan organisasi semakin besar efektivitas)¹⁶.

Berdasarkan pendapat di atas, bahwa apabila pencapaian tujuan-tujuan daripada organisasi semakin besar, maka semakin besar pula efektivitasnya. Pengertian tersebut dapat disimpulkan adanya pencapaian tujuan yang besar daripada organisasi, maka makin besar pula hasil yang akan dicapai dari tujuan-tujuan tersebut. William N. Dunn dalam bukunya yang berjudul *Pengantar Analisis Kebijakan Publik: Edisi Kedua*, menyatakan bahwa:

“Efektivitas (*effectiveness*) berkenaan dengan apakah suatu alternative mencapai hasil (akibat) yang diharapkan, atau mencapai tujuan dari

¹⁶Bedeian, Arthur.G, 1991, *Organizations (Theory and Design)*, University of Colorado at Denver, hal.61.

diadakannya tindakan. Yang secara dekat berhubungan dengan rasionalitas teknis, selalu diukur dari unit produk atau layanan atau nilai moneter¹⁷.

Apabila setelah pelaksanaan kegiatan kebijakan publik ternyata dampaknya tidak mampu memecahkan permasalahan yang tengah dihadapi masyarakat, maka dapat dikatakan bahwa suatu kegiatan kebijakan tersebut telah gagal, tetapi adakalanya suatu kebijakan publik hasilnya tidak langsung efektif dalam jangka pendek, akan tetapi setelah melalui proses tertentu. Menurut pendapat Mahmudi dalam bukunya *Manajemen Kinerja Sektor Publik* mendefinisikan efektivitas merupakan hubungan antara *output* dengan tujuan, semakin besar kontribusi (sumbangan) *output* terhadap pencapaian tujuan, maka semakin efektif organisasi, program atau kegiatan¹⁸. Ditinjau dari segi pengertian efektivitas usaha tersebut, maka dapat diartikan bahwa efektivitas adalah sejauhmana dapat mencapai tujuan pada waktu yang tepat dalam pelaksanaan tugas pokok, kualitas produk yang dihasilkan dan perkembangan. Pendapat lain juga dinyatakan oleh Susanto, yaitu: “efektivitas merupakan daya pesan untuk mempengaruhi atau tingkat kemampuan pesan-pesan untuk mempengaruhi”. Berdasarkan definisi tersebut, peneliti beranggapan bahwa efektivitas bisa tercipta jika pesan yang disampaikan dapat mempengaruhi khalayak yang diterpanya¹⁹.

¹⁷Dunn, William.N, 2003, Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua, Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, hal.429

¹⁸Mahmudi, 2005, Manajemen Kinerja Sektor Publik, Yogyakarta : UPP AMP YKPN, hal 92.

¹⁹Susanto, Astrid. S, 1975, Pendapat Umum, Bandung : Bina Cipta, hal 156.

Menurut pendapat David Krech, Ricard S. Cruthfied dan Egerton L. Ballachey dalam bukunya *Individual and Society* yang dikutip Sudarwan Danim dalam bukunya *Motivasi Kepemimpinan dan Efektivitas Kelompok* menyebutkan ukuran efektivitas, sebagai berikut:

1. Jumlah hasil yang dapat dikeluarkan, artinya hasil tersebut berupa kuantitas atau bentuk fisik dari organisasi, program atau kegiatan. Hasil dimaksud dapat dilihat dari perbandingan (*ratio*) antara masukan (*input*) dengan keluaran (*output*).
2. Tingkat kepuasan yang diperoleh, artinya ukuran dalam efektivitas ini dapat kuantitatif (berdasarkan pula jumlah atau banyaknya) dan dapat kualitatif (berdasarkan pada mutu).
3. Produk kreatif, artinya penciptaan hubungannya kondisi yang kondusif dengan dunia kerja, yang nantinya dapat menumbuhkan kreativitas dan kemampuan.
4. Intensitas yang akan dicapai, artinya memiliki ketaatan yang tinggi dalam suatu tingkatan intens sesuatu, dimana adanya rasa saling memiliki dengan kadar yang tinggi²⁰.

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa ukuran daripada efektivitas diharuskan adanya suatu perbandingan antara masukan dan keluaran. Ukuran daripada efektivitas mesti adanya tingkat kepuasan dan adanya penciptaan hubungan kerja yang kondusif serta intensitas yang tinggi. Artinya ukuran daripada efektivitas adalah adanya keadaan rasa saling memiliki dengan tingkatan yang tinggi. Adapun menurut pendapat Cambell yang dikutip oleh Richard M. Steers dalam bukunya *Efektivitas Organisasi* menyebutkan beberapa ukuran daripada efektivitas, yaitu:

1. Kualitas artinya kualitas yang dihasilkan oleh organisasi;
2. Produktivitas artinya kuantitas dari jasa yang dihasilkan;

²⁰Danim, Sudarman, 2004, *MotivasiKepemimpinan dan Efektifitas Kelompok*, Penerbit : Rineka Cipta, hal 119-120.

3. Kesiagaan yaitu penilaian menyeluruh sehubungan dengan kemungkinan dalam hal penyelesaian suatu tugas khusus dengan baik;
4. Efisiensi merupakan perbandingan beberapa aspek prestasi terhadap biaya untuk menghasilkan prestasi tersebut;
5. Penghasilan yaitu jumlah sumber daya yang masih tersisa setelah semua biaya dan kewajiban dipenuhi;
6. Pertumbuhan adalah suatu perbandingan mengenai eksistensi sekarang dan masa lalunya;
7. Stabilitas yaitu pemeliharaan struktur, fungsi dan sumber daya sepanjang waktu;
8. Kecelakaan yaitu frekuensi dalam hal perbaikan yang berakibat pada kerugian waktu;
9. Semangat kerja yaitu adanya perasaan terikat dalam hal pencapaian tujuan, yang melibatkan usaha tambahan, kebersamaan tujuan dan perasaan memiliki;
10. Motivasi artinya adanya kekuatan yang muncul dari setiap individu untuk mencapai tujuan;
11. Kepaduan yaitu fakta bahwa para anggota organisasi saling menyukai satu sama lain, artinya bekerja sama dengan baik, berkomunikasi dan mengkoordinasikan; dan
12. Keluwesan Adaptasi artinya adanya suatu rangsangan baru untuk mengubah prosedur standar operasinya, yang bertujuan untuk mencegah keterbekuan terhadap rangsangan lingkungan²¹.

Sehubungan dengan hal-hal yang dikemukakan di atas, maka ukuran efektivitas merupakan suatu standar akan terpenuhinya mengenai sasaran dan tujuan yang akan dicapai. Selain itu, menunjukkan pada tingkat sejauhmana organisasi, program/kegiatan melaksanakan fungsi-fungsinya secara optimal.

2. Efisiensi

Efektivitas dan efisiensi sangatlah berhubungan. Apabila kita berbicara tentang efisiensi bilamana kita membayangkan hal penggunaan sumber daya (*resources*) kita secara optimum untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Maksudnya

²¹Steers, M. Richard, 1985, Efektifitas Organisasi, Jakarta : Erlangga, hal 46-48.

adalah efisiensi akan terjadi jika penggunaan sumber daya diberdayakan secara optimum sehingga suatu tujuan akan tercapai.

Adapun menurut William N. Dunn berpendapat bahwa:

“Efisiensi (*efficiency*) berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektivitas tertentu. Efisiensi yang merupakan sinonim dari rasionalitas ekonomi, adalah merupakan hubungan antara efektivitas dan usaha, yang terakhir umumnya diukur dari ongkos moneter. Efisiensi biasanya ditentukan melalui perhitungan biaya per unit produk atau layanan. Kebijakan yang mencapai efektivitas tertinggi dengan biaya terkecil dinamakan efisien”²².

Apabila sasaran yang ingin dicapai oleh suatu kebijakan publik ternyata sangat sederhana sedangkan biaya yang dikeluarkan melalui proses kebijakan terlampaui besar dibandingkan dengan hasil yang dicapai. Ini berarti kegiatan kebijakan telah melakukan pemborosan dan tidak layak untuk dilaksanakan.

3. Kecukupan

Kecukupan dalam kebijakan publik dapat dikatakan tujuan yang telah dicapai sudah dirasakan mencukupi dalam berbagai hal. William N. Dunn mengemukakan bahwa kecukupan (*adequacy*) berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan, nilai, atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah²³. Dari pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa kecukupan masih berhubungan dengan efektivitas dengan mengukur atau memprediksi seberapa jauh

²²Dunn, William.N, 2003, Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua, Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, hal.430.

²³Ibid, hal.430

alternatif yang ada dapat memuaskan kebutuhan, nilai atau kesempatan dalam menyelesaikan masalah yang terjadi.

Hal ini, dalam kriteria kecukupan menekankan pada kuatnya hubungan antara alternatif kebijakan dan hasil yang diharapkan. Kriteria tersebut berkenaan dengan empat tipe masalah, yaitu:

- 1) Masalah Tipe I. Masalah dalam tipe ini meliputi biaya tetap dan efektivitas yang berubah dari kebijakan. Jadi, tujuannya adalah memaksimalkan efektivitas pada batas risorsis yang tersedia.
- 2) Masalah Tipe II. Masalah pada tipe ini menyangkut efektivitas yang sama dan biaya yang berubah dari kebijakan. Jadi, tujuannya adalah untuk meminimalkan biaya.
- 3) Masalah Tipe III. Masalah pada tipe ini menyangkut biaya dan efektivitas yang berubah dari kebijakan.
- 4) Masalah Tipe IV. Masalah pada tipe ini mengandung biaya sama dan juga efektivitas tetap dari kebijakan. Masalah ini dapat dikatakan sulit dipecahkan karena satu-satunya alternatif kebijakan yang tersedia barangkali adalah tidak melakukan sesuatupun²⁴.

Tipe-tipe masalah di atas merupakan suatu masalah yang terjadi dari suatu kebijakan sehingga dapat disimpulkan masalah tersebut termasuk pada salah satu tipe masalah tersebut. Hal ini berarti bahwa sebelum suatu produk kebijakan disahkan dan dilaksanakan harus ada analisis kesesuaian metoda yang akan dilaksanakan dengan sasaran yang akan dicapai, apakah caranya sudah benar atau menyalahi aturan atau teknis pelaksanaannya yang benar.

4. Perataan

²⁴Ibid, hal.430-431

Perataan dalam kebijakan publik dapat dikatakan mempunyai arti dengan keadilan yang diberikan dan diperoleh sasaran kebijakan publik. William N. Dunn menyatakan bahwa kriteria kesamaan (*equity*) erat berhubungan dengan rasionalitas legal dan sosial dan menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat²⁵. Kebijakan yang berorientasi pada perataan adalah kebijakan yang akibatnya atau usaha secara adil didistribusikan. Suatu program tertentu mungkin dapat efektif, efisien, dan mencukupi apabila biaya-manfaat merata. Kunci dari perataan yaitu keadilan atau kewajaran.

Seberapa jauh suatu kebijakan dapat memaksimalkan kesejahteraan sosial dapat dicari melalui beberapa cara, yaitu:

1. Memaksimalkan kesejahteraan individu. Analis dapat berusaha untuk memaksimalkan kesejahteraan individu secara simultan. Hal ini menuntut agar peringkat preferensi transitif tunggal dikonstruksikan berdasarkan nilai semua individu.
2. Melindungi kesejahteraan minimum. Di sini analis mengupayakan peningkatan kesejahteraan sebagian orang dan pada saat yang sama melindungi posisi orang-orang yang dirugikan (*worst off*). Pendekatan ini didasarkan pada *kriteria Pareto* yang menyatakan bahwa suatu keadaan sosial dikatakan lebih baik dari yang lainnya jika paling tidak ada satu orang yang diuntungkan dan tidak ada satu orangpun yang dirugikan. Pareto optimum adalah suatu keadaan sosial dimana tidak mungkin membuat satu orang diuntungkan (*better off*) tanpa membuat yang lain dirugikan (*worse off*).
3. Memaksimalkan kesejahteraan bersih. Di sini analisis berusaha meningkatkan kesejahteraan bersih tetapi mengasumsikan bahwa perolehan yang dihasilkan dapat digunakan untuk mengganti bagian yang hilang. Pendekatan ini didasarkan pada *kriteria Kaldor-Hicks*: Suatu keadaan sosial lebih baik dari yang lainnya jika terdapat perolehan bersih dalam efisiensi dan jika mereka yang memperoleh dapat menggantikan mereka yang kehilangan. Untuk tujuan praktis kriteria yang tidak

²⁵Ibid, hal. 434

mensyaratkan bahwa yang kehilangan secara nyata memperoleh kompensasi ini, mengabaikan isu perataan.

4. Memaksimalkan kesejahteraan redistributif. Di sini analisis berusaha memaksimalkan manfaat redistributif untuk kelompok-kelompok yang terpilih, misalnya mereka yang secara rasial tertekan, miskin atau sakit. Salah satu kriteria redistributif dirumuskan oleh filosof John Rawls: Suatu situasi sosial dikatakan lebih baik dari lainnya jika menghasilkan pencapaian kesejahteraan anggota-anggota masyarakat yang dirugikan (*worst off*).²⁶

Formulasi dari Rawls berupaya menyediakan landasan terhadap konsep keadilan, tapi kelemahannya adalah pengabaian pada konflik. Pertanyaan menyangkut perataan, kewajaran, dan keadilan bersifat politis cara-cara tersebut tidak dapat menggantikan proses politik, berarti cara-cara di atas tidak dapat dijadikan patokan untuk penilaian dalam kriteria perataan. Berikut menurut William N. Dunn:

“Pertanyaan menyangkut perataan, kewajaran, dan keadilan bersifat politis; dimana pilihan tersebut dipengaruhi oleh proses distribusi dan legitimasi kekuasaan dalam masyarakat. Walaupun teori ekonomi dan filsafat moral dapat memperbaiki kapasitas kita untuk menilai secara kritis kriteria kesamaan, kriteria-kriteria tersebut tidak dapat menggantikan proses politik”²⁷.

Pelaksanaan kebijakan haruslah bersifat adil dalam arti semua sektor dan dari segi lapisan masyarakat harus sama-sama dapat menikmati hasil kebijakan. Karena pelayanan publik merupakan pelayanan dari birokrasi untuk masyarakat dalam memenuhi kegiatan masyarakat baik secara langsung maupun tidak langsung. Pelayanan publik sendiri menghasilkan jasa publik.

²⁶Ibid, hal 435-436

²⁷Ibid, hal 437

5. Responsivitas

Responsivitas dalam kebijakan publik dapat diartikan sebagai respon dari suatu aktivitas. Yang berarti tanggapan sasaran kebijakan publik atas penerapan suatu kebijakan. Menurut William N. Dunn menyatakan bahwa responsivitas (*responsiveness*) berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu²⁸. Suatu keberhasilan kebijakan dapat dilihat melalui tanggapan masyarakat yang menanggapi pelaksanaan setelah terlebih dahulu memprediksi pengaruh yang akan terjadi jika suatu kebijakan akan dilaksanakan, juga tanggapan masyarakat setelah dampak kebijakan sudah mulai dapat dirasakan dalam bentuk yang positif berupa dukungan ataupun wujud yang negatif berupa penolakan.

Dunn pun mengemukakan bahwa:

“Kriteria responsivitas adalah penting karena analisis yang dapat memuaskan semua kriteria lainnya (efektivitas, efisiensi, kecukupan, kesamaan) masih gagal jika belum menanggapi kebutuhan aktual dari kelompok yang semestinya diuntungkan dari adanya suatu kebijakan”²⁹.

Oleh karena itu, kriteria responsivitas cerminan nyata kebutuhan, preferensi, dan nilai dari kelompok-kelompok tertentu terhadap kriteria efektivitas, efisiensi, kecukupan, dan kesamaan.

²⁸Ibid, hal 437

²⁹Ibid, hal 437

6. Ketepatan

Ketepatan merujuk pada nilai atau harga dari tujuan program dan pada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan-tujuan tersebut. William N. Dunn menyatakan bahwa kelayakan (*Appropriateness*) adalah:

“Kriteria yang dipakai untuk menseleksi sejumlah alternatif untuk dijadikan rekomendasi dengan menilai apakah hasil dari alternatif yang direkomendasikan tersebut merupakan pilihan tujuan yang layak. Kriteria kelayakan dihubungkan dengan rasionalitas substantif, karena kriteria ini menyangkut substansi tujuan bukan cara atau instrumen untuk merealisasikan tujuan tersebut”³⁰.

Artinya ketepatan dapat diisi oleh indikator keberhasilan kebijakan lainnya (bila ada). Misalnya dampak lain yang tidak mampu diprediksi sebelumnya baik dampak tak terduga secara positif maupun negatif atau dimungkinkan alternatif lain yang dirasakan lebih baik dari suatu pelaksanaan kebijakan sehingga kebijakan bisa lebih dapat bergerak secara lebih dinamis.

Dalam hal Evaluasi Peraturan Daerah Kabupaten Bengkalis Nomor 04 Tahun 2003 tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah Pada Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang Kabupaten Bengkalis dilakukan juga proses pemantauan, pelaporan, evaluasi dan pengawasan. Pemantauan implementasi program dilaksanakan dalam sebuah Tim Koordinasi di berbagai tingkatan. Pemantauan dan evaluasi dilakukan secara berkala maupun insidental bahkan dimungkinkan

³⁰ibid, hal 499

mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk memperlancar pelaksanaan kegiatan. Pelaporan dalam rangka pengendalian kegiatan Retribusi kekayaan daerah dilaksanakan secara periodik dan berjenjang. Pengawasan dilaksanakan melalui jalur struktural dan fungsional oleh aparat, fungsional maupun konsultan.

1.4. Pengawasan

1.4.1. Pengertian Pengawasan

Dalam kehidupan sehari-hari, baik dalam masyarakat maupun dilingkungan kerja, istilah pengawasan itu agaknya tidak terlalu sukar untuk dimengerti. Akan tetapi untuk memberikan suatu definisi atau batasan tentang pengawasan tidak mudah. Hal ini tampak dari beragamnya definisi tentang pengawasan, meskipun pada prinsipnya definisi tersebut pada umumnya tidak banyak berbeda.

Menurut *Kamus Umum Bahasa Indonesia* karangan Poerwadarminta, kata “awas” antara lain diartikan sebagai “dapat melihat baik-baik, tajam penglihatan, tajam tiliknya, waspada”, dan lain-lain. Kata “mengawasi” antara lain diartikan sebagai “melihat dan memperhatikan”.³¹ Sedangkan kata “kendali” diartikan “kekang”, pengendalian berarti “pengekangan”, dan kata pengendali diberi arti ”pemimpin” atau orang yang mengendalikan.³²

Istilah pengawasan dan pengendalian dalam bahasa Indonesia jelas sekali bedanya, meskipun dalam literatur manajemen yang berbahasa Inggris, kedua

³¹ [W. J. S. Poerwadarminta, Pusat Bahasa \(Indonesia\)](#), *Kamus umum Bahasa Indonesia*, (Jakarta, Balai Pustaka, 2003), hal. 17

³² *Ibid*, hal. 137

pengertian tersebut tidak dibedakan dan tercakup dalam kata ”controlling” yang diterjemahkan dengan istilah pengawasan dan pengendalian, sehingga istilah *controlling* lebih luas artinya dari pengawasan. Jadi pengawasan termasuk pengendalian. Pengendalian berasal dari kata kendali, sehingga pengendalian mengandung arti mengarahkan, memperbaiki, kegiatan, yang salah arah dan meluruskannya menuju arah yang benar³³. Produk langsung kegiatan pengawasan adalah untuk mengetahui, sedangkan kegiatan pengendalian adalah langsung memberikan arah kepada obyek yang dikendalikan³⁴.

Dari rumusan tersebut, dapat ditarik benang merah bahwa pengertian pengawasan adalah proses pengamatan dari pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang dilaksanakan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Menurut definisi tersebut tidak disajikan tujuan proses pengamatan, melainkan tujuan akhir dari pengawasan itu sendiri, yaitu untuk mencapai hasil sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

Menurut Sarwoto Pengawasan adalah kegiatan manajer yang mengusahakan agarpekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yangditetapkan dan atau hasil yang dikehendaki³⁵. Dari rumusan tersebut di atas pengawasan diartikan sebagai suatu kegiatan manajer untuk mengusahakan pekerjaan-pekerjaan agar terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan atau hasil yang dikehendaki. Artinya subyek

³³Viktor M. Situmorang, Jusuf Juhir, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, (Jakarta: Rineka Cipta cetakan II, 1998), hal. 18.

³⁴Ir. Sujamto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, (Jakarta: Ghalia Indonesia cetakan II, 1986), hal 24.

³⁵ *Ibid*, hal. 14

yang melakukan pengawasan atau memiliki fungsi pengawasan, yaitu manajer. Selain itu, standar atau tolok ukur untuk melakukan pengawasan adalah rencana yang telah ditetapkan atau hasil yang dikehendaki.

Dalam bukunya yang berjudul dasar-dasar manajemen, Manulang mengutip pendapat beberapa penulis asing tentang definisi pengawasan, sebagaimana dikutip oleh Sujamto. Pendapat-pendapat tersebut adalah sebagai berikut³⁶ :

Terry mendefinisikan :

“Control is to determine what is accomplished, evaluate it, and apply corrective measures, if needed result in keeping with the plan. (Pengawasan adalah untuk menentukan apa yang telah dicapai, mengadakan evaluasi atasnya, dan mengambil tindakan korektif, bila diperlukan untuk menjamin agar hasilnya sesuai dengan rencana)”.

Newman mendefinisikan :

“Control is assurance that the performance to plan. (Pengawasan adalah suatu usaha untuk menjamin agar pelaksanaan sesuai dengan rencana)”.

Sedangkan Fayol mendefinisikan sebagai berikut :

“Control consist in verivying whether everything occur inconformity with the plan odopted, the instruction issued andprinciples established. It has for object to point out weaknessesand errors in order to rectivy then and prevent recurrence.(Pengawasan terdiri dari pengujian apakah segala sesuatuberlangsung sesuai dengan rencana yang telah ditentukan, denganinstruksi yang telah diberikan dan dengan prinsip-prinsip yangtelah digariskan. Ia bertujuan untuk menunjukkan (menemukan)kelemahan-kelemahan dan kesalahan-kesalahan dengan maksuduntuk memperbaikinya dan mencegah terulangnya kembali)”.

Atas dasar pendapat atau definisi tersebut, Manulang memberikan definisi mengenai pengawasan sebagai berikut :

³⁶ Ibid, hal.17-18

”Pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan mengoreksi bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana ”.

Dari definisi tersebut dapat ditarik pengertian bahwa pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan pekerjaan yang telah dilaksanakan yang sesuai dengan rencana.

1.4.2. Maksud dan Tujuan Pengawasan

Pengawasan atas suatu pekerjaan atau kegiatan dilakukan dengan maksud agar kegiatan tersebut dilaksanakan dan terlaksana sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Demikian juga supaya tujuan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang telah direncanakan dapat terlaksana, maka perlu pengawasan. Dengan pengawasan akan diketahui apakah tujuan yang akan dicapai telah dilakukan dengan berpedoman pada rencana yang telah ditetapkan terlebih dahulu atau tidak. oleh karena itu pengawasan diadakan dengan maksud³⁷:

- 1) Mengetahui jalannya pekerjaan, apakah lancar atau tidak;
- 2) Memperbaiki kesalahan-kesalahan yang dibuat oleh pegawai dan mengadakan pencegahan agar tidak terulang kembali kesalahan-kesalahan yang sama, atau timbul kesalahan baru,
- 3) Mengetahui apakah penggunaan budget yang telah ditetapkan dalam rencana terarah kepada sasarannya dan sesuai dengan yang telah direncanakan;
- 4) Mengetahui pelaksanaan kerja sesuai dengan program (fase tingkat pelaksanaan) seperti yang telah ditentukan dalam planning atau tidak;
- 5) Mengetahui hasil pekerjaan dibandingkan dengan yang telah ditetapkan dalam planning, yaitu standar.

1.4.3. Proses Dasar Pengawasan

³⁷Viktor M. Situmorang, SH., Jusuf Juhir, SH., Op.Cit., hal. 22.

Proses pengawasan adalah serangkaian kegiatan di dalam melaksanakan pengawasan terhadap suatu tugas atau pekerjaan dalam suatu organisasi. Proses pengawasan ini terdiri dari beberapa tindakan (langkah pokok) tertentu yang bersifat fundamental bagi semua pengawasan manajerial.

Menurut Terry dalam Winardi³⁸ mengemukakan bahwa;

Pengawasan merupakan suatu proses yang dibentuk oleh tiga macam langkah-langkah, meliputi :

- 1) Mengukur hasil pekerjaan
- 2) Membandingkan hasil pekerjaan dengan standar dan memastikan perbedaan (apabila ada perbedaan)
- 3) Mengoreksi penyimpangan yang tidak dikehendaki melalui tindakan perbaikan.

Sedangkan Ranupandojo³⁹ menyatakan bahwa proses pengawasan biasanya meliputi empat kegiatan utama, yaitu :

1. Menentukan ukuran atau pedoman baku atau standar
2. Mengadakan penilaian terhadap pekerjaan yang sudah dikerjakan
3. Membandingkan antara pelaksanaan pekerjaan dengan pedoman baku yang ditetapkan untuk mengetahui penyimpangan-penyimpangan yang terjadi
4. perbaikan atau pembetulan atas penyimpangan yang terjadi, sehingga pekerjaan yang dikerjakan sesuai dengan apa yang direncanakan.

Pengawasan menurut Handoko⁴⁰ biasanya terdiri paling sedikit lima tahap, sebagai berikut :

1. Penetapan standar pelaksanaan (perencanaan) Tahap pertama dalam pengawasan adalah penetapan standar pelaksanaan. Standar mengandung arti sebagai suatu satuan pengukuran yang dapat digunakan sebagai patokan untuk penilaian hasil-hasil, tujuan, sasaran, kuota, dan target pelaksanaan dapat digunakan sebagai standar.
2. Penentuan pengukuran pelaksanaan kegiatan

³⁸ Terry, George. R. , *Asas-Asas Manajemen*, Terjemahan Winardi, (Bandung : Alumni, 1986), hal. 397

³⁹ Heidjrachman Ranupandojo, *Tanya Jawab Manajemen*.(Yogyakarta: AMP YKPN. 1990), hal. 109

⁴⁰ T. Hani Handoko, *Manajemen*, (Yogyakarta : BPFE, 1995), hal. 363

Penetapan standar adalah sia-sia bila tidak disertai berbagai cara untuk mengukur pelaksanaan kegiatan nyata. Oleh karena itu tahap kedua dalam pengawasan adalah menentukan pengukuran pelaksanaan kegiatan secara tepat.

3. Pengukuran pelaksanaan kegiatan nyata Setelah frekuensi pengukuran dan sistem monitoring ditentukan, pengukuran dilakukan sebagai proses yang berulang-ulang dan terus menerus. Ada berbagai cara untuk melakukan pengukuran pelaksanaan, yaitu pengamatan (observasi), laporan-laporan baik tertulis maupun lisan. Metoda-metoda otomatis dan inspeksi, pengujian (*test*) atau dengan pengambilan sampel.
4. Perbandingan pelaksanaan kegiatan dengan standar dan penganalisaan penyimpangan-penyimpangan
Perbandingan pelaksanaan nyata dengan pelaksanaan yang direncanakan atau standar yang telah ditetapkan merupakan tahap yang paling mudah dilakukan, tetapi kompleksitas dapat terjadi pada saat menginterpretasikan adanya penyimpangan (deviasi). Penyimpangan-penyimpangan harus dianalisa untuk menentukan mengapa standar tidak dapat dicapai.
5. Pengambilan tindakan korektif bila perlu Bila hasil analisa menunjukkan perlunya tindakan koreksi, tindakan ini harus diambil. Tindakan koreksi dapat diambil dalam berbagai bentuk. Standar mungkin diubah, pelaksanaan diperbaiki, atau keduanya dilakukan bersamaan.

Menurut Manullang⁴¹ untuk mempermudah dalam merealisasi tujuan, pengawasan harus perlu dilalui beberapa fase atau urutan pelaksanaan yang terdiri dari :

1. Menetapkan alat ukur (*standard*) Alat penilai atau standar bagi hasil pekerjaan bawahan, pada umumnya terdapat baik pada rencana keseluruhan maupun pada rencana-rencana bagian. Dengan kata lain, dalam rencana itulah pada umumnya terdapat standar bagi pelaksanaan pekerjaan. Agar alat penilai itu diketahui benar oleh bawahan, maka alat penilai itu harus dikemukakan, dijelaskan kepada bawahan. Dengan demikian atasan dan bawahan bekerja dalam menetapkan apa yang menjadi standar hasil pekerjaan bawahan tersebut.
2. Mengadakan penilaian (*evaluate*) Dengan menilai dimaksudkan membandingkan hasil pekerjaan bawahan (*actual result*) dengan alat pengukur (standar) yang sudah ditentukan. Jadi pimpinan membandingkan hasil pekerjaan bawahan yang senyatanya dengan standar sehingga dengan perbandingan itu dapat dipastikan terjadi tidaknya penyimpangan.

⁴¹Manullang, M, *Dasar-Dasar Manajemen*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2004), hal. 184

3. Mengadakan tindakan perbaikan (*corective action*)

Dengan tindakan perbaikan diartikan, tindakan yang diambil untuk menyesuaikan hasil pekerjaan nyata yang menyimpang agar sesuai dengan standar atau rencana yang telah ditentukan sebelumnya. Tindakan perbaikan itu tidak serta merta dapat menyesuaikan hasil pekerjaan yang senyatanya dengan rencana atau standar. Oleh karena itulah, perlu sekali adanya laporan-laporan berkala sehingga segera sebelum terlambat dapat diketahui terjadinya penyimpangan-penyimpangan, serta dengan tindakan perbaikan yang akan diambil, pelaksanaan pekerjaan seluruhnya dapat diselamatkan sesuai dengan rencana.

Dari proses pengawasan yang dikemukakan keempat ahli tersebut, maka dapat diambil beberapa pernyataan untuk dijadikan sebagai indikator yang dapat mengukur pengawasan, yaitu :

1. Ukuran atau standar pekerjaan

Standar secara singkat dapat diartikan sebagai suatu nilai atau petunjuk yang menjadi suatu ukuran atau model sehingga hasil-hasil yang nyata dapat dibandingkan⁴². Standar atau ukuran ditetapkan sebelum pengawasan dilaksanakan, jadi penetapan standar dapat disebut sebagai perencanaan pengawasan. Singkatnya, standar atau ukuran adalah dasar dalam melaksanakan kegiatan pengawasan dalam suatu organisasi.

2. Penilaian pekerjaan

Penilaian atau pengukuran pekerjaan yang dimaksud adalah mengukur atau menilai kinerja yang dicapai oleh pegawai. Pengukuran pekerjaan yang dilaksanakan harus tepat sehingga dapat dihilangkan adanya perbedaan penting antara yang sedang terjadi dengan apa yang semula diinginkan sesuai rencana.

⁴² Silalahi, Ulbert, *Studi Tentang Ilmu Administrasi Konsep, Teori, dan Dimensi*, (Bandung : Sinar Baru, 1992), hal. 176

3. Perbandingan antara hasil pekerjaan dengan ukuran atau standar pekerjaan

Perbandingan adalah untuk menentukan tingkat perbedaan antara pelaksanaan (hasil) kerja yang dicapai dengan rencana yang diinginkan sebelumnya⁴³.

Perbandingan hasil kerja dengan ukuran merupakan tindakan penting dalam menentukan seberapa baik atau seberapa buruk pengendalian yang terjadi pada situasi tersebut. Perbandingan antara kinerja sesungguhnya dan kinerja yang diinginkan akan menentukan tindakan yang akan diambil.

4. Perbaikan atas penyimpangan

Tindakan perbaikan atau koreksi dilaksanakan apabila dalam pelaksanaan kerja ditemukan penyimpangan-penyimpangan atau kesalahan yang harus segera dibetulkan. Dalam manajemen, apapun besarnya suatu kesalahan dalam pekerjaan, kesalahan tersebut harus diperbaiki. Perbaikan yang dilakukan haruslah mengacu kepada peraturan organisasi dan mengarah kepada tujuan organisasi. Melalui tindakan perbaikan terhadap suatu penyimpangan, diharapkan hasil kerja akan sesuai dengan rencana.

1.4.4. Tipe Pengawasan

a. Pengawasan Langsung dan Tidak Langsung

Pengawasan langsung adalah pengawasan yang dilakukan secara pribadi oleh pemimpin atau pengawas dengan mengamati, meneliti, memeriksa, mengecek sendiri

⁴³ Ibid, hal. 176

secara *"on the spot"* di tempat pekerjaan, dan menerima laporan-laporan secara langsung pula dari pelaksana. Hal ini dilakukan dengan inspeksi⁴⁴.

Pengawasan tidak langsung diadakan dengan mempelajari laporan-laporan yang diterima dari pelaksana baik lisan maupun tulisan, mempelajari pendapat masyarakat dan sebagainya tanpa *"on the spot"*⁴⁵.

b. Pengawasan Preventif dan Represif

Dalam pengawasan secara umum dikenal dua jenis pengawasan, yaitu pengawasan *"preventif"*, dan pengawasan *"represif"*. Arti harafiah pengawasan *"preventif"* adalah pengawasan yang bersifat mencegah. Mencegah artinya menjaga jangan sampai suatu kegiatan itu terjerumus pada kesalahan. Pengawasan preventif adalah pengawasan yang bersifat mencegah agar pemerintah daerah tidak mengambil kebijakan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam pengertian yang lebih operasional, yang dimaksud dengan pengawasan preventif adalah pengawasan terhadap pemerintahan daerah agar pemerintah daerah tidak menetapkan kebijakan yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, atau peraturan perundang-undangan lainnya⁴⁶

⁴⁴ Viktor M. Situmorang, Jusuf Juhir, Op.Cit, hal. 28.

⁴⁵ Ibid, hal. 28

⁴⁶ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah (edisi revisi)*, (Jakarta: Grasindo, 2007), hal. 313.

Pengawasan "*repersif*", yaitu pengawasan yang berupa penangguhan atau pembatalan terhadap kebijakan yang telah ditetapkan daerah baik berupa Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, Keputusan DPRD, maupun Keputusan Pimpinan DPRD dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pengawasan represif berupa penangguhan atau pembatalan terhadap kebijakan daerah yang dinilai bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan/atau peraturan perundang-undangan yang lainnya⁴⁷.

c. Pengawasan Intern dan Ekstern

Pengawasan "*intern*" adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dalam organisasi itu sendiri⁴⁸. Pengawasan intern lebih dikenal dengan pengawasan fungsional. Pengawasan fungsional adalah pengawasan terhadap pemerintah daerah, yang dilakukan secara fungsional oleh lembaga yang dibentuk untuk melaksanakan pengawasan fungsional, yang kedudukannya merupakan bagian dari lembaga yang diawasi seperti Inspektorat Jendral, Inspektorat Provinsi, Kabupaten/Kota. Sementara pengawasan ekstern adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dari luar organisasi itu sendiri, seperti BPK.

2.4.5 Faktor yang Mempengaruhi Implementasi Fungsi Pengawasan

Keberhasilan implementasi suatu kegiatan yang dalam hal ini adalah melaksanakan fungsi pengawasan oleh aparatur akan ditentukan oleh banyak faktor,

⁴⁷ Ibid, hal. 313-314

⁴⁸ Viktor M. Situmorang, Jusuf Juhir, Loc Cit.

dan masing-masing variabel tersebut saling berhubungan satu sama lain. Untuk memahami faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi fungsi pengawasan pada pendayagunaan alat berat, peneliti menggunakan teori Edwards III sebagai landasan untuk membandingkan hasil dilapangan.

Dalam pandangan Edwards III, implementasi kebijakan yang dalam hal ini fungsi pengawasan sebagai bagian dari prosedur yang harus dilakukan dalam suatu kebijakan untuk mencapai hasil dari program secara maksimal, dipengaruhi oleh empat variabel, yakni: (1) komunikasi, (2) sumber daya, (3) disposisi dan (4) struktur birokrasi⁴⁹.

- 1) Komunikasi
Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementator mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran.
- 2) Sumberdaya
Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementator kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumberdaya tersebut dapat berwujud manusia, yakni kompetensi implementator, dan sumberdaya finansial. Sumberdaya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumberdaya, kebijakan hanya tinggal dikertas menjadi dokumen saja.
- 3) Disposisi
Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementator, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila implementator memiliki disposisi yang baik, maka akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika

⁴⁹George C Edwards III, *Implementing Public Policy*, (Washington:Congressional Quarterly Press, 1980), dalam A.G. Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008), hal.90-92

implementator memiliki sikap atau perspektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

4) Struktur Birokrasi

Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standard operating procedures* atau *SOP*). *SOP* menjadi pedoman bagi setiap implementator dalam bertindak. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red-tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Ini pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

Kebijakan apapun bentuknya sebenarnya mengandung resiko untuk gagal.

Hoogwood dan Gunn membagi pengertian kegagalan kebijakan (*policy failure*) ke dalam dua kategori yaitu tidak terimplementasikan (*non implementation*) dan implementasi yang tidak berhasil (*unsuccesful implementation*)⁵⁰. Tidak terimplementasikan mengandung arti bahwa suatu kebijakan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana, mungkin karena pihak-pihak yang terlibat di dalam pelaksanaannya tidak mau berkerjasama, atau mereka telah bekerja secara tidak efisien, bekerja setengah hati atau karena mereka tidak sepenuhnya menguasai permasalahan, atau permasalahan yang dibuat di luar jangkauan kekuasaannya, sehingga betapapun gigih usaha mereka, hambatan-hambatan yang ada tidak sanggup mereka tanggulasi. Akibatnya implementasi yang efektif sukar dipenuhi.

Implementasi yang tidak berhasil terjadi manakala suatu kebijakan tertentu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, namun mengingat kondisi eksternal

⁵⁰Hoogwood, dan Gunn, *Policy Analysis for the Real World*, (London: Oxford University Press, 1984) dalam C. Harn and M. Hill, *The Policy Process in Modern Capitalist State (Second Edition)*, (New York, Harvester Wheatsheaf, 1993), hal. 131

ternyata tidak menguntungkan (misalnya tiba-tiba terjadi peristiwa penggantian kekuasaan, bencana alam, dan sebagainya), kebijaksanaan tersebut tidak berhasil dalam mewujudkan dampak atau hasil akhir yang dikehendaki. Biasanya kebijakan yang memiliki resiko untuk gagal itu disebabkan oleh beberapa faktor antara lain; pelaksanaannya jelek (*bad execution*), kebijakannya sendiri jelek (*bad policy*) atau kebijakan itu memang bernasib jelek (*bad luck*)⁵¹.

2.5. Kekayaan Aset Daerah

2.5.1. Pengertian

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Barang Milik Daerah disebutkan bahwa Barang Milik Daerah (BMD) adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah atau perolehan lainnya yang sah antara lain:

- a. Barang yang diperoleh dari hibah/sumbangan atau yang sejenis;
- b. Barang yang diperoleh sebagai pelaksanaan dari perjanjian/kontrak
- c. Barang yang diperoleh berdasarkan ketentuan undang-undang; atau
- d. Barang yang diperoleh berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Barang milik daerah sebagaimana tersebut di atas, terdiri dari:

- a. Barang yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah yang penggunaannya/pemakaiannya berada pada Satuan Kerja Perangkat Daerah

⁵¹Abdul wahab, op. cit, hal. 57

(SKPD)/Instansi/Lembaga Pemerintah Daerah lainnya sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;

- b. Barang yang dimiliki oleh Perusahaan Daerah atau Badan Usaha Milik Daerah lainnya yang status barangnya dipisahkan.

Barang milik daerah yang dipisahkan adalah barang daerah yang pengelolaannya berada pada Perusahaan Daerah atau Badan Milik Daerah lainnya yang anggarannya dibebankan pada anggaran Perusahaan Daerah atau Badan Usaha milik Daerah lainnya. Barang Milik Daerah merupakan bagian dari aset Pemerintah Daerah yang berwujud. Aset pemerintah adalah sumber daya ekonomi yang dikuasai dan/atau dimiliki oleh pemerintah sebagai akibat dari peristiwa masa lalu dan dari mana manfaat ekonomi dan/atau sosial di masa depan diharapkan dapat diperoleh, baik oleh pemerintah maupun masyarakat, serta dapat diukur dalam satuan uang, termasuk sumber daya nonkeuangan yang diperlukan untuk penyediaan jasa bagi masyarakat umum dan sumber-sumber daya yang dipelihara karena alasan sejarah dan budaya.

Barang Milik Daerah termasuk dalam aset lancar dan aset tetap. Aset lancar adalah aset yang diharapkan segera untuk direalisasikan, dipakai, atau dimiliki untuk dijual dalam waktu 12 (dua belas) bulan sejak tanggal pelaporan, berupa persediaan. Sedangkan aset tetap adalah aset berwujud yang mempunyai masa manfaat lebih dari 12 (dua belas) bulan untuk digunakan dalam kegiatan pemerintah atau dimanfaatkan oleh masyarakat umum, meliputi Tanah; Peralatan dan Mesin; Gedung dan Bangunan; Jalan, Irigasi dan jaringan; Aset Tetap Lainnya;

Dari uraian diatas, yang dimaksud aset daerah adalah aset lancar, aset tetap dan aset lainnya, sedangkan yang dimaksud dengan barang daerah adalah Persediaan (bagian dari aset lancar) ditambah seluruh aset tetap yang ada di neraca daerah.

2.5.2. Pengelolaan Aset Daerah

Untuk mendukung pengelolaan aset daerah secara efisien dan efektif serta menciptakan transparansi kebijakan pengelolaan aset daerah, maka pemerintah daerah perlu memiliki atau mengembangkan sistem informasi manajemen yang komprehensif dan handal sebagai alat untuk menghasilkan laporan pertanggungjawaban. Selain itu, sistem informasi tersebut juga bermanfaat untuk dasar pengambilan keputusan mengenai kebutuhan barang dan estimasi kebutuhan belanja pembangunan (modal) dalam penyusunan APBD, dan untuk memperoleh informasi manajemen aset daerah yang memadai maka diperlukan dasar pengelolaan kekayaan asset yang memadai juga, dimana menurut Mardiasmo terdapat tiga prinsip dasar pengelolaan kekayaan aset daerah yakni: (1) adanya perencanaan yang tepat, (2) pelaksanaan/pemanfaatan secara efisien dan efektif, dan (3) pengawasan (*monitoring*)⁵².

a. Perencanaan

Untuk melaksanakan apa yang menjadi kewenangan wajibnya pemerintah daerah memerlukan barang atau kekayaan untuk menunjang pelaksanaan tugas dan kewenangannya. Untuk itu, pemerintah daerah perlu membuat perencanaan kebutuhan aset yang akan digunakan/dimiliki. Berdasarkan rencana tersebut, pemerintah daerah

⁵²Mardiasmo, *Akuntansi Sektor Publik*, (Yogyakarta : ANDI, 2002), hal. 17

kemudian mengusulkan anggaran pengadaannya. Dalam hal ini, masyarakat dan DPRD perlu melakukan pengawasan (*monitoring*) mengenai apakah aset atau kekayaan untuk dimiliki daerah tersebut benar-benar dibutuhkan daerah. Seandainya memang dibutuhkan, maka pengadaannya harus dikaitkan dengan cakupan layanan yang dibutuhkan dan diawasi apakah ada mark-up dalam pembelian tersebut. Setiap pembelian barang atau aset baru harus dicatat dan terdokumentasi dengan baik dalam sistem database kekayaan daerah. Pada dasarnya, Kekayaan daerah dapat diklasifikasikan menjadi dua jenis, yaitu:

1. Kekayaan yang sudah ada (eksis) sejak adanya daerah tersebut. Kekayaan jenis ini meliputi seluruh kekayaan alam dan geografis kewilayahannya. Contohnya adalah tanah, hutan, tambang, gunung, danau, pantai dan laut
2. Kekayaan yang akan dimiliki baik yang berasal dari aktivitas pemerintah daerah yang didanai APBD serta kegiatan perekonomian daerah lainnya. Contohnya adalah jalan, jembatan, kendaraan, dan barang modal lainnya⁵³.

b. Pelaksanaan

Permasalahan berikutnya adalah bagaimana pelaksanaannya. Kekayaan milik daerah harus dikelola secara optimal dengan memperhatikan prinsip efisiensi, efektifitas, transparansi, dan akuntabilitas publik. Masyarakat dan DPRD yang harus melakukan pengawasan (*monitoring*) terhadap pemanfaatan aset daerah tersebut agar tidak terjadi penyalahgunaan kekayaan milik daerah.

Hal cukup penting yang diperhatikan pemerintah daerah adalah perlunya dilakukan perencanaan terhadap biaya operasional dan pemeliharaan untuk setiap kekayaan yang dibeli atau diadakan. Hal ini disebabkan sering kali biaya operasi dan

⁵³ Ibid, hal 37

pemeliharaan tidak dikaitkan dengan belanja investasi/modal. Mestinya terdapat keterkaitan antara belanja investasi/modal dengan biaya operasi dan pemeliharaan yang biaya tersebut merupakan *commitment cost* yang harus dilakukan. Selain biaya operasi dan pemeliharaan, biaya lain yang harus diperhatikan misalnya biaya asuransi kerugian. Pengelolaan kekayaan daerah harus memenuhi prinsip akuntabilitas publik.

Akuntabilitas publik yang harus dipenuhi paling tidak meliputi:

1. Akuntabilitas kejujuran dan akuntabilitas hukum (*accountability for probity and leglity*), terkait dengan penghindaran penyalahgunaan jabatan (*abuse of power*) oleh pejabat dalam penggunaan dan pemanfaatan kekayaan daerah, sedangkan akuntabilitas hukum terkait dengan jaminan adanya kepatuhan terhadap hukum dan peraturan lain yang disyaratkan dalam penggunaan kekayaan publik.
2. Akuntabilitas proses (*process accountability*), terkait dengan dipatuhinya prosedur yang digunakan dalam melaksanakan pengelolaan kekayaan daerah, termasuk didalamnya dilakukannya *compulsory competitive tendering contract* (CCTC) dan penghapusan *mark-up*. Untuk itu perlu kecukupan sistem informasi akuntansi, sistem informasi manajemen, dan prosedur administrasi.
3. Akuntabilitas kebijakan (*policy accountability*), terkait dengan pertanggungjawaban pemerintah daerah terhadap DPRD dan masyarakat luas atas kebijakan-kebijakan penggunaan dan pemanfaatan kekayaan daerah.

c. Pengawasan

Pengawasan yang ketat perlu dilakukan sejak tahap perencanaan hingga penghapusan aset. Keterlibatan auditor internal dalam proses pengawasan ini sangat penting untuk menilai konsistensi antara praktik yang dilakukan oleh pemerintah daerah dengan standar yang berlaku. Selain itu, auditor juga penting keterlibatannya untuk menilai kebijakan akuntansi yang diterapkan menyangkut pengakuan aset (*recognition*), pengukurannya (*measurement*), dan penilaiannya (*valuation*). Pengawasan diperlukan untuk menghindari penyimpangan dalam perencanaan maupun pengelolaan aset yang dimiliki daerah.

2.5.3. Tujuan Pengelolaan Barang Milik Daerah.

Pengelolaan aset adalah pengelolaan secara komprehensif atas permintaan, perencanaan, perolehan, pengoperasian, pemeliharaan, perbaikan/rehabilitasi, pembuangan/pelepasan dan penggantian aset untuk memaksimalkan tingkat pengembalian investasi pada standar pelayanan yang diharapkan terhadap generasi sekarang dan yang akan datang. Sedangkan menurut Lemermanajemen aset merupakan proses menjaga/memelihara dan memanfaatkan modal publik, hal ini dilakukan dalam rangka melaksanakan tertib administrasi pengelolaan barang milik daerah sehingga terciptanya manajemen pemerintahan yang dapat bekerja secara efisien, efektif dan ekonomis⁵⁴.

Menurut Permendagri 17 Tahun 2007, barang milik daerah sebagai salah satu unsur penting dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat harus dikelola dengan baik dan benar, yang pada gilirannya dapat

⁵⁴Lemer, dalam Ibid, hal. 65

mewujudkan pengelolaan barang milik daerah dengan memperhatikan azas-azas sebagai berikut :

- 1) Azas fungsional, yaitu pengambilan keputusan dan pemecahan masalah dibidang pengelolaan barang milik daerah yang dilaksanakan oleh kuasa pengguna barang, pengguna barang, pengelola barang dan Kepala Daerah sesuai fungsi, wewenang dan tanggungjawab masing-masing;
- 2) Azas kepastian hukum, yaitu pengelolaan barang milik daerah harus dilaksanakan berdasarkan hukum dan peraturan perundang-undangan;
- 3) Azas transparansi, yaitu penyelegaraan pengelolaan barang milik daerah harus transparan terhadap hak masyarakat dalam memperoleh informasi yang benar.
- 4) Azas efisiensi, yaitu pengelolaan barang milik daerah diarahkan agar barang milik daerah digunakan sesuai batasan-batasan standar kebutuhan yang diperlukan dalam rangka menunjang penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi pemerintahan secara optimal.
- 5) Azas akuntabilitas, yaitu pengelolaan barang milik daerah harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat.
- 6) Azas kepastian nilai, yaitu pengelolaan barang milik daerah harus didukung oleh adanya ketepatan jumlah dan nilai barang dalam rangka optimalisasi pemanfaatan dan pemindahtanganan barang milik daerah serta penyusunan neraca Pemerintah Daerah.

2.6. Retribusi Daerah

Retribusi daerah merupakan salah satu pendapatan asli daerah yang diharapkan menjadi salah satu sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah untuk meningkatkan dan pemeratakan kesejahteraan masyarakat. Daerah kabupaten/ kota diberi peluang dalam menggali potensi sumber-sumber keuangannya dengan menetapkan jenis retribusi selain yang telah ditetapkan, sepanjang memenuhi kriteria yang telah ditetapkan dan sesuai dengan aspirasi masyarakat.

Retribusi Daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Menurut Ahmad Yani “Daerah provinsi, kabupaten/kota diberi peluang dalam menggali potensi sumber-sumber keuangannya dengan menetapkan jenis retribusi selain yang telah ditetapkan, sepanjang memenuhi kriteria yang telah ditetapkan dan sesuai dengan aspirasi masyarakat”.

Menurut Marihot P. Siahaan, “Retribusi Daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan”⁵⁵.

2.6.1. Ciri-Ciri Retribusi Daerah

⁵⁵Siahaan, P. Marihot, 2005, Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Jakarta : PT.Rajagrafindo Persada, hal.432.

Adapun ciri-ciri retribusi daerah :

1. Retribusi dipungut oleh pemerintah daerah
2. Dalam pemungutan terdapat paksaan secara ekonomis
3. Adanya kontraprestasi yang secara langsung dapat ditunjuk
4. Retribusi dikenakan pada setiap orang/ badan yang menggunakan jasa-jasa yang disediakan negara.

2.6.2. Tujuan Retribusi Daerah

Tujuan Retribusi daerah pada dasarnya memiliki persamaan pokok dengan tujuan pemungutan pajak yang dilakukan oleh negara atau pemerintah daerah.

Adapun tujuan pemungutan tersebut adalah:

1. Tujuan utama adalah untuk mengisi kas negara atau kas daerah guna memenuhi kebutuhan rutinnya.
2. Tujuan tambahan adalah untuk mengatur kemakmuran masyarakat melalui jasa yang diberikan secara langsung kepada masyarakat.

2.6.3. Sifat-sifat Retribusi Daerah

Retribusi daerah dalam pelaksanaannya mempunyai dua sifat yaitu :

1. Retribusi yang sifatnya umum Maksudnya bahwa pungutan tersebut mempunyai sifat berlaku secara umum bagi mereka yang ingin menikmati kegunaan dari suatu jasa yang diberikan oleh pemerintah daerah. Misalnya bagi mereka yang masuk ke dalam pasar untuk berjualan, walaupun hanya sehari tetap dikenakan pungutan retribusi.

2. Retribusi yang pungutannya bertujuan maksudnya adalah retribusi yang dilihat dari segi pemakaiannya, pungutan tersebut bertujuan untuk memperoleh jasa, manfaat dan kegunaan dari fasilitas yang disediakan oleh pemerintah daerah. Misalnya kewajiban retribusi yang dilakukan seseorang untuk mendapatkan akte kelahiran.

2.6.4. Objek Retribusi Daerah

Objek Retribusi adalah retribusi atas jasa yang disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah. Tidak semua yang diberikan pemerintah daerah dapat dipungut retribusinya, tetapi hanya jenis-jenis jasa tertentu yang menurut pertimbangan sosial ekonomi layak dijadikan sebagai objek retribusi. Adapun yang menjadi objek dari retribusi daerah adalah berbentuk jasa yang dihasilkan, yang terdiri dari :

1. Jasa Umum adalah jasa yang disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan. Jasa umum meliputi pelayanan kesehatan, dan pelayanan persampahan. Jasa yang tidak termasuk jasa umum adalah jasa urusan umum pemerintah.
2. Jasa Usaha adalah yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip-prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta.
3. Perizinan Tertentupada dasarnya pemberian izin oleh pemerintah tidak dipungut retribusi, akan tetapi dalam melaksanakan fungsi tersebut, pemerintah daerah mungkin masih mengalami kekurangan biaya yang tidak selalu dapat dicukupi

oleh sumber-sumber penerimaan daerah yang telah ditentukan sehingga perizinan tertentu masih dipungut retribusi.

2.6.5. Subjek Retribusi Daerah

Subjek retribusi daerah terdiri dari :

1. Subjek Retribusi Jasa Umum adalah orang pribadi atau badan yang menggunakan atau menikmati pelayanan jasa umum yang bersangkutan. Subjek Retribusi jasa umum ini dapat ditetapkan menjadi wajib retribusi jasa umum, yaitu orang pribadi atau badan yang diwajibkan untuk melakukan pembayaran retribusi jasa umum.
2. Subjek Retribusi Jasa Usaha adalah orang pribadi atau badan usaha yang menggunakan atau menikmati pelayanan jasa usaha yang bersangkutan. Subjek ini dapat merupakan wajib retribusi jasa usaha, yaitu orang pribadi atau badan yang diwajibkan untuk melakukan pembayaran retribusi jasa usaha.
3. Subjek Retribusi Perizinan Tertentu adalah orang pribadi atau badan yang memperoleh izin tertentu dari pemerintah daerah. Subjek ini dapat merupakan wajib retribusi jasa perizinan tertentu, yaitu orang pribadi atau badan yang diwajibkan untuk melakukan pembayaran retribusi perizinan tertentu.

2.6.6. Jenis-jenis Retribusi Daerah

Retribusi daerah menurut UU No 18 Tahun 1997 tentang pajak daerah dan retribusi daerah yang telah diubah terakhir dengan UU No 34 tahun 2000 dan Peraturan Pemerintah No 66 tahun 2001 tentang retribusi daerah dikelompokkan menjadi 3 yaitu :

1. Retribusi Jasa Umum

Retribusi Jasa Umum adalah retribusi atas jasa yang disediakan atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan. Sesuai dengan UU No 34 tahun 2000 pasal 18 ayat 3 huruf a, retribusi jasa umum ditentukan berdasarkan kriteria berikut ini :

- a. Jasa tersebut dengan Retribusi jasa umum bersifat bukan pajak dan bersifat bukan retribusi jasa usaha atau perizinan tertentu.
- b. Jasa yang bersangkutan merupakan kewenangan daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi.
- c. Jasa tersebut memberikan manfaat khusus bagi orang pribadi atau badan yang diharuskan membayar retribusi, disamping untuk melayani kepentingan dan kemanfaatan umum.
- d. Jasa tersebut layak untuk dikenakan retribusi.
- e. Retribusi tersebut tidak bertentangan dengan kebijakan nasional mengenai penyelenggaraannya.
- f. Retribusi tersebut dapat dipungut secara efektif dan efisien serta merupakan satu sumber pendapatan daerah yang potensial.
- g. Pemungutan retribusi memungkinkan penyediaan tingkat dan atau kualitas pelayanan yang lebih baik.

Jenis-jenis retribusi jasa umum terdiri dari :

1. Retribusi pelayanan kesehatan;
2. Retribusi pelayanan persampahan/kebersihan;
3. Retribusi penggantian biaya cetak kartu tanda penduduk dan akte catatan sipil;
4. Retribusi pelayanan pemakaman dan pengabuan mayat;
5. Retribusi pelayanan parkir di tepi jalan umum;
6. Retribusi pelayanan pasar;
7. Retribusi pengujian kendaraan bermotor;
8. Retribusi pemeriksaan alat Pemadam kebakaran;
9. Retribusi penggantian biaya cetak peta; dan
10. Retribusi pengujian kapal perikanan.

2. Retribusi Jasa Usaha

Retribusi Jasa Usaha adalah retribusi atas jasa yang disediakan oleh Pemerintah Daerah dengan menganut prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta. Sesuai dengan UU No 34 Tahun 2000 Pasal 18 ayat 3 huruf b, retribusi jasa usaha ditentukan berdasarkan kriteria berikut ini :

1. Retribusi jasa usaha bersifat bukan pajak dan bersifat bukan retribusi jasa umum atau retribusi perizinan tertentu
2. Jasa yang bersangkutan adalah jasa yang bersifat komersial yang seyogianya disediakan oleh sektor swasta, tetapi belum memadai atau terdapatnya harta yang

dimiliki/dikuasai daerah yang belum dimanfaatkan secara penuh oleh pemerintah daerah.

Jenis-jenis retribusi jasa usaha terdiri dari :

1. Retribusi pemakaian kekayaan daerah;
2. Retribusi pasar grosir dan/atau pertokoan;
3. Retribusi tempat pelelangan;
4. Retribusi terminal;
5. Retribusi tempat khusus parkir;
6. Retribusi tempat penginapan/pesanggrahan/villa;
7. Retribusi penyedotan kakus;
8. Retribusi rumah potong hewan;
9. Retribusi pelayanan pelabuhan kapal;
10. Retribusi tempat rekreasi dan olah raga;
11. Retribusi penyeberangan di atas air;
12. Retribusi pengolahan limbah cair; dan
13. Retribusi penjualan produksi usaha daerah.

3. Retribusi Perizinan Tertentu

Retribusi Perizinan Tertentu adalah retribusi atas kegiatan tertentu Pemerintah Daerah dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana,

sarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.

Sesuai dengan UU No 34 Tahun 2000 Pasal 18 ayat 3 huruf c, retribusi perizinan tertentu ditentukan berdasarkan kriteria berikut ini :

1. Perizinan tersebut termasuk kewenangan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dalam rangka asas desentralisasi.
2. Perizinan tersebut benar-benar diperlukan guna melindungi kepentingan umum.
3. Biaya yang menjadi beban daerah dalam penyelenggaraan izin tersebut dan biaya untuk menanggulangi dampak negatif dari pemberian izin tersebut cukup besar sehingga layak dibiayai dari retribusi perizinan.

Jenis- jenis retribusi perizinan tertentu, terdiri dari :

1. Retribusi izin mendirikan bangunan;
2. Retribusi izin tempat penjualan minuman beralkohol;
3. Retribusi izin gangguan; dan
4. Retribusi izin trayek.

Selain jenis-jenis retribusi daerah yang ditetapkan dalam UU No 34 Tahun 2000, yaitu retribusi jasa umum, jasa usaha, dan perizinan tertentu, kepada daerah diberikan kewenangan untuk menetapkan jenis retribusi daerah lainnya yang dipandang sesuai untuk daerahnya. UU No 34 Tahun 2000 Pasal 18 ayat 4 menentukan bahwa dengan peraturan daerah dapat ditetapkan jenis retribusi daerah lainnya sesuai dengan kewenangan otonominya dan memenuhi kriteria yang telah

ditetapkan. Ketentuan ini dimaksudkan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam mengantisipasi situasi dan kondisi serta perkembangan perekonomian daerah pada masa mendatang yang mengakibatkan meningkatnya kebutuhan masyarakat atas pelayanan pemerintah daerah, tetapi tetap memperhatikan kesederhanaan jenis retribusi daerah dan aspirasi masyarakat serta memenuhi kriteria yang telah ditetapkan.

2.6.7. Tata Cara Pemungutan Retribusi Daerah

Sesuai dengan UU No 18 tahun 1997 Pasal 26, pemungutan retribusi tidak dapat diborongkan, artinya seluruh proses kegiatan pemungutan retribusi tidak dapat diserahkan kepada pihak ketiga. Dalam pengertian ini bukan berarti bahwa pemerintah daerah tidak boleh bekerja sama dengan pihak ketiga. Proses pemungutan retribusi daerah dilakukan dengan sangat selektif, Pemerintah daerah dapat mengajak bekerja sama badan-badan tertentu yang karena profesionalismenya layak dipercaya untuk ikut melaksanakan sebagian tugas pemungutan jenis retribusi tertentu secara lebih efisien. Kegiatan pemungutan retribusi yang tidak dapat dikerjasamakan dengan pihak ketiga adalah kegiatan perhitungan besarnya retribusi yang terutang, pengawasan penyetoran retribusi, dan penagihan retribusi.

Retribusi dipungut dengan menggunakan Surat Ketetapan Retribusi Daerah (SKRD) atau dokumen lain yang dipersamakan. SKRD adalah surat ketetapan retribusi yang menentukan besarnya pokok retribusi. Dokumen lain yang dipersamakan antara lain, berupa karcis masuk, kupon dan kartu langganan. Jika wajib retribusi tertentu tidak membayar, maka ia dikenakan sanksi administrasi

berupa bunga sebesar 2 % setiap bulan dari retribusi terutang yang tidak atau kurang dibayar dan ditagih dengan menggunakan Surat Tagihan Retribusi Daerah (STRD). STRD adalah surat untuk melakukan tagihan retribusi dan atau sanksi administrasi berupa bunga dan atau denda. Tata cara pelaksanaan pemungutan retribusi daerah ditetapkan oleh kepala daerah.

2.6.8. Perhitungan Retribusi Daerah

Besarnya retribusi yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang menggunakan jasa atau perizinan tertentu dihitung dengan cara mengalihkan tarif retribusi dengan tingkat penggunaan jasa. Dengan demikian, besarnya retribusi yang terutang dihitung berdasarkan tarif retribusi dan tingkat pengguna jasa.

a. Tingkat Penggunaan Jasa

Tingkat pengguna jasa dapat dinyatakan sebagai kuantitas pengguna jasa sebagai dasar alokasi beban biaya yang dipikul daerah untuk penyelenggaraan jasa yang bersangkutan, misalnya berapa kali masuk tempat rekreasi, berapa kali/ berapa jam parkir kendaraan, dan sebagainya. Tetapi ada pula pengguna jasa yang tidak dapat dengan mudah diukur. Dalam hal ini tingkat pengguna jasa mungkin perlu ditaksir berdasarkan rumus tertentu yang ditetapkan oleh pemerintah daerah. Misalnya mengenai izin bangunan, tingkat penggunaan jasa dapat ditaksir dengan rumus yang didasarkan atas luas tanah, luas lantai bangunan, jumlah tingkat bangunan, dan rencana penggunaan bangunan.

b. Tarif Retribusi Daerah

Tarif retribusi daerah adalah nilai rupiah atau persentase tertentu yang ditetapkan untuk menghitung besarnya retribusi yang terutang. Tarif dapat ditentukan seragam atau dapat diadakan pembedaan mengenai golongan tarif sesuai dengan prinsip dan sasaran tarif tertentu, misalnya pembedaan retribusi tempat rekreasi antara anak-anak dan dewasa, retribusi parkir antara sepeda motor dan mobil. Besarnya tarif dapat dinyatakan dalam rupiah per unit tingkat pengguna jasa.

Tarif Retribusi ditinjau kembali secara berkala dengan memperhatikan prinsip dan sasaran penetapan tarif. Daerah memiliki kewenangan untuk meninjau kembali tarif secara berkala dan berjangka waktu, hal ini dimaksudkan untuk mengantisipasi perkembangan perekonomian daerah dari objek retribusi yang bersangkutan. Hal ini diatur dalam Pasal 23 Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000.

c. Prinsip dan Sasaran Penetapan tarif Retribusi Daerah

Tarif retribusi daerah ditetapkan oleh pemerintah daerah dengan memperhatikan prinsip dan sasaran penetapan tarif yang berbeda antar golongan retribusi daerah. Prinsip dan sasaran dalam penetapan tarif retribusi jasa umum didasarkan pada kebijaksanaan daerah dengan memperhatikan biaya penyediaan jasa yang bersangkutan, kemampuan masyarakat dan aspek keadilan, dan didasarkan juga dengan tujuan untuk memperoleh keuntungan yang layak sebagaimana keuntungan yang pantas diterima oleh pengusaha swasta sejenis yang beroperasi secara efisien dan berorientasi pada harga pasar. Dimana prinsip dan sasaran dalam penetapan tarif diatur dalam Pasal 21 Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000.

Prinsip dan sasaran dalam penetapan tarif retribusi jasa usaha ditetapkan berdasarkan pada tujuan utama untuk memperoleh keuntungan yang layak, seperti keuntungan yang pantas diterima oleh pengusaha swasta sejenis yang beroperasi secara efisien dan berorientasi pada harga pasar. Tarif retribusi jasa usaha ditetapkan oleh pemerintah daerah sehingga dapat tercapai keuntungan yang layak, yaitu keuntungan yang dapat dianggap memadai jika jasa yang bersangkutan diselenggarakan oleh swasta.

Prinsip dan sasaran dalam penetapan tarif retribusi perizinan tertentu didasarkan pada tujuan untuk menutup sebagian atau seluruh biaya pemberian izin yang bersangkutan. Biaya penyelenggaraan izin ini meliputi penerbitan dokumen izin, pengawasan dilapangan, penengahan hukum, penata usahaan dan biaya dampak negatif dari pemberian izin tersebut.

d. Cara Perhitungan Retribusi

Besarnya retribusi daerah yang harus dibayar oleh orang pribadi atau badan yang menggunakan jasa yang bersangkutan dihitung dari perkalian antara tarif dan tingkat penggunaan jasa dengan rumus sebagai berikut :

Retribusi Terutang = Tarif Retribusi x Tingkat Penggunaan Jasa

2.6.9. Peraturan Pemerintah Tentang Retribusi Daerah

UU No 34 Tahun 2000 yang merupakan revisi dari UU No 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, serta Peraturan Pemerintah RI No 66 Tahun 2001 tentang Retribusi daerah, dalam peraturan ini diatur hal-hal yang berkaitan dengan ketentuan retribusi daerah. Seperti jenis-jenis retribusi daerah, tata

cara dan sarana pemungutan retribusi, perhitungan besarnya retribusi terutang serta beberapa ketentuan lainnya.

UU Nomor 34 Tahun 2000 mengatur dengan jelas bahwa untuk dapat dipungut pada suatu daerah, setiap jenis retribusi daerah harus ditetapkan dengan peraturan daerah. Hal ini berarti untuk dapat diterapkan dan dipungut pada suatu daerah provinsi, kabupaten, atau kota, harus terlebih dahulu ditetapkan peraturan daerah tentang retribusi daerah tersebut. Peraturan daerah tentang suatu retribusi daerah tidak dapat berlaku surut dan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

2.7. Konsep Kinerja

2.7.1. Pengertian Kinerja

Kata “kinerja” telah menjadi kata yang telah memasyarakat, seringkali istilah kinerja ini, mulai dari media massa, pejabat birokrasi, pelaku bisnis bahkan sampai masyarakat awam, namun demikian tidak ditemukan defenisi yang definitive tentang kinerja. Hal ini dikarenakan istilah kinerja tidak ditemui dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia. Kecuali kamus bahasa Indonesia lainnya yang menyatakan bahwa kinerja merupakan sesuatu yang dicapai atau prestasi yang diperlihatkan atas kemampuan kerja. Dalam Kamus Bahasa Indonesia dikemukakan arti kinerja sebagai “(1) sesuatu yang dicapai; (2) prestasi yang diperlihatkan; (3) kemampuan kerja”. Sehingga berbagai pihak cenderung memberikan padanan kata kinerja dengan „*performance*” dalam bahasa Inggris.

Kinerja pada dasarnya dapat dilihat dari dua segi, yaitu kinerja pegawai (perindividu) dan kinerja organisasi. Kinerja pegawai adalah hasil kerja perseorangan dalam suatu organisasi. Sedangkan kinerja organisasi adalah totalitas hasil kerja yang dicapai suatu organisasi. Adapun pengertian kinerja, yang dikemukakan oleh Agus Dharma yaitu sebagai berikut: “Kinerja pegawai adalah sesuatu yang dicapai oleh pegawai, prestasi kerja yang diperhatikan oleh pegawai, kemampuan kerja berkaitan dengan penggunaan peralatan kantor”.

Dari berbagai definisi di atas, dapat disimpulkan bahwa kinerja mempunyai beberapa elemen menurut Harbani Pasolong dalam Irham Fahmi yaitu sebagai berikut:

- a. Hasil kerja yang dicapai secara individual atau secara institusi yang berarti kinerja tersebut adalah hasil akhir yang diperoleh secara sendirisendiri atau kelompok.
- b. Dalam melaksanakan tugas, orang atau lembaga diberikan wewenang dan tanggung jawab, yang berarti orang atau lembaga diberikan hak dan kekuasaan untuk ditindaklanjuti, sehingga pekerjaannya dapat dilakukan dengan baik.
- c. Pekerjaan haruslah dilakukan secara legal, yang berarti dalam melaksanakan tugas individu atau lembaga tentu saja harus mengikuti aturan yang telah ditetapkan.

- d. Pekerjaan tidaklah bertentangan dengan moral atau etika, artinya selain mengikuti aturan yang telah ditetapkan, tentu saja pekerjaan tersebut haruslah sesuai moral dan etika yang berlaku umum.

2.7.2. Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Kinerja

Menurut Prawirosentono, faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja pegawai adalah sebagai berikut :

a. Efektivitas dan efisiensi

Dalam hubungannya dengan kinerja organisasi, maka ukuran baik buruknya kinerja diukur oleh efektivitas dan efisiensi. Dikatakan efektif bila mencapai tujuan, dan dikatakan efisien bila hal itu memuaskan sebagai pendorong mencapai tujuan.

b. Otoritas dan tanggung jawab

Wewenang dan tanggung jawab setiap orang dalam suatu organisasi akan mendukung kinerja pegawai tersebut. Kinerja pegawai akan dapat terwujud bila pegawai mempunyai komitmen dengan organisasinya dan ditunjang dengan disiplin kerja yang tinggi.

c. Disiplin

Secara umum, disiplin menunjukkan suatu kondisi atau sikap hormat yang ada pada diri pegawai terhadap peraturan dan ketetapan organisasi. Disiplin meliputi ketaatan dan hormat terhadap perjanjian yang dibuat antara organisasi dan pegawai.

d. Inisiatif

Inisiatif seseorang berkaitan dengan daya pikir, kreativitas dalam bentuk ide untuk merencanakan sesuatu yang berkaitan dengan tujuan organisasi⁵⁶.

2.7.3. Kriteria Pengukuran Kinerja

Pengukuran kinerja adalah kegiatan manajemen khususnya membandingkan tingkat kinerja yang dicapai dengan standar, rencana atau target dengan menggunakan indikator kinerja yang telah ditetapkan.

Menurut Bernardin dan Russel kriteria dalam pengukuran kinerja adalah sebagai berikut:

- a. Kualitas (quality) yaitu merupakan tingkat sejauh mana proses atau hasil pelaksanaan kegiatan mendekati kesempurnaan atau mendekati tujuan yang diharapkan.
- b. Kuantitas (quantity) yaitu merupakan jumlah yang dihasilkan, misalnya jumlah rupiah, unit, dan siklus kegiatan yang dilakukan.
- c. Ketepatan waktu (timeliness) yaitu merupakan sejauh mana suatu kegiatan diselesaikan pada waktu yang dikehendaki, dengan memperhatikan koordinasi output lain.
- d. Efektivitas (cost effectiveness) yaitu tingkatan dimana penggunaan sumber daya organisasi berupa manusia, teknologi, dan keuangan dimaksimalkan untuk mendapatkan hasil yang tertinggi atau pengurangan kerugian dari tiap unit.

⁵⁶Prawirosentono, Suryadi, 1999, Kebijakan Kinerja Karyawan, Yogyakarta : BPFE, hal.27

- e. Kemandirian (need for supervision) yaitu tingkatan dimana seorang karyawan dapat melakukan pekerjaannya tanpa perlu meminta pertolongan atau bimbingan dari atasannya.
- f. Komitmen kerja (interpersonal impact) yaitu dimana seorang pegawai merasa percaya diri, punya keinginan yang baik, dan bekerja sama dengan rekan kerja⁵⁷.

2.7.4. Konsep Aparatur Sipil Negara

Secara etimologi, istilah aparatur berasal dari kata aparat yakni alat, badan, instansi, pegawai negeri. Sedangkan aparatur dapat diartikan sebagai alat negara, aparat pemerintah. Jadi aparatur negara, alat kelengkapan negara yang terutama meliputi bidang kelembagaan, ketatalaksanaan dan kepegawaian, yang mempunyai tanggung jawab melaksanakan roda pemerintahan sehari-hari. Dengan demikian pengertian aparatur tidak hanya dikaitkan dengan orangnya tetapi juga organisasi fasilitas ketentuan pengaturan dan sebagainya. Adapun jenis-jenis aparatur sebagaimana dikemukakan oleh Victor Situmorang, SH dan Jusuf Juhir adalah :

1. Aparatur Negara

Aparatur negara adalah keseluruhan pejabat dan lembaga negara serta pemerintahan negara yang meliputi aparatur kenegaraan dan pemerintahan, sebagai abdi negara dan abdi masyarakat bertugas dan bertanggung jawab atas penyelenggaraan negara an

⁵⁷Bernadin, H. John & Joyce E. A. Russel, 1993, *Human Resource Manajemen*, Singapore : Mc. Graw Hill Inc, hal. 383

pembangunan serta senantiasa mengabdikan dan setia kepada kepentingan, nilai-nilai dan cita-cita perjuangan bangsa dan negara berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

2. Aparatur Pemerintah

Aparatur pemerintah adalah keseluruhan lembaga atau badan yang berada dibawah Presiden seperti departemen, lembaga pemerintahan dan departemen serta sekretariat departemen dan lembaga-lembaga tinggi negara.

3. Aparatur Perekonomian Negara

Aparatur perekonomian negara adalah keseluruhan bank pemerintah, lembaga perkreditan, lembaga keuangan. Pasar uang dan modal serta perusahaan milik negara dan perusahaan milik daerah⁵⁸.

2.8. Manajemen Pemerintahan

2.8.1 Konsep Desentralisasi, dan Otonomi Daerah

Sejalan dengan dinamika pemerintahan daerah di Indonesia beberapa pakar pemerintahan, baik praktisi maupun akademisi antara lain Koswara Kertapradja pada intinya menjelaskan tema-tema ilmu pemerintahan secara teoritik dan empirik, bahwa : “secara teoritik maupun empirik tema-tema ilmu pemerintahan yang dapat dikembangkan antara lain, bagaimana aparat pemerintah seharusnya disusun, bagaimana kiat-kiat menjalankan pemerintahan yang baik, bagaimana fungsifungsi pemerintahan berjalan, serta bagaimana hubungan antara yang memerintah dan yang

⁵⁸Victor Situmorang dan Jusuf Juhir, 1993, Aspek Hukum Pengawasan Melekat, Jakarta : Rineka Cipta, hal.83-86

diperintah untuk mencapai kesejahteraan dan keamanan warganya. Hal ini menunjukkan bahwa penyelenggaraan tugas pemerintahan diberbagai tingkatan begitu luas cakupannya, dinamis, dan kompleks masalahnya, meliputi kegiatan seluruh bidang kehidupan, melibatkan warga masyarakat di daerah dan wilayah. Oleh karena itu terminologi pemerintahan mengandung dua pengertian yaitu “pengertian yang luas, yaitu menunjukan segala kegiatan badan publik yang meliputi bidang kekuasaan legislatif, eksekutif, yudikatif, dalam mencapai tujuan negara, sedangkan dalam pengertian sempit berarti segala kegiatan badan publik yang hanya meliputi bidang kekuasaan eksekutif saja”.

Dengan latar belakang sosial budaya, sosial ekonorni, status dan peran sosial masyarakat, penyelenggaraan pemerintahan memerlukan sistem dan proses manajemen yang mantap, prinsip tata pemerintahan yang baik, kompetensi, komitmen dan integritas aparatur, serta partisipasi masyarakat. Untuk itu diperlukan berbagai pengetahuan melalui teori-teori pemerintahan agar semua aparatur pemerintahan / perangkat daerah pada semua tingkatan memiliki kemampuan untuk mengelolanya. Koswara Kertapradja menjelaskan tentang kerangka teori implementasi kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah, bahwa implementasi kebijakan tidak dipandang semata-mata sebagai tindakan teknik dan administrasi, melainkan juga tindakan politik, yang menurut Rondinelli dan Cheema hal tersebut dipengaruhi empat faktor sebagai variabel bebas yaitu: a. Environmental conditions seperti struktur politik nasional, proses perumusan kebijaksanaan, infra struktur politik, dan supra struktur politik ditingkat local, sosial budaya dan berbagai

organisasi kepentingan serta tersedianya sarana dan prasarana fisik. b. Inter-organizational relationships, bahwa keberhasilan otonomi daerah memerlukan interaksi dari dan koordinasi dengan organisasi pada setiap tingkatan pemerintahan (lokal, regional, nasional) dan kerja sama dengan lembaga non pemerintah di kalangan kelompok yang berkepentingan. c. Available resources, bahwa keleluasaan merencanakan, menggunakan dan mengalokasikan anggaran untuk keperluan rumah tangga sendiri, dengan tepat waktu, tepat tempat dan tepat jenis memerlukan dukungan pimpinan politik, pejabat daerah, tokoh serta dukungan administratif dan teknik dari pemerintah pusat. d. Characteristic of Implementing agencies, bahwa kemampuan para pelaksana pada bidang teknik, manajerial, dan politik, dalam perencanaan, koordinasi, pengendalian dan integrasi setiap keputusan, menjadi utama. Menurut Soewargono bahwa dilihat dari sifatnya, Ilmu Pemerintahan dibedakan menjadi tiga macam yaitu “Ilmu Pemerintahan Eklektis, Integrative dan Terapan”. Penulis menyimpulkan bahwa ilmu pemerintahan eklektis disusun antara lain dari ilmu politik, sosiologi, Ilmu hukum berdampingan dan berurutan, bersifat paradigmatik konseptual, dan teoritis (normative).

Ilmu Pemerintahan Integrative merupakan integrasi terpadu berbagai disiplin ilmu yang berbeda, memunculkan ilmu pengetahuan baru yang berbeda dengan induknya. Ilmu Pemerintahan Terapan berkaitan erat dengan praktek pemerintahan disertai perbaikan menuju pemerintahan yang baik dan berkualitas, bersifat empiris dan memperhatikan aspek normatif, serta terikat pada nilai-nilai setempat. Lima ciri khas ilmu pemerintahan yaitu: (1) berkaitan dengan kewenangan, (2) dengan

pelayanan, (3) dengan masyarakat luas, (4) sarat dengan nilai nilai, (5) berdasarkan kaidah empirik. Sejalan dengan pendapat Brasz (1961) bahwa Ilmu Pemerintahan terapan tumbuh di dalam, melalui praktek penyelenggaraan pemerintahan, maka secara normatif, nilai nilai dan seni dari ilmu pemerintahan terapan, diharapkan dapat meningkatkan efektifitas pelayanan publik. Mengkaji gejala pemerintahan, penulis membedakan organisasi sebagai sebuah sistem sosial dimana gejala pemerintahan berkaitan dengan status dan peran organisasi sosial kemasyarakatan dan sebagai sistem kekuasaan, dimana gejala pemerintahan terkait dengan kewenangan yang syah, dan bagaimana wewenang itu dijalankan, yang dibatasi aturan hukum, norma, kepatutan dan etika.

Hal yang menarik menurut Sadu Wasistiono bahwa peranan norma dan etika lebih dominan dari aturan hukum pada masyarakat yang makin maju, yang ditandai oleh hubungan saling pengertian dan pemahaman bersama antara pemerintah dengan masyarakat dan antar masyarakat. Aturan tertulis digunakan pada tahap akhir, bila kesepakatan dan saling pengertian tidak membawa hasil positif. Osborne dan Gaebler yang diterjemahkan Abdul Rasyid menjelaskan tentang paradigma baru dalam menjalankan pemerintahan yang harus mengedepankan sepuluh prinsip pemerintahan yaitu : 1) Katalis; lebih baik mengendalikan daripada mengerjakan sendiri. 2) Dimilik masyarakat; memberdaya daripada memberikan pelayanan. 3) Kompetitif; semangat kompetisi dalam pemberian pelayanan. 4) Didorong mini; mentransformasi organisasi digerakan oleh peraturan. 5) Orientas hasil; membiayai hasil/nilai guna bukan input/ masukan. 6) Didorong pelanggan; memenuhi kebutuhan pelanggan,

bukan birokrasi 7) Bersifat aktif menghasilkan ketimbang membelanjakan. 8) Antisipatif; mencegah daripada mengobati. 9) Desentralisasi; dari hirarki kepartisipasi dan tim kerja.

10) Orientasi pasar; mendorong perubahan melalui pasar. Prinsip tersebut dilakukan secara bersama sama, komprehensif, agar pemerintahan itu efektif, efisien, adil, kreatif, inovatif dan kompetitif. Paradigma baru tersebut menekankan peran dan fungsi pemerintahan terletak pada “bagaimana aparat pemerintah pada semua tingkatan/strata menjalankannya, dan bukan pada apa yang dilakukan pemerintah.”

Koswara Kertapradja, mengutip pendapat Bryant, terdapat dua bentuk desentralisasi, yaitu yang bersifat administrative dan yang bersifat politik, dengan penjelasan bahwa: “Desentralisasi administratif yaitu delegasi wewenang pelaksanaan yang diberikan pejabat pusat di tingkat lokal. - Desentralisasi politik yaitu wewenang pembuatan keputusan dan kontrol tertentu terhadap sumber daya yang diberikan kepada badan-badan pemerintah regional dan lokal.- Bryant lebih menekankan pada dampak atau konsekuensi wewenang untuk pengambilan keputusan dan kontrol oleh badan otonom daerah yang menuju kepada pemberdayaan (empowerment) kapasitas lokal. Dikatakannya bahwa desentralisasi juga merupakan salah satu cara untuk mengembangkan kapasitas lokal.

Kekuasaan dan pengaruh cenderung bertumpu pada sumber daya. Jika suatu badan lokal disertai tanggungjawab dan sumber daya, kemampuan untuk mengembangkan otoritasnya akan meningkat. Jika pemerintah lokal semata-mata ditugaskan untuk mengikuti kebijakan nasional, para pemuka dan warga masyarakat

akan mempunyai investasi kecil saja di dalamnya. Akan tetapi jika suatu unit lokal diberi kesempatan untuk meningkatkan kekuasaannya kekuasaan pada tingkat nasional tidak dengan sendirinya akan menyusut. Pemerintah Pusat mungkin malah memperoleh respek dan kepercayaan karena menyerahkan proyek dan sumber daya dan dengan demikian, meningkatkan pengaruh serta legitimasinya. Dapat diterapkan di Indonesia. Rondinelli membedakan empat bentuk desentralisasi yaitu deconcentration, delegation to semi-autonomous and parastatal agencies, devolution to local governments, and nongovernment institutions, yang dijelaskan lebih lanjut sebagai berikut: Deconcentration, pada hakekatnya hanya merupakan pembagian kewenangan dan tanggungjawab administrative antara departemen pusat dengan pejabat pusat dilapangan.

Bentuk ini dibedakan menjadi dua tipe yaitu field administration yang memberi keleluasaan kepada pejabat lapangan untuk mengambil keputusan seperti merencanakan, membuat keputusan rutin dan menyesuaikan pelaksanaan kebijaksanaan pusat dengan kondisi lapangan setempat atas petunjuk departemen pusat. Tipe local administration dimaksud pejabat disetiap tingkat pemerintahan merupakan perwakilan dari pemerintah pusat seperti provinsi, distrik kotapraja yang kepalanya diangkat, berada dibawah dan bertanggung jawab kepada departemen pusat. Delegation to semi-autonomous, suatu pelimpahan pengambilan keputusan dan kewenangan manajerial untuk melakukan tugas-tugas khusus kepada suatu organisasi yang tidak secara langsung berada dibawah pengawasan pemerintah pusat. Devolution dimaksud bahwa pemerintah pusat membentuk unit-unit pemerintahan

diluar pemerintah pusat dengan menyerahkan sebagian fungsi fungsi tertentu untuk dilaksanakan secara mandiri. Lima karakter di dalamnya yaitu, (1) unit pemerintahan setempat bersifat otonom, mandiri, terpisah dari tingkat-tingkat pemerintahan, (2) diakui mempunyai batas wilayah yang jelas dan legal, memiliki wewenang melakukan tugas-tugas umum pemerintahan, (3) unit pemerintah daerah berstatus sebagai badan hukum, berwenang mengelola, dan memanfaatkan sumber daya untuk mendukung pelaksanaan tugasnya, (4) unit pemerintah daerah diakui oleh warganya sebagai suatu lembaga yang akan memberikan pelayanan kepada masyarakat, memenuhi kebutuhan mereka, sehingga pemerintah daerah berpengaruh dan berwibawa, (5) terdapat hubungan antara pemerintah pusat dan daerah serta unit organisasi lainnya dalam suatu sistem pemerintahan yang sating menguntungkan. Non-government institutions, disebut privatisasi yaitu sebagai suatu tindakan pemberian kewenangan dari pemerintah kepada badan-badan sukarela, swasta dan swadaya masyarakat atau juga peleburan badan pemerintah menjadi swasta.

Motivasi dan urgensi desentralisasi dengan otonomi pada daerah, Koswara menyimpulkan, “sebagai upaya peningkatan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, melancarkan pembangunan, dan meningkatkan peran serta masyarakat dalam proses demokrasi pemerintahan di lapisan bawah”. Untuk itu Bockelman memberi slogan... as much autonomy as possible, as much central power as necessary (Berikanlah otonomi sebanyak mungkin kepada daerah, hanya apabila dianggap perlu sebanyak kekuasaan tinggal di pusat). Kaitannya dengan substansi manajemen pemerintahan, teori-teori pemerintahan dan beberapa pengertian di atas, selaras

dengan pengertian desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang secara eksplisit tercantum pada Bab I pasal 1 huruf e, f dan g Undang-Undang 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang diharapkan mampu menunjukkan benang merah pemberdayaan kewenangan dan pelayanan pada masyarakat dalam sistem manajemen pemerintahan sesuai dengan keberagaman kondisi otonomi masyarakat setempat.

2.8.2 Koordinasi

pengertian dan bentuk serta pentingnya koordinasi bahwa: “Koordinasi sebagai suatu sistem dan proses diawali dari pengembangan kesepakatan dan komitmen atas dimensi nilai kebangsaan dan perjuangan, sebagai acuan bersama dalam bernegara”. Penyusunan visi, misi, strategi pemerintah daerah dijabarkan lebih jauh dalam kebijakan, rencana pelaksanaan, pengendalian dan pengawasan serta pertanggung jawabannya. Koordinasi dapat dibedakan yaitu koordinasi hierarchis/vertical dan fungsional. Koordinasi vertikal dilakukan oleh seorang pejabat pimpinan dalam suatu instansi pemerintah terhadap pejabat (pegawai) atau bawahannya. Sedangkan koordinasi fungsional dilakukan oleh seorang pejabat atau suatu instansi terhadap pejabat /instansi lainnya yang tugasnya saling berkaitan berdasarkan atas fungsionalisasi baik secara horizontal, diagonal maupun territorial. Keterpaduan, keterbukaan, kebersamaan dan keakraban aparat, sangat mendukung keberhasilan koordinasi sehingga hubungan kerjasama aparat secara structural dan fungsional mutlak diperlukan.

Menurut Ermaya, terdapat lima strategi unggulan dalam manajemen pemerintahan, yaitu (1) Pekerjaan yang diperlukan pada masa datang, tidak bisa lepas dari proses masa lalu, (2) demokratisasi merupakan seni mencari kesepahaman dari berbagai perbedaan pendapat, (3) kesepahaman yang diperoleh berdasarkan asas kepatutan yang menghasilkan kebenaran, (4) tindakan yang diambil harus berdasarkan keputusan hasil pemikiran matang sesuai dengan fungsi manajemen yang telah ditetapkan, dan (5) fungsi manajemen pemerintahan sangat ditentukan oleh kepemimpinan pemerintahan yang dipercaya oleh rakyatnya. Sadu Wasistiono menjelaskan bahwa “Pemerintahan merupakan proses aktifitas yang berkelanjutan dan merupakan suatu kontinum masa lalu, masa sekarang dan masa datang yang memerlukan knowledge dan know how”.

Sejalan dengan pengertian ilmu sebagai suatu pengetahuan yang disusun secara sistematis, metodis, dikaitkan dengan ilmu pemerintahan terapan, perubahan sosial, demokratisasi dan karakteristik organisasi masa depan maka dalam mewujudkan cita-cita dan tujuan pemberdayaan kewenangan suatu organisasi, harus pula disertai alokasi sumberdaya guna menjamin hak masyarakat memperoleh pelayanan prima dan koordinasi yang mantap. 3) Good Governance Menurut Ilmu Administrasi dan Organisasi yang ditulis Tim Brighten Institute, mengemukakan bahwa: “Secara konseptual, good governance dapat diartikan sebagai pelaksanaan otoritas politik, ekonomi dan administrasi yang memenuhi beberapa karakteristik tertentu yang dapat menjamin kepentingan/ pelayanan publik secara seimbang dengan melibatkan kerjasama antar semua pelaku (negara, masyarakat, pihak swasta).

Beberapa prinsip dasar yang menjadi karakteristik dari good governance ini antara lain adalah legitimasi, akuntabilitas, kompetensi penghormatan terhadap hukum dan hak asasi manusia. World Bank mengemukakan karakteristik lain yaitu: Civil society yang kuat dan partisipatoris, pembuatan kebijakan yang dapat diprediksi, eksekutif yang bertanggung jawab, birokrasi yang profesional dan aturan hukum yang jelas. Sementara UNDP merekomendasikan beberapa karakteristik berikut ini : partisipasi, transparansi, akuntabilitas, efektif dan efisien, taat hukum, responsif, berorientasi pada konsensus, keadilan dan inklusif. Sebagai konsep tentang tata laksana pemerintahan harus dipahami sebagai suatu konsep penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan yang baik, responsive, transparan dan bertanggung jawab, dihadapkan pada berbagai tuntutan demokratisasi pada semua tatanan pemerintahan dalam mewujudkan amanat konstitusi.

Tuntutan pentingnya tata pemerintahan yang baik, bersih, berwibawa, kapabel harus dipahami sebagai keinginan masyarakat untuk memperoleh keadilan kesamaan hak atas pelayanan publik. Konsep good governance juga harus dimaknai sebagai keinginan masyarakat atas terwujudnya tata pemerintahan yang bersih berwibawa yang memiliki kapabilitas dalam memenuhi hak rakyat untuk dilayani dan kewajiban birokrasi untuk melayani, sehingga kehidupan mereka dapat lebih baik dan sejahtera. Dengan konsep good governance, keharusan adanya interaksi berbagai pihak yaitu antara pemerintah, sektor privat, dan masyarakat dalam pelaksanaan otoritas pemerintahan, dan administrasi pemerintahan yang baik, harus dipahami sebagai maksimalisasi status dan peran masing masing unsur.

Dengan demikian, dalam mengelola urusan bersama diperlukan mekanisme, proses, hubungan serta kelembagaan yang kompleks dimana interaksi pihak-pihak akan sangat sating bersinggungan. Oleh karena itu penerapan berbagai prinsip dan karakteristik dari good governance pada organisasi publik harus diarahkan untuk mengoptimalkan efektifitas pelayanan publik.

4) Kepemimpinan dan Demokrasi

Kepemimpinan dan demokrasi dalam fokus bahasan ini, berkaitan erat dengan penempatan pimpinan pada tataran pemerintahan dalam rangka integritas bangsa, dalam rangkaian pembahasan teori manajemen pemerintahan. Uraian ini mengacu pendapat Thomas Meyer, tentang demokrasi, demokratis, demokratisasi dan pendapat Samuel Huntington tentang pendekatan umum demokrasi, serta Maurice Duverger tentang teori integrasi. Menurut Thomas Meyer, memberi pandangan tentang demokrasi bahwa: Demokrasi bukanlah pengabdian dan bukan sekedar kontrol kekuasaan, demokrasi juga dapat digunakan untuk mengupayakan pemerataan kemakmuran. Demokrasi merupakan alat pengawasan kekuasaan yang mutlak perlu untuk pembangunan kebutuhan dasar yang adil di negara manapun, merupakan gagasan yang berlaku universal untuk memecahkan permasalahan di dalam perkembangan masyarakat, memiliki pandangan yang realistis tentang manusia di mana pandangan tersebut tidak didasarkan pada keyakinan agama/ budaya tertentu. Demokrasi secara harfiah dapat dipahami dari asal usul katanya yaitu demos dan kratos – mengacu pada sistem pemerintahan masa Yunani yang disebut demokratia, berasal dari kata demos (rakyat) dan kratos (pemerintahan).

Secara bebas demokrasi diterjemahkan sebagai pemerintahan yang dijalankan oleh rakyat - Demokratis diartikan sebagai proses demokrasi, demokratisasi maknanya adalah proses demokrasi. Pendekatan umum demokrasi sebagai bentuk pemerintahan, Samuel P. Huntington yang diterjemahkan Asril Marjohan (2001:4), bahwa: a. Demokrasi didefinisikan berdasarkan sumber wewenang pemerintah sebagai suatu kehendak rakyat (the will of the people) b. Demokrasi didefinisikan berdasarkan tujuan yang dilayani pemerintah sebagai suatu kebaikan bersama (the common good) c. Demokrasi didefinisikan berdasarkan prosedur untuk membentuk pemerintahan Menurut penganut aliran klasik sebagaimana dikemukakan Schumpeter demokrasi berdasarkan sumber dan tujuan disebut teori demokrasi klasik, sedangkan berdasarkan pendekatan prosedur untuk membentuk pemerintahan, Samuel P. Huntington, mengutip pendapat Schumpeter pada intinya dapat disimpulkan antara lain : 1) Prosedur utama demokrasi adalah pemilihan para pemimpin, dengan teorinya yaitu metode demokrasi artinya prosedur kelembagaan untuk mencapai keputusan politik yang didalamnya individu memperoleh kekuasaan untuk membuat keputusan melalui perjuangan kompetitif dalam rangka memperoleh suara rakyat. 2) Demokrasi yang empiris, deskriptif, institusional dan prosedural memberikan ketetapan analisis dan acuan empiris yang membuat konsep bermanfaat, dengan berbagai upaya yang menjadikan demokrasi mengandung banyak akal sehat dan lebih sedikit unsur emosi. 3) Demokrasi mengandung dua dimensi yaitu dimensi konteks dan partisipasi, yang menurut Dahl merupakan hal yang menentukan bagi demokrasi atau poliarkhi.

Dimensi ini memungkinkan publik menilai sejauh mana suatu sistem politik itu bersifat demokratis, membandingkan sistem dan menganalisis apakah suatu sistem bertambah atau berkurang demokratis. Keseluruhan proses demokratisasi sebelum dan sesudah pemilihan itu biasanya kompleks dan berlangsung lama melalui proses pengahiran, pengukuhan dan pengkondisian sistem demokrasi. 4) Demokrasi ditandai kontrol yang efektif oleh warga negara terhadap kebijakan pemerintah, pemerintah bertanggung jawab, kejujuran dan keterbukaan dalam percaturan politik, musyawarah yang rasional, dukungan informasi yang cukup, partisipasi dan kekuasaan yang setara. 5) Essensi demokrasi adalah pemilihan yang terbuka dan adil. Seandainya masyarakat dapat memilih pemimpinnya melalui cara-cara demokratis dapat dibayangkan pula bahwa para pemimpin boleh jadi tidak menjalankan kekuasaan yang semestinya, namun berbagi kekuasaan. 6) Kerapihan dan stabilitas dari suatu sistem politik yang demokratis merupakan suatu dimensi utama, sehingga tersirat pembatasan kekuasaan, dimana demokrasi dan non demokrasi dipertaruhkan sebagai variabel dikotomis atau variabel kontinue. 7) Dalam demokrasi modern bukanlah sekedar demokrasi desa, suku bangsa atau negara kota, namun demokrasi modern adalah demokrasi kebangsaan dan kemunculannya berkaitan dengan perkembangan negara kebangsaan. Perlu mendapat renungan, tentang pendapat Samuel P.

Huntington, bahwa “perbedaan politik yang paling penting di antara negeri-negeri bukanlah menyangkut bentuk pemerintahan negeri-negeri tersebut melainkan derajat pemerintahannya“.Hal ini atas dasar alasan bahwa demokrasi politik berkaitan erat dengan kebebasan individu; stabilitas politik dan bentuk pemerintahan yang

merupakan dua variabel yang berbeda; demokrasi berimplikasi bagi hubungan internasional; dan masa depan kemerdekaan, stabilitas, perdamaian “bergantung” pada masa depan demokrasi. Samuel P. Huntington (1996), yang diterjemahkan oleh M Sadat Ismail menjelaskan bahwa : “Dalam dunia baru konflik-konflik yang paling mudah menyebar dan sangat penting sekaligus paling berbahaya bukanlah konflik antar kelas sosial, antara golongan kaya dengan golongan miskin, atau antara kelompok-kelompok (kekuatan) ekonomi lainnya, tetapi konflik antara orang-orang yang memiliki entitas-entitas budaya yang berbedabeda. Pertikaian antar suku dan konflik-konflik antar etnis-dalam konteks peradaban-akan senantiasa terjadi – Pada pasca perang dingin kebudayaan dapat menjadi pemecah belah, sekaligus kekuatan pemersatu” Dari kedua pendapat tersebut memberi signal bahwa betapa penting dan berarti sebuah kebudayaan bagi sebagian besar masyarakat apalagi dalam alam demokrasi ini, yang menyangkut kepada hak dan kewajiban setiap warga dalam suatu kelompok atau entitas yang berada pada kesatuan masyarakat hukum berupa desa maupun kelurahan yang berasal dari desa. Hal tersebut mengharguskan kepada setiap pengambil kebijakan untuk selalu memperhatikan aspek sosial budaya masyarakat yang akan berdampak pada aspek-aspek lainnya. Dalam kaitan demokrasi dengan integrasi, Maurice Duverger menjelaskan tentang alat-alat politik integrasi bahwa : “Kekuasaan dan negara ikut campur di dalam proses integrasi dalam empat cara: (1) dengan merumuskan aturan-aturan dan prosedur; (2) dengan mengorganisir pelayanan-pelayanan kolektif dan poly umum dari aktivitas sosial; (3) dengan memberikan pendidikan bagi warga negara; dan (4) dengan mempergunakan

kekuatan dalam menghadapi mereka yang merusak hukum.” Secara teoritis dan empiris semua pimpinan pada semua tingkat-m pemerintahan termasuk di desa dan kelurahan (“korban status”), pada era revormasi harus dapat mengusung demokratisasi pada setiap langkah kebijaksanaannya.Oleh karena itu Safroedin Bahar mengutip pendapat Herbert Feith mengatakan bahwa saat ini Indonesia memerlukan pemimpin yang memiliki tipe “solidarity maker dan administrator”.Dia menjelaskan bahwa kharisma pribadi yang kuat akan mampu menyatukan seluruh atau sebagian besar rakyat dalam beragam suku, etnik, budaya, agama dan secara manajerial mampu mengoperasikan administrasi negara yang efektif, efisien, dalam sistem manajemen pemerintahan. Ini sejalan dengan Gibson bahwa kepemimpinan yang efektif selalu memperhatikan kekuasaan dan pengakuan dari para pengikut”. Somervillen dan John Edwin Mroz mengemukakan teorinya tentang tujuh kompetensi baru yang harus diantisipasi dan dikembangkan oleh para pemimpin organisasi dalam menghadapi perkembangan dunia baru. Penulis dapat menyimpulkan pendapatnya tentang tujuh kompetensi baru itu sebagai berikut : 1) Pemimpin dan anggota organisasi sepakat untuk tujuan yang lebih tinggi tentang visi, misi pada nilai-nilai dan arti yang menyebabkan orang tidak sabar untuk kembali bekerja keesokan harinya. 2) Menanamkan kepemimpinan bertanggung jawab berarti melibatkan semua orang dalam organisasi yang membutuhkan lingkungan, dorongan bukan pengawasan dan bukan hukuman.3) Mendorong pengelompokan multi disiplin yang terdiri dari disiplin, pengalaman dan budaya yang berbeda untuk menggalang kinerja tinggi dalam situasi kelompok. 4) Galang persekutuan organis dengan

mengembangkan etika kerjasama kelompok untuk menciptakan nilai/kepercayaan, saling menghormati, perilaku sinergis, hubungan win-win yang tulus. 5) Mempromosikan jaringan pengetahuan untuk menghimpun dan mengelola pengetahuan sebagai asset strategis dalam suatu struktur pengelolaan pengetahuan formal. 6) Galang pencarian global dengan mencari ide, pengalaman dan inovasi secara internal dan eksternal bahkan diseluruh dunia untuk pemecahan masalah dan pengambilan keputusan. 7) Rangkullah perubahan dengan tekad dari semua anggota organisasi untuk berubah dalam meng-internalisasi apa yang dipelajari, menyambut dan mengejar agenda perubahan serta siap menghadapi resiko.

Dalam era demokratisasi, Frances Hesselbein mengurai tentang figure/sosok pemimpin dalam organisasi masa datang bahwa: “Pemimpin masa datang bekerja dalam struktur manajemen yang cair dan fleksibel, organisasi harus berfokus pada misi berlandaskan nilai dan didorong oleh demografi ; belajar untuk memimpin manusia dan tidak menahan mereka; manajemen adalah alat dan bukan tujuan; kepengikutan (followership) adalah kepercayaan. Perubahan dapat dikelola dengan dimensi kemanusiaan dimulai dimana kita berada menggunakan apa yang kita miliki dan bertindak sesuai dengan kemampuan. Dengan teori demokrasi dan kepemimpinan diatas, salah satu hal yang penting di era otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah legitimasi kepemimpinan pemerintahan. Hal ini diperlukan dalam rangka hubungan antara pimpinan dengan masyarakat, dan hubungan antara pimpinan dengan lembaga formal. Kontruksi legitimasi disiapkan dan diarahkan untuk membangun kepercayaan

antar elemen masyarakat dan antara pemerintah dengan masyarakat melalui suatu instrumen konstruksi legitimasi kepemimpinan demokratis, yang dapat memperkuat arah dan tujuan meningkatkan pelayanan pada masyarakat

2.9 Konsep Operasional

Untuk mempermudah peneliti dalam memahami konsep-konsep yang di gunakan, penulis mengoperasionalkan konsep yang di gunakan, yaitu :

1. Evaluasi adalah kegiatan menilai, mencari terobosan baru untuk penyempurnaan. Evaluasi sekaligus sebuah proses analisis yang menekankan pada penciptaan premis-premis nilai yang memberikan penilaian terhadap kinerja sebuah program, kebijakan dan atau sebuah kegiatan.
2. Peraturan daerah sebagai produk hukum pemerintah daerah harus dapat mengakomodir semua permasalahan dan memiliki tujuan untuk menyelesaikan masalah sosial yang dihadapi. Selanjutnya perumusan itu tidak hanya sampai pada tahap formulasi saja tetapi pada tahap implementasi yang membuat peraturan daerah dinilai sesuai dengan apa yang diharapkan. Peraturan daerah yang baik adalah peraturan daerah yang sifatnya visioner, fungsinya misioner, sepanjang proses dan siklusnya aspirasi stakeholders diakomodasikan, kajian akademiknya. Pengertian Retribusi daerah merupakan salah satu PAD yang diharapkan menjadi salah satu sumber pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah untuk meningkatkan dan pemeratakan kesejahteraan masyarakat.

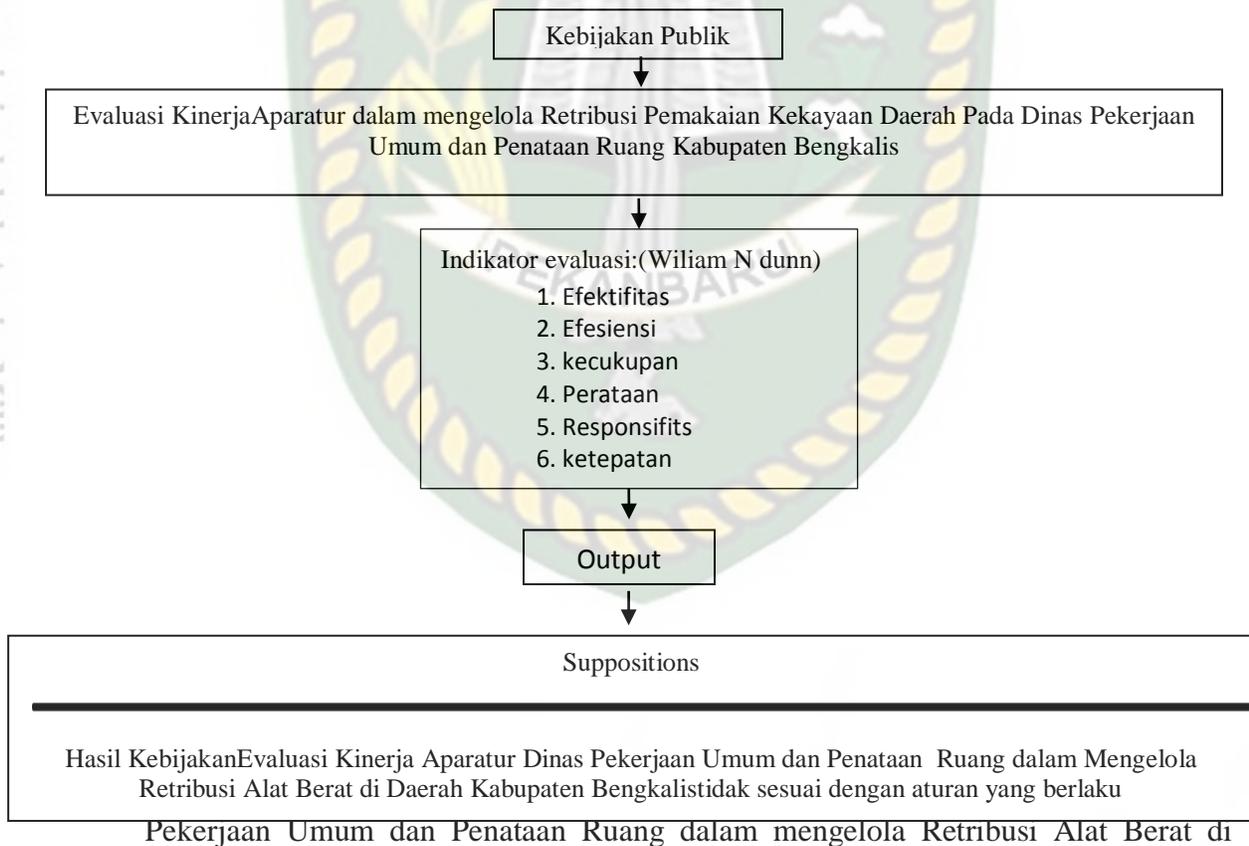
3. Efektivitas berasal dari kata efektif yang mengandung pengertian dicapainya keberhasilan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Efektivitas disebut juga hasil guna. Efektivitas selalu terkait dengan hubungan antara hasil yang diharapkan dengan hasil yang sesungguhnya dicapai.
4. Efektivitas dan efisiensi sangatlah berhubungan. Apabila kita berbicara tentang efisiensi bilamana kita membayangkan hal penggunaan sumber daya (*resources*) kita secara optimum untuk mencapai suatu tujuan tertentu.
5. Kecukupan dalam kebijakan publik dapat dikatakan tujuan yang telah dicapai sudah dirasakan mencukupi dalam berbagai hal. William N. Dunn mengemukakan bahwa kecukupan (*adequacy*) berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektivitas memuaskan kebutuhan, nilai, atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah.
6. Perataan dalam kebijakan publik dapat dikatakan mempunyai arti dengan keadilan yang diberikan dan diperoleh sasaran kebijakan publik. William N. Dunn menyatakan bahwa kriteria kesamaan (*equity*) erat berhubungan dengan rasionalitas legal dan sosial dan menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat.
7. Responsivitas dalam kebijakan publik dapat diartikan sebagai respon dari suatu aktivitas. Yang berarti tanggapan sasaran kebijakan publik atas penerapan suatu kebijakan. Menurut William N. Dunn menyatakan bahwa responsivitas (*responsiveness*) berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat

memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu.

8. Ketepatan merujuk pada nilai atau harga dari tujuan program dan pada kuatnya asumsi yang melandasi tujuan-tujuan tersebut.

2.10. Kerangka Pemikiran

Bagan 2.2. Kerangka Pikir



Daerah Kabupaten Bengkalis, sehingga dilahirkan indikator penelitian dengan penjabaran sebagai berikut:

Tabel II.1Operasional Variabel

Konsep	Operasionalisasi Variabel	Indikator	Item Penilaian
1	2	3	4
<p>Evaluasi (Wiliam N Dunn)</p> <p>Evaluasi adalah kegiatan menilai, mencari terobosan baru untuk penyempurnaan. Evaluasi sekaligus sebuah proses analisis yang menekankan pada penciptaan premis-premis nilai yang memberikan penilaian terhadap kinerja sebuah program, kebijakan dan atau sebuahkegiatan.</p>	<p>Kinerja Aparatur Dinas Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang dalam mengelola Retribusi Alat Berat di Daerah Kabupaten Bengkalis</p>	<p>1. Efektifitas</p> <p>2. Efesiensi</p> <p>3. kecukupan</p> <p>4. Perataan</p> <p>5. Responsivitas</p> <p>6. Ketepatan</p>	<p>1. Kejelasan Tujuan</p> <p>2. Strategi Pencapaian Tujuan</p> <p>1. Perencanaan anggaran</p> <p>2. Rasionalisasi pembiayaan</p> <p>1. Penyiapan aturan</p> <p>2. Penyiapan sarana prasana</p> <p>1. Kesesuaian Kebijakan dengan Pelaksanaan</p> <p>2. Faktor-faktor yang mempengaruhi capaian Kebijakan</p> <p>1. Cepat tanggap personil</p> <p>2. Pemahaman Tugas dan Fungsi</p> <p>1. Pengambilan keputusan</p> <p>2. Penerapan Kebijakan sesuai aturan</p>



Dokumen ini adalah Arsip Milik :

Perpustakaan Universitas Islam Riau