

BAB II

STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PEMIKIRAN

A. Studi Kepustakaan

1. Konsep Pemerintahan

Sebagai kerangka acuan berfikir dalam memecahkan masalah pokok yang diajukan dalam penelitian ini penulis akan memaparkan konsep-konsep atau teori-teori yang relevansinya untuk mendukung pemecahan masalah yang dikemukakan diatas. Untuk memperjelas konsep pada penelitian ini, maka penulis merangkaikan beberapa pendapat ahli sesuai dengan tujuan penelitian yang akan disandingkan pada permasalahan untuk memperoleh hasil yang baik.

Bersamaan dengan munculnya Negara sebagai organisasi terbesar yang relatif awet dan pokok dalam kehidupan bermasyarakat, maka pemerintahan mutlak harus membarenginya. Yaitu munculnya keberadaan dua kelompok yang memerintah disatu pihak yang memerintah dipihak lain. Hubungan-hubungan antara yang memerintah dan diperintah itulah yang menjadi obyek pemerintahan, karena dalam hubungan-hubungan tersebut akan ditemui berbagai peristiwa dan gejala pemerintahan.

Pada umumnya gejala dan peristiwa tersebut tidak terjadi satu kali, tetapi karena berbagai jenis peristiwa dan gejala pemerintahan tersebut beranekaragam temponya, maka dibedakan menjadi peristiwa pemerintahan sekali lalu dengan peristiwa pemerintahan berulangkali. (Pertiwi, 2017).

Sebagai contoh, pemilihan pimpinan adalah termasuk peristiwa berulang kali karena sering diselenggarakan, sedangkan pembentukan suatu Negara dapat dikategorikan peristiwa pemerintah sekali lalu karena jarang terjadi.

Didalam undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah ditegaskan, dalam pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah dan dengan pemerintah daerah lainnya. Hubungan tersebut meliputi hubungan kewenangan, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.

Salah satu tujuan dari pemberian otonomi daerah adalah untuk meningkatkan pembangunan daerah yang bersangkutan agar dalam melaksanakan kegiatan tersebut daerah tidak terlalu tergantung pada pemerintahan pusat. Dalam menyelenggarakan pemerintah dan pelaksanaan pembangunan sangat diperlukan dana agar tujuan dari otomomi daerah tersebut tercapai.

Pelaksanaan otonomi menurut undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah dinyatakan bahwa pemberian wewenang otonom kepala daerah kabupaten dan kota didasarkan azas desentralisasi saja dalam wujud otonom luas, nyata dan bertanggung jawab. kewenangan otonom luas itu adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali dibidang politik, luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan piscal, agama serta

kewenangan dibidang lainnya yang akan ditetapkan dengan peraturan pemerintahan. Disamping itu juga keleluasaan otonomi mencakup pula wewenang yang utuh dan bulat dalam menyelenggarakan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi.

Secara etimologis, pemerintahan berasal dari bahasa Yunani “kubernan” atau nahkoda kapal, artinya menetapkan kedepan lalu “memerintah” bearti melihat kedepan, menentukan berbagai kebijakan yang akan diselenggarakan untuk mencapai tujuan Negara maupun tujuan masyarakat, memperkirakan arah perkembangan masyarakat pada masa yang akan datang dan mempersiapkan langkah-langkah kebijakan untuk menyongsong perkembangan masyarakat, serta mengelolah dan mengarahkan masyarakat ketujuan yang telah ditetapkan dalam Supriyanto (2009:21).

Dalam Syafiie (2007:4) secara etimologi, pemerintahan dapat diartikan sebagai berikut dibawah ini :

1. Perintah bearti melakukan pekerjaan menyuruh, yang bearti didalamnya terdapat dua pihak yaitu yang memerintah yang memiliki wewenang dan yang diperintah memiliki kepatuhan akan keharusan.
2. Setelah ditambah awalan “pe” menjadi pemerintah, yang bearti badan yang melakukan kekuasaan memerintah.
3. Setelah ditambah lagi akhiran “an” menjadi pemerintahan, bearti perbuatan, cara, hal atau urusan dari badan yang memerintah tersebut.

Pemerintah adalah gejala yang kompleks dan berkembang setua dunia ini. ini menjadi bermakna ketika mampu member arti seluas-luasnya bagi kemaslahatan banyak orang. Kondisi ini mensyaratkan agar pemerintahan dapat berkembang sebagai cara pengelolaan kehidupan bersama yang bermanfaat dan

dapat diterima secara universal melalui distribusi nilai secara wajar dan merata. Dengan pemahaman itu, maka keterlibatan segenap masyarakat sebagai pemetik mafaat dalam segala proses pemerintahan diharapkan mampu melahirkan kesejahteraan yang dapat dinikmati oleh setiap orang. Tanpa itu, pemerintahan lebih terlihat sebagai gejala sebaliknya yakni dapat menimbulkan dampak buruk dan penderitaan dimana-mana.

Pemerintahan merupakan suatu fenomena awal yang perkembangannya selalu berkaitan dengan hubungan antara yang memerintah dan yang diperintah. Ungkapan yang sederhana ini ternyata didalam prakteknya merupakan suatu pemahaman yang rumit dan memiliki pengaruh yang begitu besar dalam tatanan kehidupan pemerintahan Negara pada dewasa ini.

Tujuan utama dibentuknya pemerintahan adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban, dimana masyarakat dapat menjalani kehidupan secara wajar. Pemerintah modern, pada hakikatnya adalah pelayanan kepada masyarakat, pemerintah diadakan bukan untuk melayani dirinya sendiri, namun untuk melayani masyarakat, menciptakan kondisi yang memungkinkan masyarakat mengembangkan diri dan kemampuannya demi mencapai tujuan bersama.

Menurut Ryaas Rasyid (2000:13), bahwa fungsi utama pemerintah adalah :

1. Menjamin keamanan Negara dari segala kemungkinan serangan dari luar dan menjaga agar tidak terjadi pemberontakan dari dalam.

2. Memelihara ketertiban dengan mencegah terjadinya gontokan antar warga masyarakat sehingga perubahan yang terjadi dapat berlangsung secara damai.
3. Menjamin dilaksanakannya keadilan dalam masyarakat.
4. Melakukan pekerjaan umum dan memberikan pelayanan dalam bidang yang tidak mungkin dilakukan oleh lembaga non pemerintah.
5. Melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.
6. Menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat.
7. Menerapkan kebijakan pemeliharaan sumberdaya alam dan lingkungan hidup.

Dari berbagai fungsi yang ada diatas, sebenarnya dapat dikelompokkan kedalam fungsi pelayanan, pemberdayaan, dan pembangunan. Untuk melaksanakan ketiga fungsi tersebut dibutuhkan pemerintahan yang kuat. Pelayanan akan menghasilkan keadilan dalam masyarakat, pemberdayaan akan mendorong kemandirian masyarakat dan pembangunan akan mewujudkan kemakmuran, yang semuanya menjadi tujuan sekaligus misi pemerintah ditengah masyarakat.

Dalam Awang dan Wijaya (2012:6) istilah pemerintah dan pemerintahan mengandung perbedaan arti. Pemerintahan menyangkut tugas dan wewenang, sedangkan pemerintah merupakan organ yang menyelenggarakan tugas dan wewenang tersebut. yang dimaksud dengan tugas adalah segala kegiatan yang dilakukan untuk mencapai tujuan dan bersifat statis, sedangkan tugas-tugas bersifat dinamis. Seseorang melaksanakan tugas harus mempunyai kewenangan yakni hak untuk melaksanakan tugas.

Menurut Soemendar (dalam Syafie, 2007:32), sebagai badan yang penting (*the important body*) dalam rangka pemerintahannya, pemerintah mesti

memperhatikan pula ketentraman dan ketertiban umum, tuntutan dan harapan serta pendapat rakyat, kebutuhan dan kepentingan masyarakat, pengaruh-pengaruh lingkungan, pengaturan-pengaturan, komunikasi, peran serta seluruh lapisan masyarakat dan legitimasi.

Namun, menurut Apeldore dalam Supriyanto (2009:22-23) “pemerintah” sekurang-kurangnya memiliki tiga pengertian seperti yang dicatat Utrech sebagai berikut :

- a. Pemerintah sebagai gabungan semua badan kenegaraan yang berkuasa dalam memerintah arti kata luas. jadi, yang meliputi badan-badan legislatif, eksekutif dan yudikatif. pemerintah dalam pengertian ini disebut penguasa.
- b. Pemerintah sebagai badan kenegaraan tertinggi yang berkuasa memerintah diwilayah suatu Negara. Dalam hal ini presiden, perdana menteri dan lain-lain.
- c. Pemerintah sebagai organ eksekutif, dalam arti kepala Negara bersama-sama dengan menteri-menterinya.

Pemerintah sebagai suatu aktivitas, proses dan institusi yang terbentuk atas dasar kesepakatan warga Negara adalah pencerminan dari harapan, kebutuhan, dan keinginan warga Negara untuk mewujudkan hidup bersama yang tertib dan maju, agar setiap orang dapat menjalani kehidupannya secara nyaman dan wajar. Pemerintahan dalam konteks hidup bersama setiap individu diharapkan membantu mereka mewujudkan keberhasilan dan kebahagiaan dalam hidup mereka, apapun nilai dan kriteria yang mereka gunakan. Sedangkan secara teoritis dan filosofis, keberadaan suatu pemerintahan sebagai suatu realita hidup manusia telah dipahami dengan perspektif dan pandangan.

Lebih lanjut, pemerintahan dapat ditinjau dari tiga aspek yaitu kegiatan (dinamika), segi struktural fungsional, dan dari segi tugas dan kewenangan (fungsional).

Pertama apabila tujuan dari segi dinamika, pemerintahan berarti segala kegiatan atau usaha yang terorganisasikan, bersumber pada kedaulatan dan berdasarkan pada dasar Negara, mengenai rakyat dan wilayah Negara itu demi tercapainya tujuan Negara. Kedua, dari segi struktur fungsional, pemerintahan berarti seperangkat fungsi Negara, yang satu sama lain saling berhubungan secara fungsional, dan melaksanakan fungsinya atas dasar-dasar tertentu demi tercapainya tujuan Negara. Sedangkan ketiga, dari segi tugas kewenangan Negara maka pemerintah berarti seluruh tugas dan kewenangan Negara.

Menurut ketiga batasan diatas dapatlah disimpulkan bahwa pemerintahan merupakan segala kegiatan yang berkaitan dengan tugas dan kewenangan Negara (fungsi Negara), yang melaksanakan tugas dan kewenangan Negara adalah pemerintah.

Sehubungan dengan pengertian pemerintahan sebagai kegiatan yang berkenaan dengan fungsi Negara maka perlu dikemukakan pengertian pemerintahan dalam arti luas dan sempit. Dalam arti luas pemerintahan berarti seluruh Negara, seperti legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Sedangkan pemerintahan dalam arti sempit adalah meliputi fungsi eksekutif saja. Begitu pula dengan pengertian pemerintah dalam arti luas yang berarti segala kegiatan badan-badan publik yang meliputi kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif

dalam usaha mencapai tujuan Negara. Sedangkan pemerintahan dalam arti sempit adalah segala kegiatan badan-badan public hanya meliputi kekuasaan eksekutif saja. (Pertiwi, 2017).

Menurut U. Rosenthal (dalam Syafiie, 2009:21), *Debestuurswetenschap de wetenschap die zich uitsluitend bezighoudt met de studie van interneen externe werking van structuren en processen* (Maksudnya, ilmu pemerintahan adalah ilmu yang menggeluti studi tentang penunjukan cara kerja kedalam dan kedalam struktur dan proses pemerintahan umum).

Selanjutnya menurut Syafiie (2009:21), Pemerintah adalah suatu ilmu dan seni. dikatakan sebagai seni karena banyak pemimpin pemerintahan yang tanpa pendidikan pemerintahan, mampu berkiat serta dengan kharismatik menjalankan roda pemerintahan. Sedangkan dikatakan sebagai suatu disiplin ilmu pengetahuan, adalah karena memiliki syarat-syaratnya yaitu dapat dipelajari dan diajarkan, memiliki objek baik objek material maupun forma, bersifat universal, sistematis serta spesifik (khas).

Menurut Budiardjo (2003:21) mengemukakan pemerintahan adalah segala kegiatan yang terorganisir yang bersumber kepada kedaulatan rakyat dan kemerdekaan, berlandasan atas Negara , rakyat atau penduduk dan wilayah suatu Negara memiliki tujuan untuk mewujudkan Negara berdasarkan konsep dasar Negara tersebut.

Jadi pemerintahan dalam hubungan ini adalah suatu badan atau organisasi yang memproduksi alat-alat pemenuhan kebutuhan masyarakat

melalui fungsi yang hakiki yaitu pelayanan, pemberdayaan, dan pembangunan. Dengan hal inilah dapat kita lihat bahwa eratnya hubungan pemerintah dengan masyarakat.

2. Konsep Fungsi dan Tugas Lurah

Menurut kamus besar bahasa Indonesia (1989:245), mendefinisikan fungsi yaitu :

- a. Jabatan (pekerjaan) yang dilakukan.
- b. Kegunaan sesuatu hal.

Dari kedua definisi di atas dapat disimpulkan bahwa fungsi memiliki arti yaitu segala pekerjaan dan pola perilaku yang diharapkan dari seseorang dalam manajemen dan ditentukan berdasarkan status yang ada padanya.

Sedangkan menurut Ndraha (2005:57) ada dua definisi mengenai fungsi yaitu :

1. Definisi pertama, fungsi adalah apa saja kegiatan pemerintah. Jadi pemerintahan adalah kegiatan pemerintah, pemerintah dianggap *given*, dan kegiatannya itulah pemerintahan. Definisi ini dianut oleh birokrasi Indonesia. di dalam susunan dan tata kerja organisasi tugas pokok dulu baru fungsi.
2. Menurut definisi yang kedua, fungsi menunjukkan maksud yang menjadi dasar atau alasan pengadaan (adanya) lembaga yang disebut pemerintah sebagai alat yang dianggap tepat untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Adapun tugas Lurah dalam peraturan pemerintah Nomor 73 tahun 2005 tentang kelurahan yaitu dalam pasal 4 ditegaskan bahwa tugas pokok Lurah adalah :

- a. Menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat
- b. Melaksanakan urusan pemerintahan yang dilimpahkan Bupati/Walikota.
- c. Melaksanakan urusan pemerintahan sesuai dengan kebutuhan kelurahan dengan memperhatikan prinsip efisiensi dan peningkatan akuntabilitas.

Selanjutnya dalam pasal 5 peraturan pemerintah nomor 73 tahun 2005 tentang kelurahan menjelaskan dalam melaksanakan tugas pokok sebagaimana dimaksud dalam pasal 4, Lurah mempunyai tugas yaitu sebagai berikut :

- a. Pelaksanaan kegiatan pemerintahan kelurahan
- b. Pemberdayaan masyarakat
- c. Pelayanan masyarakat
- d. Penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum
- e. Pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum
- f. Pembinaan lembaga kemasyarakatan

3. Perubahan Kedudukan Kelurahan

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, pengertian tentang pemerintahan daerah yakni; Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Pengertian pemerintah daerah terdiri dari; Kepala Daerah dan Perangkat Daerah. Unsur Perangkat Daerah Provinsi terdiri dari;

1. Sekretariat Daerah
2. Sekretariat DPRD
3. Inspektorat Daerah
4. Dinas Daerah
5. Perangkat Daerah.

Sedangkan unsur Perangkat Daerah untuk pemerintah daerah Kabupaten/Kota terdiri dari;

1. Sekretariat Daerah
2. Sekretariat DPRD
3. Inspektorat Daerah
4. Dinas Daerah

5. Badan Daerah
6. Kecamatan (Kelurahan sebelumnya sebagai perangkat daerah pada saat ini dari perangkat daerah menjadi perangkat kecamatan).

Sehubungan dengan hal tersebut, maka menurut Rahyunir Rauf (2016;145), bahwa;

Terkait dengan unsur perangkat daerah dapat dinyatakan hal-hal sebagai berikut :

1. Perangkat Daerah terdiri dari dua bentuk, yakni perangkat daerah provinsi dan perangkat daerah kabupaten/kota, baik yang diatur UU Nomor 23 Tahun 2014 maupun yang diatur pada UU Nomor 32 Tahun 2004.
2. Pada UU Nomor 23 Tahun 2014 dinyatakan bahwa unsur perangkat daerah provinsi terdiri dari 5 (lima) unsur yang terdiri dari sekretariat daerah, sekretariat DPRD, Inspektorat, Dinas Daerah, dan Badan Daerah. Sedangkan pada UU Nomor 32 Tahun 2004 perangkat daerah provinsi hanya terdiri dari 4 (empat) unsur, yakni; Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Dinas Daerah dan Lembaga Teknis Daerah. Sedangkan unsur perangkat daerah kabupaten/kota pada UU Nomor 23 Tahun 2014 terdiri dari dari 6 (enam) unsur, yakni sekretariat daerah, sekretariat DPRD, Inspektorat, Dinas Daerah, Badan Daerah dan Kecamatan.
3. Pada UU Nomor 23 Tahun 2014, Kelurahan tidak termasuk sebagai perangkat daerah kabupaten/kota, akan tetapi Kelurahan berubah menjadi perangkat kecamatan.

Berdasarkan uraian diatas, maka dapat diketahui bahwa secara institusi kecamatan merupakan bagian dari perangkat daerah, dan kelurahan merupakan bagian dari perangkat kecamatan, Kecamatan menurut Sadu Wasistiono, dkk. (2009;1), yakni;

Salah satu entitas pemerintahan yang memberikan pelayanan langsung maupun tidak langsung kepada masyarakat adalah kecamatan. Sebagai sub sistem pemerintahan di Indonesia, kecamatan mempunyai kedudukan strategis dan memainkan peranan fungsional dalam pelayanan dan administrasi pemerintahan, pembangunan, serta kemasyarakatan.

Menurut Rahyunir Rauf (2016;5) bahwa; Camat merupakan bagian dari perangkat daerah diberikan kewenangan untuk mengkoordinir penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan, yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dari Bupati/Walikota dalam menangani sebagian urusan otonomi daerah, dan juga dalam rangka penyelenggaraan tugas umum pemerintahan.

Sedangkan Kecamatan berdasarkan pasal 1 point (24) UU Nomor 23 Tahun 2014, adalah sebagai berikut; “Kecamatan atau yang disebut dengan nama lain adalah bagian wilayah dari daerah kabupaten/kota yang dipimpin oleh seorang Camat.”

Berdasarkan amanah dari UU Nomor 23 Tahun 2014 tersebut di atas, maka dapat diketahui bahwa Kelurahan yang dahulunya merupakan perangkat daerah, sedangkan pada saat ini menjadi perangkat kecamatan. Kelurahan menurut Pasal 229 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah; “kelurahan dipimpin oleh seorang Kepala Kelurahan yang disebut Lurah selaku perangkat kecamatan dan bertanggungjawab kepada Camat.

Seperti telah dinyatakan di atas, bahwa kecamatan merupakan bagian dari perangkat daerah, oleh karena itu kecamatan memiliki struktur organisasi tersendiri. Menurut Miftah Thoha (2014;3-4), bahwa; “Secara keseluruhan kebijakan penataan kelembagaan organisasi pemerintah pusat masih mengikuti cara-cara yang ditetapkan oleh pemerintah orde sebelumnya. Cuma bedanya

jaman Orde Baru agak dihemat strukturnya, sekarang ini serba besar dan memakan biaya dana anggaran.”

Kelurahan merupakan bagian dari perangkat kecamatan, oleh karena itu kelurahan dibentuk dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berpedoman pada peraturan pemerintah. Lurah diangkat oleh Bupati/Walikota atas usul sekretaris daerah dari perangkat daerah pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan tugas Lurah berdasarkan pasal 229 ayat (4) UU Nomor 23 Tahun 2014, adalah sebagai berikut;

1. Melaksanakan kegiatan pemerintahan kelurahan;
2. Melakukan pemberdayaan masyarakat;
3. Melaksanakan pelayanan masyarakat;
4. Memelihara ketentraman dan ketertiban umum;
5. Memelihara prasarana dan fasilitas pelayanan umum;
6. Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Camat; dan
7. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan pasal diatas, maka secara umum dapat dinyatakan bahwa tugas Lurah adalah; Melaksanakan kegiatan pemerintahan kelurahan, melakukan kegiatan pemberdayaan masyarakat, melaksanakan pelayanan terhadap masyarakat, ikut memelihara ketentraman dan ketertiban umum, ikut serta dalam memelihara prasarana dan fasilitas pelayanan umum, melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Camat dan melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Oleh karena itu, dengan terjadinya perubahan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, dari UU Nomor 32 tahun 2004 menjadi UU Nomor 23

Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka juga terjadi perubahan kedudukan Kelurahan dari perangkat daerah menjadi perangkat kecamatan.

4. Konsep Pembinaan

Dalam pasal 23 peraturan pemerintah nomor 73 tahun 2005 tentang kelurahan menjelaskan :

1. Pembinaan umum menyelenggarakan pemerintahan kelurahan dan lembaga kemasyarakatan dilakukan oleh pemerintah dan pemerintah provinsi.
2. Pembinaan teknis dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan kelurahan dan lembaga kemasyarakatan dilakukan oleh kabupaten/kota dan camat.

Selanjutnya dalam pasal 24 peraturan pemerintah nomor 73 tahun 2005 tentang kelurahan menjelaskan pembinaan pemerintah sebagaimana dimaksud dalam pasal 23 ayat (1) meliputi :

- a. Memberikan pedoman standar pelaksanaan urusan pemerintahan kelurahan;
- b. Memberikan pedoman umum administrasi, tata naskah dinas, dan pelaporan;
- c. Memberikan pedoman tentang bantuan pembiayaan dari pemerintah, pemerintah provinsi dan kabupaten/kota kepada kelurahan;
- d. Memberikan pedoman dan standar tata jabatan, pakaian dinas, dan atribut bagi lurah dan perangkat kelurahan;
- e. Memberikan pedoman pendidikan dan pelatihan;
- f. Memberikan bimbingan, supervisi dan konsultasi pelaksanaan pemerintahan kelurahan dan pemberdayaan masyarakat;
- g. Memberikan penghargaan atas prestasi yang dilaksanakan dalam pemerintahan kelurahan;
- h. Melakukan pendidikan dan pelatihan tertentu kepada aparatur pemerintahan daerah yang bertugas membina pemerintahan kelurahan;
- i. Memberikan sanksi atas penyimpangan yang dilakukan oleh lurah dan perangkat kelurahan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan;
- j. Melakukan upaya-upaya percepatan atau akselerasi pembangunan kelurahan;

k. Pembinaan lainnya yang diperlukan.

Pasal 25 peraturan Pemerintah nomor 73 tahun 2005 tentang kelurahan menjelaskan pembinaan pemerintah provinsi sebagaimana dimaksud dalam pasal 23 ayat (1) meliputi :

- a. Menetapkan bantuan keuangan dari pemerintah provinsi;
- b. Memfasilitasi penyusunan peraturan daerah kabupaten/kota;
- c. Melakukan pengawasan peraturan daerah kabupaten/kota;
- d. Memfasilitasi keberadaan kesatuan masyarakat hukum adat, nilai adat istiadat, lembaga adat serta hak-hak tradisionalnya dalam pelaksanaan pemerintahan kelurahan;
- e. Memfasilitasi pelaksanaan pedoman administrasi, tata naskah dinas dan pelaporan;
- f. Melaksanakan pendidikan dan pelatihan tertentu skala provinsi;
- g. Memberikan penghargaan atas prestasi penyelenggaraan pemerintahan kelurahan tingkat provinsi;
- h. Melakukan upaya-upaya percepatan atau akselerasi pembangunan perkotaan skala provinsi;

Pasal 26 peraturan pemerintah nomor 73 tahun 2005 tentang kelurahan menjelaskan pembinaan teknis dan pengawasan pemerintah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam pasal 23 ayat (2) meliputi :

- a. Menetapkan pelimpahan tugas bupati/walikota kepada lurah;
- b. Memberikan pedoman administrasi, tata naskah dinas dan pelaporan;
- c. Menetapkan alokasi dana dari APBD;
- d. Mengawasi pengelolaan keuangan kelurahan dan penyalahgunaan aset daerah yang dikelola oleh kelurahan;
- e. Melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan kelurahan;
- f. Memfasilitasi keberadaan kesatuan masyarakat hukum adat, nilai adat istiadat, lembaga adat beserta hak-hak tradisionalnya dalam pelaksanaan pemerintahan kelurahan;
- g. Meyelenggarakan pendidikan dan pelatihan bagi lurah, perangkat kelurahan dan lembaga kemasyarakatan;
- h. Menetapkan pakaian dan atribut lainnya bagi lurah dan perangkat kelurahan;

- i. Memberikan penghargaan atas prestasi yang dilaksanakan dalam penyelenggaraan pemerintah kelurahan;
- j. Melakukan upaya-upaya percepatan atau akselerasi pembangunan perkotaan;

Selain daripada itu, salah satu tugas dan fungsi lurah adalah melakukan pembinaan lembaga kemasyarakatan.

Konsep pembinaan dapat juga dimaksud untuk mencapai tujuan organisasi seperti didefinisikan oleh Karyadi dalam Thoha (2011:14) pembinaan adalah kekuatan yang memimpin, membina dan mengarahkan suatu organisasi dalam usaha untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan terlebih dahulu untuk tercapainya hasil kerja yang baik diperlukan beberapa ketentuan yaitu :

- a. Adanya bimbingan dari atasan;
- b. Pemberian motivasi dari atasan kepada bawahan;
- c. Adanya kesempatan untuk pengembangan karir dalam hal ini adalah pemberian pendidikan dan pelatihan kerja;
- d. Memberikan penghargaan.

Selanjutnya Ndraha (2001:166) mengatakan bahwa pembinaan lembaga masyarakat berarti usaha-usaha yang dapat dilakukan dalam rangka pranata atau lembaga masyarakat, pengarahan tingkah laku masyarakat dan pengisian mental anggota masyarakat dengan budaya nasional.

Selanjutnya, menurut pendapat Santoso S (1995:52) yang mengungkapkan beberapa cara yang dilakukan dalam pembinaan adalah sebagai berikut:

1. Memberikan Pengarahan
2. Pemberian Bimbingan

3. Memberikan Pendidikan dan pelatihan
4. Instruksi-instruksi, dan
5. Literatur/buku petunjuk.

Dari hal tersebut maka dapat diketahui dan disimpulkan bahwa tujuan membina dan suasana hubungan kerjasama menghendaki suatu pandangan pengelolaan yang tidak hanya mengakui nilai seorang individu sebagai manusia.

Jadi dari uraian diatas dapat diketahui bahwa tujuan pembinaan menurut Sedarmayanti (2001:16) adalah sebagai berikut :

- a. Diarahkan untuk mejamin penyelenggaraan tugas-tugas pemerintah dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna;
- b. Untuk meningkatkan mutu dan keterampilan serta memupuk kegairahan bekerja
- c. Diarahkan untuk terwujudnya suatu komposisi pegawai
- d. Diarahkan untuk terwujudnya pegawai-pegawai yang setia dan taat kepada pancasila. UUD 1945 dan Negara
- e. Ditujukan untuk terwujudnya suatu iklim kerja yang serasi
- f. Diarahkan kepada penyaluran, penyebaran dan pemanfaatan pegawai
- g. Diarahkan pada pembinaan sistem karir dan pembinaan prestasi pegawai

Selanjutnya Wicaksono (2006:223) menyatakan pembinaan dapat diartikan sebagai upaya memelihara membawa suatu keadaan yang seharusnya terjadi atau menjaga keadaan sebagaimana mestinya. Poerwadarmita (1985:35) mengatatakan pembinaan adalah suatu usaha, tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara berdaya guna berhasil guna untuk memperoleh hasil yang lebih baik.

Apalagi jika dilihat dari birokrasi pemerintahan yang sedang berjalan, pemerintahan daerah dituntut untuk menata kembali format organisasi

pemerintah dan aktivitasnya. selama ini pemerintah yang dijalankan lemah. oleh karena itu substantif, Rasyid (1996:48) membagi tugas pokok pemerintahan dalam 3 (tiga) fungsi pokok yaitu :

- a. Pelayanan (*service*)
- b. Pemberdayaan (*empowerment*)
- c. Pembangunan (*development*)

5. Konsep Pemberdayaan Masyarakat

Pemberdayaan adalah upaya memberdayakan (mengembangkan klien dari keadaan tidak atau kurang berdaya menjadi mempunyai daya) guna mencapai kehidupan lebih baik. Jadi pemberdayaan masyarakat adalah upaya mengembangkan masyarakat dari keadaan kurang atau tidak berdaya menjadi punya daya dengan tujuan agar masyarakat tersebut dapat memperoleh kehidupan yang lebih baik.

Pemberdayaan merupakan suatu bentuk upaya memberikan kekuatan, kemampuan, keterampilan, pengetahuan dan berbagi bentuk inovasi kreatif sesuai dengan kondisi yang secara potensial dimiliki. Disamping itu secara bertahap masyarakat juga didorong untuk meningkatkan kapasitas dirinya untuk mengambil peran yang sejajar dengan mereka yang lebih berdaya melalui proses penyadaran.

Selanjutnya, sebagaimana dijelaskan oleh Ndraha (2005:67) meskipun sangat dekat dengan pendekatan kybernologi sebagai ilmu yang berawal dari manusia dan berakhir pula pada manusia, tetapi dilihat dari sudut pandang metodologi dan paskis adalah mustahil mengukur konsep abstrak definisi

diatas. Maka diperlukan upaya untuk mengembangkan konsep merancang strategi kebijakan pemberdayaan masyarakat kedepan, anantara lain :

1. Mempelajari sejarah terbentuknya konsep pemberdayaan.
2. Mempelajari konsep dan teori pemberdayaan masyarakat sebagai bagian kybernologi.
3. Mengidentifikasi bidang-bidang pemberdayaan dan tujuan pemberdayaan tiap bidang yang bersangkutan sekaligus defenisinya masing-masing.
4. Mempelajari proses pemberdayaan yaitu input, throughput, output, outcome dan feedbacknya.
5. Mempelajari metedologi pemberdayaan masyarakat.
6. Mempelajari kebijakan pemberdayaan masyarakat, khususnya community development dengan strategi implementasinya.
7. Menghidupkan kembali community development sebagai sebuah body of knowledge, sebuah bahan pembelajaran, sebuah metedologi, kebijakan dan program.

Konsep pemberdayaan pada hakikatnya dapat dipandang sebagai upaya untuk mewujudkan keberdayaan, yaitu kemampuan dalam kemandirian. Istilah pemberdayaan dalam bahasa inggrisnya “empowerment” terjemahan secara harfiah yaitu “pemberkuasaan” atau juga “pemberdayaan” diartikan sebagai memberikan atau meningkatkan kekuasaan (power) keberdayaan kepada masyarakat yang lemah (Awang, 2010:45).

Lebih lanjut, Stewart (dalam Awang, 2010:46) menyatakan :

- a. Pemberdayaan dapat meningkatkan pelayanan kepada masyarakat
- b. Pemberdayaan juga memberikan kepada staf rasa berprestasi yang lebih besar sehingga meningkatkan motivasi
- c. Pemberdayaan juga memberikan manfaat-manfaat besar bagi organisasi dimana salah satunya adalah bertambahnya efektivitas organisasi

Menurut Wasistiono (2003:60) pemberdayaan masyarakat dapat dilakukan dengan berbagai cara antara lain :

- a. Memberikan kebebasan yang lebih luas untuk mengambil tindakan-tindakan tertentu.
- b. Memberikan kesempatan yang lebih besar untuk melakukan sesuatu.
- c. Memberikan akses yang lebih luas, baik berupa akses kepada pengambilan keputusan, akses dukungan pembiayaan maupun akses-akses lainnya yang diperlukan untuk membangun kemandirian.
- d. Membangun karakter yang mengarah pada kemandirian.

Pemerintahan kelurahan dituntut untuk mampu melaksanakan tugas dan fungsinya. salah satu alternatif untuk menciptakan perangkat dan tindakan, proses atau pernyataan tujuan pembinaan bisa menunjukkan kepada perbaikan atas sesuatu.

Sehubungan dengan tugas dan fungsi Lurah dalam membina lembaga kemasyarakatan (RT/RW), maka salah satu kegiatan pembinaan yang dilakukan adalah penyempurnaan kelembagaan yang berkaitan dengan organisasi/satuan kerja penyelenggaraan administrasi pemerintah serta kebijakan-kebijakan yang diterapkan. selanjutnya pembinaan juga dilakukan dengan penyempurnaan ketatalaksanaan yang berkenaan dengan prosedur kerja ataupun perencanaan kerja dalam penyelenggaraan urusan lembaga kemasyarakatan (RT/RW).

6. Konsep Lembaga Kemasyarakatan

Menurut Soekanto (dalam Rahardjo, 2004:162) mengatakan lembaga kemasyarakatan adalah suatu sistem tata kelakuan dan berhubungan yang berpusat kepada aktivitas-aktivitas dalam masyarakat.

Menurut Harton dan Hunt (dalam Rahardjo, 2004:162), lembaga adalah suatu sistem norma untuk mencapai suatu tujuan atau kegiatan yang oleh masyarakat dipandang penting.

Sedangkan menurut Koentjaraningrat (dalam Rahardjo, 2004:162) pranata sosial adalah suatu sistem tata kelakuan dan berhubungan yang berpusat kepada aktivitas-aktivitas untuk memenuhi kompleks-kompleks kebutuhan khusus dalam kehidupan masyarakat.

Dari ketiga definisi di atas jelas tersirat suatu pengertian bahwa lembaga itu adalah suatu sistem atau kompleks nilai dan norma. sistem nilai dan norma atau tata kelakuan ini berpusat disekitar kepentingan atau tujuan tertentu sehingga kompleks nilai dan norma yang ada pada berbagai lembaga menjadi berbeda pula seiring dengan perbedaan kepentingan yang akan dicapai lewat lembaga-lembaga tersebut (Rahardjo, 2004:162).

Adapun ciri-ciri umum menurut Gillin (dalam Soekanto, 2002:209) didalam karyanya yang berjudul *General Features Of Social Institution* adalah sebagai berikut :

1. Suatu lembaga kemasyarakatan adalah organisasi pola-pola pemikiran dan pola perilaku yang terwujud melalui aktivitas-aktivitas kemasyarakatan dan hasil-hasilnya. Lembaga kemasyarakatan terdiri dari adat istiadatnya, tata kelakuan, kebiasaan serta unsur-unsur kebudayaan lainnya yang secara langsung maupun tidak langsung tergabung dalam satu unit yang fungsional.
2. Suatu tingkat kekekalan tertentu merupakan ciri-ciri dari semua lembaga kemasyarakatan. Sistem-sistem kepercayaan dan aneka macam tindakan, baru akan menjadi suatu lembaga kemasyarakatan setelah melewati waktu yang relative lama. Misalnya, suatu sistem pendidikan tertentu baru akan dapat diterapkan seluruhnya setelah mengalami masa percobaan. Lembaga kemasyarakatan biasanya juga berumur lama, karena pada umumnya orang menganggapnya sebagai himpunan norma-norma yang berkisar pada kebutuhan pokok masyarakat yang sudah sewajarnya harus dipelihara.
3. Lembaga kemasyarakatan mempunyai satu atau beberapa tujuan tertentu, mungkin tujuan tersebut tidak sesuai dengan fungsi lembaga yang

bersangkutan. perbedaan antara tujuan dan fungsi sangat penting oleh karena tujuan suatu lembaga adalah tujuan pula bagi golongan masyarakat tertentu dan golongan masyarakat bersangkutan pasti akan berpegang teguh padanya. Sebaliknya, fungsi social lembaga tersebut yaitu peranan lembaga tersebut dalam sistem social dan kebudayaan masyarakat, mungkin tidak diketahui atau disadari golongan masyarakat tersebut. Mungkin fungsi tersebut baru disadari setelah diwujudkan dan ternyata berbeda dengan tujuannya. Umpama lembaga perbudakan, ternyata tujuan tersebut untuk mendapatkan tenaga buruh semurah-murahnya, tetapi dalam pelaksanaannya ternyata sangat mahal.

4. Lembaga kemasyarakatan mempunyai alat-alat perlengkapan yang digunakan untuk mencapai tujuan lembaga bersangkutan, seperti bangunan, peralatan, mesin, dan lain sebagainya. Bentuk serta penggunaan alat-alat tersebut biasanya berlainan antara satu masyarakat dengan masyarakat lainnya.
5. Lambang-lambang biasanya juga merupakan cirri khas dari lembaga kemasyarakatan. lambing-lambang tersebut secara simbolis menggambarkan tujuan dan fungsi lembaga yang bersangkutan sebagai contoh, kesatuan-kesatuan angkatan bersenjata, masing-masing mempunyai panji-panji, perguruan tinggi seperti iniversitas, institute dan lain-lainnya lagi. Kadang-kadang lambing tersebut berwujud tulisan-tulisan atau slogan.
6. Suatu lembaga kemasyarakatan mempunyai tradisi tertulis ataupun tak tertulis yang merumuskan tujuannya, tata tertib yang berlaku dan lain-lain. Tradisi tersebut merupakan dasar bagi lembaga itu dimasyarakat, dimana lembaga kemasyarakatan tersebut menjadi bagiannya.

Lebih lanjut, Gillin (dalam Soekanto, 2002:211-212) mengklarifikasi

tipe-tipe lembaga kemasyarakatan antara lain sebagai berikut :

1. *Crescive institution* dan *enacted institution* yang merupakan klarifikasi dari sudut perkembangannya. *Crescive institutions* yang juga disebut lembaga-lembaga paling primer, merupakan lembaga-lembaga yang secara tak sengaja tumbuh dari adat istiadat masyarakat. contohnya adalah hak milik, perkawinan, agama dan seterusnya.
2. Dari sudut sistem nilai-nilai yang diterima masyarakat, timbul klarifikasi atau *basic institutions* dan *subsidiary institution*. *Basic institutions* dianggap sebagai lembaga kemasyarakatan yang sangat penting untuk memelihara dan mempertahankan tata tertib dalam masyarakat. Dalam masyarakat Indonesia, misalnya keluarga, sekolah-sekolah, Negara dan lain sebagainya dianggap sebagai *basic institution* yang pokok. Sebaliknya adalah *subsidiary-institutions* yang dianggap kurang penting

misalnya kegiatan-kegiatan untuk rekreasi. Ukuran apakah yang dipakai untuk menentukan suatu lembaga kemasyarakatan yang dianggap sebagai basic dan subsidiary, berbeda dimasing-masing masyarakat. Ukuran-ukuran tersebut juga tergantung dari masa hidup masyarakat tadi berlangsung. Misalnya sirkus pada zaman romawi dan yunani kuno dianggap sebagai *basic institutions*, pada dewasa ini kiranya tidak akan dijumpai suatu masyarakat yang masih mempunyai keyakinan demikian.

3. Dari sudut penerimaan masyarakat dapat dibedakan *approved* atau *social sanctioned-institutions* dan *unsanctioned institutions approved* atau *social sanctioned-institution*, adalah lembaga-lembaga yang diterima masyarakat seperti misalnya sekolah, perusahaan dagang dan lain-lain. Sebaliknya adalah *unsctioned institutions* yang ditolak masyarakat, walau kadang-kadang masyarakat tidak berhasil memberantasnya. Misalnya kelompok penjahat, pemeras, pencolong dan sebagainya.
4. Perbedaan antara *general institutions* dengan *restricted institutions*, timbul apabila klarifikasi tersebut didasarkan pada faktor penyebarannya. Misalnya agama merupakan suatu *general institutions*, karena dikenal oleh seluruh masyarakat dunia. sedangkan agama islam, Kristen, budha dan lainnya adalah *restricted institution* karena dianut oleh masyarakat-masyarakat tertentu didunia ini.
5. Sudut fungsinya terdapat perbedaan *operative institutions* dan *regulative institutions*. Yang pertama berfungsi sebagai lembaga yang menghimpun pola-pola atau tata cara yang diperlukan untuk mencapai tujuan lembaga yang bersangkutan, seperti misalnya lembaga industrialisasi. Yang kedua, bertujuan untuk mengawasi adat istiadat atau tata kelakuan yang tidak menjadi bagian mutlak lembaga itu sendiri. Suatu contoh adalah lembaga-lembaga hukum seperti kejaksaan, pengadilan dan lain sebagainya.

Didalam pasal 1 poin 6 pada peraturan pemerintah nomor 73 tahun 2005 tentang kelurahan dijelaskan lembaga kemasyarakatan atau sebutan lain adalah lembaga yang dibentuk oleh masyarakat sesuai dengan kebutuhan dan merupakan mitra lurah dalam memperdayakan masyarakat.

Selanjutnya dalam pasal 12 diuraikan fungsi lembaga kemasyarakatan sebagai berikut :

- a. Penampungan dan penyaluran aspirasi masyarakat.
- b. Penanaman dan pemupukan rasa persatuan dan kesatuan masyarakat dalam kerangka memperkokoh Negara kesatuan republik Indonesia.

- c. Peningkatan kualitas dan percepatan pelayanan pemerintah kepada masyarakat.
- d. Penyusunan rencana, pelaksanaan dan pengelola pembangunan serta pemanfaat, pelestarian dan pengembangan hasil-hasil pembangunan secara partisipatif.
- e. Penumbuh kembangan dan penggerak prakarsa dan partisipasi, serta swadaya gotong royong masyarakat.
- f. Penggali, pendaygunaan dan pengembangan potensi sumber daya serta keserasian lingkungan hidup.
- g. Pengembangan kreatifitas, pencegahan kenakalan, penyalahgunaan obat terlarang bagi remaja.
- h. Pemberdayaan dan peningkatan kesejahteraan keluarga.
- i. Pemberdayaan dan perlindungan hak politik masyarakat.
- j. Pendukung media komunikasi, informasi, sosialisasi antara pemerintah desa/kelurahan dan masyarakat.

Untuk penjelasan yang lebih rinci mengenai lembaga kemasyarakatan ini, didalam peraturan menteri dalam negeri nomor 5 tahun 2007 tentang pedoman penataan lembaga kemasyarakatan pasal 1 poin (1) menjelaskan lembaga kemasyarakatan atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga yang dibentuk oleh masyarakat sesuai dengan kebutuhan dan merupakan mitra pemerintah desa dan lurah dalam memberdayakan masyarakat.

Adapun jenis-jenis lembaga kemasyarakatan dijelaskan pada pasal 7 peraturan menteri dalam negeri nomor 5 tahun 2007 tentang pedoman penataan lembaga kemasyarakatan yang terdiri dari :

- a. Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa atau Kelurahan (LPMD/LPMK)/ Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa Atau Kelurahan atau sebutan lainnya.
- b. Lembaga Adat.
- c. Tim Penegak PKK Desa/Kelurahan.
- d. RT/RW.
- e. Karang Taruna.
- f. Lembaga Kemasyarakatan lainnya.

a. Lembaga Kemasyarakatan (Rukun Tetangga/RT)

Didalam pasal 1 poin (10) pada peraturan pemerintah nomor 73 tahun 2005 tentang kelurahan dijelaskan bahwa rukun tetangga atau disingkat RT atau sebutan lainnya adalah lembaga yang dibentuk melalui musyawarah setempat dalam rangka pelayanan pemerintah dan kemasyarakatan yang ditetapkan oleh pemerintah desa atau lurah.

Adapun rukun tetangga (RT) dipimpin oleh seorang ketua RT yang dipilih oleh warganya, sebuah rukun tetangga (RT) terdiri dari sejumlah rumah atau kepala keluarga.

Rauf (2005:40), mengemukakan Rukun Tetangga merupakan suatu kumpulan penduduk yang berdiam dalam suatu lokasi tertentu dalam suatu kelurahan yang berinteraksi secara langsung maupun tidak langsung diantara mereka, kumpulan penduduk ini diakui dan dibina oleh pemerintah daerah.

Selanjunya mengenai tujuan pembentukan Rukun Tetangga (RT) menurut Rauf (2005:45) untuk memelihara dan melestarikan nilai-nilai kehidupan masyarakat yang berdasarkan gotong-royong dan kekeluargaan, dimana gotong-royong dan kekeluargaan merupakan sendi-sendi utama dalam kehidupan bermasyarakat di Indonesia.

b. Lembaga Kemasyarakatan (Rukun Warga/RW)

Didalam pasal 1 poin (9) pada peraturan pemerintah nomor 73 tahun 2005 tentang kelurahan dijelaskan bahwa Rukun Warga, untuk selanjutnya disingkat RW merupakan lembaga yang dibentuk melalui musyawarah

pengurus RT diwilayah kerjanya yang ditetapkan oleh pemerintah desa atau lurah.

Rauf (2005:97), menjelaskan Rukun Warga (RW) merupakan organisasi masyarakat yang dibentuk oleh masyarakat, dari masyarakat dan bukan termasuk pemerintahan, pemerintahan dalam hal ini hanya berfungsi mengakui lembaga Rukun Warga tersebut dan selanjutnya dibina oleh pemerintah kabupaten/kota yang dalam hal ini kelurahan.

Kemudian mengenai tujuan dibentuknya RW dijelaskan oleh Rauf (2005:98), maksud dan tujuan pembentukan lembaga RW adalah membantu pemerintahan kabupaten/kota dalam mempelancar pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, perencanaan dan pelaksanaan pembangunan dan kemasyarakatan serta menghimpun seluruh potensi dan swadaya masyarakat dalam usaha meningkatkan kesejahteraan.

7. Konsep Organisasi

Organisasi berasal dari bahasa inggris yaitu Organization yang berakar dari latin organiz(are), kemudian dalam bahasa inggris “organize” yang bearti membangun satu dengan yang lainnya. Jika dilihat dari segi ini maka organisasi bisa bearti organisan yang melakukan organizing dan juga bearti keluaran (produk, output) *organizing*.

Guna untuk mencapai keberhasilan dan kemajuan dalam berbagai aspek kehidupan terutama dalam upaya pencapaian tujuan Negara, maka diperlukan sebuah organisasi.manusia tanpa organisasi dan tanpa bantuan orang lain akan

sangat sulit hamper bahkan tidak mungkin untuk dapat mewujudkan impian, cita-cita dan tujuan hidupnya. Dengan ketergantungan organisasi serta orang lain inilah yang mendorong manusia untuk bekerja sama dan berorganisasi. Kenyataan inilah yang memungkinkan berhasil atau tidaknya kehidupan manusia, terwujudnya suatu impian serta cita-cita manusia tergantung kepada kemampuan untuk mengatur dan memanfaatkan sumberdaya yang ada dalam organisasi, termasuk sumber daya manusia yang lebih efisien, efektif dan produktif.

Setiap organisasi merupakan suatu kesatuan yang berupaya untuk mengkoordinasi berbagai macam kepentingan, dibentuk untuk mencapai aneka macam tujuan dan sasaran. Organisasi ada yang bersifat sederhana dan adapula yang bersifat kompleks.

Dari berbagai macam kriteria pandangan tentang organisasi, dapat ditemukan beberapa pendapat ahli.

Menurut Hasibuan (2002:24), Organisasi adalah suatu sistem perserikatan formal, berstruktur dan terkoordinasi dari kelompok orang-orang yang bekerja sama dalam mencapai tujuan tertentu.

Menurut Winardi (2009:43), Organisasi merupakan suatu wadah untuk melaksanakan berbagai macam kegiatan yang terdiri dari sekelompok manusia yang diharapkan bisa bekerjasama sedemikian rupa sehingga sasaran-sasaran tertentu dapat dicapai secara bersama. Setiap organisasi merupakan satu kesatuan yang berupaya untuk mengkoordinasi berbagai macam kepentingan,

dibentuk untuk mencapai aneka macam tujuan dan sasaran. Organisasi ada yang bersifat sederhana dan ada pula yang bersifat kompleks.

Sedangkan menurut Sulistiany (2012:273), Organisasi adalah suatu kesatuan yang meningkatkan masyarakat mencapai suatu tujuan yang tidak didapat oleh suatu individu atau secara perorangan, begitu juga dalam hal pemerintahan, aparatur Negara dapat dipandang sebagai suatu wujud organisasi atau kelompok masyarakat yang terhimpun kedalam berbagai lembaga Negara yang ada untuk mencapai tujuan Negara.

Organisasi adalah alat untuk mencapai tujuan, organisasi juga sebagai wadah terselenggaranya administrasi, sebagaimana definisi yang juga diungkapkan oleh Moone dalam Syafiie (2003:113), bahwa organisasi adalah segala bentuk persyarikatan orang-orang untuk mencapai tujuan bersama. Hal yang sama juga diungkapkan oleh Millet dalam Syafiie (2003:113) organisasi adalah sebagai kerangka struktur dimana pekerjaan dari beberapa orang diselenggarakan untuk mewujudkan suatu tujuan bersama.

Organisasi adalah suatu faktor yang lebih luas berkenaan dengan proses pengorganisasian, struktur sebuah organisasi dan proses-proses yang terjadi dalam suatu organisasi. Kegiatan-kegiatan, struktur dan aspek-aspek lainnya dari organisasi sangat bervariasi dan kompleks, akan tetapi secara luas konsep yang menggambarkan dan yang membantu kita dalam memecahkan kompleksitas yang ada tersebut.

Maka dari itu, telah diberikan batas bahwa organisasi adalah kumpulan orang yang menundukan diri pada kepentingan bersama, mengadakan interaksi dan bekerjasama secara teratur sehingga mencapai tujuan bersama dalam rangka memenuhi kebutuhan dan mengatasi keterbatasan kemampuan pribadi anggotanya masing-masing. Jadi titik berat dalam pengamatan organisasi adalah pada kelompok orang, bagaimanapun bentuknya dan bukan pada proses kegiatannya.

8. Konsep Kepemimpinan

Menurut Kartono (2011:38), pemimpin adalah seorang pribadi yang memiliki kecakapan dan kelebihan, khususnya kecakapan dan kelebihan disatu bidang, sehingga dia mampu mempengaruhi aktivitas-aktivitas tertentu, demi pencapaian satu atau beberapa tujuan.

Fairchild (dalam Kartono, 2011:38), menyatakan pemimpin dalam pengertian luas ialah seorang yang memimpin dengan jalan memprakarsai tingkah laku social dengan mengatur, mengarahkan, mengorganisir atau mengontrol usaha/upaya orang lain atau melakukan presties, kekuasaan atau posisi. Dalam pengertian terbatas, pemimpin adalah seorang yang membimbing, memimpin dengan bantuan kualitas-kualitas persuasifnya dan akseptansi/penerimaan secara sukarela oleh para pengikutnya.

Sedangkan Sofa (2011:1), menyatakan bahwa kepemimpinan berasal dari kata pimpin yang memuat dua hal pokok yaitu (1) pemimpin sebagai subjek, dan (2) pemimpin sebagai objek. Kata pimpin mengandung pengertian

mengarahkan, membina atau mengatur atau juga menunjukkan ataupun mempengaruhi. Pemimpin mempunyai tanggungjawab baik secara fisik maupun spiritual terhadap keberhasilan aktivitas kerja dari yang dipimpin, sehingga menjadi pemimpin itu tidak mudah dan tidak akan setiap orang mempunyai kesamaan didalam menjalankan kepemimpinannya.

Berdasarkan pendapat diatas, dapat diambil kesimpulan bahwa pemimpin adalah suatu kualitas pribadi yang memiliki kelebihan sehingga dia mempunyai kekuatan untuk menggerakkan atau mempengaruhi para bawahan sehingga mau mengikuti dan melaksanakan apa yang telah diputuskan dalam rangka mencapai tujuan-tujuan organisasi yang telah ditetapkan. Hal ini berarti bahwa seorang pemimpin harus memiliki sifat-sifat kepemimpinan yang baik.

Lebih lanjut, Nawawi (2003:76) menyatakan secara operasional dapat dibedakan lima fungsi pokok kepemimpinan, yaitu :

1. Fungsi Instruktif

Pemimpin berfungsi sebagai komunikator yang menentukan apa (isi perintah), bagaimana (cara mengerjakan perintah), bilamana (waktu memulai, melaksanakan dan melaporkan hasilnya), dan dimana (tempat mengerjakan perintah) agar keputusan dapat dikerjakan secara efektif. sehingga fungsi orang yang dipimpin hanyalah melaksanakan perintah.

2. Fungsi Konsultatif

Pemimpin dapat menggunakan fungsi konsultatif sebagai komunikasi dua arah. Hal tersebut digunakan manakala pemimpin dalam usaha menetapkan keputusan yang memerlukan bahan pertimbangan dan berkonsultasi dengan orang-orang yang dipimpinya.

3. Fungsi Partisipasi

Dalam menjalankan fungsi partisipasi pemimpin berusaha mengaktifkan orang-orang yang dipimpinya, baik dalam pengambilan keputusan maupun dalam melaksanakannya. setiap anggota kelompok memperoleh kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam melaksanakan

kegiatannya yang dijabarkan dari tugas-tugas pokok sesuai dengan posisi masing-masing.

4. Fungsi Delegasi

Dalam menjalankan fungsi delegasi pemimpin memberikan pelimpahan wewenang membuat atau menetapkan keputusan. Fungsi delegasi sebenarnya adalah kepercayaan seorang pemimpin kepada orang yang diberi kepercayaan untuk pelimpahan wewenang dengan melaksanakannya secara bertanggungjawab. Fungsi pendelegasian ini, harus diwujudkan karena kemajuan dan perkembangan kelompok tidak mungkin mewujudkan oleh seorang pemimpin seorang diri.

5. Fungsi Pengendalian

Fungsi pengendalian berasumsi bahwa kepemimpinan yang efektif harus mampu mengatur aktifitas anggotanya secara terarah dalam koordinasi yang efektif, sehingga memungkinkan tercapainya tujuan bersama secara maksimal. Dalam melaksanakan fungsi pengendalian, pemimpin dapat mewujudkan melalui kegiatan bimbingan, pengarahan, koordinasi dan pengawasan.

B. Penelitian Terdahulu

Penelitian ini dilakukan tidak terlepas dari penelitian-penelitian terdahulu yang pernah dilakukan sebagai bahan perbandingan dan kajian. Adapun hasil-hasil penelitian yang dijadikan perbandingan dengan penelitian terdahulu dapat dilihat pada tabel dibawah ini :

Tabel II.1 : Penelitian Terdahulu

No	Nama Peneliti	Judul	Persamaan	Perbedaan
1	Dini Annisa Tifany (2015)	Fungsi Lurah dalam Membina Penetapan Jabatan RT/RW di Kelurahan Kota Baru Pekanbaru Kota.	Fungsi Lurah, Metode Penelitian Kuantitatif.	Tujuan Penelitian, Variabel lain yang berbeda, Lokasi Penelitian, Indikator Penelitian.
2	Amalia Pertiwi (2017)	Analisis Pelaksanaan Fungsi Lurah dalam Membina Rukun Tetangga dan Rukun Warga di Kelurahan Kampung Melayu Kecamatan Sukajadi Kota Pekanbaru.	Indikator, Metode Penelitian Kuantitatif.	Variabel yang diteliti, Populasi dan Sampel, Lokasi Penelitian.
3	Ichwann Hastona (2015)	Fungsi Pembinaan Lurah terhadap Rukun Tetangga dan Rukun Warga di Kelurahan Tangerang Tengah Kecamatan Marpoyan Damai Kota Pekanbaru Tahun 2013-2014.	Teori Fungsi Lurah, Metode Penelitian Kuantitatif.	Tujuan Penelitian, Populasi dan Sampel, Lokasi Penelitian, Metode Penelitian, Indikator Penelitian.

Sumber: *Data Penelitian, 2018.*

C. Kerangka Pikiran

Adapun kerangka pikiran dalam penelitian ini dapat dilihat pada gambar dibawah ini.

Gambar II.1 : Model Kerangka Pikiran Analisis Pelaksanaan Fungsi Lurah dalam Membina Rukun Tetangga dan Rukun Warga Pada Kelurahan Tanah Datar Kecamatan Pekanbaru Kota di Pekanbaru



Modifikasi Penulis, 2018.

D. Konsep Operasional

Konsep merupakan definisi yang digunakan untuk menggambarkan secara abstrak suatu fenomena social atau alami, Konsep mempunyai tingkah generasi yang berbeda-beda, semakin dekat suatu konsep kepada realita maka semakin dekat konsep itu diukur.

Untuk mempermudah penganalisaan dan tidak menguburkan konsep agar tujuan penelitian dapat dicapai maka penulis merasa perlu membatasi dan mengoperasionalkan konsep-konsep yang dipakai. Adapun konsep-konsep operasional tersebut antara lain :

1. Analisis adalah rangkaian kegiatan pemikiran yang logis, rasional, sistematis dan objektif, dengan menerapkan metodologi atau teknik ilmu pengetahuan untuk melakukan pengkajian, penelahan, penguraian, perincian, pemecahan terhadap suatu objek atau sasaran sebagai salah satu kebulatan komponen yang utuh.
2. Kelurahan dalam penelitian ini adalah wilayah kerja lurah sebagai perangkat daerah kabupaten/kota dalam wilayah kecamatan.
3. Yang dianalisis dalam penelitian ini adalah fungsi lurah dalam pembinaan lembaga kemasyarakatan di Kelurahan Tanah Datar Kecamatan Pekanbaru Kota Pekanbaru.
4. Pembinaan adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan Lurah Tanah Datar Kecamatan Pekanbaru Kota di Pekanbaru dalam upaya peningkatan

pengetahuan dan keterampilan pegawai pemerintahan Lembaga Kemasyarakatan Kelurahan Tanah Datar.

5. Pembinaan dilakukan dengan member contoh-contoh yang baik kepada bawahannya tentang bagaimana berbuat dan melaksanakan tugas dan fungsi yang sesuai dengan pekerjaannya, sehingga tugas dan fungsi tersebut dikerjakan dengan baik dan sesuai dengan yang diharapkan.
6. Lembaga Kemasyarakatan atau sebutan lain menurut PP No 73 tentang kelurahan adalah lembaga yang dibentuk oleh masyarakat sesuai dengan kebutuhan dan merupakan mitra lurah dalam memberdayakan masyarakat. Lembaga Kemasyarakatan dalam penelitian ini adalah lembaga pemberdayaan masyarakat RT/RW di Kelurahan Tanah Datar Kecamatan Pekanbaru Kota.
7. Pengarahan yang dimaksud adalah kegiatan yang dilakukan oleh lurah untuk memberikan arahan, petunjuk atau langkah-langkah yang harus dilakukan oleh lembaga kemasyarakatan supaya dapat menjalankan tugas dan fungsi masing-masing.

E. Operasional Variabel

Berdasarkan uraian dan kerangka pemikiran diatas maka selanjutnya disini akan disajikan operasional variabel dari penelitian ini yaitu :

Tabel II.2 : Konsep Operasional Variabel Tentang Analisis Fungsi Lurah Dalam Membina Rukun Tetangga dan Rukun Warga di Kelurahan Tanah Datar Kecamatan Pekanbaru Kota

Konsep	Variabel	Indikator	Sub Indikator	Ukuran
Fungsi yang menunjukkan maksud yang menjadi dasar atau alasan pengadaan (adanya) lembaga yang disebut pemerintah sebagai alat yang dianggap tepat untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan (Ndraha,2005:57).	Pembinaan kepada (RT/RW) di Kelurahan	a. Memberikan pengarahan	a. Adanya petunjuk teknis b. Adanya upaya memperbaiki c. Adanya upaya mendorong	Ordinal
		b. Memberikan bimbingan	a. Memberikan arahan b. Memberikan pedoman c. Memberikan motivasi	Ordinal
		c. Memberikan pendidikan dan pelatihan	a. Adanya memberikan keterampilan b. Adanya memberikan pendidikan c. Adanya memberikan pelatihan	Ordinal
		d. Memberikan instruksi-instruksi	a. Adanya memberikan instruksi lisan b. Adanya memberikan instruksi tertulis c. Adanya memberikan perintah	Ordinal
		e. Literatur/buku Petunjuk	a. Adanya pemberian literatur b. Adanya prosedur kerja c. Adanya rincian kerja	Ordinal

Sumber: *Data Olahan Penelitian, 2018.*

F. Teknik Pengukuran

Adapun teknik pengukuran yang diberikan kepada masing-masing indikator adalah sebagai berikut :

Baik : Apabila seluruh indikator berada pada kategori berfungsi atau pada penilaian skor 67-100%.

Kurang Baik : Apabila seluruh indikator berada pada kategori cukup berfungsi atau pada penilaian antara 34-66%.

Tidak Baik : Apabila seluruh indikator berada pada kategori tidak berfungsi atau pada penilaian skor antara 0-33%.

Sedangkan untuk mengukur indikator dalam variabel analisis pelaksanaan fungsi lurah dalam membina Rukun Tetangga dan Rukun Warga di Kelurahan Tanah Datar Kecamatan Pekanbaru Kota Pekanbaru adalah sebagai berikut :

a. Memberikan Pengarahan

Dikatakan :

Baik : Apabila Lurah telah melakukan pembinaan melalui pemberian pengarahan pada RT/RW yang meliputi adanya petunjuk teknis, adanya upaya memperbaiki, dan adanya upaya mendorong dengan rekapitulasi jawaban responden berkisar antara 67-100%.

Kurang Baik : Apabila lurah telah memberikan pengarahan dalam 2 dari 3 bentuk pembinaan kepada RT/RW atau rekapitulasi responden berkisar antara 34-66%.

Tidak Baik : Apabila lurah hanya memberikan 1 saja atau tidak memberikan pembinaan dalam bentuk pengarahan kepada RT/RW atau rekapitulasi jawaban responden berkisar antara 0-33%.

b. Memberikan Bimbingan

Dikatakan :

Baik : Apabila Lurah telah melakukan pembinaan melalui pemberian bimbingan pada RT/RW yang meliputi memberikan arahan, memberikan pedoman, dan memberikan motivasi dengan rekapitulasi jawaban responden berkisar antara 67-100%.

Kurang Baik : Apabila lurah telah memberikan bimbingan dalam 2 dari 3 bentuk pembinaan kepada RT/RW atau rekapitulasi responden berkisar antara 34-66%.

Tidak Baik : Apabila lurah hanya memberikan 1 saja atau tidak memberikan pembinaan dalam bentuk bimbingan kepada RT/RW atau rekapitulasi jawaban responden berkisar antara 0-33%.

c. Memberikan Pendidikan dan Pelatihan

Dikatakan :

Baik : Apabila Lurah telah melakukan pembinaan melalui pemberian pendidikan dan pelatihan pada RT/RW yang meliputi adanya memberikan keterampilan, adanya memberikan pendidikan,

dan adanya memberikan pelatihan dengan rekapitulasi jawaban responden berkisar antara 67-100%.

Kurang Baik : Apabila lurah telah memberikan pendidikan dan pelatihan dalam 2 dari 3 bentuk pembinaan kepada RT/RW atau rekapitulasi responden berkisar antara 34-66%.

Tidak Baik : Apabila lurah hanya memberikan 1 saja atau tidak memberikan pembinaan dalam bentuk pendidikan dan pelatihan kepada RT/RW atau rekapitulasi jawaban responden berkisar antara 0-33%.

d. Memberikan Instruksi-Instruksi

Dikatakan :

Baik : Apabila Lurah telah melakukan pembinaan melalui pemberian instruksi-instruksi pada RT/RW yang meliputi adanya memberikan instruksi lisan, adanya memberikan instruksi tertulis, dan adanya memberikan perintah dengan rekapitulasi jawaban responden berkisar antara 67-100%.

Kurang Baik : Apabila lurah telah memberikan instruksi-instruksi dalam 2 dari 3 bentuk pembinaan kepada RT/RW atau rekapitulasi responden berkisar antara 34-66%.

Tidak Baik : Apabila lurah hanya memberikan 1 saja atau tidak memberikan pembinaan dalam bentuk instruksi-instruksi

kepada RT/RW atau rekapitulasi jawaban responden berkisar antara 0-33%.

e. Literatur / Buku Petunjuk

Dikatakan :

Baik : Apabila Lurah telah melakukan pembinaan melalui pemberian literatur/buku petunjuk pada RT/RW yang meliputi adanya pemberian literatur, adanya prosedur kerja, dan adanya rincian kerja dengan rekapitulasi jawaban responden berkisar antara 67-100%.

Kurang Baik : Apabila lurah telah memberikan literatur/buku petunjuk dalam 2 dari 3 bentuk pembinaan kepada RT/RW atau rekapitulasi responden berkisar antara 34-66%.

Tidak Baik : Apabila lurah hanya memberikan 1 saja atau tidak memberikan pembinaan dalam bentuk literatur/buku petunjuk kepada RT/RW atau rekapitulasi jawaban responden berkisar antara 0-33%.