

## BAB II

### STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PEMIKIRAN

#### A. Studi Kepustakaan

##### 1. Konsep Pemerintahan

Pemerintahan berasal dari kata “pemerintah” yang mendapatkan akhiran-an terdapat kecendrungan perbedaan. Kata pemerintah menunjuk kepada individu-individu atau jawatan atau alat-alat perlengkapan negara, sedangkan pemerintahan adalah perbuatan atau cara-cara atau rumusan memerintah, misalnya pemerintahan yang adil, pemerintahan demokratis, pemerintahan diktator dan lain sebagainya, (dalam Tandjung, 2003: 4).

Menurut Sedarmayanti (2004;9), pemerintah yang baik dapat dikatakan sebagai pemerintah yang menghormati kedaulatan rakyat, yang memiliki tugas pokok yang mencakup :

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia
2. Memajukan kesejahteraan umum
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa
4. Melaksanakan ketertiban umum, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Secara umum tugas-tugas pokok pemerintahan menurut Rasyid (2000:13)

antara lain:

1. Menjamin keamanan Negara dari segala kemungkinan serangan dari luar dan menjaga agar tidak terjadi pemberontakan didalam yang dapat menggulingkan pemerintahan yang sah melalui cara-cara kekerasan.
2. Memelihara ketertiban dengan mencegah terjadinya keributan diantara warga masyarakat, menjamin agar perubahan aparatur yang terjadi didalam masyarakat dapat berlangsung secara damai.
3. Peraturan yang adil kepada setiap warga masyarakat tanpa membedakan status apapun yang melatarbelakangi keberadaan

mereka.

4. Melakukan pelayanan umum dengan memberikan pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non pemerintah
5. Melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial.
6. Menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas.
7. Menerapkan kebijakan untuk pemeliharaan sumber daya alam dan lingkungan hidup.

Strong dalam Syafiie (2005:22) mengemukakan pemerintahan dalam arti luas mempunyai kewenangan untuk memelihara kedamaian dan keamanan Negara, ke dalam dan luar. Oleh karena itu, pertama, harus mempunyai kekuatan militer, atau kemampuan untuk mengendalikan angkatan perang, yang kedua, harus mempunyai kekuatan legislative atau dalam arti pembuatan undang-undang, yang ketiga, harus mempunyai kekuatan financial atau kemampuan untuk mencukupi keuangan masyarakat dalam rangka membiayai ongkos keberadaan Negara dalam menyelenggarakan peraturan, hal tersebut dalam rangka penyelenggaraan kepentingan Negara. Pemerintah dalam arti sempit adalah eksekutif yang melaksanakan fungsi menjalankan undang-undang, yaitu sekelompok orang yang diberi tugas untuk merencanakan, mengumpulkan, menyusun, mengorganisasi, menggerakkan, dan mengarahkan segenap upaya masyarakat/penduduk suatu Negara dalam rangka mencapai tujuan Negara yang telah ditetapkan.

Sebagaimana kita ketahui bersama, dalam studi ilmu politik gejala pemerintahan merupakan bagian yang tak terpisahkan dari pusran kekuasaan. Bahkan menurut Kuper (2000: 418), istilah *government* (pemerintahan) dan segala bentuk implikasinya merupakan jantung dari studi ilmu politik. Demikian salah

satu alasan mengapa ilmu pemerintahan pada umumnya sulit melepaskan diri dari bayang-bayang ilmu politik (Ndraha, 2005:7).

Menurut Kuper (2000:417), pemerintah lebih mengacu pada proses pengelolaan politik, gaya atau model pengurusan masalah-masalah umum serta pengelolaan sumber daya umum. Dalam konteks itu, menurut Robinson setidaknya terdapat 3 nilai penting yang menjadi sentrum dalam pembicaraan pemerintahan, yaitu; *akuntabilitas*, *legitimasi*, dan *transparansi*. Akuntabilitas berkaitan dengan seberapa besar efektivitas pengaruh dari mereka yang diperintah terhadap orang yang memerintah. Atau dalam bahasa sederhana adalah seberapa besar tingkat kepercayaan (*trust*) masyarakat terhadap pemerintahnya. Legitimasi menunjukkan pada hak negara untuk menjalankan kekuasaan terhadap warga negaranya serta seberapa jauh kekuasaan tersebut dipandang sah untuk diterapkan. Hal ini berkaitan dengan seberapa wajar dan pantas kekuasaan pemerintah patut dilakukan, mengingat pemerintah adalah produk dan representasi dari masyarakat itu sendiri. Transparansi berhubungan dengan seberapa terbuka negara dalam menciptakan mekanisme untuk menjamin akses umum dalam pengambilan keputusan. Ini berkaitan dengan seberapa besar keterlibatan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan yang meyakinkan mereka sebagai bagian dari semua konsekuensi yang akan terjadi

## **2. Konsep Manajemen Pemerintahan**

Manajemen pemerintahan juga menyangkut *design* dan implementasi sistem perencanaan, penyusunan pegawai, pengembangan pegawai, pengolahan karir, evaluasi kinerja, kompensasi pegawai dan hubungan ketatanegaraan yang

baik. Manajemen Pemerintahan terdiri atas serangkaian keputusan dan praktek manajemen yang mempengaruhi langsung sumber daya manusia dan orang-orang yang bekerja pada organisasi pemerintahan. Manajemen pemerintahan merupakan aktivitas-aktivitas yang dilakukan agar sumber daya manusia di dalam organisasi pemerintahan dapat dilaksanakan secara efektif guna mencapai tujuan.

Menurut Stoner, et. al dalam Zulkifli (2005:28) mengatakan manajemen merupakan proses merencanakan, mengorganisasikan, memimpin dan mengendalikan pekerjaan anggota organisasi dan menggunakan semua sumber daya organisasi untuk mencapai sasaran organisasi yang sudah ditetapkan.

Wahyudi (2002:12) menyebutkan bahwa fungsi-fungsi pokok dari ilmu manajemen dengan penerapan pada sumber daya manusia organisasi adalah sebagai berikut :

- a. Fungsi Perencanaan, yaitu melaksanakan tugas dalam perencanaan kebutuhan, pengadaan, pengembangan, dan pemeliharaan sumber daya manusia.
- b. Fungsi Pengorganisasian, yaitu menyusun suatu organisasi dengan mendesain struktur dan hubungan antara tugas-tugas yang harus dikerjakan oleh tenaga kerja yang dipersiapkan.
- c. Fungsi Pelaksanaan, yaitu memberikan dorongan untuk menciptakan kemauan kerja yang dilaksanakan secara efektif dan efisien.
- d. Fungsi Pengendalian, yaitu melakukan pengukuran-pengukuran antara kegiatan yang dilakukan dengan standar-standar yang telah ditetapkan, khususnya di bidang tenaga kerja.

Disamping fungsi-fungsi pokok, manajemen sumber daya manusia memiliki beberapa fungsi-fungsi operasional. Dimana pada dasarnya fungsi operasional dari manajemen sumber daya manusia dapat diklasifikasikan dalam tiga fungsi operasional seperti diungkapkan oleh Wahyudi (2002:14), yaitu pengadaan, pengembangan dan pemeliharaan Sumber Daya Manusia.

Fungsi-fungsi operasional manajemen sumber daya manusia dalam ruang lingkup pengadaan sumber daya manusia dan pengembangan sumber daya manusia diarahkan untuk menjamin syarat dasar kemampuan kerja. Sedangkan fungsi-fungsi operasional manajemen sumber daya manusia dalam ruang lingkup pemeliharaan sumber daya manusia diarahkan untuk menjamin syarat dasar kemampuan kerja.

### **3. Azaz Penyelenggaraan Pemerintahan**

Indonesia menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, yaitu adanya pelimpahan wewenang dari organisasi tingkat atas kepada tingkat bawahnya secara hirarkis. Melalui wewenang itulah pemerintah pada tingkat bawah diberi kesempatan untuk mengambil inisiatif dan mengembangkan kreativitas, mencari solusi terbaik atas setiap masalah yang dihadapi dalam pelaksanaan tugas sehari-hari. Selain itu desentralisasi dapat juga dipahami sebagai penyerahan wewenang politik dan perundang-undangan untuk perencanaan, pengambilan keputusan dan manajemen pemerintahan dari pemerintah (pusat) kepada unit-unit sub nasional (daerah/wilayah) administrasi negara atau kepada kelompok-kelompok fungsional atau organisasi non pemerintahan/swasta (Rasyid, 2000 : 4).

Landasan konstitusi dianutnya asas desentralisasi daerah dapat dilihat pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana di amanatkan oleh Pasal 18 ayat (5), yang menyatakan bahwa “Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat”. Pemberian

kesempatan kepada Pemerintah daerah untuk melaksanakan otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah. Namun pemberian otonom kepada daerah ini pada orde baru menyimpang dari undang-undang tersebut. Tumbangnya Orde Baru, yang kemudian ditandai dengan masuknya Indonesia pada era reformasi dimana reformasi total ini memberi dampak pada pergeseran paradigma sistem pemerintahan dari sentralisme ke arah sistem yang desentralisme.

Sifat pemerintahan semacam ini memberikan keleluasan kepada daerah dalam wujud otonomi daerah yang luas dan bertanggung jawab untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat. Perubahan ini juga terkait dengan aspek filosofi, teori dan prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang hendak dicapai. Perubahan ini memberi peluang kepada daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri secara luas dan bertanggungjawab, yang dikenal dengan otonomi daerah. Sebagai langkah awal dalam menata kembali tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara yang kacau akibat dari krisis multi dimensi tersebut, dilakukan perubahan konstitusi dengan mengamandemen UUD 1945 pasal 18 mengenai pemberian otonomi kepada daerah. Perubahan Pasal 18 ini dimaksudkan untuk lebih memperjelas pembagian daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang meliputi daerah provinsi dan dalam daerah provinsi terdapat daerah kabupaten dan kota.

Melalui otonomi daerah tersebut sebagai wujud pelaksanaan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat melaksanakan

wewenangnya untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah berdasarkan kepentingan masyarakat daerahnya. Pelaksanaan otonomi daerah tersebut menjadi peluang dan tantangan bagi daerah dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat karena daerahlah yang lebih mengetahui aspirasi dan kehendak serta potensi yang dimiliki daerahnya. Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional tidak bisa dilepaskan dari prinsip otonomi daerah. Sebagai daerah otonom, daerah mempunyai kewenangan dan tanggung jawab menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip keterbukaan, partisipasi dan pertanggungjawaban kepada masyarakat (Widjaja, 2003 : 7 - 8).

#### 4. Teori Kebijakan

Dengan otonomi daerah maka pemerintah daerah diharapkan dapat lebih memperhatikan kondisi masyarakatnya dengan merealisasi bentuk-bentuk kebijakan yang telah diformulasikan, salah satunya adalah kebijakan dalam sektor ketertiban umum.

Menurut Dunn analisis kebijakan menggunakan berbagai metode pengkajian untuk menghasilkan informasi mengenai masalah-masalah kebijakan, masa depan kebijakan, tindakan kebijakan, hasil kebijakan dan pelaksanaan kebijakan. Masalah kebijakan (*policy problem*) adalah nilai, kebutuhan atau kesempatan yang belum terpenuhi yang tidak dapat diidentifikasi, untuk kemudian diperbaiki atau dicapai melalui tindakan publik. Masa depan kebijakan (*Policy Future*) adalah konsekwensi dari serangkaian tindakan untuk mencapai nilai-nilai dan arena itu merupakan penyelesaian terhadap suatu masalah kebijakan. Aksi dari kebijakan (*policy action*) adalah suatu gerakan atau

serangkaian kegiatan yang dituntun oleh alternatif kebijakan yang dirancang untuk mencapai hasil dimasa depan yang bernilai. Hasil kebijakan (*policy outcome*) merupakan konsekwensi yang teramati dari aksi kebijakan. Kinerja kebijakan (*policy performance*) adalah merupakan derajat dimana hasil kebijakan dimana memberi kontribusi terhadap pencapaian nilai-nilai (Dunn, 2003:107-109).

Sedangkan Dye mendefinisikan kebijakan publik sebagai segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan dan hasil yang membuat sebuah kehidupan bersama tampil berbeda (dalam Nugroho, 2004:3). Selain itu Dye juga mengatakan bahwa kebijakna sebagai pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu (*whatever government chooses to do or not to do*) (dalam Wahab, 2008:51).

Selanjutnya Lasswell dan Abraham mengatakan kebijakan adalah program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan praktek-praktek yang terarah. (Nugroho, 2004:4). David Easton melukiskan kebijakan sebagai pengaruh (*Impact*) dari aktivitas pemerintah (dalam Nugroho, 2004:4)

Selanjutnya menurut Edwards dan Sharkansky mengatakan bahwa kebijakan merupakan apa yang dikatakan dan apa yang dilakukan oleh pemerintah atau apa yang tidak dilakukannya, ia adalah tujuan-tujuan atau sasaran-sasaran dari program pelaksanaan niat dan peraturan-peraturan (dalam Wahab, 2008:52).

Dalam pembuatan kebijakan-kebijakan pasti ada faktor-faktor yang mempengaruhinya, menurut Irfan Islamy faktor-faktor yang mempengaruhi pembuatan kebijakan adalah :

- a. Adanya pengaruh-pengaruh tekanan dari luar
- b. Adanya pengaruh kebiasaan lama (konservatisme)
- c. Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi
- d. Adanya pengaruh dari kelompok luar
- e. Adanya pengaruh keadaan dimasa lalu (Islamy, 1992:25)

Kebijakan yang telah dirumuskan perlu diimplementasikan, sebab implementasi kebijaksanaan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijaksanaan, karena tanpa implementasi maka suatu kebijaksanaan yang telah dirumuskan akan sia-sia.

Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya (Nugroho, 2004:158). Menurut Mazmanian dan Sabatier implementasi kebijakan berarti usaha untuk memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dirumuskan, yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan/legislasi kebijakan publik, baik itu menyangkut usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat ataupun peristiwa-peristiwa.

Implementasi kebijakan merupakan rangkaian kegiatan setelah suatu kebijakan dirumuskan (Hessel, 2005:13). Secara garis besar fungsi implementasi adalah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan ataupun sasaran-sasaran tujuan publik yang berupa “*outcome*” (hasil akhir)

kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah. Tujuan kebijakan pada prinsipnya adalah melakukan intervensi. Oleh karena itu, implementasi kebijakan sebenarnya adalah tindakan (*action*) intervensi itu sendiri.

Menurut Grindle (dalam Nugroho, 2004:174) bahwa berhasil tidaknya implementasi kebijakan sangat ditentukan oleh dua variabel besar, yakni variabel “*content of policy*” (isi kebijakan) dan variabel “*context of policy*” (lingkungan kebijakan).

Variabel isi kebijakan mencakup yaitu :

- a. Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan
- b. Jenis manfaat yang akan dihasilkan
- c. Derajat perubahan yang diinginkan
- d. Kedudukan pembuatan kebijakan
- e. (Siapa) Pelaksanaan program
- f. Sumber daya yang dikerahkan

Sedangkan variabel lingkungan kebijakan mencakup :

- a. Kekuasaan, kepentingan dan strategi actor yang terlibat
- b. Karakteristik dan lembaga penguasa
- c. Kepatuhan dan daya tanggap

Muatan (isi) program dan muatan kebijakan publik itu berpengaruh terhadap hasil akhir (*outcome*) implementasinya. Muatan program atau muatan kebijakan itu menjadi faktor yang berpengaruh karena dampaknya yang nyata atau yang potensial terhadap lingkungan sosial, politik dan ekonomi tertentu. Oleh sebab itu, penting sekali untuk memperhitungkan konteks atau lingkungan dimana tindakan administrasi itu berlangsung. (Wahab, 2008:186).

Pada umumnya tugas pokok dari pelaksanaan kebijakan adalah untuk mewujudkan tujuan (*goals*) yang terkandung dalam kebijaksanaan itu. Menurut Grindle ada tiga hal pokok dalam pelaksanaan kebijaksanaan yaitu :

- a. Merinci tujuan-tujuan yang hendak dicapai

- b. Membentuk program-program kegiatan
- c. Mengalokasikan dana untuk pembiayaan-pembiayaan. (Soenarko, 2005:192)

Menurut Nugroho (2004:179) implementasi kebijakan haruslah menampilkan keefektifan dari kebijakan itu sendiri. Pada prinsipnya ada “empat tepat” yang perlu dipenuhi dalam keefektifan implementasi kebijakan:

1. Ketepatan kebijakan  
Kebijakan ini dinilai dari sejauh mana kebijakan yang ada telah bermuatan hal-hal yang memang memecahkan masalah yang hendak dipecahkan. Kemudian, apakah kebijakan tersebut sudah dirumuskan sesuai dengan karakter masalah yang hendak dipecahkan dan apakah kebijakan dibuat oleh lembaga yang mempunyai kewenangan (misi kelembagaan) yang sesuai dengan karakter kebijakannya.
2. Ketepatan pelaksanaan kebijakan  
Aktor implementasi kebijakan tidaklah hanya pemerintah. Ada tiga lembaga yang dapat menjadi pelaksan, yaitu pemerintah, kerjasama antara pemerintah/masyarakat/swasta, atau implementasi kebijakan yang diswastakan. Dimana kebijakan yang sifatnya monopoli, seperti pembuatan kartu identitas penduduk sebaiknya diselenggarakan oleh pemerintah. Kebijakan yang sifatnya memberdayakan masyarakat, seperti penanggulangan kemiskinan sebaiknya diselenggarakan oleh pemerintah bersama masyarakat. Kebijakan yang bertujuan mengarahkan kegiatan masyarakat, seperti penegelolaan pasar yang mana pemerintah kurang efektif untuk menyelenggarakannya sebaiknya dilaksanakan oleh pemerintah bersama swasta.
3. Ketepatan target kebijakan  
Ketepatan target ini berkenaan dengan tiga hal, yaitu : pertama, apabila target yang diintervensi sesuai dengan yang direncanakan, apabila tidak ada tumpang tindih dengan intervensi lain, atau tidak bertentangan dengan intervensi kebijakan lain. Kedua, apabila targetnya dalam kondisi siap untuk diintervensi, ataukah tidak. Kesiapan bukan saja dalam arti alami, namun juga apakah kondisi target mendukung atau menolak. Ketiga, apabila intervensi implementasi kebijakan bersifat baru atau memperbaharui implementasi kebijakan sebelumnya. Terlalu banyak kebijakan yang tampaknya baru namun pada prinsipnya mengulang kebijakan yang lama dengan hasil yang sama tidak efektifnya dengan hasil sebelumnya.
4. Ketepatan lingkungan kebijakan  
Ada dua lingkungan yang paling menentukan implmentasi kebijakan, yaitu: pertama, lingkungan kebijakan yaitu lingkungan interaksi

diantara lembaga perumus kebijakan dan pelaksana kebijakan dengan lembaga lain yang terkait. Kedua, lingkungan eksternal kebijakan yang juga sebagai variabel eksogen yang terdiri dari publik opinion yaitu persepsi publik akan kebijakan dan implementasi kebijakan, *interpretive institutions* yang berkenaan dengan interpretasi dari lembaga-lembaga strategis dalam masyarakat, seperti media masa, kelompok penekan dan kelompok kepentingan dalam menginterpretasikan kebijakan dan implementasi kebijakan dan individual yakni individu-individu tertentu yang mampu memainkan peranan penting dalam menginterpretasikan kebijakan dan implementasi kebijakan. Selain itu juga tempat lingkungan masih membutuhkan tiga jenis dukungan yakni, dukungan politik, dukungan strategis dan dukungan teknis.

Selanjutnya menurut Anderson, sebab-sebab setiap anggota masyarakat itu perlu mengetahui dan melakukan kebijakan negara adalah sebagai berikut:

1. Respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusan-keputusan badan pemerintah.
2. Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan
3. Adanya keyakinan bahwa kebijakan itu dibuat secara sah, konstitusional, institusional dan dibuat oleh pejabat pemerintah yang berwenang untuk itu serta melalui prosedur yang benar.
4. Adanya kepentingan pribadi
5. Adanya hukuman-hukuman tertentu, bila tidak melaksanakan kebijaksanaan
6. Masalah waktu (Islami, 1992:108).

### 5. Peranan

Menurut Ndraha (2003:53) peranan di artikan sebagai suatu perilaku yang diharapkan dari atau telah ditetapkan bagi pemerintah selaku administrator di setiap jenjang pemerintahan. Peranan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat adalah fungsi yang dijalankan oleh Lembaga Pemberdayaan Masyarakat di dalam kegiatan pembangunan suatu desa sesuai dengan yang diharapkan bersama.

Menurut Soekanto, (2002:243) peranan merupakan aspek dinamis kedudukan (status). Apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya

sesuai dengan kedudukannya, maka ia menjalankan suatu peranan. Konsep tentang peran (*role*) menurut Komaruddin (1994;768) sebagai berikut :

1. Bagian dari tugas utama yang harus dilakukan oleh manajemen.
2. Pola perilaku yang diharapkan dapat menyertai suatu status.
3. Bagian suatu fungsi seseorang dalam kelompok atau pranata.
4. Fungsi yang diharapkan atau menjadi karakteristik yang ada padanya.
5. Fungsi setiap variabel dalam hubungan sebab akibat.

Berdasarkan pengertian tersebut dapat diambil pengertian bahwa peranan merupakan penilaian sejauh mana fungsi seseorang atau bagian dalam menunjang usaha pencapaian tujuan yang ditetapkan atau ukuran mengenai hubungan 2 (dua) variabel yang mempunyai hubungan sebab akibat.

Menurut Beck, William dan Rawlin (1986:293) pengertian peran adalah cara individu memandang dirinya secara utuh meliputi fisik, emosional, intelektual, sosial, dan spiritual.

Dari penjelasan diatas dapat penulis simpulkan bahwa peran adalah suatu pola sikap, nilai dan tujuan yang diharapkan dari seseorang yang berdasarkan posisinya dimasyarakat. Sementara posisis tersebut merupakan identifikasi dari status atau tempat seseorang dalam suatu sistem sosial dan merupakan perwujudan dan aktualisasi diri. Peran juga diartikan sebagai serangkaian perilaku yang diharapkan oleh lingkungan sosial berhubungan dengan fungsi individu dalam kelompok sosial.

## **6. Konsep Pembinaan**

Pembinaan secara etimologi berasal dari kata bina. Pembinaan adalah proses, pembuatan, cara pembinaan, pembaharuan, usaha dan tindakan atau kegiatan yang dilakukan secara berdaya guna dan berhasil guna dengan baik.

Menurut Nawawi (1995:60) pembinaan personel dilakukan dengan memberikan kesempatan untuk meningkatkan kemampuan, keterampilan/kecakapan, keahlian, kesejahteraan, pemberian motivasi, pemberian moral misalnya memberikan kesempatan mengikuti kursus-kursus, penataran, pendidikan, ujian dan hadiah.

Dari hal tersebut maka dapat diketahui bahwa tujuan membina pegawai dan suasana hubungan kerjasama menghendaki suatu falsafah pengelolaan yang tidak hanya mengakui pentingnya efisiensi, tetapi juga mengakui nilai seseorang individu sebagai manusia (Musenaf, 1985:4).

Jadi dari uraian tersebut, maka dapat diketahui tujuan pembinaan menurut Musenaf (1985:16) adalah:

1. Diarahkan untuk menjamin penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna.
2. Untuk meningkatkan mutu dan keterampilan serta memupuk kegairahan bekerja
3. Diarahkan kepada terwujudnya suatu komposisi pegawai
4. Diarahkan kepada terwujudnya pegawai-pegawai yang setia dan taat kepada Pancasila, UUD 1945 dan negara.
5. Ditunjukkan kepada terwujudnya suatu iklim kerja yang serasi.
6. Diarahkan pada pembinaan sisten karis dan pembinaan prestasi kerja.

Selanjutnya menurut Nawawi (1995:60) pembinaan dilakukan dengan memberikan contoh-contoh yang baik kepada bawahannya tentang bagaimana berbuat dan melaksanakan tugas-tugas yang sesuai dengan pekerjaannya, sehingga tugas tersebut dilaksanakan dengan dengan baik sesuai dengan yang diharapkan.

Menurut Pasal 24 Peraturan Pemerintah Nomor 73 tahun 2005 tentang Kelurahan, pembinaan Pemerintah meliputi:

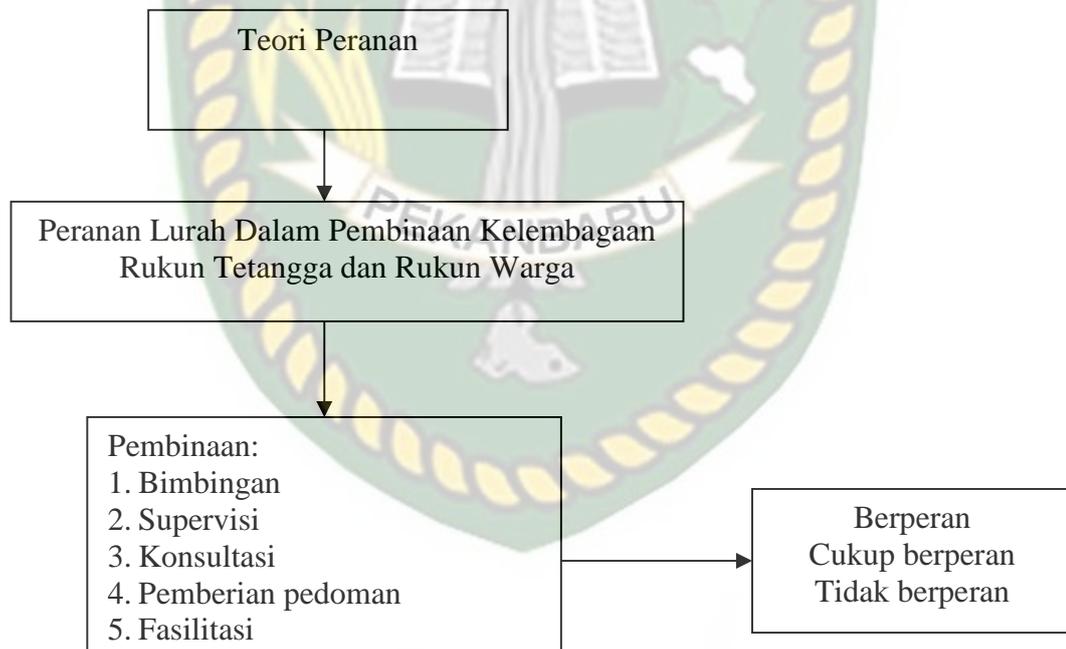
1. Memberikan bimbingan,
2. Supervisi

3. Konsultasi
4. Memberikan pedoman, dan
5. Fasilitasi

## B. Kerangka Pikiran.

Berdasarkan teori yang telah diuraikan dalam studi kepustakaan, maka penulis membuat suatu kerangka pikiran dari penelitian ini, sebagai berikut:

Gambar II.1 Kerangka Pikiran Tentang Peranan Lurah Dalam Pembinaan Kelembagaan Rukun Tetangga dan Rukun Warga di Kelurahan Pulau Kijang Kecamatan Reteh Kabupaten Indragiri Hilir.



Sumber: Modifikasi penelitian, 2018.

### C. Hipotesis

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah penulis uraikan diatas serta dihubungkan dengan landasan teori yang ada maka penulis mengemukakan hipotesis sebagai berikut: “Diduga peranan Lurah Dalam Pembinaan Kelembagaan Rukun Tetangga dan Rukun Warga di Kelurahan Pulau Kijang Kecamatan Reth Kabupaten Indragiri Hilir belum terlaksana secara efektif”.

### D. Konsep Operasional

Konsep merupakan defenisi yang digunakan untuk menggambarkan secara abstrak suatu fenomena sosial atau alami. Konsep mempunyai tingkah generasi yang berbeda-beda. Semakin dekat suatu konsep kepada realita, maka semakin dekat konsep itu diukur. Untuk memudahkan penganalisaan dan tidak mengaburkan konsep agar tujuan penelitian dapat tercapai maka penulis merasa perlu membatasi dan mengoperasionalkan konsep-konsep yang dipakai, konsep-konsep tersebut antara lain:

1. Kelurahan adalah wilayah kerja lurah sebagai perangkat Daerah Kabupaten/Kota dalam wilayah kerja Kecamatan.
2. Pembinaan adalah suatu usaha, tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara berdaya guna berhasil guna untuk memperoleh hasil yang lebih baik.
3. Bimbingan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah:
  - Memberi pelatihan
  - Memberi pengarahan
  - Memberi petunjuk

- 4 Supervisi yang dimaksud dalam penelitian ini adalah:
  - Pengawasan langsung melalui kunjungan ke RT/RW
  - Pengawasan tidak langsung dengan meminta laporan
- 4 Konsultasi yang dimaksud dalam penelitian ini adalah:
  - Memberi masukan
  - Menerima keluhan
  - Memberi penjelasan
- 5 Pemberian pedoman yang dimaksud dalam penelitian ini adalah:
  - Cara pendataan
  - Cara pengisian
  - Cara pelaporan
- 4 Fasilitasi yang dimaksud dalam penelitian ini adalah:
  - Pemberian buku pedoman
  - Pemberian tenaga pembimbing

#### **E. Operasional Variabel**

Operasional variabel penelitian ini yaitu tentang peranan Lurah Dalam Pembinaan Kelembagaan Rukun Tetangga dan Rukun Warga di Kelurahan Pulau Kijang Kecamatan Reteh Kabupaten Indragiri Hilir. Adapun penjabaran variabel-variabel tersebut kedalam operasionalisasi variabel dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel II.1 : Konsep Operasional dan Operasional Variabel Penelitian Tentang Peranan Lurah Dalam Pembinaan Kelembagaan Rukun Tetangga dan Rukun Warga di Kelurahan Pulau Kijang Kecamatan Reteh Kabupaten Indragiri Hilir.

Konsep	Variabel	Indikator	Item Penelitian	Kategori
I	2	3	4	5
Pembinaan adalah suatu usaha, tindakan dan kegiatan yang dilakukan secara berdaya guna berhasil guna untuk memperoleh hasil yang lebih baik.	Pembinaan Lurah terhadap RT dan RW	1. Bimbingan	a. memberikan pelatihan b. memberi pengarahan c. memberi petunjuk	Berperan Cukup berperan Tidak berperan
		2. Supervisi	a. pengawasan langsung melalui kunjungan b. pengawasan tidak langsung dengan meminta laporan	Berperan Cukup berperan Tidak berperan
		3. Konsultasi	a. memberi masukan b. menerima keluhan c. memberi penjelasan	Berperan Cukup berperan Tidak berperan
		4. Pemberian pedoman	a. cara pendataan b. cara pengisian c. cara pelaporan	Berperan Cukup berperan Tidak berperan
		5. Fasilitasi	a. pemberian buku pedoman b. pemberian tenaga pembimbing	Berperan Cukup berperan Tidak berperan

Sumber: Modifikasi penelitian, 2018.

### G. Teknik Pengukuran

Untuk mengetahui peranan Lurah Dalam Pembinaan Kelembagaan Rukun Tetangga dan Rukun Warga di Kelurahan Pulau Kijang Kecamatan Reteh

Kabupaten Indragiri Hilir, diukur melalui beberapa indikator. Selanjutnya indikator ini akan dijabarkan dalam beberapa sub indikator dijelaskan satu persatu yang juga menjadi poin-poin dari peranan Lurah Dalam Pembinaan Kelembagaan Rukun Tetangga dan Rukun Warga di Kelurahan Pulau Kijang Kecamatan Reteh Kabupaten Indragiri Hilir itu sendiri. Katagori penilaian terhadap pengertian seluruh indikator variabel peranan Lurah Dalam Pembinaan Kelembagaan Rukun Tetangga dan Rukun Warga di Kelurahan Pulau Kijang Kecamatan Reteh Kabupaten Indragiri Hilir dibagi dalam tiga kelompok kategori yaitu: berperan, cukup berperan dan tidak berperan.

a. Untuk indikator memberikan bimbingan, pengukurannya adalah :

Berperan : Apabila semua item dapat dilaksanakan, atau jawaban responden pada tabel  $> 67\%$ .

Cukup berperan : Apabila 2 dari 3 item dapat dilaksanakan, atau jawaban responden pada tabel  $34\% - 66\%$

Tidak berperan : Apabila hanya satu atau tidak ada satupun dari item dapat dilaksanakan, atau jawaban responden pada tabel  $< 33\%$ .

b. Untuk indikator supervisi, pengukurannya adalah :

Berperan : Apabila semua item dapat dilaksanakan, atau jawaban responden pada tabel  $> 67\%$ .

Cukup berperan : Apabila 2 dari 3 item dapat dilaksanakan, atau jawaban responden pada tabel  $34\% - 66\%$

Tidak berperan : Apabila hanya satu atau tidak ada satupun dari item dapat dilaksanakan, atau jawaban responden pada tabel  $< 33\%$ .

c. Untuk indikator konsultasi, pengukurannya adalah :

Berperan : Apabila semua item dapat dilaksanakan, atau jawaban responden pada tabel > 67%.

Cukup berperan : Apabila 2 dari 3 item dapat dilaksanakan, atau jawaban responden pada tabel 34 % -66%

Tidak berperan : Apabila hanya satu atau tidak ada satupun dari item dapat dilaksanakan, atau jawaban responden pada tabel < 33 %.

d. Untuk indikator pemberian pedoman, pengukurannya adalah :

Berperan : Apabila semua item dapat dilaksanakan, atau jawaban responden pada tabel > 67%.

Cukup berperan : Apabila 2 dari 3 item dapat dilaksanakan, atau jawaban responden pada tabel 34 % -66%

Tidak berperan : Apabila hanya satu atau tidak ada satupun dari item dapat dilaksanakan, atau jawaban responden pada tabel < 33 %.

e. Untuk indikator fasilitasi, pengukurannya adalah :

Berperan : Apabila semua item dapat dilaksanakan, atau jawaban responden pada tabel > 67%.

Cukup berperan : Apabila 2 dari 3 item dapat dilaksanakan, atau jawaban responden pada tabel 34 % -66%

Tidak berperan : Apabila hanya satu atau tidak ada satupun dari item dapat dilaksanakan, atau jawaban responden pada tabel < 33 %.