

BAB II

KAJIAN KEPUSTAKAAN

II. 1. Kajian Kepustakaan

II. 1. 1. Ilmu Pemerintahan

Ilmu pemerintahan merupakan ilmu mandiri yang memiliki metodeologi ilmu tersendiri. Objek yang disoroti (objek material) dari ilmu pemerintahan adalah Negara sebagai organisasi yang terbesar di dunia, sedangkan fokus objek kajian ilmu pemerintahan (objek forma) berkaitan dengan kewenangan dan pelayanan. Berbicara ilmu pemerintahan erat hubungannya dengan kybernologi karena kybernologi merupakan konstruksi dari ilmu pemerintahan. Kybernologi hadir sebagai konsep untuk merekonstruksi kembali ilmu pemerintahan, sebagaimana yang dijelaskan oleh Van Poelje bahwa ilmu pemerintahan bertujuan untuk menuntun hidup bersama manusia dalam upaya mengejar kebahagiaan rohani dan jasmani sebesar-besarnya tanpa merugikan orang lain secara sah¹.

Van Poelje yang dikutip oleh Syafii menambahkan *de bestuurskunde leert, hoe men de openbare dienst het beste inricht en leidt* (ilmu pemerintahan mengajarkan bagaimana dinas umum disusun dan dipimpin sebaik-baiknya)². Teori tersebut memberikan pemahaman bahwa ilmu pemerintahan adalah bagaimana instansi atau organisasi pemerintahan disusun dan dilaksanakan dengan sebaik-baiknya dalam kerangka kewenangan dan pelayanan baik pelayanan sipil maupun pelayanan publik.

¹ Ndraha, Taliziduhu, 2010. *Kybernologi Kepamongprajaan Cetakan Kedua*. Sirao Credentia Center, Tangerang Banten. Hal 61-62

² Syafii, Inu Kencana, 2013. *Ilmu Pemerintahan (Edisi Revisi)*. Mandar Maju, Bandung. Hal 21

Ilmu pemerintahan sangat erat hubungan dengan pembagian kekuasaan sebagaimana yang dijelaskan oleh Jhon Locke yang mengemukakan bahwa kekuasaan negara dibagi dalam tiga kekuasaan, yaitu kekuasaan legislatif (membuat peraturan dan perundang -undangan), kekuasaan eksekutif (melaksanakan undang-undang sekaligus mengadili), dan kekuasaan federatif (menjaga keamanan negara dalam hubungan dengan negara lain), yang masing – masing terpisah satu sama lain³. Hubungan ilmu pemerintahan tersebut dijelaskan oleh Syafiie⁴ yang mengatakan ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana melaksanakan pengurusan (eksekutif), pengaturan (legislatif), kepemimpinan dan koordinasi pemerintahan (baik pusat dengan daerah, maupun rakyat dengan pemerintahnya) dalam gejala peristiwa dan gejala pemerintahan, secara baik dan benar.

Mengingat objek forma ilmu pemerintahan lebih menfokuskan terhadap kewenangan dan pelayanan terhadap masyarakat Ndraha sebagai pakar ilmu pemerintahan menjelaskan bahwa ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana memenuhi kebutuhan dan tuntutan tiap orang akan jasa publik dan layanan civil, dalam hubungan pemerintahan, (sehingga dapat diterima) pada saat yang dibutuhkan oleh yang bersangkutan⁵. Pendapat tersebut menekankan bahwa ilmu pemerintahan merupakan ilmu yang mempelajari bagaimana memenuhi kebutuhan masyarakat melalui jasa publik dan pelayanan yang diberikan kepada penerima pelayanan (masyarakat), yang dimaksud pemberi

³Budiardjo, Miriam., 2010. *Dasar-Dasar Ilmu Politik Edisi Revisi*. Jakarta, Gramedia Pustaka Utama.hal 282.

⁴Syafiie, Inu Kencana, 2011. *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Bandung, PT. Refika Utama. Hal 23

⁵ Ndraha, Taliziduhu, 2011. *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru)*. Cetakan Ke 2. Jakarta, Rineka Cipta, Jakarta. Hal 7

pelayanan adalah pemerintahan selaku organ atau instansi terbesar di dalam suatu negara.

Penjelasan lebih rinci mengenai ilmu pemerintahan dijelaskan oleh Ndraha yang mengatakan bahwa ilmu pemerintahan mempelajari pemerintahan dari dua sudut. Pertama dari sudut bagaimana seharusnya (normative, ideal, dan das Sollen). Sedangkan kedua dari sudut bagaimana senyatanya jadi empiric dan das Sein)⁶. Ada dua hal yang harus difahami dari pengertian ilmu pemerintahan di atas, yaitu: Pertama ilmu pemerintahan itu mengkaji dari sudut apa proses pemerintahan yang seharusnya dilaksanakan, tentu idealnya dilaksanakan sesuai dengan aturan yang dijelaskan dalam peraturan perundang-undangan. Kedua ilmu pemerintahan mengkaji bagaimana senyatanya terjadi dilapangan, apakah telah sesuai dengan petunjuk pelaksana dan petunjuk tenis.

Selain pendapat di atas, Labolo⁷ mendefenisikan ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana pemerintah sebagai unit kerja publik memenuhi dan melindungi tuntutan masyarakat yang diperintah. Inti dari pendapat tersebut mengajarkan ilmu pemerintahan yaitu unit kerja masyarakat banyak yang bersifat memenuhi kebutuhan masyarakat serta memberikan perlindungan dari seluruh aspek kehidupan.

II. 1. 2. Pemerintah dan Pemerintahan

Pemerintah dan pemerintahan dua kata yang berasal dari kata dasar yang sama yaitu “perintah”, kata yang bertama tidak memiliki akhiran sedangkan kata

⁶Ndraha,., Op. Cit 15

⁷Labolo, Muhadam, 2010. *Memahami Ilmu Pemerintahan: Suatu Kajian, Teori, Konsep dan Pengembangannya*. Jakarta, PT. Rajagrafindo Persada. Hal 7

yang kedua memiliki akhiran “an”. Sekilas secara etimologi kata pemerintah dan pemerintahan tidak begitu memiliki perbedaan yang signifikan, namun secara terminologi kata pemerintah dan pemerintahan memiliki makna dan istilah yang sangat berbeda. Pemerintahan berasal dari kata pemerintah, yang paling sedikit kata “perintah” tersebut memiliki empat unsur yaitu, ada dua pihak yang terkandung, kedua pihak tersebut saling memiliki hubungan, pihak yang memerintah memiliki wewenang, dan pihak yang diperintah memiliki ketaatan⁸. Hampir sama dengan pendapat sebelumnya Suryaningrat menjelaskan Pemerintah dilihat dari sisi pendekatan bahasa berasal dari kata “perintah” yang berarti sesuatu yang harus dilaksanakan, didalam kata tersebut tersimpul beberapa unsur yang menjadi ciri khas dari “perintah” yaitu:

1. Adanya keharusan menunjukkan kewajiban untuk melaksanakan apa yang dipertintahkan.
2. Adanya dua pihak yaitu yang memberi dan yang menerima perintah.
3. Adanya hubungan fungsional antara yang memberi dan menerima perintah.
4. Adanya kewenangan atau kekuasaan untuk memberi perintah⁹.

Dari dua teori pemerintah di atas, adanya dua pihak yang saling ketergantungan yang tidak dapat dipisahkan antara satu dengan yang lainnya. Pihak yang pertama yang memberi perintah dan pihak yang kedua adalah yang menerima perintah, pihak yang memerintah memiliki kewenangan dan kekuasaan untuk memberikan perintah dan pihak yang diperintah harus menunjukkan kepatuhan dan ketaatan untuk melaksanakan apa yang diperintah sepanjang sesuai dengan aturan yang ditentukan melalui kesepakatan bersama. Dengan demikian

⁸Ndraha,. Op. Cit. Hal 20

⁹Suryaningrat, Bayu, 1987. *Mengenal Ilmu Pemerintahan*. Rineka Cipta, Jakarta. Hal 9

jalanan hubungan emosional merupakan tonggak awal antara memberi dan menerima perintah.

Pandangan yang hampir sama dengan pendapat di atas Pranadjaaja¹⁰ dalam bukunya Hubungan Antara Instansi Pemerintah, gagasan pemerintah menjelaskan bahwa istilah ini berasal dari pemerintah kata dari perintah, yang berarti kata-kata yang bermaksud disuruh melakukan sesuatu, sesuatu harus dilakukan. Pemerintah adalah orang, badan atau aparat dihapus atau memberi perintah. Oleh karena itu pemerintah lebih mengedepankan gagasan pemerintah yang peduli dibuat oleh negara untuk mengatur kesejahteraan masyarakat.

Bicara pemerintah secara umum berarti organ, lembaga, badan atau instansi mulai dari kedudukan tertinggi (pemerintah), sampai kedudukan yang terendah (pemerintah desa) dan unsur-unsur yang berada di dalamnya yang berwenang memberikan dan memproses pelayanan sipil dan pelayanan publik, karena pemerintah hadir ditengah-tengah masyarakat konsekuensi dari terciptanya sebuah negara yang disepakati dan diberikan amanat oleh rakyat untuk mengurus dan mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara, Karena pemerintah adalah segala kegiatan yang terorganisir yang bersumber pada kedaulatan dan kemerdekaan, berlandaskan dasar Negara¹¹.

Ndraha mengatakan bahwa pemerintah adalah organ yang berwenang memproses pelayanan publik dan berkewajiban memproses pelayanan civil bagi setiap org yang melakukan hubungan pemerintahan, sesuai dengan tuntutan (harapan) yang diperintah. Dalam hubungan itu, bahkan warga Negara asing atau siapa saja yang pada suatu saat berada

¹⁰Pranadjaaja, Muhammad Rohidin, 2012. *Hubungan Antara Lembaga Pemerintah*. Jakarta, Sinar Grafika. Hal 24

¹¹Budiarjo, Miriam, 2003. *Dasar-Dasar Ilmu politik*. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta. Hal 21

secara sah (legal) di wilayah Indonesia, berhak menerima layanan civil tertentu, dan pemerintah wajib melayankannya¹².

Sementara itu, tidak jauh berbeda dengan pendapat di atas yang menjelaskan bahwa pemerintah merupakan salah satu subkomponen geografis satu Negara yang berdaulat, pemerintah berfungsi memberikan pelayanan dalam suatu wilayah tertentu¹³. Beberapa teori pemerintah yang dijelaskan sebelumnya, ada dua hal penjelasan yang penulis simpulkan. Pertama, pemerintah hadir karena konsekuensi dari kemerdekaan sebuah negara yang berdaulat namun kegiatan dan proses dalam aplikasinya tersusun dan terorganisir serta memiliki payung hukum tertinggi (konstitusi). Kedua, pemerintah sebagai organ, lembaga atau badan yang memiliki kewenangan memberikan pelayanan kepada setiap warga Negeranya sesuai dengan konstitusi yang disetujui bersama. Pelayanan yang dimaksud disini menyentuh semua aspek termasuk pelayanan dalam memberikan keamanan, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat serta pemenuhan sarana dan prasarana. Seperti yang dikemukakan oleh Awang dan Wijaya bahwa pemerintah merupakan satu-satunya lembaga yang pada tingkat tertentu mampu menjadi dan menjamin sistem ketertiban dan penyediaan sarana dan prasarana sosial yang dibutuhkan oleh masyarakat bagi kepentingan aktivitas sosialnya¹⁴.

Dari sisi kebijakan publik pemerintah merupakan satu-satunya organ, badan atau instansi yang diberikan kewenangan untuk merumus dan menetapkan kebijakan melalui peraturan perundang-undangan sebagai pedoman atau acuan untuk menyelenggarakan sistem pemerintahan di Negara Kesatuan Republik

¹² Ndraha, Op. Cit Hal 6

¹³ Sarundajang, 2012. *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*. Pustaka Sinar Harapan, Jakarta. Hal 25

¹⁴ Awang, Azam, Wijaya, 2012. *Ekologi Pemerintahan*. Alaf Riau, Pekanbaru. Hal 7

Indonesia. Awang dan Wijaya mengatakan pemerintah adalah sebuah badan yang menetapkan dan melaksanakan kebijakan publik, dan gerakan kekuasaan eksekutif, politik, dan berdaulat melalui adat istiadat, institusi dan hukum dalam sebuah negara¹⁵. Pendapat di atas menjelaskan bahwa dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat pemerintah memiliki kewenangan merumus/menformulasikan dan menetapkan dan mengimplementasikan serta mengevaluasi kebijakan publik sebagai pedoman untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara berdaulat yang berpedomankan oleh hukum, adat istiadat dan institusi atau lembaga-lembaga yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Beberapa teori mendefinisikan pemerintah dalam secara luas dan secara sempit, salah satunya sebagaimana yang dikemukakan oleh Kansil dan Christine memberikan penjelasan bahwa pemerintah dalam arti sempit dimaksudkan khusus kekuasaan eksekutif, pemerintah dalam arti luas adalah semua organ negara termasuk DPR¹⁶. Teori ini menjelaskan bahwa pemerintah dalam arti sempit yaitu lembaga eksekutif yang lembaga yang bertugas mengimplementasikan peraturan perundang-undangan, sedangkan terminologi pemerintah secara luas adalah seluruh organ atau badan baik *main state organ* maupun *auxeliry state organ*, yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemerintah hadir sebagai organ atau badan dengan sejumlah tugas dan fungsi yang diamanahkan oleh rakyat dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Prajudi mengatakan tugas pemerintah adalah antara lain tata usaha

¹⁵ Ibid, Hal 6

¹⁶Kansil & Christine, 2014. *Ilmu Negara (Umum dan Indonesia)*. Cetakan Ke 3. PT. Pratnya Paramita, Jakarta. Hal 150

negara, rumah tangga negara, pemerintahan, pembangunan, dan pelestarian lingkungan hidup. Sedangkan fungsi pemerintahan adalah pengaturan pembinaan masyarakat, kepolisian dan peradilan¹⁷. Tugas dan fungsi pemerintah sebagaimana yang telah dijelaskan di atas merupakan tugas yang komplit dan menyeluruh, menyentuh berbagai aspek yang berkaitan langsung dengan kebutuhan masyarakat termasuk tugas dan fungsi dalam menyelenggarakan ketentraman dan ketertiban umum serta memberikan perlindungan.

Ndraha mengatakan, fungsi pemerintah, yang pertama fungsi primer dan kedua fungsi sekunder. Fungsi primer yaitu yang terus menerus berjalan dan berhubungan positif dengan kondisi pihak yang diperintah. Artinya fungsi primer tidak pernah berkurang dengan meningkatnya kondisi ekonomi, politik dan sosial masyarakat, semakin meningkat kondisi yang diperintah semakin meningkat kondisi primer yang diperintah. Pemerintah berfungsi primer sebagai *provider* jasa publik yang tidak diprivatisasikan dan layanan sipil termasuk layanan birokrasi yang disingkat sebagai fungsi pelayanan (*servicing*). Sedangkan fungsi sekunder pemerintah adalah fungsi yang berhubungan negatif dengan fungsi ekonomi, politik dan sosial yang diperintah dalam arti semakin tinggi taraf hidup, semakin kuat bargaining position, dan semakin integratif masyarakat yang diperintah, semakin berkurang fungsi sekunder pemerintah¹⁸.

Ada dua fungsi pemerintah yang dijelaskan oleh teori di atas, yaitu fungsi primer dan fungsi sekunder. Fungsi primer erat kaitannya fungsi pelayanan yang tidak dapat diprivatisasikan atau diserahkan kepada organisasi swasta, fungsi primer hanya dapat dilaksanakan oleh pemerintah melalui pelayanan sipil dan pelayanan birokrasi serta meningkatkan kondisi ekonomi, politik dan sosial masyarakat. Kemudian, fungsi sekunder merupakan fungsi sebaliknya, yaitu fungsi yang bersifat negatif maksudnya dengan dilaksanakannya fungsi ekonomi, politik dan sosial maka berdampak semakin kuatnya bargaining position yang dimiliki

¹⁷ Syafiie., Op. Cit., Hal 33

¹⁸ Ndraha., Op. Cit Hal 76

oleh pemerintah berkuasa sehingga mengakibatkan pembaharuan masyarakat yang diperintah.

Dengan adanya pemerintah maka terbentuk pulalah pemerintahan dalam konteks penyelenggaraan negara menunjukkan adanya badan, organisasi, lembaga pemerintahan (institusional) yang memiliki kewenangan (authority) dan cara memerintah (methods). Pemerintahan tidak dapat dilepaskan dengan keberadaan pemerintah untuk memerintah yang merupakan keharusan untuk melaksanakan sesuatu sesuai dengan tujuan pemerintahan. Strong dalam Koswara¹⁹ memberikan makna pemerintahan sebagai berikut *“Government in the broad sence is charge wirh the maintenance of the peace and society of state within and the without. Its is must thefore, have firt, military power of control of armed forces, secondary, legislative power of the mean of making law, thirdly, from the community to defray cost of depending the state and the of enforcing the law it make’s behalf”*.

Sementara itu Ndraha²⁰ mengemukakan bahwa pemerintahan adalah hasil dan proses “memerintah”. Pemerintahan terdapat dimana-mana berlangsung pada suatu waktu di dalam setiap masyarakat. Pendapat Ndraha tersebut mempertajam bahwa pemerintahan merupakan suatu proses yang dilakukan oleh pemerintah sebagai organisasi yang diberikan tanggungjawab oleh masyarakat untuk mengatur dan mengurus suatu negara.

Dalam rangka menjalankan sistem, proses atau cara dan perbuatan sesuai dengan kewenangan yang diperoleh secara legal oleh pemerintah, pemerintahan memiliki tugas dan fungsi yang harus diaplikasikan sebagai upaya untuk

¹⁹Koswara, E. 2003. *Teori Pemerintahan Daerah*. Jakarta, Institut Pemerintahan Press. Hal 247

²⁰Ndraha., Op. Cit. Hal 127

mewujudkan cita-cita negara. Rasyid mengatakan ada tujuh pokok tugas-tugas pemerintahan, yaitu;

1. Menjamin keamanan negara dari segala kemungkinan serangan dari luar, dan menjaga agar sampai tidak terjadi pembontakan dari dalam yang dapat menggulingkan pemerintahan yang sah.
2. Memelihara ketertiban dengan mencegah terjadinya gontok-gontokan diantara warga masyarakat, menjamin agar perubahan apapun yang terjadi di dalam masyarakat berlangsung secara damai.
3. Dijamin diterapkannya perlakuan yang adil kepada setiap warga masyarakat tanpa membedakan status apapun yang melatar belakangi keberadaan mereka. Jaminan keadilan ini terutama harus tercermin melalui keputusan-keputusan pengadilan, dimana kebenaran diupayakan pembuktiannya secara maksimal, dan dimana konstitusi dan hukum yang berlaku dapat ditafsirkan dan diterapkan secara adil dan tidak memihak, serta dimana perselisihan bisa didamaikan.
4. Melakukan pekerjaan umum dan memberikan pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non-pemerintah, atau yang akan lebih banyak dikerjakan oleh pemerintah. Ini antara lain pembangunan jalan, menyediakan fasilitas pendidikan yang terjangkau oleh mereka yang berpendapatan rendah, pelayanan pos dan pencegahan penyakit menular.
5. Melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial, membantu orang miskin dan memelihara orang cacat, jompo dan anak-anak terlantar, menampung serta menyalurkan para gelandangan kesektor kegiatan yang produktif atau semacamnya.
6. Menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas, seperti mengendalikan laju inflasi, mendorong penciptaan lapangan pekerjaan baru, memajukan perdagangan domestik dan antar bangsa, serta kebijakan lain yang secara langsung menjamin peningkatan ekonomi negara dan masyarakat.
7. Menerapkan kebijakan untuk memelihara sumber daya alam dan lingkungan hidup, seperti air, tanah, dan hutan. Pemerintah juga mendorong upaya kegiatan penelitian dan pengembangan untuk pemanfaatan sumber daya alam yang mengutamakan keseimbangan antara eksploitasi dan reservasi²¹.

Secara umum ketujuh pokok tugas-tugas pemerintahan tersebut wajib dilaksanakan oleh pemerintahan dalam sebuah Negara, karena ketujuh pokok tugas-tugas tersebut merupakan konstruksi dasar penyelenggaraan pemerintahan

²¹Rasyid, M. Ryass, 2010. *Makna Pemerintahan: Tinjauan Dari Segi Etika Dan Kepemimpinan*. Jakarta, PT. Yasrif Watampone. Hal 11

demi meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian, eksistensi sebuah negara dapat bertahan, memiliki kekuatan baik ke dalam maupun ke luar, serta terjaminnya perlindungan dan kebutuhan warga Negara sehingga sistem pemerintah menjadi lebih kondusif.

II.1.3. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Istilah Negara Kesatuan Republik Indonesia (bersusun tunggal), adalah bahwa susunan negaranya hanya terdiri dari satu negara. Dengan kata lain Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak mengenal konsep negara bagian di dalam penyelenggaraan pemerintahan negaranya. Dengan demikian, dalam “Negara Kesatuan” hanya ada satu pemerintahan, yaitu Pemerintahan Pusat yang mempunyai kekuasaan serta kewenangan tertinggi dalam bidang penyelenggaraan pemerintahan suatu negara, menetapkan kebijakan dan kebijaksanaan pemerintahan dan melaksanakan pemerintahan negara baik di pusat maupun di daerah-daerah. Ciri yang melekat pada negara kesatuan, yaitu adanya supremasi dari parlemen atau lembaga perwakilan rakyat pusat dan tidak adanya badan-badan bawahan yang mempunyai kedaulatan (*the absence of subsidiary sovereign bodies*). Menurut Kusnardi dan Bintang R. Saragih, yang dimaksud dengan negara kesatuan adalah.

Apabila kekuasaan Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah tidak sama dan tidak sederajat. Kekuasaan Pemerintahan Pusat merupakan kekuasaan yang menonjol dalam negara dan tidak ada saingannya dari Badan Legislatif Pusat dalam membentuk undang-undang. Kekuasaan yang di daerah bersifat derivatif (tidak langsung) dan sering dalam bentuk otonomi yang luas²².

²²Kusnardi dan Bintang R. Saragih, 2011. *Ilmu Negara*. Gaya Media Pratama, Jakarta. Hal 6

Pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah dalam sistem Negara Kesatuan (*unitaris*) Republik Indonesia, melahirkan konsep desentralisasi yang menciptakan hubungan vertikal antara pemerintah dan pemerintah daerah. Konsekuensi dari hubungan vertikal ini diberikannya otonomi daerah kepada daerah otonom sesuai dengan Undang-Undang 32 Tahun 2004 dan diganti dengan Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Otonomi daerah merupakan hak wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri, namun otonomi daerah tidaklah sebuah kemerdekaan bagi daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri, Philipus M. Hadjon yang dikutip oleh Manan mengatakan bahwa otonomi daerah hakikatnya berasal dari unsur kebebasan (bukan kemerdekaan: *independence, onafhankelijkheid*-otonomi merupakan subsistem dari negara kesatuan)²³. Dengan demikian, pemerintahan daerah hanya berhak menjalankan saja, sedangkan prinsip-prinsip dan azas-azas penyelenggaraan diatur oleh pemerintahan pusat.

Konsep otonomi daerah, tidak terlepas dari konsep pemerintahan lokal (*local government*) di dalam sistem Negara Kesatuan (*unitary*). menurut Nurcholis membahas otonomi daerah di Indonesia akan berkaitan dengan konsep dan teori pemerintahan lokal (*local government*) dan bagaimana aplikasinya dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. oleh karena *local government* merupakan bagian negara maka konsep *local government* tidak dapat dilepaskan dari konsep-konsep tentang kedaulatan negara dalam sistem *unitary* dan *federal* serta

²³Manan, bagir, 2001. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. PT. Gramedia Pustaka Utama. Jakarta. Hal 34.

sentralisasi, desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan²⁴. Dengan demikian, berbicara otonomi daerah erat kaitannya dengan *local government* yang merupakan bagian dari sistem sebuah Negara baik itu *unitary* maupun *federal* dan azas-azas lainnya dalam kerangka penyelenggaraan pemerintahan daerah seperti sentralisasi, desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Selain itu, menurut Hoessein mengatakan *local government* dapat mengandung tiga arti. Pertama, berarti pemerintahan lokal. Kedua, pemerintahan local dan dilakukan oleh pemerintahan local. Ketiga, berarti daerah otonom. Menurut penulis, *local government* yang berarti pemerintah lokal adalah pemerintahan daerah yang memiliki kewenangan menyelenggarakan sistem pemerintahannya sendiri, namun sifat dan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan diatur oleh pemerintahan pusat, kemudian pemerintahan lokal yang dilakukan oleh pemerintahan lokal adalah pemberian otonomi yang riil kepada pemerintahan daerah, dimana daerah diberikan kekuasaan untuk mengeluarkan aturan-aturan sepanjang tidak bertentangan dengan aturan perundang-undangan di atasnya atau sering dinamakan dengan otonomi khusus, sedangkan daerah otonom adalah suatu daerah yang ditempati oleh masyarakat hukum memiliki batas-batas wilayah yang diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan demi kepentingan masyarakat setempat.

Apapun dan bagaimanapun hubungan pemerintahan pusat dan daerah, secara legal hanya dapat dilaksanakan melalui 3 (tiga) azas, yakni desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan (*madebewind*). Fauzi dan Zakaria

²⁴Nurcholis, Hanif, 2007. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Grasindo, Jakarta. Hal 13

berpendapat desentralisasi adalah penyerahan wewenang dibidang tertentu secara vertikal dari institusi/lembaga/pejabat yang lebih tinggi kepada isntitusi/lembaga/pejabat bawahannya sehingga yang disertai atau dilimpahkan wewenang tertentu berhak bertindak atas nama sendiri dalam urusan tersebut²⁵. Kemudian Fauzi dan Zakaria menambahkan,

Ada dua jenis desentralisasi yaitu desentralisasi teritorial dan desentralisasi fungsional. Desentralisasi teritorial adalah penyerahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonom) dan batas pengaturan termaksud adalah daerah. Sedangkan desentralisasi fungsional adalah penyerahan kekuasaan untuk mengatur dan fungsi tertentu dan batas pengaturan termaksud adalah jenis fungsi itu sendiri, misalnya soal pendidikan dan kebudayaan, pertahanan, kesehatan, dan lain-lain²⁶.

Sementara itu, desentralisasi juga artikan penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi²⁷. Sedangkan azas otomoni daerah adalah prinsip-prinsip dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dengan efektif dan efisien berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Penulis berpendapat bahwa konsep desentralisasi adalah penyerahan urusan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus masyarakat dan pemerintah daerah setempat sesuai dengan kewenangan yang diberikan. Kata kunci dari terminologi desentralisasi adalah “penyerahan” urusan, yaitu urusan wajib dan urusan pilihan yang diterima oleh daerah otonom

²⁵Fauzi, Noer dan R. Yando, Zakaria, 2012. *Mensiasati Otonomi Daerah*. INSIST Press, Yogyakarta. Hal 11

²⁶ Ibid. Hal 11

²⁷ Ketentuan Umum UU 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

yakni kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan komunitas-komunitas otonom lainnya yang berada di daerah.

II. 1. 4. Konsep Evaluasi

Dalam kamus besar Bahasa Indonesia yang dikutip oleh Suharso mengatakan evaluasi diartikan sebagai menentukan nilai²⁸. Tidak jauh berbeda dengan pendapat sebelumnya, Nugroho mengatakan evaluasi diperlukan untuk melihat kesenjangan antara harapan dan kenyataan di lapangan²⁹. Kemudian, lebih rinci mengenai pengertian evaluasi dijelaskan oleh Ndraha yang mengatakan evaluasi adalah proses perbandingan antara standar dengan fakta dan analisis hasilnya. adatinga model evaluasi yang dikemukakan oleh Ndraha, yaitu:

1. Model *before-after*, yaitu perbandingan antara sebelum dan sesudah suatu tindakan (perlakuan, treatment). Tolak ukurnya adalah kondisi *before*.
2. Model Das Sollen- das Sein, yaitu perbandingan antara yang seharusnya dengan yang senyatanya. Tolak ukurnya adalah Das Sollen.
3. Model kelompok kontrol-kelompok tes, yaitu perbandingan antara kelompok kontrol (tampa perlakuan) dengan kelompok tes (diberi perlakuan) tolak ukurnya adalah kelompok kontrol³⁰.

Secara terminologi, tidak jauh berbeda dari pendapat di atas Mustopadidjaja mengatakan bahwa evaluasi merupakan kegiatan pemberian nilai atas suatu fenomena, yang di dalamnya terkandung pertimbangan nilai (value judgement tertentu)³¹. Dari beberapa komsepsi tentang evaluasi yang dikemukakan oleh para ahli di atas, dapat penulis simpulkan bahwa evaluasi merupakan suatu

²⁸Suharso, dan Ana Retnoningsih, 2005. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Cetakan Pertama. Widya Karya, Semarang. Hal 136

²⁹Nugroho D. Riant, 2004. *Kebijakan Publik (Formulasi, Implementasi dan Evaluasi Kebijakan)*. PT. Elex Media Komputindo, Jakarta. Hal 103

³⁰Ndraha., Op. Cit. Hal 201-202

³¹Mustopadidjaya, 2005. *Manajemen Proses Kebijakan Publik*. Lembaga Administrasi Negara - Duta Pertiwi Foundation, Jakarta. Hal 45

proses untuk menilai serangkaian kegiatan yang telah diimplementasi dengan cara membandingkan standar dengan faktanya atau membandingkan apa yang menjadi seharusnya dan senyatanya.

Esensi dari evaluasi adalah melihat dan menyesuaikan kegiatan yang dilaksanakan dengan perencanaan, Subarsono mengatakan evaluasi dilakukan untuk mengetahui kesesuaian pelaksanaan kegiatan dengan tujuan yang telah ditetapkan³². Dengan demikian dapat dilihat adanya perbedaan antara evaluasi dengan pengawasan (*monitoring*), monitoring lebih cenderung dilakukan ketika implementasi kegiatan sedang dilaksanakan sedangkan evaluasi dilaksanakan ketika proses implementasi kegiatan sudah dilaksanakan.

Dari teori tersebut menjelaskan bahwa evaluasi pada prinsipnya untuk menilai keseluruhan proses dan sistem mulai dari input yaitu pada tahap proses perumusan atau pembuatan kebijakan, pada tahap implementasi kebijakan/proses, tahap konsekuesi kebijakan/output baik itu bersifat positif maupun negatif dan pada tahap dampak kebijakan/outcome bagi instansi atau lembaga yang diberikan kewenangan untuk mengimplementasikan kebijakan publik dan bagi masyarakat yang menjadi subjek kebijakan.

Kemudian, ada beberapa tujuan yang ingin dicapai dengan dilaksanakannya evaluasi sebagai rekomendasi atau acuan untuk mengimplementasikan kebijakan berikutnya, Badjuri dan Yuwono mengatakan evaluasi setidaknya dimaksudkan untuk memenuhi tiga tujuan utama, yaitu:

1. Untuk menguji apakah kebijakan yang diimplementasikan telah mencapai tujuannya.

³²Subarsono. A. G, 2011. *Analisis Kebijakan Publik*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta. Hal 113

2. Untuk menunjukkan akuntabilitas pelaksana publik terhadap kebijakan yang telah diimplementasikan.
3. Untuk memberikan masukan pada kebijakan-kebijakan publik yang akan datang³³.

Selain pendapat di atas, lebih jelasnya terkait dengan tujuan evaluasi kebijakan sebagaimana yang dinyatakan oleh Subarsono, tujuan dari evaluasi kebijakan, yaitu:

1. Menentukan tingkat kinerja suatu kebijakan. Melalui evaluasi maka dapat diketahui derajat pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan.
2. Mengukur tingkat efisiensi suatu kebijakan. Dengan evaluasi juga dapat diketahui derajat diketahui berapa biaya dan manfaat suatu kebijakan.
3. Mengukur tingkat keluaran (*outcome*) suatu kebijakan. Salah satu tujuan evaluasi adalah mengukur berapa besar dan kualitas pengeluaran atau output dari suatu kebijakan.
4. Mengukur dampak suatu kebijakan. Pada tahap lebih lanjut, evaluasi ditujukan untuk melihat dampak dari suatu kebijakan, baik dampak positif maupun negatif.
5. Untuk mengetahui apabila ada penyimpangan. Evaluasi juga bertujuan untuk mengetahui adanya penyimpangan-penyimpangan yang mungkin terjadi, dengan cara membandingkan antara tujuan dan sasaran dengan pencapaian target.
6. Sebagai bahan masukan (*input*) untuk kebijakan yang akan datang. Tujuan akhir evaluasi adalah untuk memberikan masukan bagi proses kebijakan ke depan agar dihasilkan kebijakan yang lebih baik³⁴.

Sementara itu, pelaksanaan evaluasi juga memiliki fungsi-fungsi yang dapat memberikan manfaat bagi aktor-aktor kebijakan, Wibawa mengatakan sebagaimana yang dikutip oleh Nugroho di dalam bukunya *public policy* evaluasi kebijakan publik memiliki empat fungsi, adapun ke empat fungsi tersebut adalah sebagai berikut:

1. Eksplanasi
Melalui evaluasi dapat dipotret realitas pelaksanaan program dan dapat dibuat suatu generalisasi tentang pola-pola hubungan antar berbagai dimensi realitas yang diamatinya. Dari evaluasi ini evaluator dapat

³³Badjuri, Abdulkahar & Yuwono, Teguh, 2002. *Kebijakan Publik Konsep & Strategi*. Undip Press. Semarang. Hal 132

³⁴Subarsono. A. G., Op. Cit. Hal 120

mengidentifikasi masalah ,kondisi, dan aktor yang mendukung keberhasilan atau kegagalan kebijakan.

2. Kepatuhan
Melalui evaluasi dapat diketahui apakah tindakan yang dilakukan oleh para pelaku, baik birokrasi maupun pelaku lainnya, sesuai dengan standar dan prosedur yang ditetapkan oleh kebijakan.
3. Audit
Melalui evaluasi dapat diketahui, apakah *output* benar-benar sampai ke tangan kelompok sasaran kebijakan, atau justru ada kebocoran atau penyimpangan.
4. Akunting
Dengan evaluasi dapat diketahui apa akibat sosial-ekonomi dari kebijakan tersebut³⁵.

Dalam proses mengevaluasi, evaluator harus memperhatikan langkah-langkah yang hendak dilaksanakan sebagai arahan dari kegiatan evaluasi tersebut, Casley dan Kumar yang dikutip oleh Wibawa menunjukkan sebuah metode evaluasi kebijakan dengan enam langkah, yaitu sebagai berikut :

1. Identifikasi masalah. Yaitu membatasi masalah yang akan dipecahkan atau dikelola dan memisahkan dari gejala yang mendukungnya, yaitu dengan merumuskan sebuah hipotesis.
2. Menentukan faktor-faktor yang menjadikan adanya masalah, dengan mengumpulkan data kuantitatif maupun kualitatif yang memperkuat hipotesis.
3. Mengkaji hambatan dalam pembuatan keputusan dengan menganalisis situasi politik dan organisasi yang mempengaruhi pembuatan kebijakan. Berbagai variabel seperti komposisi staf, moral dan kemampuan staf, tekanan politik, kepekaan budaya, kemauan penduduk dan efektivitas manajemen.
4. Mengembangkan solusi-solusi alternatif.
5. Memperkirakan/mempertimbangkan solusi yang paling layak, dengan menentukan kriteria yang jelas dan aplikatif untuk menguji kelebihan dan kekurangan setiap solusi alternatif.
6. Memantau secara terus-menerus umpan balik dari tindakan yang telah dilakukan guna menentukan tindakan selanjutnya³⁶.

Sementara itu, semakna dengan pendapat di atas Suchman yang dikutip oleh Winarno juga mengemukakan ada 6 (enam) langkah yang dilakukan oleh evaluator, yaitu:

³⁵Nugroho D, Riant. 2009. *Public Policy*. Elex Media Komputindo, Jakarta. Hal 541-542

³⁶Wibawa, A. G., Op. Cit. Hal 16-17

1. Mengidentifikasi tujuan program yang akan dievaluasi
2. Analisis terhadap masalah
3. Deskripsi dan standarisasi kegiatan
4. Pengukuran terhadap tingkat perubahan yang terjadi
5. Menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut
6. Beberapa indikator untuk menentukan keberadaan suatu dampak³⁷.

Selain itu, metode evaluasi, juga dapat menggunakan teori yang dikemukakan oleh Dunn, Dunn menjelaskan ada beberapa kriteria rekomendasi kebijakan yang sama dengan kriteria evaluasi kebijakan, yaitu:

1. Efektifitas (*effectiveness*). Berkenaan dengan apakah suatu alternatif mencapai hasil (akibat) yang diharapkan, atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan.
2. Efisiensi (*efficiency*). Berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektifitas tertentu.
3. Kecukupan (*adequacy*). Berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektifitas memuaskan kebutuhan, nilai, atau kesempatan menumbuhkan adanya masalah.
4. Perataan (*equity*). Erat berhubungan dengan rasionalitas legal dan sosial dan menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat.
5. Responsivitas (*responsiveness*) berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu.
6. Ketepatan (*appropriateness*). Kriteria ketepatan secara dekat berhubungan dengan rasionalitas, substantif, karena pertanyaan tentang ketepatan kebijakan tidak berkenaan dengan satuan kriteria individu tetapi dua atau lebih kriteria secara bersama-sama³⁸.

II. 1. 5. Konsep Pengawasan

Pengawasan merupakan fungsi manajemen yang sangat berkaitan erat dengan pencapaian tujuan organisasi, sehingga pengawasan dalam organisasi apapun menjadi mutlak dilakukan. Pengawasan berasal dari kata awas, berarti antara lain “penjagaan”. Istilah pengawasan dikenal dalam ilmu manajemen dan

³⁷Winarno, Budi, 2012. *Kebijakan Publik (Teori dan Proses)*. Cetakan ke 2. PT. Buku Kita. Jakarta. Hal 203

³⁸Dunn, N. William, 2017. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Cetakan ke 6. Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.. Hal 610

administrasi yaitu sebagai salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan³⁹. Kemudian Terry yang mengatakan bahwa dalam rangka pencapaian tujuan suatu organisasi, termasuk negara sebagai organisasi kekuasaan terbesar seyogyanya menjalankan fungsi-fungsi manajemen yang terdiri dari: perencanaan (planning), pengorganisasian (organizing), memberi dorongan (actuating), dan pengawasan (controlling)⁴⁰.

Fungsi pengawasan itu sendiri adalah suatu fungsi dimana tindakan atau proses kegiatan itu dilakukan untuk mengetahui hasil pelaksanaan kesalahan, kegagalan, untuk kemudian dilakukan perbaikan dan menjaga agar pelaksanaan berbeda dengan rencana yang ditetapkan. Namun sebaliknya, sebaik apapun rencana yang telah ditetapkan, juga tetap memerlukan pengawasan. Menurut Julitrasi pengawasan membantu penilaian apakah perencanaan, pengorganisasian, penyusunan personalia, pengarahan dan pengawasan⁴¹.

perencanaan dan pengawasan mempunyai kaitan yang sangat erat, dan semua fungsi-fungsi dari manajemen mempunyai hubungan yang saling terkait. Pengawasan dapat membantu penilaian apakah perencanaan, pengorganisasian, penyusunan personalia, pengarahan dan pengawasan telah dilaksanakan secara efektif dan fungsi pengawasan itu sendiri harus diawasi⁴². Sementara itu, menurut Sukarna fungsi pengawasan adalah proses penentuan apa yang harus dicapai, yaitu standart apa yang sedang dilakukan yaitu pelaksanaan, menilai pelaksanaan dan

³⁹Fachruddin, Irfan. 2004. *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*. Bandung, PT. Alumni Bandung. Hal 44

⁴⁰Terry. G.R. 1999. *Prinsip-Prinsip Manajemen*. Jakarta, Bumi Aksara. Hal 15

⁴¹Julitrasi, Djati, 1988. *Manajemen suatu Pengantar*. Yogyakarta, BPFE. Hal 101

⁴²Handoko, T. Hani, 1999. *Manajemen edisi 2*. Yogyakarta, BPFE. Hal 360

bila mana perlu melakukan perbaikan-perbaikan sehingga sesuai dengan rencana yaitu selaras dengan standart⁴³.

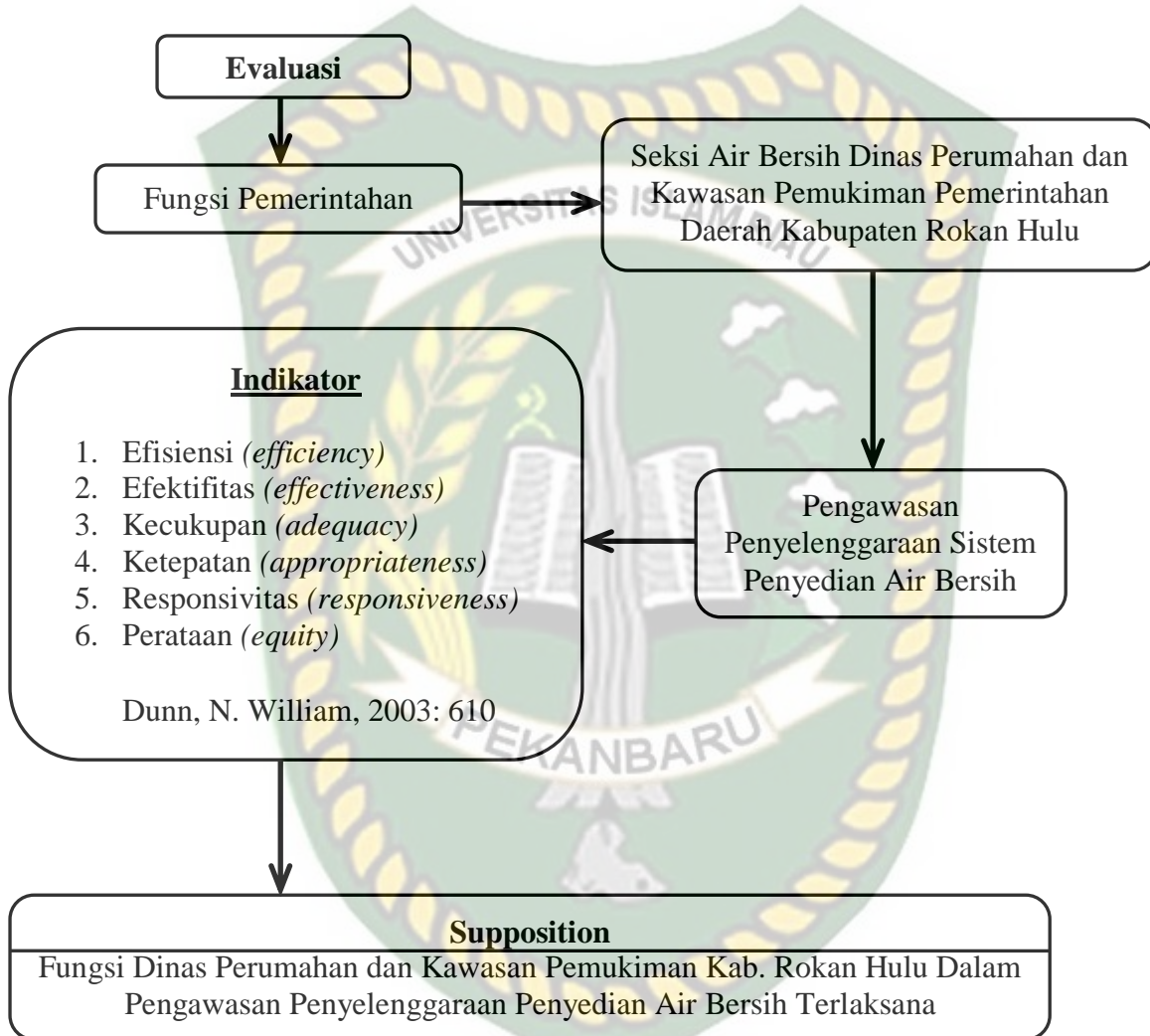
Dari penjelasan beberapa teori dan konsep di atas dapat disimpulkan pengawasan merupakan salah satu fungsi manajemen disamping fungsi-fungsi yang lain. Pengawasan merupakan proses yang dilakukan agar masing-masing unit dalam organisasi dapat melaksanakan kebijakan sesuai dengan tugas dan fungsinya. Pengawasan dapat dilakukan dengan pemantauan secara berkala terhadap masing-masing unit kerja, dengan adanya dilaksanakannya pengawasan secara intensif kegiatan-kegiatan yang telah ditetapkan melalui perencanaan dapat direalisasikan sebagaimana mestinya, oleh karena itu tujuan dan sasaran sebuah kebijakan dapat tercapai dengan efektif dan efisien. Fungsi perencanaan sangat mempengaruhi kegiatan pengawasan, sedangkan pengawasan yang efektif memberikan umpan balik untuk perencanaan. Dengan demikian perencanaan dan pengawasan mempunyai hubungan yang sangat erat.

II. 2. Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran merupakan konstruksi dasar dalam sebuah penelitian, karena kerangka pemikiran memuat alur atau mekanisme serta indikator-indikator dari perencanaan sebuah penelitian yang akan dijadikan sebagai pedoman, oleh karena itu kerangka pemikiran dalam sebuah penelitian memiliki peranan yang sangat penting Untuk lebih jelasnya kerangka pemikiran penelitian ini dapat dilihat gambar di bawah ini:

⁴³Sukarna, 1992. *Dasar-Dasar Manajemen*. Bandung, Mandar Maju. Hal 360

Gambar II. 1: Kerangka Pemikiran Penelitian Tentang Evaluasi Pelaksanaan Fungsi Dinas Perumahan dan Kawasan Pemukiman Pemerintahan Daerah Kabupaten Rokan Hulu dalam Pengawasan Penyelenggaraan Sistem Penyediaan Air Bersih



II. 3. Konsep Operasional Variabel

Konsep operasional variabel dalam penelitian ini dimaksudkan untuk menyatukan persepsi atau pemahaman terhadap variabel-variabel yang berkaitan dengan penelitian, sehingga tidak menjadi multyafsir, untuk lebih jelasnya konsep operasional variabel penelitian adalah sebagai berikut:

1. Evaluasi yang dimaksud dalam penelitian ini adalah evaluasi fungsi pemerintahan yaitu Dinas Perumahan dan Kawasan Pemukiman Kabupaten Rokan Hulu.
2. Fungsi yang dimaksud dalam penelitian ini yaitu fungsi Dinas Perumahan dan Kawasan Pemukiman Kabupaten Rokan Hulu Dalam Pengawasan Penyelenggaraan Sistem Penyediaan Air Bersih.
3. Dinas Perumahan dan Kawasan Pemukiman yang dimaksud dalam penelitian ini adalah Dinas Perumahan dan Kawasan Pemukiman Kabupaten Rokan Hulu.
4. Lokasi dilakukannya penelitian ini terdapat di Kecamatan Rambah Kabupaten Rokan Hulu.
5. Efektifitas (*effectiveness*) yang dimaksud dalam penelitian ini adalah berkenaan dengan apakah suatu pelaksanaan fungsi Pengawasan Penyelenggaraan Sistem Penyediaan Air Bersih di Kecamatan Rambah yang diselenggarakan oleh Dinas Perumahan dan Kawasan Pemukiman Kabupaten Rokan Hulu mencapai hasil (akibat) yang diharapkan, atau mencapai tujuan dari diadakannya tindakan.
6. Efisiensi (*efficiency*) yang dimaksud dalam penelitian ini yakni berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan oleh Dinas Perumahan dan Kawasan Pemukiman Kabupaten Rokan Hulu untuk menghasilkan tingkat efektifitas tertentu.
7. Kecukupan (*adequacy*) yang dimaksud dalam penelitian ini yaitu berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektifitas pelaksanaan

fungsi Pengawasan Penyelenggaraan Sistem Penyediaan Air Bersih di Kecamatan Rambah oleh Dinas Perumahan dan Kawasan Pemukiman Kabupaten Rokan Hulu memuaskan kebutuhan, nilai, atau kesempatan menumbuhkan adanya masalah.

8. Perataan (*equity*) yang dimaksud dalam penelitian ini yaitu erat berhubungan dengan rasionalitas legal dan sosial dan menunjuk pada distribusi akibat dan usaha antara kelompok-kelompok yang berbeda dalam masyarakat.
9. Responsivitas (*responsiveness*) yang dimaksud dalam penelitian ini yaitu berkenaan dengan seberapa jauh pelaksanaan fungsi Pengawasan Penyelenggaraan Sistem Penyediaan Air Bersih di Kecamatan Rambah yang diselenggarakan oleh Dinas Perumahan dan Kawasan Pemukiman Kabupaten Rokan Hulu dapat memuaskan kebutuhan, preferensi, atau nilai kelompok-kelompok masyarakat tertentu.
10. Ketepatan (*appropriateness*) yang dimaksud dalam penelitian ini yakni Kriteria ketepatan secara dekat berhubungan dengan rasionalitas, substantif, karena pertanyaan tentang ketepatan kebijakan pelaksanaan fungsi Pengawasan Penyelenggaraan Sistem Penyediaan Air Bersih di Kecamatan Rambah tidak berkenaan dengan satuan kriteria individu tetapi dua atau lebih kriteria secara bersama-sama.



Dokumen ini adalah Arsip Miilik :

Perpustakaan Universitas Islam Riau