

BAB II

STUDI KEPUSTAKAAN DAN KERANGKA PIKIR

A. Studi Kepustakaan

1. Teori Pemerintahan

Sebagai negara mempunyai organisasi yang berwenang untuk merumuskan dan melaksanakan keputusan-keputusan yang mengikat bagi seluruh penduduk didalam wilayahnya. Dalam hal ini pemerintah bertindak atas nama menyelenggarakan kekuasaan dari Negara.

Secara etimologi kata pemerintahan berasal dari kata perintah kemudian mendapat awalan pe- menjadi kata pemerintahan, seperti yang dijelaskan Syafiie dkk (2002:3) berarti badan atau organ elit yang melakukan pekerjaan mengurus negara, serta mendapatkan akhiran-an menjadi kata pemerintahan, berarti perihal, cara, pembuatan atau urusan dari badan yang berkuasa dan memilih legitimasi.

Menurut Ndraha (2011;3) Ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana memenuhi dan melindungi kebutuhan dan tuntutan tiap orang akan jasa-publik dan layanan-civil, dalam hubungan pemerintahan, (sehingga dapat diterima) pada saat dibutuhkan oleh yang bersangkutan.

Menurut Widodo (2001;2) Pemerintahan lokal merupakan pemerintah didekatkan pada rakyat. Dengan demikian akan dapat dikenali apa yang akan menjadi kebutuhan, permasalahan, keinginan dan kepentingan serta aspirasi rakyat secara baik dan benar, karena kebijakan yang akan dibuat akan mencerminkan apa yang akan menjadi kepentingan dan aspirasi rakyat yang dilayani.

Secara umum tugas pokok pemerintahan menurut Rasyid (2002;14) antara lain adalah:

- a. Menjamin keamanan Negara dari segala kemungkinan serangan dari luar dan menjaga agar tidak menjadi pemberontakan didalam yang dapat menggulingkan yang sah melalui cara-cara kekerasan;
- b. Memelihara ketertiban dengan mencegah terjadinya keributan diantara warga masyarakat, menjamin agar perubahan aparatur yang terjadi didalam masyarakat dapat berlangsung secara damai;
- c. Peraturan yang adil kepada setiap warga masyarakat tanpa membedakan status apapun yang melatar belakangi keberadaan mereka;
- d. Melakukan pelayanan umum dengan memberikan pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non pemerintah;
- e. Melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial;
- f. Menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas;
- g. Menerapkan kebijakan untuk pemeliharaan sumber daya alam dan lingkungan hidup.

Sedangkan pemerintahan adalah kekuasaan memerintah suatu Negara (dalam negara) atau badan yang tertinggi yang memerintah suatu Negara (seperti kabinet merupakan suatu pemerintahan).

Ndraha (2011;6) mengatakan pemerintahan adalah gejala sosial, artinya terjadi di dalam hubungan antara anggota masyarakat, baik individu-individu, kelompok dengan kelompok, maupun antar individu dengan kelompok. Gejala ini

terdapat pada suatu saat dalam sebuah masyarakat. Di sana seseorang atau suatu kelompok dalam proses atau interaksi sosial terlihat dominan terhadap orang atau kelompok lain.

Menurut Iver (dalam Syafiie, 2011;4) Pemerintahan adalah suatu organisasi dari orang-orang yang mempunyai kekuasaan serta sebagaimana manusia itu bisa diperintah. Sedangkan pemerintahan adalah sekelompok individu yang mempunyai wewenang tertentu untuk melaksanakan kekuasaan.

2. Konsep Pemerintah Daerah

a. Pengertian Pemerintah Daerah

Sistem pemerintahan daerah ada beberapa teori yang mendasari tentang pembagian kekuasaan diantaranya teori pembagian kekuasaan secara horisontal dan teori pembagian kekuasaan secara vertikal. Menurut pendapat Jimly Asshidiqie pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal dalam arti perwujudan kekuasaan itu dibagikan secara verikal ke bawah. Pembagian kekuasaan secara vertikal berarti adanya pembagian kekuasaan antara beberapa tingkatan pemerintahan (Juanda, 2008 : 37). Menurut Miriam Budiardjo, pembagian kekuasaan secara vertikal berarti adanya pembagian kekuasaan antara beberapa tingkatan pemerintahan (Juanda, 2008 : 37).

Menurut Huda (2005: 20) pemerintahan daerah adalah suatu pemerintahan otonom dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sunarno (2005:5) menyatakan sistem pemerintahan di Indonesia meliputi:

- 1) Pemerintahan pusat, yakni pemerintah;

- 2) Pemerintahan daerah, yang meliputi pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota;
- 3) Pemerintahan desa.

UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut tugas pembantuan. Pemerintah daerah meliputi gubernur, bupati, walikota dan perangkat daerah sebagai penyelenggara pemerintahan daerah. Peran pemerintah daerah adalah segala sesuatu yang dilakukan dalam bentuk pelaksanaan otonomi daerah sebagai suatu hak, wewenang dan kewajiban pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut undang-undang. Pemerintah daerah lebih difungsikan sebagai pelaksana teknis kebijakan desentralisasi. Konstelasi ini, tidak mengherankan bila keberadaan desentralisasi lebih dipahami pemerintah daerah sebagai kewajiban daripada sebagai hak.

b. Prinsip Pemerintahan Daerah

Pelaksanaan pemerintahan daerah di Indonesia memiliki prinsip yang dalam penerapannya. Prinsip pelaksanaan pemerintahan daerah secara umum terdapat pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Pasal 1 ayat (2) yang menjelaskan, “Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia

sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Prinsip-prinsip yang terkait pemerintah daerah merupakan tujuan serta cita-cita yang terkandung dalam undang-undang yang terkait penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat.

Konsekuensi logis dari komitmen para *founding fathers* yang memilih sistem desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, maka melahirkan pemerintahan daerah. Negara Kesatuan Republik Indonesia secara hirarkis struktural terbagi atas pemerintah pusat disatu sisi dan pemerintahan daerah di sisi lainnya. Pemerintah daerah diberi hak dan wewenang untuk mengurus rumah tangga sendiri (*local self government*), hak dan kewenangan ini dikenal dengan istilah otonomi daerah. Pemerintah daerah yang memiliki hak dan kewenangan tersebut dikenal dengan sebutan daerah otonom.

Konsep teori dari Pemerintahan Lokal (*local goverment*) dan bagaimana aplikasinya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. *Local goverment* bagian negara maka konsep *local goverment* tidak dapat dilepaskan dari konsep-konsep tentang kedaulatan negara dalam sistem *unitary* dan *Federal* serta sentralisasi, desentralisasi, dekonsentrasi dan juga tugas pembantuan (Nurcholis, 2007:13).

Konsep *local goverment* berasal dari barat untuk itu, konsep ini harus dipahami sebagaimana orang barat memahaminya. Bhenyamin Hoessein dalam

Nurcholis (2007:1) menjelaskan bahwa *local government* memiliki tiga arti. Pertama, berarti pemerintahan lokal. Kedua, pemerintahan lokal yang dilakukan oleh pemerintahan lokal. Ketiga, berarti daerah otonom.

Konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia, pemerintah lokal memiliki arti sebagai daerah otonom. Prinsip pemerintah daerah sebagai daerah otonom diperkuat untuk keutuhan negara kesatuan sebagai mana yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Pasal 1 ayat (6) menjelaskan, “Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

3. Konsep Otonomi Daerah

a. Pengertian Otonomi Daerah

Pemberlakuan otonomi daerah yang dimulai sejak tanggal 1 Januari 2001 telah membawa implikasi yang luas dan serius. Otonomi daerah merupakan fenomena politis yang menjadikan penyelenggaraan pemerintahan yang sentralistik-birokratis ke arah desentralistik-partisipatoris. Paradigma baru dalam pelaksanaan otonomi daerah, yang meletakkan otonomi penuh, luas dan bertanggungjawab pada daerah kabupaten dan kota. Perubahan ini dimaksudkan untuk meningkatkan efektivitas pelayanan masyarakat, menumbuhkan semangat demokratisasi dan pelaksanaan pembangunan daerah secara berkelanjutan, dan lebih jauh diharapkan akan menjamin tercapainya keseimbangan kewenangan dan tanggung jawab antara pusat dan daerah.

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Definisi otonomi daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah Pasal 1 ayat (6) menjelaskan, “Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Pengertian itu tidak terlepas dari pengertian otonomi yang dalam konteks politik dan pemerintahan mengandung makna pemerintahan sendiri. Kata “otonomi” berasal dari kata “otonom” yang mempunyai dua pengertian. Pertama, berdiri sendiri; dengan pemerintah sendiri; dan daerah otonom. Kedua, kelompok sosial yang memiliki hak dan kekuasaan menentukan arah tindakannya sendiri.

Menurut Dharma (2004: 81) demokrasi di Indonesia ditandai dengan pelaksanaan otonomi seluas-luasnya diberbagai daerah. Pemerintah daerah menginginkan agar pemerintah pusat menyerahkan sebesar-besarnya urusan yang selama ini ditangani oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang oleh undang-undang ditetapkan sebagai daerah otonomi atau otonomi daerah. Istilah otonomi berasal dari bahasa Yunani, yaitu “*autos*” yang artinya sendiri dan “*nomos*” yang artinya peraturan. Sehingga otonomi berarti peraturan sendiri atau undang-undang sendiri, yang kemudian berkembang pengertiannya menjadi menjalankan pemerintahan sendiri.

Otonomi daerah adalah hak penduduk yang tinggal dalam suatu daerah untuk mengatur, mengurus, mengendalikan dan mengembangkan urusannya sendiri dengan menghormati peraturan perundangan yang berlaku (Nurcholis, 2007:30). Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah juga mendefinisikan daerah otonom, Pasal 1 ayat (12) menjelaskan, “Daerah otonom yang selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

b. Prinsip-prinsip Otonomi Daerah

Otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat (Widjaja, 2007:133).

Penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan otonomi yang luas, nyata, dan bertanggungjawab di daerah secara proporsional dan berkeadilan, jauh dari praktik-praktik korupsi, kolusi, nepotisme serta adanya perimbangan antara keuangan pemerintah pusat dan daerah (Widjaja, 2007:7-8). Prinsip otonomi daerah adalah sebagai berikut (Abdullah, 2007:5):

1) Prinsip otonomi luas

Otonomi luas adalah kepala daerah diberikan tugas, wewenang, hak, dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang tidak ditangani oleh pemerintah pusat sehingga isi otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah memiliki banyak ragam dan jenisnya. Daerah diberikan keleluasaan untuk menangani urusan pemerintahan yang diserahkan itu, dalam rangka mewujudkan tujuan dibentuknya suatu daerah, dan tujuan pemberian otonomi daerah itu sendiri terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, sesuai dengan potensi dan karakteristik masing-masing daerah.

2) Prinsip otonomi nyata

Prinsip otonomi nyata adalah suatu tugas, wewenang dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh dan berkembang sesuai dengan potensi dan karakteristik daerah masing-masing. Potensi-potensi yang dimiliki daerah dapat dikembangkan daerah untuk kesejahteraan masyarakat daerah.

3) Prinsip otonomi yang bertanggungjawab

Prinsip otonomi yang bertanggungjawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan pemberian otonomi yang pada dasarnya memberdayakan daerah, termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Penyelenggaraan otonomi daerah

juga harus menjamin keserasian hubungan antar daerah dengan daerah lainnya, artinya mampu membangun kerjasama antar daerah. Hal yang tidak kalah pentingnya bahwa otonomi daerah juga harus mampu menjamin hubungan yang serasi antar daerah dengan pemerintah, artinya harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah negara dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan negara.

Otonomi daerah dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai, pemerintah wajib melakukan pembinaan yang berupa pemberian pedoman seperti penelitian, pengembangan, perencanaan dan pengawasan. Pemerintah Daerah harus memiliki standar, arahan, bimbingan, pelatihan, supervise, pengendalian koordinasi, pemantauan, dan evaluasi. Pemerintah wajib memberikan fasilitas yang berupa pemberian peluang kemudahan, bantuan dan dorongan kepada daerah agar dalam melaksanakan otonomi dapat dilakukan secara efisien dan efektif sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

4. Kewenangan Daerah

Kewenangan merupakan untuk kekuasaan membuat keputusan memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain. Pengertian bebas kewenangan adalah hak seorang individu untuk melakukan sesuatu tindakan dengan batas-batas tertentu dan diakui oleh individu lain dalam suatu kelompok tertentu.

Wasistiono (2008:9) menyatakan bahwa “urusan merupakan himpunan fungsi dalam satu bidang pemerintahan yang didalamnya terkandung adanya hak,

wewenang, kewajiban dan tanggung jawab. Aktivitas tersebut dapat diselenggarakan oleh pemerintah dan atau oleh masyarakat serta dunia usaha.

Menurut Miriam Budiardjo sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*).

Sumber kewenangan dapat dibedakan menjadi 2 (dua) jenis (Wasistiono, 2005) :

- 1) Kewenangan atributif adalah kewenangan yang melekat dan diberikan kepada suatu institusi atau pejabat yang berdasarkan peraturan perundang-undangan.
- 2) Kewenangan delegatif adalah kewenangan yang berasal dari pendelegasian dari institusi atau pejabat yang lebih tinggi tingkatannya.

Pengertian wewenang menurut H.D. Stoud adalah: “.... *Bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer.*”

Artinya wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik (Hastutiyani, 2014 :19).

Kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindakan hukum publik,

misalnya wewenang menandatangani atau menerbitkan surat-surat izin dari seorang pejabat atas nama menteri. Kewenangan pemerintahan karena diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Menurut Hadjon (2005:1) wewenang pemerintahan dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*), sehingga wewenang dalam konsep hukum publik akan selalu berkaitan dengan kekuasaan.

Kabupaten dan kota yang selama ini berkedudukan sebagai wilayah administratif dan juga sebagai daerah otonom telah berakhir karena konstelasi pemerintahan sedemikian itu cenderung memajukan kreatifitas dan inovasi daerah dalam mengembangkan daerahnya. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, status kabupaten dan kota tidak lagi sebagai wilayah administratif tetapi hanya sebagai daerah otonom dengan kewenangan yang besar untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Perubahan penyebutan dari kotamadya menjadi kota karena kotamadya mengandung konotasi tingkatan kota dalam arti kota kecil, kota sedang, dan kota besar padahal dalam kenyataannya tidaklah demikian.

6. Konsep Tugas Pokok dan Fungsi

Tugas pokok dan fungsi secara umum merupakan hal-hal yang harus bahkan wajib dikerjakan oleh seorang anggota organisasi atau pegawai dalam suatu instansi secara rutin sesuai dengan kemampuan yang dimilikinya untuk menyelesaikan program kerja yang telah dibuat berdasarkan tujuan, visi dan misi suatu organisasi. Setiap pegawai seharusnya melaksanakan kegiatan yang lebih rinci yang dilaksanakan secara jelas dan dalam setiap bagian atau unit. Rincian

tugas-tugas tersebut digolongkan kedalam satuan praktis dan konkrit sesuai dengan kemampuan dan tuntutan masyarakat. Tugas pokok dan fungsi merupakan suatu kesatuan yang saling terkait antara tugas pokok dan fungsi. Suatu organisasi menyelenggarakan fungsi-fungsi dalam melaksanakan tugas pokok.

Menurut Himawan (2004:38) Tugas pokok adalah suatu kewajiban yang harus dikerjakan, pekerjaan yang merupakan tanggung jawab, perintah untuk berbuat atau melakukan sesuatu demi mencapai suatu tujuan. Tugas pokok sebagai satau kesatuan pekerjaan atau kegiatan yang paling utama dan rutin dilakukan oleh para pegawai dalam sebuah organisasi yang memberikan gambaran tentang ruang lingkup atau kompleksitas jabatan atau organisasi demi mencapai tujuan tertentu

Sementara Admosudirjo (2001:3) mengatakan fungsi berasal dari kata dalam Bahasa Inggris *function*, yang berarti sesuatu yang mengandung kegunaan atau manfaat. Fungsi suatu lembaga atau institusi formal adalah adanya kekuasaan berupa hak dan tugas yang dimiliki oleh seseorang dalam kedudukannya di dalam organisasi untuk melakukan sesuatu sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing. Fungsi lembaga atau institusi disusun sebagai pedoman atau haluan bagi organisasi tersebut dalam melaksanakan kegiatan dan mencapai tujuan organisasi. Fungsi berkaitan erat dengan wewenang, yaitu kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, atau secara yuridis wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku serta melakukan hubungan-hubungan hukum.

Secara organisasional kewenangan adalah kemampuan yuridis yang didasarkan pada hukum publik. Terdapat kewenangan diikatkan pula hak dan kewajiban, yaitu agar kewenangan tidak semata-mata diartikan sebagai hak berdasarkan hukum publik, tetapi juga kewajiban sebagai hukum publik. Kewenangan tidak hanya diartikan sebagai kekuasaan, oleh karena itu, dalam menjalankan hak berdasarkan hukum publik selalu terikat kewajiban berdasarkan hukum publik tidak tertulis atau asas umum pemerintahan yang baik. Admosudirjo (2001:7) menyebutkan kewenangan dalam hal ini dibedakan menjadi:

- a. Pemberian kewenangan: pemberian hak kepada, dan pembebanan kewajiban terhadap badan (atribusi/mandat);
- b. Pelaksanaan kewenangan: menjalankan hak dan kewajiban publik yang berarti mempersiapkan dan mengambil keputusan;
- c. Akibat Hukum dari pelaksanaan kewenangan: seluruh hak dan/atau kewajiban yang terletak rakyat/burgen, kelompok rakyat dan badan.³

Kewenangan menurut Himawan (2004:51) adalah fungsi untuk menjalankan kegiatan dalam organisasi, sebagai hak untuk memerintah orang lain untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu agar tujuan dapat tercapai. Pengorganisasian merupakan proses penyusunan struktur organisasi yang sesuai dengan tujuan organisasi, sumber daya-sumber daya yang dimilikinya dan lingkungan yang melingkupinya.

Tugas pokok Bidang Pemberdayaan Sosial dan Penanganan Fakir Miskin Dinas Sosial Kabupaten Pelalawan adalah :

- a. Merumuskan program kerja Bidang Pemberdayaan Sosial dan Penanganan Fakir Miskin sebagai pedoman pelaksanaan tugas;
- b. Melaksanakan koordinasi dengan unit kerja dinas agar terwujud sinkronisasi pelaksanaan tugas dinas;
- c. Mendistribusikan tugas kepada bawahan sesuai dengan fungsi dan kompetensi bawahan dengan prinsip pembagian tugas habis;
- d. Menyelenggarakan verifikasi dan validasi data fakir miskin cakupan kabupaten;
- e. Menyelenggarakan identifikasi dan pemetaan, penguatan kapasitas, pendampingan, pemberdayaan sosial, pemberdayaan komunitas adat terpencil, bantuan stimulan, dan penataan lingkungan;
- f. **Menyelenggarakan kebijakan bimbingan teknis pekerja sosial, pekerja sosial masyarakat, tenaga kesejahteraan sosial kecamatan, serta tenaga kesejahteraan sosial dan relawan sosial lainnya, penggalian potensi, kepahlawanan, keperintisan, kesetiakawanan dan restorasi sosial;**
- g. Mengelola taman makam pahlawan nasional kabupaten;
- h. Memfasilitasi dan mengelola tempat pemakaman umum (TPU) kabupaten dan kecamatan;
- i. Menyelenggarakan lembaga konsultasi kesejahteraan Keluarga dan unit peduli keluarga;
- j. Menyelenggarakan wahana kesejahteraan sosial berbasis masyarakat/pusat kesejahteraan sosial, karang taruna, taruna siaga bencana (Tagana) dan lembaga kesejahteraan sosial;
- k. Menilai dan mengevaluasi kinerja bawahan untuk memacu prestasi kerja;
- l. Menyampaikan saran dan masukan kepada pimpinan untuk bahan pertimbangan pengambilan kebijakan;
- m. Melaporkan pelaksanaan tugas sebagai wujud pertanggungjawaban; dan
- n. Melaksanakan tugas kedinasan lain atas perintah pimpinan sesuai dengan bidang tugasnya.

7. Konsep Peranan

Menurut Soekanto (2004:243) “Peran merupakan aspek dinamis kedudukan (status)”. Apabila seseorang melaksanakan sesuai dengan kedudukannya, maka ia menjalankan suatu peran.

Lebih lanjut Soekanto (2004:243) mengatakan peranan adalah *pertama*, merupakan aspek dinamis kedudukan apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajiban sesuai dengan kedudukannya dan menjalankan suatu peranan. *Kedua*, peranan adalah karena ia mengatur perilaku seseorang dan peranan menyebabkan

seseorang pada batas tertentu dapat melakukan perbuatan-perbuatan orang lain. *Ketiga*, peranan adalah diatur norma-norma yang berlaku, misalnya norma kesopanan menghendaki agar seseorang laki-laki bila berjalan bersama seorang wanita harus di sebelah luar.

Menurut Rivai (2004:148) peranan diartikan sebagai perilaku yang diatur dan diharapkan seseorang dalam posisi tertentu. Selanjutnya menurut Ali (2005:148) peranan adalah sesuatu yang menjadi bagian yang memegang pimpinan yang terutama yang dalam terjadinya suatu hal atau peristiwa. Pendapat ini tersebut mengandung maksud yaitu bahwa dengan adanya posisi tertentu maka seseorang yang lebih memiliki kepentingan dalam kehidupan sosial akan lebih besar peranan atau tanggung jawabnya dalam menyelesaikan permasalahan-permasalahannya yang dihadapi oleh masyarakat yang dipimpinnya.

Sedangkan peranan menurut Komaruddin (2007:768) adalah :

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

Peranan adalah sesuatu yang jadi bagian atau yang memegang pimpinan yang terutama dalam terjadinya hal atau peristiwa. Menurut Thoha (2005:10)

peranan dirumuskan sebagai suatu rangkaian perilaku yang timbul karena suatu jabatan tertentu.

Dari uraian para ahli di atas dapat penulis simpulkan bahwa peranan adalah bagian dari tugas utama yang harus dimainkan oleh pemimpin dengan menghubungkan norma-norma dengan posisi dan tempat seseorang dalam organisasi dalam masyarakat.

Berdasarkan Peraturan Bupati Pelalawan Nomor 62 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja Dinas Sosial Kabupaten Pelalawan menyebutkan salah satu tugas Seksi Identifikasi dan Penguatan Kapasitas yakni: Melaksanakan kebijakan, pemberian bimbingan teknis, serta supervisi, evaluasi, dan pelaporan pelaksanaan pendampingan;

8. Kinerja

Menurut Moeheriono (2012:95), kinerja atau *performance* merupakan sebuah penggambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu program kegiatan atau kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, visi, dan misi organisasi yang dituangkan dalam suatu perencanaan strategis suatu organisasi.

Hasil yang dicapai (prestasi) seorang karyawan dalam melakukan suatu pekerjaan pada suatu organisasi disebut kinerja. Kinerja menampakan kombinasi antara kemampuan dan usaha untuk menghasilkan apa yang dikerjakan agar menghasilkan kinerja yang baik, seseorang harus memiliki kemampuan, kemauan, usaha serta dukungan dari lingkungan. Kemauan dan usaha menghasilkan motivasi, kemudian setelah ada motivasi seseorang akan menampilkan perilaku untuk bekerja.

Kinerja menurut Mahmudi (2005:6) merupakan suatu konstruk (*construct*) yang bersifat multidimensional, pengukurannya juga bervariasi tergantung pada kompleksitas faktor-faktor yang membentuk kinerja. Kinerja didefinisikan sebagai suatu bentuk yang hasil kerja itu sendiri (*outcomes of work*), karena hasil kerja memberikan keterkaitan yang kuat terhadap tujuan-tujuan strategic organisasi, kepuasan pelanggan, dan kontribusi ekonomi.

Moehariono (2012:96) menyatakan kinerja berasal dari kata-kata *job performance* atau prestasi kerja atau prestasi sesungguhnya yang telah dicapai oleh seseorang karyawan. Kinerja adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi baik secara kuantitatif maupun kualitatif, sesuai dengan kewenangan dan tugas tanggung jawab masing-masing, dalam upaya mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral maupun etika.

Dengan demikian kinerja adalah hasil kerja seseorang atau sekelompok orang di suatu organisasi yang telah dicapai sesuai dengan kewenangan dan tanggung jawab masing-masing untuk mencapai tujuan organisasi.

Menurut Keban (2004:191,192) Kinerja merupakan terjemahan dari *performance* yang sering diartikan oleh para cendekiawan sebagai “penampilan”, “unjuk kerja”, atau “prestasi”. Kinerja ialah hanya mengacu pada serangkaian hasil yang diperoleh seorang pegawai selama periode tertentu dan tidak termasuk karakteristik pribadi pegawai yang dinilai.

Menurut Keban (2004:193) Pencapaian hasil kinerja sebenarnya dapat dinilai menurut pelaku, yaitu hasil yang diraih oleh individu (kinerja individu),

oleh kelompok (kinerja kelompok), oleh institusi (kinerja organisasi), dan oleh suatu program atau kebijakan (kinerja program/kebijakan). Kinerja individu menggambarkan sampai seberapa jauh seseorang telah melaksanakan tugas pokoknya sehingga dapat memberikan hasil yang ditetapkan oleh kelompok atau institusi. Kinerja kelompok menggambarkan sampai seberapa jauh suatu kelompok telah melaksanakan kegiatan-kegiatan pokoknya sehingga mencapai hasil sebagaimana ditetapkan institusi. Kinerja institusi berkenaan dengan sampai seberapa jauh suatu institusi telah melaksanakan semua kegiatan pokok sehingga mencapai misi atau visi organisasi. Sedangkan kinerja program atau kebijakan berkenaan dengan sampai seberapa jauh kegiatan-kegiatan dalam program atau kebijakan telah dilaksanakan sehingga dapat mencapai tujuan program atau kebijakan tersebut.

Sementara Mahsun (2006:25) menyebutkan Kinerja (*performance*) adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu kegiatan/program/kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi yang tertuang dalam *strategic planning* suatu organisasi. Istilah kinerja sering digunakan untuk menyebut prestasi atau tingkat keberhasilan yang telah ditetapkan. Kriteria keberhasilan ini berupa tujuan-tujuan atau target-target tertentu yang hendak dicapai. Tanpa ada tujuan atau target, kinerja seseorang atau organisasi tidak mungkin dapat diketahui karena tidak ada tolak ukurnya.

Jadi dapat diambil kesimpulan bahwa kinerja merupakan hasil kerja seseorang yang mampu melaksanakan tugas-tugas yang diberikan dengan usaha, kecakapan, pengalaman dan kemampuannya baik dalam mengatur waktu maupun

menjalankan tugas itu sendiri dengan tanggungjawab untuk mencapai tujuan tertentu. Kinerja juga merupakan suatu hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau kelompok orang dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing, dalam rangka mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum, sesuai dengan moral dan etika. Dari bentuk tanggungjawab dari suatu organisasi atau individu tertentu terhadap wewenang yang telah diberikan agar dapat digunakan sebagaimana mestinya dengan hasil sesuai yang diharapkan.

Menurut Bastian dalam Hessel (2005;175) indikator kinerja organisasi publik adalah ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan dengan memperhitungkan elemen-elemen berikut ini:

- 1) Indikator masukan (*inputs*), yaitu segala sesuatu yang dibutuhkan agar organisasi mampu menghasilkan produknya, baik barang atau jasa, yang meliputi sumber daya manusia, informasi, kebijakan, dan sebagainya.
- 2) Indikator keluaran (*output*), yaitu sesuatu yang diharapkan langsung dicapai dari suatu kegiatan yang berupa fisik atau pun nonfisik.
- 3) Indikator hasil (*outcomes*), yaitu segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran kegiatan pada jangka menengah (efek langsung).
- 4) Indikator manfaat (*benefit*), yaitu sesuatu yang terkait dengan tujuan akhir dari pelaksanaan kegiatan

- 5) Indikator dampak (*impacts*), yaitu pengaruh yang ditimbulkan, baik positif maupun negatif, pada setiap tingkatan indicator berdasarkan asumsi yang telah ditetapkan.

9. Pekerja Sosial Masyarakat (PSM)

Pekerja sosial adalah sebagai orang yang memiliki kewenangan keahlian dalam menyelenggarakan berbagai pelayanan sosial (Wibhawa, 2010: 52). Pekerja sosial adalah seseorang yang mempunyai kompetensi profesional dalam pekerjaan sosial yang diperolehnya melalui pendidikan formal atau pengalaman praktek di bidang pekerjaan sosial/kesejahteraan sosial yang diakui secara resmi oleh pemerintah dan melaksanakan tugas profesional pekerjaan sosial

Dapat dirumuskan bahwa pekerja sosial merupakan seseorang yang mempunyai kompetensi dalam menyelenggarakan berbagai pelayanan sosial baik di instansi pemerintah maupun di instansi swasta lainnya.

Pekerja sosial sebagai penyandang keahlian pekerjaan sosial, harus memiliki kualifikasi sebagai berikut:

- 1) Memahami, menguasai, dan menghayati serta menjadi figur pemegang nilai-nilai sosio-kultural dan filsafat masyarakat.
- 2) Menguasai sebanyak dan sebaik mungkin berbagai perspektif teoritis tentang manusia sebagai makhluk sosial.
- 3) Menguasai dan secara kreatif menciptakan berbagai metode pelaksanaan tugas profesionalnya.
- 4) Memiliki mental wirausaha (Wibhawa, 2010: 53).

Berdasarkan Peraturan Menteri Sosial Republik Indonesia Nomor 01 Tahun 2012 Tentang Pekerja Sosial Masyarakat dalam Pasal 1 disebutkan Pekerja Sosial Masyarakat yang selanjutnya disingkat dengan PSM adalah seseorang sebagai warga masyarakat yang mempunyai jiwa pengabdian sosial, kemauan, dan kemampuan dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial, serta telah mengikuti bimbingan atau pelatihan di bidang kesejahteraan sosial.

B. Kerangka Pikir

Peningkatan kualitas pekerja sosial masyarakat menjadi bagian penting bagi pemerintah daerah untuk menciptakan perlindungan kepada masyarakat yang tidak terjangkau oleh pemerintah. Melalui pekerja sosial masyarakat diharapkan mampu merumuskan dan mengatasi permasalahan sosial yang ada di masyarakat. Untuk menciptakan tenaga pekerja sosial masyarakat yang berkualitas diperlukan pembinaan dari Dinas Sosial agar dapat ditingkatkan hasil kerja atau kinerja yang diberikan pekerja sosial masyarakat dilingkungan wilayah kerjanya. Untuk lebih jelasnya dibawah ini dapat dilihat kerangka pemikiran yang dapat digambarkan dalam kerangka pemikiran dibawah ini :

Gambar II.1. Kerangka Pemikiran Tentang Peranan Dinas Sosial Kabupaten Pelalawan Dalam Meningkatkan Kinerja Pekerja Sosial Masyarakat (PSM) (Studi di Kecamatan Bunut)



Sumber: Olahan Penelitian, 2018

C. Konsep Operasional

Untuk menjelaskan tentang variabel yang dianalisis dalam penelitian ini, maka dikemukakan konsep operasional sebagai berikut :

1. Pemerintah dalam penelitian ini adalah pemerintah daerah Kabupaten Pelalawan Provinsi Riau.
2. Dinas Sosial adalah salah satu instansi pemerintah di Kabupaten Pelalawan yang memiliki tugas dan fungsi meningkatkan kinerja Pekerja Sosial Masyarakat (PSM).
3. Pekerja Sosial Masyarakat adalah seseorang sebagai warga masyarakat yang mempunyai jiwa pengabdian sosial, kemauan, dan kemampuan dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial, serta telah mengikuti bimbingan atau pelatihan di bidang kesejahteraan sosial.
4. Peranan Dinas Sosial Kabupaten Pelalawan dalam meningkatkan kinerja pekerja sosial masyarakat adalah melakukan upaya-upaya meningkatkan kualitas PSM berdasarkan tugas dan fungsi yang diembankan, dengan indikator sebagai berikut:
 - a. Pementaan dan penataan
Melaksanakan pementaan dan penataan dalam penelitian ini adalah melakukan pemetaan daerah yang rawan permasalahan sosial dan melakukan penataan wilayah yang berpotensi untuk ditempatkan PSM.
 - b. Pendidikan dan Pelatihan
Pendidian dan pelatihan dalam penelitian ini adalah pelaksanaan kegiatan peningkatan kinerja PSM dalam bentuk pendidikan dan pelatihan, bantuan

konseling.

c. Rapat koordinasi

Rapat koordinasi dalam penelitian ini adalah rapat koordinasi yang dilakukan seluruh PSM mulai tingkat kecamatan hingga ketinggian kabupaten dalam kurun waktu tertentu yang dilaksanakan secara rutin.

d. Bimbingan teknis

Bimbingan teknis dalam penelitian ini adalah program kerja peningkatan kinerja yang telah diberikan Dinas Sosial berupa petunjuk kerja dan petunjuk pelaksana dalam menangani masalah sosial di masyarakat.

D. Operasionalisasi Variabel

Variabel yang akan dianalisis dalam penelitian dioperasionalkan sebagai berikut:

Tabel II.1. Operasional Variabel Tentang Peranan Dinas Sosial Kabupaten Pelalawan dalam meningkatkan kinerja Pekerja Sosial Masyarakat (PSM) (Studi di Kecamatan Bunut)

Konsep	Variabel	Indikator	Intem Penilaian	Skala
1	2	3	4	5
Peran merupakan aspek dinamis kedudukan (status). (Soekanto, 2004: 243)	Peranan	Pementaan dan penataan	<ul style="list-style-type: none"> - Mengidentifikasi jenis program kerja - Merumuskan dan menyusun program kerja - Menetapkan kebijakan peningkatan kinerja PSM 	Ordinal
		Pendidikan dan pelatihan	<ul style="list-style-type: none"> - Pelaksanaan pemberian bimbingan - Pendidikan dan pelatihan - Pemberian supervisi 	Ordinal

1	2	3	4	5
		Rapat koordinasi	<ul style="list-style-type: none"> - Meningkatkan pencapaian target penyelesaian masalah sosial di desa - Meningkatkan kualitas penyelesaian masalah sosial 	Ordinal
		Bimbingan teknis	<ul style="list-style-type: none"> - Pekerja Masyarakat mengatasi dilapangan - Pekerja Masyarakat bisa saling berkomunikasi sesama PSM - Permasalahan masyarakat diselesaikan 	Ordinal

E. Teknik Pengukuran

Skala yang digunakan adalah skala Likert, dengan mengajukan item pertanyaan yang terdiri dari tiga jawaban yaitu a, b dan c.

Berperan : Apabila keseluruhan indikator dari Peranan Dinas Sosial Kabupaten Pelalawan dalam meningkatkan kinerja Pekerja Sosial Masyarakat (PSM) dilaksanakan.

Kurang berperan : Apabila 1-3 indikator dari Peranan Dinas Sosial Kabupaten Pelalawan dalam meningkatkan kinerja Pekerja Sosial Masyarakat (PSM) dilaksanakan.

Tidak berperan : Apabila keseluruhan dari indikator Peranan Dinas Sosial Kabupaten Pelalawan dalam meningkatkan kinerja Pekerja Sosial Masyarakat (PSM) tidak dilaksanakan dengan baik.

Untuk menganalisis secara kuantitatif, maka jawaban responden dari setiap pertanyaan diklasifikasikan berdasarkan skor yang diperoleh dari penilaian responden sebagai berikut :

a. Pemetaan dan penataan, pengukurannya adalah:

Berperan : Apabila semua kriteria yang ditetapkan dilaksanakan atau total rata-rata pada skor $>67\%$.

Kurang berperan : Apabila sebagian dari kriteria yang ditetapkan dilaksanakan atau total rata-rata pada skor 34-66%.

Tidak berperan : Apabila hanya satu atau tidak ada sama sekali dari kriteria yang ditetapkan dilaksanakan atau total rata-rata pada skor $<33\%$

b. Pendidikan dan pelatihan, pengukurannya adalah:

Berperan : Apabila semua kriteria yang ditetapkan dilaksanakan atau total rata-rata pada skor $>67\%$.

Kurang berperan : Apabila sebagian dari kriteria yang ditetapkan dilaksanakan atau total rata-rata pada skor 34-66%.

Tidak berperan : Apabila hanya satu atau tidak ada sama sekali dari kriteria yang ditetapkan dilaksanakan atau total rata-rata pada skor $<33\%$

c. Rapat koordinasi, pengukurannya adalah:

Berperan : Apabila semua kriteria yang ditetapkan dilaksanakan atau total rata-rata pada skor $>67\%$.

Kurang berperan : Apabila sebagian dari kriteria yang ditetapkan dilaksanakan atau total rata-rata pada skor 34-66%.

Tidak berperan : Apabila hanya satu atau tidak ada sama sekali dari kriteria yang ditetapkan dilaksanakan atau total rata-rata pada skor <33%

d. Bimbingan teknis, pengukurannya adalah:

Berperan : Apabila semua kriteria yang ditetapkan dilaksanakan atau total rata-rata pada skor >67%.

Kurang berperan : Apabila sebagian dari kriteria yang ditetapkan dilaksanakan atau total rata-rata pada skor 34-66%.

Tidak berperan : Apabila hanya satu atau tidak ada sama sekali dari kriteria yang ditetapkan dilaksanakan atau total rata-rata pada skor <33%