

BAB II

KAJIAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN

2.1. Studi Kepustakaan

Menurut Mardalis yang dimaksud dengan studi kepustakaan dimaksudkan untuk memberikan gambaran atau batasan-batasan tentang teori-teori yang akan di pakai sebagai landasan penelitian yang akan dilakukan, adalah teori mengenai variable-variabel permasalahan yang akan di teliti.¹ Dengan dikemukakannya teori dalam studi kepustakaan akan dapat membantu peneliti dan orang lain untuk memperjelas sasaran dan tujuan peneliti yang dilakukan.

Studi literatur atau kepustakaan selain dari mencari sumber data skunder yang akan mendukung penelitian, juga diperlukan untuk mengetahui sampai kemana ilmu yang berhubungan dengan penelittian telah berkembang, sampai kemana terdapat kesimpulan dan degeralisasi yang telah pernah dibuat, sehingga situasi yang di perlukan dapat diperoleh.

2.1.1 Teori Ilmu Pemerintahan

Setiap kegiatan pengkajian ilmiah mempunyai sasaran. Setiap sasaran dapat dipelajari dari berbagai sudut pandang yang berbeda-beda dan dengan menggunakan alat yang berlainan. Pengkajian terhadap sasaran yang sama (objek materiil) jika dilihat dari sudut yang berbeda (objek formil) dengan alat yang berbeda, memberikan hasil yang berbeda pula. Oleh karena itu pengkajian terhadap objek yang sama dapat menghasilkan disiplin yang berlainan. Dari sudut mana dan dengan cara apa peristiwa pemerintahan itu dipandang guna menghasilkan ilmu pemerintahan.

Ruang lingkup ilmu pemerintahan terdiri dari;

¹Mardalis, 2003.*Metode Penelitian* (Suatu Pendekatan Proposal).Jakarta : Bumi Hlm :15
Aksara.hlm 32

- a. Yang diperintah.
- b. Tuntunan yang diperintah (jasa publik dalam layanan civil)
- c. Pemerintahan.
- d. Kewenangan, kewajiban, dan tanggung jawab pemerintah.
- e. Hubungan pemerintah.

Siklus pemerintahan bermula pada suatu saat tetkala terbentuk (terjadi) pemerintahan, yang berarti terbentuknya hubungan antara pemerintah dengan yang-diperintah berdasarkan berbagai cara. Jika saat itu, misalnya saat terjadinya kesepakatan bersama, dalam bentuk perjanjian, maka siklus tersebut bermula pada janji (komitmen) yang lahir dari kehendak –bebas, dan berakhir dengan percaya yang lahir dari pertanggungjawaban; tingkat kepercayaan mewarnai pembaruan atau pembuatan janji berikutnya, demikian terus-menerus. Dari percaya tumbuh harapan dalam menghadapi masa depan. Namun demikian saat awal itu sulit diidentifikasi karena jika diamati pada suatu saat, pemerintahan tidak pernah lahir dari kekosongan, melainkan dalam mata rantai hubungan kausal dari dahulu sampai sekarang.²

Ilmu pemerintahan menurut Brasz dalam Syafiie mengemukakan bahwa maksudnya ilmu pemerintahan dapat diartikan sebagai ilmu yang mempelajari tentang bagaimana lembaga pemerintahan umum itu disusun dan di fungsikan baik secara kedalam maupun keluar terhadap warganya.³

Menurut Syafiie pemerintahan adalah suatu ilmu dan seni. Dikatakan sebagai seni karena berapa banyak pemimpin pemerintahan yang tanpa pendidikan pemerintahan, mampu berkiat serta dengan kharismatik menjalankan roda pemerintahan. Sedangkan sebagai suatu disiplin ilmu pengetahuan adalah karena memenuhi syarat-syaratnya yaitu dapat dipelajari, dan diajarkan, memiliki objek, baik material maupun formal, universal sifatnya, sistematis serta spesifik/khas. Pemerintahan menurut suryadiningrat adalah sekelompok individu yang

²Ndaraha Taliziduhu, 2010. *Kybernologi I*, PT Rineka Cipta, Jakarta Hal 7

³Syafiie, Kencana Inu. 2005, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, Bandung, PT. Refika Aditama hlm : 21

mempunyai wewenang tertentu untuk melaksanakan kekuasaan sedangkan pemerintahan adalah perbuatan atau cara atau urusan pemerintahan.⁴ Ilmu pemerintahan menurut Syafiie adalah ilmu yang mempelajari bagaimana melaksanakan pengurusan (eksekutif), pengaturan (legislatif) kepemimpinan dan koordinasi pemerintahan (baik pusat dengan daerah, maupun rakyat dengan pemerintahannya) dalam berbagai peristiwa dan gejala pemerintahannya, secara baik dan benar.⁵

Ilmu pemerintahan dapat didefinisikan sebagai berikut:

1. Suatu ilmu yang dapat menguasai dan memimpin serta menyelidiki unsure-unsur dinas, berhubungan dengan keserasian kedalam dan antara hubungan dinas-dinas itu dengan masyarakat yang kepentingannya diwakili oleh dinas tersebut;
2. Suatu ilmu yang menyelidiki bagaimana mencari orang yang terbaik dari setiap dinas umum sebagai kebulatan yang menyelidiki sistematis problem-problem sentralisasi, desentralisasi, koordinasi pengawasan kedalam dan keluar, atau;
3. Suatu ilmu pengetahuan yang menyelidiki bagaimana sebaiknya hubungan pemerintah dan yang diperintah. Dapat diatur sedemikian rupa sehingga dapat dihindari timbulnya pertentangan-pertentangan pihak yang lain dan mengusahakan agar dapat keserasian pendapat dan daya tindak yang efektif dan efisien dalam pemerintahan, atau;
4. Ilmu yang diterapkan dan mengadakan penyelidikan dinas umum dalam arti yang seluas-luasnya, baik terhadap susunan, maupun organisasi alat yang menyelenggarakan tugas penguasa, sehingga diperoleh metode-metode bekerja yang setepat-tepatnya untuk mencapai tujuan Negara.

Menurut Kansil Agar ketatalaksanaan tugas-tugas pemerintah dapat terselenggara dengan baik maka perlu diperhatikan asas-asas yang menjadi landasan dan pedoman pengaturannya, yakni⁶ :

1. Didasarkan pada kebijaksanaan yang berlaku
2. Kejelasan wewenang, tugas, dan tanggungjawab setiap aparatur yang terlibat
3. Prinsip koordinasi
4. Tertulis
5. Dikomunikasikan kepada semua pihak yang berkepentingan
6. Kesederhanaan/tidak berbelit-belit.

Dengan demikian menurut Syafiie ilmu pemerintahan dapat disimpulkan sebagai ilmu yang mempelajari bagaimana melaksanakan koordinasi dan kemampuan memimpin bidang

⁴ Suryadiningrat, 1992, *Mengenal Ilmu Pemerintahan*, Jakarta, Rineka Cipta Hal 10-11

⁵ Syafiie, Kencana Inu. 2005, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, Bandung, PT. Refika Aditama hlm 22

⁶ Kansil, dan Christine. 2003. *Sistem Pemerintahan Indonesia*. Bumi Aksara. Jakarta. Hal 189

legislasi, yudikasi, dan eksekusi, dalam hubungan pusat dan daerah, antar lembaga serta yang memerintah dengan diperintah secara baik dan benar dalam berbagai peristiwa dan gejala pemerintahan.⁷

2.1.2. Konsep Pemerintahan

Pemerintahan berasal dari kata “perintah” yang telah ditambah awalan “pe” menjadi kata “pemerintah” dan ketika mendapat akhiran “an” menjadi kata “pemerintahan”, dalam hal ini beda antara “pemerintah” dengan “pemerintahan” adalah karena pemerintah merupakan badan atau organisasi yang bersangkutan, sedangkan pemerintahan berarti perihal ataupun hal ikhwal pemerintahan itu sendiri. Didalam kata dasar “perintah” paling sedikit ada empat unsure penting yang terkandung menurut Syafiie, yaitu sebagai berikut:

- a. Ada dua pihak yang terlibat
- b. Yang pertama pihak yang memerintah di sebut penguasa atau pemerintah
- c. Yang kedua pihak yang diperintah atau rakyat
- d. Antara kedua pihak tersebut terdapat hubungan⁸

Titik berat Otonomi di Daerah Kabupaten/Kota mempunyai banyak manfaat. Disatu pihak kemajuan ini membuka peluang yang lebih besar bagi setiap Pemerintah Daerah lebih mampu menangkap aspirasi masyarakatnya sekaligus lebih akomodatif dalam pembuatan keputusan guna penyelenggaraan fungsi pelayanan umum pemerintah dan pembangunan.⁹

Pandangan yang sama juga dikemukakan oleh Sedarmayanti Dalam rangka itu diperlukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggungjawaban yang tepat, jelas dan legitimate,

⁷Syafiie, Kencana Inu. 2011, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, Bandung, PT. Refika Aditama. Hlm 10

⁸Ibid. Hlm:5

⁹Sarundajang, S.H. 2001. *Birokrasi Dalam Otonomi Daerah*. Pustaka Sinar Harapan. Jakarta. Hal 1

sehingga penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat berlangsung secara berdayaguna, berhasilguna, bersih dan bertanggungjawab serta bebas korupsi, kolusi dan nepotisme.¹⁰

Menurut Budiardjo mengemukakan bahwa pemerintah adalah segala kegiatan yang terorganisasi yang bersumber pada kedaulatan dan kemerdekaan berlandaskan Dasar Negara, Rakyat atau penduduk dan wilayah suatu Negara memiliki tujuan untuk mewujudkan Negara berdasarkan konsep Dasar Negara tersebut.¹¹

Menurut Mahfud pemerintahan dalam arti luas didefinisikan sebagai seluruh organ kekuasaan didalam Negara, yaitu Legislatif, Eksekutif, dan Yudikatif. Bahkan dalam arti luas pemerintahan diartikan sebagai pelaksana tugas seluruh badan-badan, lembaga-lembaga dan petugas-petugas yang disertai wewenang untuk mencapai tujuan Negara. Tetapi dalam arti yang sempit pemerintah hanya mencakup organisasi fungsi-fungsi yang menjalankan tugas pemerintahan (Eksekutif) yang bisa dilakukan kabinet dan aparat-aparatnya dari tingkat pusat sampai kedaerah.¹² Menurut Rasyid (dalam Lobolo) membagi fungsi pemerintahan dalam empat bagian yaitu pelayanan (*publik servis*), pembangunan (*development*), pemberdayaan (*empowering*), dan pengaturan (*regulation*). Selanjutnya ia mengemukakan bahwa untuk mengetahui suatu masyarakat, maka lihatlah pemerintahannya, artinya fungsi-fungsi pemerintahan yang dijalankan pada saat tertentu akan menggambarkan kualitas pemerintahan itu sendiri.¹³

¹⁰Sedarmayanti. 2004. *Good Governance (Kepemimpinan Yang Baik) Bagian Kedua Membangun Sistem Manajemen Kinerja Guna Meningkatkan Produktifitas Menuju Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik)*. Mandar Maju. Bandung. Hal. 10

¹¹Budiardjo, Miriam, 2003. *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Jakarta: Gramedia. Hal 21

¹²Moh, Mahfud MD. 2001. *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta. Halaman 66

¹³Labolo, Muhadam. 2007. *Memahami Ilmu Pemerintahan*. PT.Raja GrafindoPersada, Jakarta hal 22

Pemerintah adalah organ yang berwenang memproses pelayanan publik dan berkewajiban memproses pelayanan sipil bagi setiap orang melalui hubungan pemerintahan, sehingga setiap anggota masyarakat yang bersangkutan menerimanya pada saat diperlukan, sesuai dengan tuntutan (harapan) yang diperintah. Dalam hubungan itu bahkan warga negara asing atau siapa saja yang pada suatu saat berada secara sah (legal) diwilayah Indonesia, berhak menerima layanan sipil tertentu, dan pemerintah wajib melayankannya.

Syafiie menyimpulkan bahwa pemerintahan adalah kelompok orang-orang tertentu secara baik dan benar serta indah melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dalam mengkoordinasikan, antara departemen dan unit dalam tubuh pemerintahan itu sendiri.¹⁴

a. Asas Penyelenggaraan Pemerintahan

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, ada beberapa prinsip daerah yang menjadi pegangan oleh aparat pemerintahan dalam menggerakkan administrasi pemerintahan atau manajemen pemerintahan. Prinsip – prinsip dasar tersebut disebut dengan asas – asas pemerintahan. Sentralisasi, dekonsentrasi, dan desentralisasi adalah konsep – konsep yang berhubungan dengan pengambilan keputusan dalam organisasi termasuk dalam organisasi Negara.¹⁵

Asas – asas kedaerahan adalah prinsip – prinsip dasar dalam pendelegasian wewenang dan pelaksanaan tugas sesuai dengan sumber wewenang tersebut. Asas tersebut ada tiga jenis, yaitu :

1. Desentralisasi.
2. Dekonsentrasi.
3. Medebewind. (Tugas Pembantuan)

¹⁴Syafiie, Kencana Inu. 2011, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, Bandung, PT. Refika Aditama

¹⁵Hanif Nurcholis, "Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah", Penerbit Grasindo Jakarta, 2007 hl 3

Desentralisasi adalah penyerahan wewenang oleh pemerintah pusat kepada daerah dalam kerangka sistem kenegaraan. Dalam Negara kesatuan seperti Indonesia, penyerahan wewenang dari pemerintah diserahkan kepada daerah otonom. Daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu serta berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara kesatuan. Adanya pemerintahan daerah dimulai dari kebijakan desentralisasi. Desentralisasi berasal dari bahasa latin, yaitu *De* yang berarti lepas dan *Centrum* yang berarti pusat. *Decentrum* berarti melepas dari pusat. Dengan demikian, desentralisasi berarti melepas atau menjauh dari pemusatan. Desentralisasi tidak putus sama sekali dengan pusat tapi hanya menjauh dari pusat. Organisasi yang besar dan kompleks seperti Negara Indonesia tidak akan efisien jika semua kewenangan politik dan administrasi diletakkan pada puncak hirarki organisasi / pemerintah pusat, karena pemerintah pusat akan menanggung beban yang berat. Juga tidak cukup hanya dilimpahkan secara dekonsentrasi kepada pejabatnya yang berada di wilayah Negara. Agar kewenangan tersebut dapat diimplementasikan secara efisien dan akuntabel, maka sebagian kewenangan politik dan administrasi pada organisasi yang lebih rendah disebut desentralisasi.

Karena jenjang hierarki yang lebih rendah (pemerintah daerah) tersebut disertai wewenang penuh, baik politik maupun administrasi, maka pada jenjang organisasi yang diberi penyerahan wewenang tersebut timbul otonomi. Otonomi artinya kebebasan masyarakat yang tinggal di daerah yang bersangkutan untuk mengatur dan mengurus kepentingannya yang bersifat lokal, bukan yang bersifat nasional. Karena itu, desentralisasi menimbulkan otonomi daerah, yaitu kebebasan masyarakat yang tinggal di daerah otonom untuk mengatur dan

mengurus kepentingannya yang bersifat lokal. Jadi, otonomi daerah adalah konsekuensi logis penerapan asas desentralisasi pada pemerintahan daerah.

Henry Maddick menjelaskan, desentralisasi adalah penyerahan kekuasaan secara hukum untuk menangani bidang – bidang / fungsi – fungsi tertentu kepada daerah otonom. Rodinelli seperti dikutip oleh Hanif Nurcholis mengatakan bahwa Desentralisasi adalah penyerahan perencanaan, pembuatan keputusan, dan kewenangan administratif dari pemerintah pusat kepada organisasi wilayah, satuan administrasi daerah, organisasi semi otonom, pemerintah daerah, atau organisasi non pemerintah / lembaga swadaya masyarakat. Menurut Smith, desentralisasi mempunyai ciri – ciri sebagai berikut:

1. Penyerahan wewenang untuk melaksanakan fungsi pemerintahan tertentu dari pemerintah pusat kepada daerah otonom.
2. Fungsi yang diserahkan dapat dirinci, atau merupakan fungsi yang tersisa (*residual function*).
3. Penerima wewenang adalah daerah otonom
4. Penyerahan wewenang berarti wewenang untuk menetapkan dan melaksanakan kebijakan, wewenang mengatur dan mengurus (*regelingen bestuur*) kepentingan yang bersifat lokal.
5. Wewenang mengatur adalah wewenang untuk menetapkan norma hukum yang berlaku umum dan bersifat abstrak.
6. Wewenang mengurus adalah wewenang untuk menetapkan norma hukum yang bersifat individual dan konkrit (*beschikking, acte administratif, verwaltungsakt*)
7. Keberadaan daerah otonom adalah di luar hirarki organisasi pemerintah pusat.
8. Menunjukkan pola hubungan antar organisasi.
9. Menciptakan *political variety* dan *diversity of structur* dalam sistem politik.¹⁶

Bhenyamin hoessein menjelaskan dalam pidato pengukuhan Doktorinya, dalam rangka desentralisasi, daerah otonom berada di luar hirarki organisasi pemerintah pusat. Sedangkan dalam rangka dekonsentrasi, wilayah administratif (*filed administration*) berada dalam

¹⁶Ibid 15

hierarchy organisasi pemerintah pusat.¹⁷ Desentralisasi menunjukkan model hubungan kekuasaan antar organisasi, sedangkan dekonsentrasi menunjukkan model hubungan kekuasaan intra organisasi. J. Riwo Kaho, mengatakan Republik Indonesia adalah Negara Kesatuan yang didesentralisasikan.²⁵ Dan alasan diterapkannya asas desentralisasi adalah pelaksanaan asas desentralisasi akan membawa efektifitas dalam pemerintahan, sebab wilayah Negara itu pada umumnya terdiri pada pelbagai satuan daerah yang masing – masing memiliki sifat khusus tersendiri yang disebabkan oleh faktor – faktor geografis (keadaan tanah, iklim, flora, fauna, adat – istiadat, kehidupan ekonomi, bahasa, tingkat pendidikan / pengajaran, dan sebagainya). Pemerintahan dapat efektif kalau sesuai dan cocok dengan keadaan riil dalam Negara. Sehubungan dengan alasan penerapan asas desentralisasi tersebut, beberapa pakar memberikan pendapatnya, seperti The Liang Gie yang dikutip oleh Hanif Nurcholis, yang menjelaskan diantarnya desentralisasi adalah :

1. Desentralisasi dapat mencegah penumpukan kekuasaan pada pemerintah pusat yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani.
2. Desentralisasi dapat dianggap sebagai tindakan pendemokrasian, yaitu untuk ikut menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam pemerintahan dalam menggunakan hak – hak demokrasi.
3. Dilihat dari sudut teknik organisatoris, desentralisasi mampu menciptakan pemerintahan yang efisien. Hal – hal yang lebih utama untuk diurus oleh pemerintah setempatnya pengurusannya diserahkan
4. Dilihat dari sudut cultural, desentralisasi perlu diadakan supaya perhatian dapat sepenuhnya ditumpahkan pada kekhususan daerah, seperti keadaan geografi, penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan, atau latar belakang sejarahnya.
5. Dilihat dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan tersebut.¹⁸

¹⁷Ibid 15

¹⁸Hanif Nurcholis, Op.Cit, hlm 43

Pejabat pemerintah pusat yang berada di wilayah Negara adalah pejabat yang diangkat oleh pemerintah pusat, dan ditempatkan pada wilayah – wilayah tertentu sebagai wilayah kerjanya. Rondinelli menjelaskan bahwa dekonsentrasi adalah penyerahan sejumlah kewenangan atau tanggung jawab administrasi kepada cabang departemen atau badan pemerintah yang lebih rendah.¹⁹ Harold F. Aldefer menjelaskan, pelimpahan wewenang dalam bentuk dekonsentrasi semata – mata menyusun unit administrasi baik tunggal ataupun dalam hierarki, baik itu terpisah ataupun tergabung, dengan perintah mengenai apa yang seharusnya mereka kerjakan atau bagaimana mengerjakannya.²⁰ Dalam dekonsentrasi tidak ada kebijakan yang dibuat ditingkat lokal serta tidak ada keputusan fundamental yang diambil. Badan – badan pusat memiliki semua kekuasaan dalam dirinya sementara pejabat lokal merupakan bawahan sepenuhnya dan mereka hanya menjalankan perintah. Menurut Smith dekonsentrasi mempunyai cirri – cirri sebagai berikut :

1. Pelimpahan wewenang untuk melaksanakan fungsi – fungsi tertentu yang dirinci dari pemerintah pusat kepada pejabat pemerintah pusat yang ada di daerah.
2. Penerima wewenang adalah pejabat pemerintah pusat yang ada di daerah.
3. Tidak mencakup kewenangan untuk menetapkan kebijakan dan wewenang untuk mengatur.
4. Tidak menciptakan otonomi daerah dan daerah otonom tapi menciptakan wilayah administrasi.
5. Keberadaan *field administration* berada dalam hierarki organisasi pemerintah pusat.
6. Menunjukkan pola hubungan kekuasaan intra organisasi.
7. Menciptakan keseragaman dalam struktur politik.²¹

Dalam dekonsentrasi yang dilimpahkan hanya kebijakan administrasi (implementasi kebijakan politik) sedangkan kebijakan politiknya tetap berada pada pemerintah pusat. Oleh karena itu, pejabat yang disertai pelimpahan wewenang tersebut adalah pejabat yang mewakili pemerintah pusat, bukan dipilih oleh rakyat yang dilayani. Karena itu, pejabat

¹⁹Ibid hlm 19

²⁰Ibid hlm 19

²¹Ibid hlm 20

tersebut bertanggung jawab kepada pejabat yang mengangkatnya yaitu pejabat pusat, bukan kepada rakyat yang dilayani.

Di Indonesia tidak semua urusan pemerintahan dapat diserahkan kepada pemerintah daerah, maka penyelenggaraan berbagai urusan pemerintah, dilaksanakan oleh perangkat pemerintah pusat yang ada di daerah berdasarkan asas Dekonsentrasi²²

Medebewind (Tugas Pembantuan) adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi. Menurut Bagir Manan tugas pembantuan diberikan oleh pemerintah pusat atau pemerintah yang lebih atas kepada pemerintah daerah di bawahnya berdasarkan undang – undang.²³ Kusumah Atmadja mengartikan medebewind sebagai pemberian kemungkinan dari pemerintah pusat / pemerintah daerah yang lebih atas untuk meminta bantuan kepada pemerintah daerah / pemerintahan yang tingkatannya lebih rendah agar menyelenggarakan tugas atau urusan rumah tangga pemerintah / daerah yang tingkatannya lebih atas. Dalam menjalankan medebewind tersebut urusan pusat / daerah yang lebih atas, tidak beralih menjadi urusan daerah yang dimintai bantuan. Hanya saja cara daerah otonom menyelenggarakan bantuan tersebut diserahkan sepenuhnya kepada daerah itu sendiri. Daerah otonom ini tidak berada di bawah perintah, juga tidak dapat dimintai pertanggungjawaban oleh pemerintah pusat / daerah yang lebih tinggi yang memberi tugas. Karena hakekatnya urusan yang diperbantukan pada daerah otonom tersebut adalah urusan pusat maka dalam sistem medebewind anggarannya berasal dari APBN. Anggaran pusat ini lalu ditransfer langsung ke kas daerah. Anggaran ini masuk ke

²²Syafiie, Kencana Inu. 2011, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, Bandung, PT. Refika Aditama hlm 88

²³Ibid hlm 21

rekening khusus yang pertanggungjawabannya terpisah dari APBD. Bagir Manan juga mengatakan pada dasarnya, tugas pembantuan adalah tugas melaksanakan peraturan perundang - undangan lebih tinggi (*de uitvoering van hogere regelingen*). Daerah terikat melaksanakan peraturan perundang – undangan termasuk yang diperintahkan atau diminta dalam rangka tugas pembantuan.²⁴

b. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah, dan DPRD. Dalam menyelenggarakan pemerintahan, pemerintah pusat menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, serta dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang – undangan yang berlaku. Sementara itu, pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan menggunakan asas desentralisasi dan tugas pembantuan.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah daerah berpedoman pada asas Umum penyelenggaraan Negara, yang di dalam Hukum Administrasi Negara dikenal dengan “Asas – asas umum pemerintah yang layak”. Di negeri Belanda, asas – asas umum pemerintahan yang layak ini sudah diterima sebagai norma hukum tidak tertulis, yang harus ditaati oleh penyelenggara pemerintahan, terutama Pejabat Tata Usaha Negara, dalam membuat keputusan Tata Usaha Negara.²⁵ Sebelumnya dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, asas – asas ini sudah mulai diterima, walaupun secara formal belum diakui sebagai sesuatu norma hukum tidak tertulis yang harus ditaati oleh penyelenggara pemerintahan, baik di pusat maupun di daerah. Secara yuridis formal, hal semacam ini baru diakui di Negara kita, dengan diundangkannya UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih, bebas

²⁴Ibid hlm 22

²⁵Abdullah Rozali, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung* (Jakarta : PT Raja Grafindo Persada) , 2005

dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN), ditambah asas efisiensi dan asas efektivitas. Kemudian dalam UU No. 23 Tahun 2014 ditegaskan bahwa asas – asas tersebut dijadikan sebagai pedoman dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Asas dimaksud disebut dengan “Asas Umum Penyelenggara Negara”, yang dirinci antara lain:

1. Asas kepastian hukum;
2. Asas tertib penyelenggaraan Negara;
3. Asas kepentingan umum;
4. Asas keterbukaan;
5. Asas proporsionalitas;
6. Asas profesionalitas;
7. Asas akuntabilitas;
8. Asas efisiensi;
9. Asas efektivitas

Hal ini sekarang lebih dikenal dengan sebutan “*good governance*” (tata pemerintahan yang baik).²⁶

2.1.3. Konsep Organisasi

Pengertian organisasi menurut Mooney dalam Syafiie adalah sebuah bentuk setiap perserikatan orang-orang untuk pencapaian suatu tujuan tertentu bersama. Lain lagi menurut Gulick dalam Syafiie, dimana memberikan definisi organisasi sebagai suatu alat saling berhubungan satuan-satuan kerja yang memberikan mereka kepada orang-orang yang ditempatkan dalam struktur kewenangan, jadi dengan demikian pekerjaan dapat dikoordinasikan oleh pemerintah daripada atasan kepada para bawahan yang menjangkau dari puncak sampai ke dasar dari seluruh badan usaha.

Menurut Millet dalam Syafiie organisasi adalah sebagai kerangka struktur dimana dimana pekerjaan dari beberapa orang diselenggarakan untuk mewujudkan suatu tujuan bersama.

²⁶Ibid hlm 27

Sementara menurut Simon (dalam Syafiie, organisasi adalah sebagai pola komunikasi yang lengkap dan hubungan-hubungan lain didalam suatu kelompok orang-orang. Definisi organisasi menurut Syafiie adalah sebagai suatu alat saling hubungan satuan-satuan kerja yang memberikan mereka kepada orang-orang yang ditempatkan dalam struktur kewenangan, jadi dengan demikian pekerjaan dapat dikoordinasikan oleh pemerintah dari atasan kepada para bawahan yang menjangkau dari puncak sampai ke dasar dari seluruh badan usaha.²⁷

Dari definisi-definisi tersebut diatas penulis berkesimpulan bahwa organisasi merupakan

1. Wadah atau tempat terselenggaranya administrasi
2. Didalam terjadinya berbagai hubungan atas individu maupun kelompok baik dari organisasi itu sendiri maupun keluar organisasi
3. Terjadinya proses dan pembagian tugas
4. Berlangsungnya proses aktifitas berdasarkan kinerja masing-masing

Pengembangan organisasi di perlukan karna organisasi harus menyesuaikan diri dengan perubahan-perubahan di berbagai aspek kehidupan seperti teknologi, politik, ekonomi, dan budaya yang kompleks dan penuh ketidakpastian.

Pengembangan organisasi merupakan sesuatu yang relatif baru yang dengan cepatnya berubah sebagai akibat pengetahuan baru. Dengan demikian ada beberapa ketidaksesuaian di antara penulis dan praktisi tentang hakikat dan luasnya pengembangan organisasi. Dalam kenyataan, tidak ada satu definisi yang dapat di setujui oleh semua pihak.

Menurut Siagian ada beberapa pengertian tentang pengembangan organisasi yaitu :

1. Pengembangan organisasi merupakan suatu proses yang meliputi serangkaian perencanaan perubahan yang sistematis yang di lakukan secara terus menerus oleh suatu organisasi
2. Pengembangan organisasi merupakan suatu pendekatan situasional atau kontigensi untuk meningkatkan efektifitas organisasi
3. Pengembangan organisasi lebih menekankan pada sistem sebagai sarana perubahan

²⁷Syafiie, Kencana Inu. 2011, *Manajemen Pemerintahan*, Jakarta, PT Perca. Hlm: 11-12

4. Pengembangan organisasi meliputi perubahan yang sengaja di rencanakan²⁸

2.1.4. Teori Manajemen

Secara etimologis kata manajemen berasal dari bahasa Perancis Kuno *ménagement*, yang berarti seni melaksanakan dan mengatur. Menurut Siswanto mengartikan manajemen sebagai ilmu dan seni untuk melakukan tindakan guna mencapai tujuan.²⁹ Syafiie memberi definisi manajemen adalah proses dan perangkat yang mengarah serta membimbing kegiatan suatu organisasi dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Menurutnya manajemen merupakan suatu profesi yang dituntut untuk bekerja secara profesional, karakteristiknya adalah para profesional membuat keputusan berdasarkan prinsip-prinsip umum, para profesional mendapatkan status mereka karena mereka mencapai standar prestasi kerja tertentu, dan para profesional harus ditentukan suatu kode etik yang kuat.³⁰

George R. Terry, dalam Danang manajemen adalah melakukan pencapaian tujuan organisasi yang sudah di tentukan sebelumnya dengan mempergunakan bantuan orang lain. Stoner dan Freeman, dalam Danang manajemen adalah proses perencanaan, pengorganisasian, pemimpin dan pengendalian upaya organisasi dan proses penggunaan semua lain-lain sumber daya organisasi untuk tercapainya tujuan organisasi yang telah di tetapkan.³¹ Terry memberi pengertian manajemen yaitu suatu proses atau kerangka kerja, yang melibatkan bimbingan atau pengarahan suatu kelompok orang-orang kearah tujuan-tujuan organisasional atau maksud-maksud yang nyata. Hal tersebut meliputi pengetahuan tentang apa

²⁸Siagian, Sondang P. 2007, *Fungsi-Fungsi Manajerial*. Jakarta. Halaman 4

²⁹Siswanto. 2011. *Pengantar Manajemen*. Bumi Aksara. Jakarta. Halaman 7

³⁰Syafiie, Inu Kencana. 2014. *Ilmu Pemerintahan*. Bumi Aksara. Jakarta. Halaman 127

³¹Danang, Sunyoto. 2012. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: PT BukuSeru. Hlm:2

yang harus dilakukan, menetapkan cara bagaimana melakukannya, memahami bagaimana mereka harus melakukannya dan mengukur efektivitas dari usaha-usaha yang telah dilakukan³².

Selanjutnya menurut Tead dalam Syafiie manajemen adalah proses dan perangkat yang mengarahkan serta membimbing kegiatan suatu organisasi dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan.³³ Menurut Terry, fungsi manajemen dapat dibagi menjadi empat bagian, yakni *planning* (perencanaan), *organizing* (pengorganisasian), *actuating* (pelaksanaan), dan *controlling* (pengawasan)³⁴ :

- 1) *Planning* (Perencanaan) *Planning* (perencanaan) ialah penetapan pekerjaan yang harus dilaksanakan oleh kelompok untuk mencapai tujuan yang digariskan. *Planning* mencakup kegiatan pengambilan keputusan, karena termasuk dalam pemilihan alternatif-alternatif keputusan. Diperlukan kemampuan untuk mengadakan visualisasi dan melihat ke depan guna merumuskan suatu pola dari himpunan tindakan untuk masa mendatang.
- 2) *Organizing* (Pengorganisasian) *Organizing* berasal dari kata *organon* dalam bahasa Yunani yang berarti alat, yaitu proses pengelompokan kegiatan-kegiatan untuk mencapai tujuan-tujuan dan penugasan setiap kelompok kepada seorang manajer. Pengorganisasian dilakukan untuk menghimpun dan mengatur semua sumber-sumber yang diperlukan, termasuk manusia, sehingga pekerjaan yang dikehendaki dapat dilaksanakan dengan berhasil.
- 3) *Actuating* (Pelaksanaan) Pelaksanaan merupakan usaha menggerakkan anggota-anggota kelompok sedemikian rupa, hingga mereka berkeinginan dan berusaha untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan bersama Terry.

³²Terry, George R., 2011. *Prinsip-prinsip Manajemen*, PT. Bumi Aksara, Jakarta. Hal 1

³³Syafiie, Kencana Inu. 2011, *Manajemen Pemerintahan*, Jakarta, PT Perca. Hlm:2

³⁴Terry, George R., 2011. *Prinsip-prinsip Manajemen*, PT. Bumi Aksara, Jakarta. Hal 9

4) *Controlling* (Pengawasan) *Controlling* atau pengawasan adalah penemuan dan penerapan cara dan alat untuk menjamin bahwa rencana telah dilaksanakan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

2.1.5. Teori Tugas 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 (TUPOKSI) merupakan suatu kesatuan yang saling terkait antara *Tugas Pokok* dan *Fungsi*. Dalam Peraturan Perundang-undangan pun sering disebutkan bahwa suatu organisasi menyelenggarakan fungsi-fungsi dalam rangka melaksanakan sebuah tugas pokok.

a. Tugas

Tugas pokok dimana pengertian tugas itu sendiri telah dijelaskan sebelumnya adalah suatu kewajiban yang harus dikerjakan, pekerjaan yang merupakan tanggung jawab, perintah untuk berbuat atau melakukan sesuatu demi mencapai suatu tujuan.

Tugas adalah suatu bagian atau satu unsur atau satu komponen dari suatu jabatan. Selanjutnya tugas adalah gabungan dari dua unsur (elemen) atau lebih sehingga menjadi suatu kegiatan yang lengkap.³⁵

Adapun definisi tugas menurut para ahli, yaitu Dale Yoder dalam Moekijat, *“The Term Task is frequently used to describe one portion or element in a job”* (Tugas digunakan untuk mengembangkan satu bagian atau satu unsur dalam suatu jabatan). Sementara Stone dalam Moekijat, mengemukakan bahwa *“A task is a specific work activity carried out to achieve a specific purpose”* (Suatu tugas merupakan suatu kegiatan pekerjaan khusus yang dilakukan untuk mencapai suatu tujuan tertentu).

Definisi lainnya yang menilai bahwa tugas merupakan suatu kegiatan spesifik yang dijalankan dalam organisasi yaitu menurut John & Mary Miner dalam Moekijat, menyatakan bahwa *“Tugas adalah kegiatan pekerjaan tertentu yang dilakukan untuk suatu tujuan khusus”*. Sedangkan menurut Moekijat, *“Tugas adalah suatu bagian atau satu unsur atau satu komponen dari suatu jabatan. Tugas adalah gabungan dari dua unsur (elemen) atau lebih sehingga menjadi suatu kegiatan yang lengkap”*.³⁶

b. Fungsi

Pengertian fungsi menurut Kamus Lengkap Bahasa Indonesia merupakan kegunaan suatu hal, daya guna serta pekerjaan yang dilakukan. Adapun menurut para ahli, definisi fungsi yaitu menurut The Liang Gie dalam Zainal fungsi merupakan sekelompok aktivitas yang tergolong pada jenis yang sama berdasarkan sifatnya, pelaksanaan ataupun pertimbangan lainnya.³⁷ Definisi tersebut memiliki persepsi yang sama dengan definisi fungsi menurut Sutarto dalam

³⁵ Moekijat, 1998. Analisis Jabatan. Bandung, Penerbit Mandar Maju. Hlm:1

³⁶ Ibid 9-11

³⁷ Zainal, Nining Haslinda, 2008, *Analisis Kesesuaian Tugas Pokok dan Fungsi dengan Kompetensi Pegawai di Kantor Walikota Makassar*. Makassar, Tesis. Halaman 21

Zainal yaitu Fungsi adalah rincian tugas yang sejenis atau erat hubungannya satu sama lain untuk dilakukan oleh seorang pegawai tertentu yang masing-masing berdasarkan sekelompok aktivitas sejenis menurut sifat atau pelaksanaannya. Sedangkan pengertian singkat dari definisi fungsi menurut Moekijat dalam Zainal yaitu fungsi adalah sebagai suatu aspek khusus dari suatu tugas tertentu.³⁸

Berdasarkan pengertian masing-masing dari kata tugas pokok dan fungsi di atas, maka dapat disimpulkan bahwa definisi tugas pokok dan fungsi (TUPOKSI) tersebut adalah kesatuan pekerjaan atau kegiatan yang dilaksanakan oleh para pegawai yang memiliki aspek khusus serta saling berkaitan satu sama lain menurut sifat atau pelaksanaannya untuk mencapai tujuan tertentu dalam sebuah organisasi.

David F. Smith dalam Gibson, Ivancevich, dan Donnelly menjelaskan mengenai hubungan antara pekerjaan pegawai, yang dalam hal ini berupa tugas pokok dan fungsi dengan efektivitas pegawai, bahwa : “Selain masalah praktis dalam hubungan dengan desain pekerjaan, yaitu berkaitan dengan keefektifan dalam istilah ekonomi, politik, dan moneter, akan tetapi pengaruh yang terbesar berkaitan dengan keefektifan sosial dan psikologis pegawai. Pekerjaan dapat menjadi sumber tekanan psikologis dan bahkan gangguan mental dan fisik terhadap seorang pegawai selain sisi positif dari pekerjaan yaitu dapat menghasilkan pendapatan, pengalaman hidup yang berarti, harga diri, penghargaan dari orang lain, hidup yang teratur dan hubungan dengan orang lain”.³⁹

Penjelasan tersebut di atas dapat kita simpulkan bahwa pekerjaan ataupun TUPOKSI yang ditetapkan untuk suatu jabatan sangat berpengaruh secara langsung terhadap efektivitas pegawai. Efektivitas pegawai dapat dinilai melalui pelaksanaan tugas-tugasnya secara benar dan

³⁸Ibid Halaman 22

³⁹Gibson, Ivancevich, Donnelly.(1996).*Organisasi, Perilaku, Struktur, Proses*. BinaRupa Aksara.Jakarta. halaman 37

konsisten. Tugas pokok dan fungsi pegawai merupakan jabaran langsung dari tugas dan fungsi organisasi kedalam jabatan yang dianalisis. Oleh karena itu, untuk dapat menghasilkan tugas pokok dan fungsi yang tepat dan jelas demi meningkatkan efektivitas pegawai dalam upaya pencapaian tujuan organisasi, upaya awal yang harus dilakukan yaitu melaksanakan proses analisis pekerjaan, yaitu proses pengumpulan data organisasi mengenai berhubungan dengan pekerjaan.

Sedangkan Thoha tugas pokok dan fungsi secara umum merupakan hal-hal yang harus bahkan wajib di kerjakan oleh seseorang anggota organisasi atau pegawai dalam suatu instansi secara rutin sesuai dengan kemampuan yang dimilikinya untuk menyesuaikan program kerja yang telah di buat berdasarkan tujuan , visi, misi suatu organisasi. Selanjutnya tugas pokok adalah suatu kewajiban yang harus dikerjakan, pekerjaan yang merupakan tanggung jawab, perintah untuk berbuat atau melakukan sesuatu demi mencapai suatu tujuan.⁴⁰

Menurut Moenir fungsi adalah rincian tugas yang sejenis atau erat hubungannya satu sama lain untuk dilakukan oleh seorang pegawai tertentu yang masing-masing berdasarkan sekelompok aktivitas sejenis menurut sifat atau pelaksanaannya.⁴¹

Sementara menurut Winardi tugas pokok dan fungsi adalah kesatuan pekerjaan atau kegiatan yang dilaksanakan oleh para pegawai yang memiliki aspek khusus serta saling berkaitan satu sama lain menurut sifat atau pelaksanaannya untuk mencapai tujuan tertentu dalam sebuah organisasi.⁴²

⁴⁰Thoha, Miftah, 2011, *Perilaku Organisasi; Konsep dasar dan Aplikasinya*. Hlm:76

⁴¹Moenir. 2010. *"Pelayanan Umum–Manajemen "*. Bumi Aksara, Jakarta. Hal 24

⁴²Winardi, J. 2004. *Motivasi & Pemoivasian Dalam Manajemen. Cetakan Ketiga*. Jakarta: Rajagrafindo Persada. Hal 26

Berdasarkan definisi tugas di atas, dapat kita simpulkan bahwa tugas pokok adalah 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.

2.1.6. Teori Kebijakan Publik

Secara umum kebijakan publik seringkali diartikan dengan istilah lain seperti *goals* (tujuan), program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan atau usulan-usulan. Menurut Adisasmita kebijakan publik merupakan tindakan yang mempunyai tujuan tertentu, yang dilaksanakan oleh instansi-instansi pemerintah beserta jajarannya dan masyarakat untuk memecahkan suatu masalah tertentu.⁴³ Sedangkan menurut Islamy menyimpulkan bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilakukan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat.⁴⁴ Adapun proses dari kebijakan publik memiliki tahapan-tahapan, yaitu:

1. Tahap formulasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting untuk menentukan tahap berikutnya pada proses kebijakan publik.
2. Tahap implementasi kebijakan merupakan salah satu tahapan dari proses kebijakan publik, sekaligus studi yang sangat krusial.
3. Tahap evaluasi kebijakan merupakan kegiatan untuk menilai atau melihat keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan suatu kebijakan publik.

⁴³Adisasmita, Raharjo. 2011. *Manajemen Pemerintah Daerah*. Graha Ilmu. Yogyakarta. Halaman 113

⁴⁴Islamy, Irfan. 2004. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Bumi Aksara. Jakarta hal 13

Kebijakan (*policy*) adalah proses memformulasikan sesuatu berdasarkan aturan tertentu. Disebut juga bahwa kebijakan itu bentuk nyata (praktis) dari kebijakan⁴⁵ (Random dalam Amin Ibrahim). Publik (*public*) adalah sejumlah manusia yang memiliki perasaan berfiks, perasaan dari harapan, sikap dari tindakan yang benar dari baik berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka miliki (Syafiie dalam Ibrahim).⁴⁶

Kebijakan publik mengatur, mengarahkan, dan mengembangkan interaksi dalam komunitas dan antara komunitas dengan lingkungannya untuk kepentingan agar komunitas tersebut dapat memperoleh atau mencapai kebaikan yang diharapkan secara efektif. Jadi, secara praktis dapat dikatakan bahwa kebijakan publik adalah alat (*tool*) dari suatu komunitas yang melembaga untk mencapai kepercayaan sosial (*social beliefs*) tentang kebaikan-kebaikan (*goodness*)⁴⁷.Kebijakan publik menurut Nugroho adalah keputusan yang dibuat oleh negara, khususnya pemerintah, sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan negara yang bersangkutan. Kebijakan publik adalah strategi untuk mengatur masyarakat pada masa awal, memasuki masyarakat pada masa transisi, untuk menuju pada masyarakat yang di cita-citakan.⁴⁸

Kebijakan yang dibuat pada umumnya dapat berupa suatu peraturan perundang-undangan yang berbentuk implementasi pada kebijakan untuk mengarus suatu yang dianggap mendorong proses pembangunan dan pemberdayaan masyarakat itu sendiri. Dalam konseptualisasinya kebijakan publik memiliki karakteristik dimana kebijakan akan diformulasikan, diimplementasikan dan dievaluasi oleh kewenangan atau otoritas yang berada dalam suatu sistem

⁴⁵Ibrahim, Amin. 2004. *Pokok-Pokok Kebijakan Publik*. Rajawali. Jakarta. Halaman 2

⁴⁶Ibid halaman 3

⁴⁷Nugroho, Riant. 2008. *Public Policy (Teori Kebijakan-Analisis Kebijakan-Proses Kebijakan, Perumusan, Implementasi, Evaluasi, Revisi, Risk Manajemen dalam Kebijakan Publik)*. Elex Media Komputindo. Jakarta.

⁴⁸Ibid halaman 58

politik yang bisa juga berupa legislatif, eksekutif, dan administrator. Menurut Nugroho jenis-jenis kebijakan publik antara lain⁴⁹ :

1. Hal-hal yang diputuskan pemerintah untuk dikerjakan dan untuk tidak dikerjakan.
2. Kebijakan yang dibuat hanya oleh eksekutif.
3. Kebijakan yang dibuat dalam bentuk kerjasama antara legislatif dan eksekutif.

Selanjutnya Nugroho terdapat tiga kegiatan pokok yang berkenaan dengan kebijakan publik, yaitu⁵⁰ :

1. Perumusan kebijakan
2. Implementasi kebijakan
3. Evaluasi kebijakan

Dari beberapa pengertian dan pendapat ahli di atas dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah keputusan yang dibuat oleh negara, khususnya pemerintah sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan negara yang bersangkutan. Kebijakan publik adalah strategi untuk mengantar masyarakat pada awal transisi, untuk menuju pada masyarakat yang dicita-citakan.

Kebijakan yang dibuat pada umumnya dapat berupa suatu peraturan perundang-undangan yang berbentuk implementasi kebijakan untuk mengatur suatu yang dianggap mendorong proses pembangunan dan pemberdayaan masyarakat itu sendiri. Dengan demikian, dapat dipahami bahwa kebijakan publik mengandung beberapa unsur yaitu: adanya serangkaian tindakan dilakukan oleh seseorang maupun sekelompok orang, adanya pemecahan masalah dan adanya tujuan tertentu. Dengan memadukan keempat unsur di atas. Suharto menyimpulkan bahwa kebijakan publik dapat dimaknai sebagai serangkaian tindakan yang berisi keputusan-keputusan

⁴⁹Nugroho, Riant. 2008. *Public Policy (Teori Kebijakan-Analisis Kebijakan-Proses Kebijakan, Perumusan, Implementasi, Evaluasi, Revisi, Risk Manajemen dalam Kebijakan Publik)*. Elex Media Komputindo. Jakarta. Halaman 103

⁵⁰Ibid halaman 115

yang ikut dan dilaksanakan oleh seseorang atau sekelompok orang guna memecahkan suatu masalah untuk mencapai tujuan tertentu.⁵¹

2.1.7. Teori Keselamatan Kerja

Anwar Sutrisno yang dikutip Moenir mengemukakan keselamatan kerja adalah suatu keadaan dalam lingkungan tempat kerjanya dapat menjamin secara maksimal keselamatan orang-orang yang berada di daerah/ditempat tersebut, baik orang tersebut pegawai maupun bukan pegawai organisasi kerja itu. Keselamatan kerja adalah keselamatan yang berhubungan dengan peralatan, tempat kerja dan lingkungan, serta cara-cara melakukan pekerjaan.

Pendapat lain juga diungkapkan oleh H.A. Taslimin bahwa keselamatan kerja menyangkut semua unsur yang terkait di dalam aktifitas kerja yang menyangkut subyek (orang yang melakukan pekerjaan), objek (material) yaitu benda-benda atau barang-barang yang dikerjakan, alat-alat yang dipergunakan dalam bekerja serta menyangkut lingkungannya.

Dari beberapa definisi dan konsep di atas peneliti menyimpulkan bahwa penerapan dan keselamatan kerja adalah suatu cara untuk menerapkan diri atau mengatur diri sendiri pada suatu pekerjaan agar bisa bekerja dengan aman dan sehat baik secara jasmani dan rohani yang berhubungan dengan proses kerja dan lingkungan kerjanya, demi untuk menjaga keselamatan diri sendiri dan juga orang disekitar kita.

2.1.8. Teori Peranan

⁵¹Suharto, Edi, 2008. *Analisis Kebijakan Publik Panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*, Alfabeta. Bandung. Halaman 5

Peranan berasal dari kata peran. Peran memiliki makna yaitu seperangkat tingkat diharapkan yang dimiliki oleh yang berkedudukan dimasyarakat. (Kamus Besar Bahasa Indonesia)⁵², ”peranan adalah bagian dari tugas utama yang harus dilaksanakan”.

Kedudukan dan peranan merupakan unsur-unsur baku dalam sistem lapisan, dan mempunyai arti yang penting bagi sistem sosial. Sistem sosial adalah pola-pola yang mengatur hubungan timbal balik antar individu dalam masyarakat dan antara individu dengan masyarakatnya, dan tingkah laku individu-individu tersebut. Dalam hubungan-hubungan timbal balik tersebut, kedudukan dan peranan individu mempunyai keseimbangan kepentingan-kepentingan individu termaksud. Peranan merupakan aspek dinamis kedudukan. Apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, dia menjalankan suatu peranan.

Perkembangan pemerintahan ke arah desentralisasi menyebabkan perlu membuka diri untuk menyampakan informasi. Masyarakat menuntut pemerintah agar memanfaatkan segala potensi yang ada dalam pembangunan. Melalui peran pemerintah dalam pembangunan, kebutuhan masyarakat diatur dan dipenuhi. Menurut pendapat Soekanto “peranan (*role*) merupakan aspek dinamis kedudukan (*status*). Apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya. Maka ia menjalankan sesuatu peranan, peranan menentukan apa yang diperbuatnya bagi masyarakat serta kesempatan-kesempatan apa yang diberikan oleh masyarakat kepadanya”.⁵³ Sesuai dengan pendapat di atas, peranan merupakan aspek dinamis kedudukan atau status seseorang. Seseorang akan dinyatakan melaksanakan peranan setelah menjalankan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya. Hak dan kewajiban tersebut juga menentukan tindakan-tindakan seseorang dalam melaksanakan

⁵²Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa, Departemen Pendidikan Nasional

⁵³Soekanto, Soerjono. 2004. *Sosiologi Suatu Pengantar*, Raja Grafindo Persada, Jakarta Halaman 243

pembangunan. Masyarakat akan memberikan kesempatan-kesempatan atas tindakan-tindakan tersebut. masyarakat akan memberikan tanggapan-tanggapan atas peranan yang yang dilakukan oleh seseorang.

Menurut pendapat Soekanto peranan dapat mencakup 3 (tiga) hal, yaitu⁵⁴ :

1. Peranan meliputi norma-norma yang dihubungkan dengan posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat, peranan dalam arti merupakan rangkaian-rangkaian peraturan yang membimbing seseorang dalam kehidupan kemasyarakatan
2. Peranan adalah suatu konsep tentang apa yang dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasi
3. Peranan juga dapat dikatakan sebagai perilaku individu yang penting bagi struktur sosial masyarakat.

Berdasarkan pendapat tersebut, peranan mencakup tiga aspek. *Pertama*, peranan merupakan penilaian dari perilaku seseorang yang berada di masyarakat. Perilaku seseorang yang berkaitan dengan posisi dan kedudukannya di masyarakat. Perilaku tersebut diatur dengan peraturan yang berlaku untuk membimbing seseorang di masyarakat. *Kedua*, peranan merupakan konsep-konsep yang dilakukan oleh seseorang dalam masyarakat sesuai dengan kedudukannya. *Ketiga*, peranan merupakan perilaku seseorang yang penting bagi struktur sosial masyarakat.

Konsep tentang peran (*role*) menurut Komarudin adalah sebagai berikut⁵⁵:

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 dari seseorang atau menjadi karakteristik yang ada padanya.
5. Fungsi setiap variabel dalam hubungan sebab akibat.

⁵⁴*Ibid* 244

⁵⁵Komaruddin. 1994. *Kamus Istilah Karya Tulis Ilimah*. Bumi Aksara. Jakarta. Halaman 768

Berdasarkan pendapat- pendapat di atas peranan diatur oleh norma-norma yang berlaku. Peranan yang melekat pada diri seseorang harus dibedakan dengan posisi dalam pergaulan kemasyarakatan. Posisi seseorang dalam masyarakat merupakan unsur statis yang menentukan perilaku seseorang. Pola perilaku yang dilakukan dalam kelompok merupakan karakteristik dari individu. Perilaku dari setiap individu merupakan hubungan sebab akibat dalam pranata sosial. Peranan menurut pendapat Soekanto tersebut mencakup tiga hal, yaitu tentang hak dan kewajiban, perilaku, serta tanggapan. Ketiga hal tersebut sangat menentukan bagaimana seseorang menjalankan peranannya. Hak dan kewajiban merupakan acuan seseorang dalam menjalankan peranan. Perilaku merupakan tindakan-tindakan seseorang berdasarkan norma dan etika dalam menjalankan peranan. Tanggapan merupakan penilaian dari pihak lain terhadap orang yang telah melaksanakan peranan.

Sadu Wasistiono berpendapat bahwa: “Perkembangan pemerintahan tak lepas dari perkembangan sejarah terbentuknya suatu masyarakat. Pada saat beberapa orang berkelompok secara permanen untuk kemudian membentuk masyarakat, pada saat itu pula terbentuk embrio pemerintahan, yakni suatu kelompok atau institusi yang berfungsi mengatur dan mengurus kehidupan masyarakat agar dapat tetap bertahan terhadap serangan kelompok luar”.⁵⁶

Pendapat tersebut menandakan, bahwa perkembangan suatu pemerintahan mengikuti perkembangan masyarakat. Hubungan antara pemerintah dengan masyarakat merupakan hubungan yang saling ketergantungan. Pemerintah dibentuk oleh masyarakat, pemerintah berperan dalam mengatur dan memenuhi kebutuhan masyarakat. Peran pemerintah tersebut akan menciptakan ketertiban dan ketentraman penyelenggaraan pemerintahan di masyarakat.

⁵⁶Wasistiono, Sadu, 2003, *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Fokus Media, Bandung. Halaman 27

Menurut Pasolong peran pemimpin birokrasi yang mutlak dilakukan adalah (1) **Merencanakan**, yaitu suatu hal yang sangat *urgent* dari seluruh kegiatan. Oleh karena perencanaan merupakan sarana bagi pemimpin birokrasi untuk menentukan ke arah mana birokrasi akan dibawa, sulit diharapkan hasil yang baik jika perencanaan dalam birokrasi kurang baik, sekalipun pelaksanaan dilakukan secara baik. (2) **Pengorganisasian**, yaitu suatu konsep yang memiliki makna yang cukup luas karena menyangkut dua hal yaitu: (a) Struktur organisasi sebagai wadah melaksanakan kegiatan. Secara umum yang mengatur struktur birokrasi adalah pemimpin birokratis tingkat atas (eksekutif). Akan tetapi yang dibahas adalah unit birokrasi dalam kaitannya dengan sekelompok orang yang mempersatukan dirinya untuk mengerjakan sesuatu yang tidak dapat mereka laksanakan sendiri, (b) Penempatan pegawai dalam birokrasi. Hal ini pemimpin birokrasi harus mengetahui lebih dulu tentang karakteristik orang yang akan ditempatkan sebaik mungkin, guna mendapatkan orang yang tepat pada pekerjaan yang tepat sekaligus menggunakan gaya kepemimpinan yang tepat pada situasi bawahan yang tepat. (3) **Mengawasi**, yaitu kegiatan pemimpin yang sangat menentukan, karena dengan mengawasi akan menghasilkan sesuatu yang sesuai dengan yang telah direncanakan. Pada dasarnya pemimpin birokrasi mengawasi tiga hal yaitu uang, bahan, dan pegawai. Langkah yang diperlukan dalam mengawasi adalah menentukan standar, ukuran hasil atas dasar standar dan melakukan perbaikan jika diperlukan, dan (4) **Mengevaluasi**, yaitu pemimpin birokrasi berperan untuk melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan pekerjaan yang telah dilakukan para pegawai, apakah pelaksanaan pekerjaan berjalan secara efisien dan efektif, ataukah pelaksanaan pekerjaan justru terjadi inefisiensi. Hasil evaluasi inilah yang dijadikan dasar untuk melakukan perbaikan-perbaikan jika ditemukan ada kendala-kendala dalam melaksanakan pelayanan terhadap masyarakat.⁵⁷

⁵⁷ Pasolong, Harbani. 2013. *Kepemimpinan Birokrasi*. Alfabeta. Bandung. Halaman 32-33

Peran dan fungsi pemerintah dihadapkan pada pelaksanaan tugas yang sangat luas dan kompleks, mulai dari hal yang bersifat pelayanan operasional sampai pada hal yang bersifat ideologi dan spiritual, pemerintah memegang peranan sentral dalam pembangunan yaitu menetapkan kebijakan umum dan melaksanakannya. Dari pengertian tersebut maka peranan mengandung maksud sesuatu yang menjadi tugas, fungsi dan kewenangan terhadap sesuatu hal atau kejadian yang intinya berkaitan dengan kedudukan seseorang dalam kedudukan suatu organisasi. Dalam Peraturan Bupati Nomor 40 Tahun 2016 tentang tugas pokok dan fungsi serta uraian tugas Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika didalam BAB III Bagian Ketiga Pasal 8 ayat 2 dijelaskan:

Bidang Perhubungan Laut dalam menjalankan tugas pokok dan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyelenggarakan fungsi:

1. Pelaksanaan teknis bidang Perhubungan Laut sesuai kebijakan yang telah ditetapkan;
 2. Pelaksanaan penyusunan rencana pembangunan Fasilitas Perhubungan Laut;
 3. Pelaksanaan pembangunan Fasilitas Perhubungan Laut;
 4. Pelaksanaan pembinaan dan pengawasan dibidang Perhubungan Laut sesuai dengan kewenangan;
 5. Melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh kepala Dinas.
- Susunan Organisasi Bidang Perhubungan Laut;
- a. Seksi Fasilitas Perhubungan Laut
 - b. Seksi Lalu Lintas, Angkutan Laut dan Kepelabuhanan
 - c. Seksi Keselamatan dan Pengawasan Perhubungan Laut

2.1.9. Pengawasan

Ada banyak alasan mengapa pengawasan penting dan dibutuhkan. Alasan sangat fundamental dan universal mengapa pimpinan membutuhkan pengawasan adalah kebutuhan memonitor apa yang orang atau unit organisasi sedang dikerjakan dan secara khusus hasil dari apa yang mereka kerjakan. Alasan lain adalah untuk mengetahui perubahan-perubahan yang dihadapi oleh organisasi dan pimpinan. Pengawasan sebagai elemen atau fungsi keempat

manajemen ialah mengamati dan mengalokasikan dengan tepat penyimpangan-penyimpangan yang terjadi.

Pengawasan menurut Prof. Drs. Komaruddin adalah untuk menjamin bahwa kegiatan terarah yang tengah berjalan sesuai dengan tujuan dan rencana dan dalam batas-batas struktur organisasi. Adapun indikator pengawasan merupakan pengembangan standar pelaksanaan, pengukuran hasil pelaksanaan, penilaian hasil pelaksanaan, perbaikan.⁵⁸

Menurut Siagian Pengawasan sebagai salah satu fungsi organik manajemen merupakan proses pengamatan dari seluruh kegiatan organisasi guna lebih menjamin bahwa semua pekerjaan yang sedang dilakukan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.⁵⁹ Tujuan pengawasan menurut Siagian pengawasan dilakukan bertujuan untuk mencegah terjadinya diviasi dalam operasional atau rencana, sehingga berbagai kegiatan operasional yang sedang berlangsung terlaksana dengan baik dalam arti bukan hanya sesuai rencana, akan tetapi juga dengan tingkat efisiensi dan efektifitas yang setinggi mungkin.⁶⁰

Sementara itu yang dimaksud dengan pengawasan menurut Marnis adalah suatu proses pemantauan kegiatan operasional untuk mengetahui apakah kinerja sesuai dengan standard dan tujuan organisasional yang diharapkan.⁶¹

Pengawasan menurut Terry (dalam Syafiie) adalah proses penentuan apa yang harus dicapai yaitu standar, apa yang sedang dilakukan yaitu pelaksanaan menilai pelaksanaan dan bila perlu melakukan perbaikan-perbaikan sehingga pelaksanaan sesuai dengan rencana yaitu selaras dengan standar. Sementara itu batasan pengawasan lain seperti menurut Siagian (dalam Syafiie)

⁵⁸Komaruddin, (1992), *Ensiklopedia Manajemen*, Jakarta: Bumi Askara halaman 5

⁵⁹Siagian, Sondang P. 2007, *Fungsi-Fungsi Manajerial*. Jakarta halaman 125

⁶⁰Ibid 259

⁶¹Marnis, 2009. *Pengantar Manajemen*, Pekanbaru: PT. Panca AbdiNurgama. 329

yakni proses pengamatan pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang dilaksanakan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.⁶²

Defenisi pengawasan yang lain seperti menurut Newman (dalam Sukarna) yakni tindakan untuk menjamin bahwa pelaksanaan sesuai dengan rencana. Defenisi yang hampir sama juga diungkapkan oleh Fayol (dalam Sukarna,) yaitu pemeriksaan apakah sesuatu yang terjadi sesuai dengan rencana, intruksi yang dikeluarkan dan prinsip-prinsip yang telah ditentukan.⁶³ Melihat definisi-definisi diatas dapat di tarik kesimpulan bahwa pengawasan merupakan tindakan-tindakan perbaikan dalam pelaksanaan kerja agar supaya kegiatan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan, petunjuk-petunjuk dan intruksi-intruksi sehingga tujuan yang telah ditentukan dapat tercapai. Dengan melaksanakan pengawasan dapat mengetahui atau mencegah penyimpangan-penyimpangan dari pemanfaatan sumber-sumber dan pelaksanaan kegiatan apabila terjadi penyimpangan dari apa yang direncanakan maka dapat dilakukan tindakan perbaikan. Selain itu juga bisa dikatakan pengawasan juga dapat dijelaskan sebagai suatu usaha agar suatu pekerjaan dapat dilaksanakan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan, dan dengan adanya pengawasan dapat memperkecil timbulnya hambatan, sedangkan hambatan yang telah terjadi dapat segera diketahui yang kemudian dapat dilakukan perbaikannya.

Pentingnya pengawasan sebagaimana peneliti kutip dari Marnis yakni⁶⁴:

1. Pengawasan menyediakan jaminan kepada pimpinan bahwa organisasi yang dipimpinya berjalan sesuai dengan arah yang pimpinan inginkan.
2. Pengawasan memungkinkan pimpinan membimbing bawahannya, melalui control bawahan akan mengetahui apa yang penting dilakukan dan apa yang pimpinan harapkan.

⁶²Syafiie, Kencana Inu. 2011, *Manajemen Pemerintahan*, Jakarta, PT Perca halaman 110

⁶³Sukarna. 2011. *Dasar-Dasar Manajemen*. CV. Mandar Maju. Bandung. Hal 111

⁶⁴Marnis, 2009. *Pengantar Manajemen*, Pekanbaru: PT. Panca AbdiNurgama. 329

Sementara itu prinsip pengawasan menurut Herujito yakni⁶⁵:

- a. Mencerminkan sifat dari apa yang diawasi
- b. Dapat diketahui dengan segera penyimpangan yang terjadi
- c. Luwes
- d. Mencerminkan pola organisasi
- e. Ekonomis
- f. Dapat mudah dipahami
- g. Dapat segera diadakan perbaikan

Menurut Prof. Drs. Komaruddin pengawasan dapat dilihat⁶⁶:

1. Standar
2. Pengukuran
3. Penilaian
4. Perbaikan

Ketika pengawaan berlangsung, kegiatan pertama yang perlu dilakukan adalah pengembangan standar, Pelaksanaan dengan cara menetapkan alat alat pengukur sehingga kita dapat menilai setiap pelaksanaan yang sedang atau sudah selesai. Standar yang objektif dan cermat dan serasi dengan keadaan yang khusus harus ditetapkan. Kegiatan kedua adalah pengukuran hasil pelaksanaan yang merupakan kegiatan menetapkan status pelaksanaan yang sedang dan telah selesai dilaksanakan. Pengukuran ini dapat dilakukan bilamana pra pengawas mengadakan observasi, menerima dan membuat laporan.

Kegiatan berikutnya adalah penilaian hasil pelaksanaan. Dengan cara membandingkan pelaksanaan dengan standar yang ada orang dapat menilai keberhasilan (efektivitas) dan biaya yang paling diperlukan untuk mencapai hasil tersebut (efesien). Apabila terdapat selisih atau penyimpangan yang berarti, maka tindakan perbaikan perlu dilakukan. Pengawasan adalah merupakan fungsi manajemen yang juga mempunyai hubungan yang erat dengan fungsi manajemen lainnya terutama dengan fungsi perencanaan. Ini berarti bahwa pengawasan tidak

⁶⁵Herujito, Yayat M., 2001. *Dasar-dasar Manajemen*, PT. Grasindo, Jakarta. Halaman 242

⁶⁶Komaruddin, (1992), *Ensiklopedia Manajemen*, Jakarta: Bumi Askara halaman 5

mungkin berjalan dengan berperan tanpa kegiatan perencanaan, dan rencana tidak akan tercapai secara optimal jika tidak disertai dengan pelaksanaan fungsi pengawasan. Menurut Silalahi fungsi kegiatan perencanaan mendahului pengawasan dalam hal mana perencanaan mewarnai dan mempengaruhi kegiatan pengawasan, sedangkan kegiatan pengawasan yang efektif memberikan umpan balik untuk hal perubahan-perubahan standar input yang sangat selaras. Dengan demikian perencanaan dan pengawasan dapat dipandang sebagai mata rantai yang saling berhubungan dan saling mempengaruhi.⁶⁷

Selanjutnya bahwa sistem pengawasan menghendaki adanya dua syarat mutlak, menurut Koonzt dan Donnell (dalam Silalahi) syarat mutlak tersebut adalah⁶⁸ :

- a. Pengawasan menghendaki adanya rencana.
- b. Pengawasan mengendaki struktur organisasi.

Dari pandangan diatas, menurut Silalahi pengawasan adalah merupakan proses pengamatan dari pada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.⁶⁹

Dari definisi di atas, dapat di jelaskan bahwa kegiatan pengawasan dimaksudkan untuk mencegah penyimpangan-penyimpangan dalam melaksanakan kegiatan atau pekerjaan dan sekaligus melakukan tindakan perberperanan apabila sudah terjadi dari apa yang sudah direncanakan. Menurut Mokler (dalam Siswanto) pengawasan atau pengendalian manajemen adalah suatu usaha sistematis untuk menetapkan standar prestasi dengan sasaran perencanaan, merancang sistem umpan balik informasi, membandingkan prestasi aktual dengan standar yang telah ditentukan itu, menentukan apakah terdapat penyimpangan dan mengukur signifikan penyimpangan tersebut, dan mengambil tindakan-tindakan perberperanan yang diperlukan untuk menjamin bahwa semua sumber daya perusahaan yang sedang digunakan sedapat mungkin

⁶⁷Silalahi, Ulbert, 2009, *Studi Tentang Ilmu Administrasi*, Bandung, Sinar Baru Algensindi. Hal 174

⁶⁸Ibid 175

⁶⁹Silalahi, Ulbert, 2009, *Studi Tentang Ilmu Administrasi*, Bandung, Sinar Baru Algensindi. Hal 175

secara lebih efisien dan efektif guna mencapai sasaran perusahaan.⁷⁰ Sedangkan menurut Fayol (dalam Sarwoto) mengemukakan tentang pengawasan dalam setiap usaha pengawasan terdiri atas tindakan meneliti apakah segala sesuatu tercapai atau berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan berdasarkan instruksi-instruksi yang telah dikeluarkan, prinsip-prinsip yang telah ditetapkan. Pengawasan bertujuan menunjukkan atau menemukan kelemahan-kelemahan agar dapat diperberperani dan mencegah terjadinya kelemahan-kelemahan itu.⁷¹

Selanjutnya, pengawasan dapat dikatakan salah satu fungsi seorang manajer yang bertujuan untuk memperoleh suatu tingkat keterjaminan efektifitas dan efisiensi pencapaian tujuan organisasi. Seperti yang didefinisikan oleh Terry (dalam Zulkifli) bahwa pengawasan adalah kegiatan mengevaluasi pelaksanaan kegiatan dan bila perlu memperberperani tindakan-tindakan yang telah dilaksanakan untuk mendapatkan kepastian untuk mencapai hasil yang telah direncanakan.⁷² Batasan pengawasan sebagai tindakan pengukuran terhadap kinerja berperan terhadap suatu individu personil, unit atau departemen dan organisasi secara keseluruhan. Hal ini dapat dilihat dari pendapat Massie (dalam Zulkifli) menjelaskan bahwa pengawasan adalah proses yang mengukur prestasi yang berjalan dan menentukan kearah tujuan yang ditentukan sebelumnya.⁷³ Melakukan suatu tugas, hanya mungkin dilakukan dengan berperan bila seseorang yang melaksanakan tugas itu mengerti arti tujuan dari tugas yang dilaksanakan. Tidak dapat disangkal bahwa masing-masing fungsi pemimpin berhubungan erat satu sama lainnya. Perencanaan berhubungan erat dengan fungsi pengawasan, karena dapat dikatakan rencana itulah sebagai standar atau alat pengawasan bagi pekerjaan yang sedang dikerjakan. Demikian fungsi

⁷⁰ Siswanto, Bedjo, 1998, *Manajemen Modern*, Bandung, Sinar Baru Bandung Hal 158

⁷¹ Sarwoto, 1991, *Dasar-Dasar Organisasi Dan Manajemen*, Jakarta, Ghalia Indonesia. Hal 95

⁷² Zulkifli, 2005, *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen*, Pekanbaru, UIR Press. Hal 204

⁷³ Ibid 207

pemberian perintah berhubungan erat dengan pengawasan, karena sesungguhnya pengawasan itu merupakan *follow up* dari perintah-perintah yang sudah dikeluarkan.

Menurut Manulang bahwa tujuan utama dari pengawasan ialah mengusahakan agar apa yang direncanakan menjadi kenyataan. Untuk dapat merealisasikan tujuan utama tersebut, maka pengawasan pada taraf pertama bertujuan agar pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan instruksi yang telah dikeluarkan dan untuk mengetahui kelemahan-kelemahan serta kesulitan yang dihadapi dalam pelaksanaan rencana berdasarkan penemuan-penemuan tersebut dapat diambil tindakan untuk memperberperani berperan pada waktu itu ataupun pada waktu yang akan datang.⁷⁴

Lebih lanjut Silalahi mengemukakan bahwa proses pengawasan pada garis besarnya mengandung langkah-langkah kegiatan sebagai berikut⁷⁵ :

1. Menentukan objek-objek yang akan diawasi.
2. Menetapkan sebagai alat ukur pengawasan atau yang menggambarkan pekerjaan yang dikehendaki.
3. Menentukan prosedur, waktu dan teknik yang digunakan.
4. Mengukur hasil kerja yang dilaksanakan.
5. Membandingkan anatar hasil kerja dengan standar untuk mengetahui apakah ada perbedaan.
6. Melakukan tindakan-tindakan perberperanan.

Suatu sistem pengawasan adalah efektif, bilamana sistem pengawasan itu memenuhi prinsip-prinsip fleksibel, menurut Manulang yaitu⁷⁶ :

1. Dapat merefleksir sifat-sifat dari kebutuhan-kebutuhan dari kegiatan-kegiatan yang harus diawasi.
2. Dapat dengan segera melaporkan penyimpangan-penyimpangan.
3. Fleksibel.
4. Dapat merefleksir pola organisasi.
5. Ekonomis.
6. Dapat dimengerti.
7. Dapat menjamin diadakannya tindak koreksi.

⁷⁴Manulang, 1998, *Dasar-Dasar Manajemen*, Medan, Ghalia Indonesia arikunto. Hal 173

⁷⁵Silalahi, Ulbert, 2009, *Studi Tentang Ilmu Administrasi*, Bandung, Sinar Baru Algensindi. Hal 176

⁷⁶Silalahi, Ulbert, 2009, *Studi Tentang Ilmu Administrasi*, Bandung, Sinar Baru Algensindi. Hal 174

Menurut Terry (dalam Zulkifli) ada empat langkah-langkah pelaksanaan pengawasan yang lebih terperinci adalah sebagai berikut⁷⁷ :

- a. Menetapkan standar.
- b. Menetapkan pelaksanaan kegiatan pengawasan (data hasil pengamatan, laporan, dan data statistik).
- c. Mengadakan perbandingan terhadap pelaksanaan kegiatan.
- d. Koreksi, penyesuaian kegiatan operasional agar mencapai hasil yang sama seperti yang direncanakan.

Manulang mengatakan bahwa pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang akan dilaksanakan, meneliti dan mengoreksi apabila perlu dengan maksud agar pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai rencana semula.⁷⁸

Manulang juga mengatakan bahwa proses pengawasan di mana pun juga atau pengawasan yang berobjek apapun juga harus melalui fase sebagai berikut⁷⁹ :

- a. Menetapkan alat ukur (standar).
- b. Pengadaan penilaian (evaluate).
- c. Mengadakan tindakan perberperanan (corrective action).

Pengawasan merupakan suatu sistem yang proses terdiri dari beberapa tahapan kegiatan.

Artinya seluruh kegiatan itu walaupun dapat dibedakan jenis dan bentuk tenisnya namun pelaksanaannya merupakan satu rangkaian yang utuh, saling interdependensi antar sesama.

Agar pengawasan dapat berjalan dengan efisien dan efektif perlu adanya sistem yang berperan dari pada pengawasan tersebut. Sistem yang berperan ini menurut Newman (dalam Sarwoto) memerlukan beberapa syarat sebagai berikut⁸⁰:

- a. Harus memperhatikan atau disesuaikan dengan sifat dan kebutuhan organisasi.
- b. Harus mampu menjamin adanya tindakan perberperanan.
- c. Harus luwes.

⁷⁷ Zulkifli, 2005, *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen*, Pekanbaru, UIR Press. Hal 209

⁷⁸ Manulang, 1998, *Dasar-Dasar Manajemen*, Medan, Ghalia Indonesia arikunto. Hal 173

⁷⁹ Ibid 183

- d. Memperhatikan faktor-faktor dan tata organisasi di dalam mana pengawasan akan dilaksanakan.
- e. Harus ekonomis dalam hubungan biaya.
- f. Harus memperhatikan pula prasyarat sebelum pengawasan itu dimulai yaitu :
 1. Harus ada rencana yang jelas.
 2. Pola/tata organisasi yang jelas (jelas tugas-tugas dan kewenangan-kewenangan yang terdapat dalam organisasi yang bersangkutan).

Disamping syarat-syarat diatas ada pula ciri-ciri pengawasan yang berperan seperti dikemukakan oleh Sarwoto sebagai berikut⁸¹ :

- a. Pengawasan harus bersifat “*fact finding*”, artinya pengawas harus menemukan fakta-fakta tentang bagaimana tugas-tugas dijalankan dalam organisasi.
- b. Pengawasan harus bersifat preventif, artinya harus dapat mencegah timbulnya penyimpangan-penyimpangan dan penyelewengan dari rencana semula.
- c. Pengawasan diarahkan kepada masa yang akan datang.
- d. Pengawasan hanya sekedar alat untuk meningkatkan efisiensi dan tidak boleh dipandang sebagai tujuan.
- e. Karena pelaksanaan hanya dipandang sebagai alat administrasi, pelaksanaan pengawasan harus mempermudah tercapainya tujuan.
- f. Pengawasan tidak dimaksudkan untuk terutama menemukan siapa yang salah jika ada ketidakberesan, akan tetapi untuk menemukan apa yang tidak betul.
- g. Pengawasan harus bersifat membimbing agar pelaksanaan meningkatkan kemampuannya untuk melaksanakan tugas yang ditentukan baginya.

Menurut Sarwoto mengatakan bahwa pengawasan dapat dilakukan dengan mempergunakan cara-cara sebagai berikut⁸² :

1. Pengawasan langsung. Pengawasan ini adalah pengawasan yang dilakukan oleh manajer pada waktu kegiatan-kegiatan sedang berjalan. Pengawasan langsung dapat berbentuk :
 - a. Inspeksi langsung.
 - b. Observasi di tempat.
 - c. Laporan di tempat yang berarti juga penyampaian keputusan di tempat bila diperlukan.
2. Pengawasan tidak langsung. Pengawasan ini adalah pengawasan dari jarak jauh melalui laporan yang disampaikan oleh para bawahan. Laporan ini dapat berbentuk :
 1. Laporan tertulis.
 2. Laporan lisan.

Sementara menurut Kreitner (dalam Zulkifli) manajemen akan efektif berjalan jika terpenuhi syarat-syarat sebagai berikut⁸³ :

⁸¹Sarwoto, 1991, *Dasar-Dasar Organisasi Dan Manajemen*, Jakarta, Ghalia Indonesia. Hal 99-100

⁸²Sarwoto, 1991, *Dasar-Dasar Organisasi Dan Manajemen*, Jakarta, Ghalia Indonesia. Hal 103

- a. Integrasi, pengawasan harus terintegrasi dengan keseluruhan sistem organisasi atau *built in control*.
 - b. Objektif, sistem pengawasan harus menggunakan dan memberikan informasi yang objektif.
 - c. Akurat, sistem pengawasan harus menggunakan dan memberikan informasi yang akurat.
 - d. Fleksibel, sistem pengawasan harus fleksibel sehingga dapat mengakomodasi perubahan-perubahan dan penyesuaian.
- Ada empat langkah-langkah pelaksanaan pengawasan yang lebih terperinci Terry (dalam

Zulkifli) adalah sebagai berikut⁸⁴ :

1. Menetapkan standar.
2. Menetapkan pelaksanaan kegiatan pengawasan.
3. Mengadakan perbandingan terhadap pelaksanaan kegiatan.
4. Koreksi adalah penyesuaian kegiatan operasional supaya mencapai hasil yang sama seperti yang direncanakan.

2.2. Ulasan Karya

Penelitian yang dilakuka oleh Solihun Pada Tahun 2015 yaitu dengan judul Pelaksanaan Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika Kabupaten Kepulauan Meranti Dalam Mengkordinasi Penyeberangan Kempang di Kabupaten Kepulauan Meranti . (Studi di Kecamatan Rangsang Barat). Peneliti menyimpulkan dishub cukup baik dalam melakukan pengawasan.

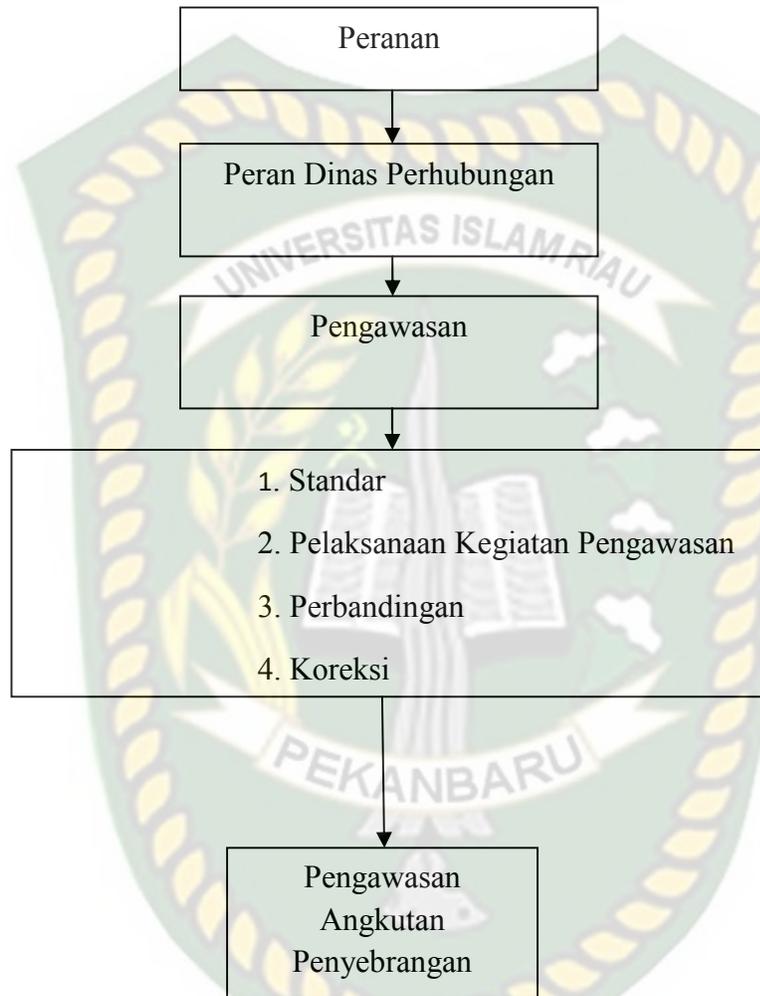
2.3. Kerangka Pikir

Kerangka pikir adalah penjelasan sementara terhadap gejala yang menjadi objek permasalahan kita. Kerangkaa pikir disusun berdasarkan tinjauan pustaka dan hasil penelitian yang relevan.

⁸³Zulkifli, 2005, *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen*, Pekanbaru, UIR Press. Hal 216

⁸⁴ Ibid 209

Gambar II.I : Kerangka Pikiran Tentang Peranan Dinas Perhubungan Dalam Pelaksanaan Pengawasan Penyebrangan Kempang di Kecamatan Rangsang Barat Kabupaten Kepulauan Meranti



Berdasarkan Teori dari Terry dalam Zulkifli dari buku yang berjudul *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen*, Pekanbaru, UIR Press. Hal 216

2.4. Hipotesis

Adapun hipotesis yang dikemukakan sebagai kesimpulan sementara dari penulis bahwa peranan Dinas Perhubungan Kabupaten Kepulauan Meranti berperan jika seluruh indikator yang dijadikan alat untuk mengukurnya dilaksanakan dengan baik

2.5. Konsep Operasional

Konsep menurut Mardalis dimaksudkan untuk menjelaskan makna dan maksud dari teori yang dipakai, atau menjelaskan makna dan maksud dari teori serta menjelaskan kata-kata yang mungkin masih abstrak pengertiannya.⁸⁵ Konsep adalah abstraksi mengenai suatu fenomena yang dirumuskan atas dasar genearisasi dari sejumlah karakteristik kejadian keadaan, kelompok, atau individu. Penggunaan konsep ini diharapkan akan dapat menyederhanakan pemikiran dengan menggunakan salah satu istilah untuk beberapa kejadian yang berkaitan satu sama lainnya. Agar tidak terjadi kesalahpahaman didalam pemakaian konsep yang dapat menimbulkan kesalahan pengertian, maka terlebih dahulu penulis akan mengoperasionalkan sesuai dengan penelitian yang terdapat didalam tulisan ini sebagai berikut:

1. Peranan adalah bagian dari tugas utama yang harus dilaksanakan oleh Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika Kabupaten Kepulauan Meranti dalam pengawasan penyeberangan kempang.
2. Dinas Perhubungan yang dimaksud disini adalah Dinas Perhubungan Kabupaten Kepulauan Meranti.
3. Pengawasan adalah untuk menjamin bahwa kegiatan terarah yang tengah berjalan sesuai dengan tujuan dan rencana dan dalam batas-batas struktur organisasi. Adapun indikator pengawasan merupakan pengembangan standar pelaksanaan, pengukuran hasil pelaksanaan, peniaian hasil pelaksanaan, perbaikkan.

⁸⁵Mardalis, 2010. *Metode Penelitian* (Suatu Pendekatan Proposal). Jakarta : Bumi Aksara. Hal 45

4. Penyeberangan yang dimaksud disini adalah fasilitas yang dimiliki oleh masyarakat sebagai dalam melakukan aktivitas sehari-hari melalui jalur laut.
5. Kempang yang dimaksud disini adalah alat transportasi laut yang digunakan sebagai penghubung antar pulau yang ada di Kabupaten Kepulauan Meranti.
6. Standar yang dimaksud disini adalah upaya yang dilakukan oleh Dinas Perhubungan dalam melakukan sosialisasi kepada masyarakat dan para pemilik kempang untuk melengkapi sarana dan prasana dalam penyeberangan kempang untuk keselamatan bersama.
7. Pelaksanaan Kegiatan Pengawasan yang dimaksud disini adalah upaya yang dilakukan oleh Dinas Perhubungan dalam menetapkan jumlah penumpang dan motor dalam operasional penyeberangan kempang, agar setiap pengoperasian kempang masyarakat bisa merasakan aman, nyaman tanpa adanya indikasi kecelakaan laut.
8. Perbandingan adalah terhadap pelaksanaan kegiatan merupakan usaha melakukan perbandingan antara ketentuan yang di buat atau standar dengan yang terlaksana di lapangan.
9. Koreksi yang dimaksud disini adalah upaya yang dilakukan oleh Dinas Perhubungan dalam melakukan perbaikan-perbaikan, maksudnya disini apabila terjadi suatu penyimpangan pada operasional penyeberangan kempang maka perbaikan perlu dilakukan.