

BAB II

STUDI KEPUSTAKAAN

A. Studi Kepustakaan

Untuk memperjelas konsep pada penelitian ini, maka penulis mengutip beberapa pendapat para ahli dan teori yang sesuai dengan tujuan penelitian ini. Hal ini dimaksud untuk memudahkan penelitian untuk memecah permasalahan dan akan menjadi landasan dalam penelitian. Teori-teori yang digunakan merupakan rangkaian yang akan dihubungkan pada permasalahan.

1. Konsep Pemerintahan

Menurut Ndraha (2003:6), pemerintahan adalah gejala sosial, artinya terjadi didalam hubungan antara anggota masyarakat baik individu dengan individu, kelompok dengan kelompok maupun antar individu dan kelompok.

Menurut Kusnardi dan Harmaily Ibrahim (2003: 12), Pemerintahan dalam arti luas adalah segala sesuatu yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan negara sendiri; jadi tidak diartikan sebagai pemerintahan yang hanya menjalankan tugas eksekutif saja, melainkan juga meliputi tugas-tugas lainnya termasuk legislatif dan yudikatif, sehingga sistem pemerintahan adalah pembagaian kekuasaan serta hubungan antara lembaga-lembaga negara yang menjalankan kekuasaan-kekuasaan negara itu, dalam rangka kepentingan rakyat.

Selanjutnya Ndraha menjelaskan (2003:7) bahwa ilmu pemerintahan adalah ilmu yang secara otonom mempelajari bekerjanya struktur-struktur dan proses-proses pemerintahan umum, baik internal maupun eksternal. Ilmu pemerintahan mempelajari bagaimana memenuhi dan melindungi kebutuhan dan tuntutan tiap orang akan jasa public dan layanan civil, dalam hubungan pemerintahan sehingga dapat diterima pada saat dibutuhkan oleh yang bersangkutan.

Lebih lanjutnya Ndraha (2003:7) menjelaskan ilmu pemerintahan mempelajari pemerintahan dari dua sudut, pertama dari sudut bagaimana seharusnya (sehingga dapat diterima oleh yang bersangkutan saat dibutuhkan) dan kedua adalah sudut bagaimana seadanya (pada saat dibutuhkan oleh yang yang bersangkutan, apakah ia menerima pelayanan yang diharapkan atau tidak, jadi empirik).

Menurut Yusri Munaf (2016:47), pemerintahan dalam paradigma lama memiliki objek material Negara sehingga pemerintahan berorientasi pada kekuasaan, namun dalam paradigma baru, pemerintahan dipandang memiliki objek materialnya masyarakat, sehingga pemerintahan dimaknai sebagai suatu proses menata kelola kehidupan masyarakat dalam suatu pemerintahan/Negara.

Menurut Yusri Munaf (2016:48) ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari proses politik, alokasi otoritatif nilai-nilai didalam sebuah masyarakat dalam penyelenggaraan sebuah Negara.

Menurut H.A. Brasz dalam Syafiie (2005:21) ilmu pemerintahan adalah ilmu yang menggeluti studi tentang penunjukan cara kerja kedalam dan keluar struktur dalam proses pemerintahan umum.

Menurut Syafiie (2005:23-24) ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari bagaimana melaksanakan pengurusan (eksekutif), pengaturan (legislative), kepemimpinan, koordinasi pemerintah (baik pusat dengan daerah ataupun rakyat dengan pemerintahnya, dalam berbagai peristiwa dan gejala pemerintahan secara baik dan benar.

Dari definisi diatas dapat disimpulkan bahwa ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari proses pemerintahan dan bagaimana pemerintahan itu bekerja serta disusun dan difungsikan dalam sistem pemerintahan umum.

Pemerintah merupakan suatu gejala yang berlangsung dalam kehidupan bermasyarakat yaitu hubungan antara manusia dengan setiap kelompok termasuk dalam keluarga. Masyarakat sebagai suatu gabungan dari sistem sosial, akan senantiasa menyangkut dengan unsur-unsur pemenuhan kebutuhan dasar manusia seperti keselamatan, istirahat, pakaian dan makanan. Dalam memenuhi kebutuhan dasar itu, manusia perlu bekerja sama dan berkelompok dengan orang lain; dan bagi kebutuhan sekunder maka diperlukan bahasa untuk berkomunikasi menurut makna yang disepakati bersama, dan institusi sosial yang berlaku sebagai kontrol dalam aktivitas dan mengembangkan masyarakat.

Kebutuhan sekunder tersebut adalah kebutuhan untuk bekerjasama, menyelesaikan konflik, dan interaksi antar sesama warga masyarakat. Dengan timbulnya kebutuhan dasar dan sekunder tersebut maka terbentuk pula institusi

sosial yang dapat memberi pedoman melakukan kontrol dan mempersatukan (integrasi) anggota masyarakat (Malinowski dalam Garna, 2006 : 55).

Untuk membentuk institusi-institusi tersebut, masyarakat membuat kesepakatan atau perjanjian diantara mereka, yang menurut Rosseau (terjemahan Sumardjo, 2006 : 15) adalah konflik kontrak sosial (social contract). Adanya kontrak sosial tersebut selanjutnya melahirkan kekuasaan dan institusi pemerintahan. Lahirnya pemerintahan pada awalnya adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban di dalam masyarakat, sehingga masyarakat tersebut bisa menjalankan kehidupan secara wajar.

Seiring dengan perkembangan masyarakat modern yang ditandai dengan meningkatnya kebutuhan, peran pemerintah kemudian berubah menjadi melayani masyarakat. Pemerintah modern, dengan kata lain pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah tidaklah diadakan untuk melayani diri sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat, menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya demi mencapai kemajuan bersama (Rasyid, 2000 : 13).

Osborne dan Gaebler (terjemahan Rosyid, 2000 : 192) bahkan menyatakan bahwa pemerintah yang demokratis lahir untuk melayani warganya dan karena itulah tugas pemerintah adalah mencari cara untuk menyenangkan warganya. Dengan demikian lahirnya pemerintahan memberikan pemahaman bahwa kehadiran suatu pemerintahan merupakan manifestasi dari kehendak masyarakat yang bertujuan untuk berbuat baik bagi kepentingan masyarakat, bahkan Van Poelje (dalam Hamdi, 2009 : 52) menegaskan bahwa pemerintahan dapat

dipandang sebagai suatu ilmu yaitu yang mengajarkan bagaimana cara terbaik dalam mengarahkan dan memimpin pelayanan umum. Defenisi ini menggambarkan bahwa pemerintahan sebagai suatu ilmu mencakup 2 (dua) unsur utama yaitu : pertama, masalah bagaimana sebaiknya pelayanan umum dikelola, jadi termasuk seluruh permasalahan pelayanan umum, dilihat dan dimengerti dari sudut kemanusiaan; kedua, masalah bagaimana sebaiknya memimpin pelayanan umum, jadi tidak hanya mencakup masalah pendekatan yaitu bagaimana sebaiknya mendekati masyarakat oleh para pengurus, dengan pendekatan terbaik, masalah hubungan antara birokrasi dengan masyarakat, masalah keterbukaan juga keterbukaan yang aktif dalam hubungan masyarakat, permasalahan psikologi sosial dan sebagainya.

Uraian tersebut menjelaskan juga bahwa suatu pemerintahan hadir karena adanya suatu komitmen bersama yang terjadi antara pemerintahan hadir Karena adanya suatu komitmen bersama yang terjadi antara pemerintah dengan rakyatnya sebagai pihak yang diperintah dalam suatu posisi dan peran, yang mana komitmen tersebut hanya dapat dipegang apabila rakyat dapat merasa bahwa pemerintah itu memang diperlukan untuk melindungi, memberdayakan dan mensejahterakan rakyat.

Ndraha (2000 : 70) mengatakan bahwa pemerintah memegang pertanggungjawaban atas kepentingan rakyat. Lebih lanjut Ndraha juga mengatakan bahwa pemerintah adalah semua beban yang memproduksi, mendistribusikan, atau menjual alat pemenuhan kebutuhan masyarakat berbentuk jasa publik dan layanan civil. Sejalan dengan itu, Kaufman (dalam Thoha, 1995 :

101) menyebutkan bahwa: Tugas pemerintahan adalah untuk melayani dan mengatur masyarakat. Kemudian dijelaskan lebih lanjut bahwa tugas pelayanan lebih menekankan upaya mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik dan memberikan kepuasan kepada publik, sedangkan tugas mengatur lebih menekankan kekuasaan power yang melekat pada posisi jabatan birokrasi.

Pendapat lain dikemukakan oleh Rasyid (2000 : 13) yang menyebutkan secara umum tugas-tugas pokok pemerintahan mencakup:

- a. Menjamin keamanan negara dari segala kemungkinan serangan dari luar, dan menjaga agar tidak terjadi pemberontakan dari dalam yang dapat menggulingkan pemerintahan yang sah melalui cara-cara kekerasan.
- b. Memelihara ketertiban dengan mencegah terjadinya gontokgontokan diantara warga masyarakat, menjamin agar perubahan apapun yang terjadi di dalam masyarakat dapat berlangsung secara damai.
- c. Menjamin diterapkannya perlakuan yang adil kepada setiap warga masyarakat tanpa membedakan status apapun yang melatarbelakangi keberadaan mereka.
- d. Melakukan pekerjaan umum dan memberikan pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non pemerintahan, atau yang akan lebih baik jika dikerjakan oleh pemerintah.
- e. Melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial: membantu orang miskin dan memelihara orang cacat, jompo dan anak

terlantar: menampung serta menyalurkan para gelandangan ke sector kegiatan yang produktif, dan semacamnya.

- f. Menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas, seperti mengendalikan laju inflasi, mendorong penciptaan lapangan kerja baru, memajukan perdagangan domestic dan antar bangsa, serta kebijakan lain yang secara langsung menjamin peningkatan ketahanan ekonomi negara dan masyarakat.

Oleh Ndraha (2001 : 85), fungsi pemerintahan tersebut kemudian diringkus menjadi 2 (dua) macam fungsi, yaitu: Pertama, pemerintah mempunyai fungsi primer atau fungsi pelayanan (service), sebagai provider jasa publik yang baik diprivatisasikan dan layanan civil termasuk layanan birokrasi. Kedua, pemerintah mempunyai fungsi sekunder atau fungsi pemberdayaan (empowerment), sebagai penyelenggara pembangunan dan melakukan program pemberdayaan.

Dengan begitu luas dan kompleksnya tugas dan fungsi pemerintahan, menyebabkan pemerintah harus memikul tanggung jawab yang sangat besar. Untuk mengemban tugas yang berat itu, selain diperlukan sumber daya, dukungan lingkungan, dibutuhkan institusi yang kuat yang didukung oleh aparat yang memiliki perilaku yang sesuai dengan nilai dan norma yang berlaku di dalam masyarakat dan pemerintahan. Langkah ini perlu dilakukan oleh pemerintah, mengingat dimasa mendatang perubahan-perubahan yang terjadi di dalam masyarakat akan semakin menambah pengetahuan masyarakat untuk mencermati

segala aktivitas pemerintahan dalam hubungannya dengan pemberian pelayanan kepada masyarakat.

2. Konsep Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Desentralisasi adalah penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus urusan rumah tangga sendiri berdasarkan prakarsa dan aspirasi dari rakyatnya dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia. Dengan adanya desentralisasi maka munculkan otonomi bagi suatu pemerintah daerah. Desentralisasi sebenarnya adalah istilah dalam keorganisasian yang secara sederhana didefinisikan sebagai penyerahan kewenangan (Haris, 2007:52)

. Dalam kaitannya dengan sistem pemerintahan Indonesia, Desentralisasi akhir – akhir ini seringkali dikaitkan dengan sistem pemerintah karena dengan adanya desentralisasi sekarang menyebabkan perubahan paradigma pemerintah di Indonesia. Dengan adanya desentralisasi, maka akan berdampak positif pada pembangunan daerah – daerah yang tertinggal dalam suatu negara agar daerah tersebut dapat mandiri dan secara otomatis dapat memajukan pembangunan nasional,

Menurut Josef Riwo Kaho, tujuan desentralisasi adalah mengurangi bertumpuknya pekerjaan di Pusat Pemerintahan, dapat mengurangi birokrasi dalam arti yang buruk karena setiap keputusan dapat segera dilaksanakan, dapat diadakan pembedaan dan pengkhususan yang berguna bagi kepentingan tertentu. Khususnya desentralisasi teritorial, dapat lebih mudah menyesuaikan diri kepada kebutuhan dan kebutuhan khusus daerah, mengurangi kemungkinan kesewenang-

wenangan dari Pemerintah Pusat, dari segi psikologis desentralisasi dapat lebih memberikan kepuasan bagi daerah-daerah karena sifatnya yang lebih langsung (Kaho, 2007:12)

Desentralisasi terbagi dalam beberapa bentuk kegiatan utama yaitu desentralisasi politik (devolusi) dan desentralisasi administrasi (dekonsentrasi). Devolusi menurut Rondinelli adalah penyerahan tugas-tugas dan fungsi-fungsi kepada sub nasional dari pemerintah yang mempunyai tingkat otonomi tertentu dalam melaksanakan tugas-tugas dan fungsi-fungsi tersebut. Konsekuensi dari devolusi adalah pemerintah pusat membentuk unit-unit pemerintah di luar pemerintah pusat dengan menyerahkan sebagian fungsi tertentu kepada unit-unit untuk dilaksanakan secara mandiri. Sedangkan dekonsentrasi menurut Rondinelli adalah penyerahan tugas-tugas dan fungsi-fungsi dalam administrasi pemerintah pusat kepada unit-unit di daerah (Haris, 2007:4).

Seperti yang sudah dijelaskan diatas, bahwa desentralisasi berhubungan dengan otonomi daerah. Menurut Haris, otonomi daerah merupakan kewenangan suatu daerah untuk menyusun, mengatur, dan mengurus daerahnya sendiri tanpa ada campur tangan serta bantuan dari pemerintah pusat untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah dalam rangka pelayanan terhadap terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan sesuai dengan peraturan perundang – undangan (Haris, 2007:39)..

Kewenangan otonomi daerah ini dapat dibedakan menjadi 2 yaitu otonomi luas dan otonomi terbatas. Kewenangan Otonomi luas menurut Haris adalah kekuasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup

kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dibidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi (Haris, 2007:51).

Otonomi untuk daerah Propinsi diberikan secara terbatas yang meliputi kewenangan lintas kabupaten dan kota, dan kewenangan yang tidak atau belum dilaksanakan oleh daerah Kabupaten dan daerah Kota, serta kewenangan bidang pemerintahan lainnya. Pemerintah provinsi secara administratif juga merupakan perpanjangan dari Presiden (pemerintah pusat). Sedangkan dalam Pelaksanaan otonomi yang luas dan utuh diletakkan pada daerah kabupaten dan kota. Kewenangan Otonomi luas bagi kabupaten dan kota adalah kekuasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dibidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah pada prinsipnya mengatur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas desentralisasi. Substansi kewenangan daerah mencakup seluruh kewenangan bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter, dan fiskal, serta agama dan kewenangan bidang lain, sebagaimana tercantum dalam Pasal 7 ayat Hal-hal yang mendasar dalam Undang-Undang tersebut adalah mendorong untuk

memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, dan mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang terwakili dari partai-partai politik yang menang dalam pemilu diharapkan dapat benar-benar mewakili suara rakyatnya

Beberapa substansi dasar Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 bisa digaris bawahi secara singkat dalam beberapa butir kebijakan (Karim, 2006:42-44) yaitu: Pertama, semangat otonomi daerah yang lebih besar ini dimulai dengan perubahan simbolisasi pada nama daerah otonom. Istilah tingkatan daerah otonom (Dati I dan Dati II) dihapuskan, dan diganti dengan istilah yang lebih netral yaitu Propinsi, Kabupaten, dan Kota. Hal ini didasari semangat untuk menghindari citra bahwa tingkatan lebih tinggi secara hierarki lebih berkuasa daripada tingkatan lebih rendah. Kedua, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 memperpendek jangkauan asas dekonsentrasi yang dibatasi hanya sampai pemerintahan Propinsi. Pemerintahan Kabupaten dan Kota telah terbebas dari intervensi pusat yang sangat kuat melalui perangkapan jabatan Kepala Daerah Otonom dan Kepala Administratif.

Efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara eksekutif dan legislatif, sehingga terjalinnya hubungan yang harmonis antara kedua lembaga tersebut. Pada Undang-Undang 22 Tahun 1999 banyak mendapat kritikan tentang ketentuan yang mengatur tentang penunjukan sekretaris daerah rawan intervensi

dari kalangan partai politik yang ada di DPRD, dengan keharusan adanya persetujuan pimpinan DPRD sehingga dapat mengurangi bobot profesionalitas.

Jabatan sekda sebagai bahan sharing kekuasaan pada akhirnya lebih dominan daripada pertimbangan kemampuan teknis dan profesionalitas. Kemudian ditambah lagi oleh perilaku dan kinerja DPRD yang merupakan wakil-wakil partai politik peserta pemilu 1999, belum mencerminkan sebagai pemegang amanah rakyat dalam rangka memenuhi aspirasi keinginan masyarakat daerah⁸. Legislatif dapat mengangkat kepala daerah dan memecatnya, sehingga adanya dominasi kekuasaan legislatif dibandingkan dengan eksekutif.

Dengan perkembangan zaman dan berubahnya keadaan ketatanegaraan dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah, perlu adanya pergantian Undang-Undang yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah (revisi). Revisi tersebut kemudian di sahkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Dalam Undang-Undang tersebut dijelaskan bahwa eksekutif dan legislatif sama-sama dipilih oleh rakyat. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pemerintahan Daerah adalah revisi dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Salah satu isu yang paling penting dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ini adalah pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat daerah. Kepala daerah adalah Kepala Pemerintah Daerah yang dipilih secara demokratis. Pemilihan secara demokratis terhadap Kepala Daerah tersebut, dengan mengingat bahwa tugas dan wewenang DPRD menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis

3. Konsep Pemerintahan Daerah

Definisi Pemerintahan Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diamandemen dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat (2) adalah sebagai berikut: “Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintahan daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Melihat definisi pemerintahan daerah seperti yang telah dikemukakan di atas, maka yang dimaksud pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan-urusan yang menjadi urusan daerah (provinsi atau kabupaten) oleh pemerintah daerah dan DPRD. Penyelenggara Pemerintahan Daerah Penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD (Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diamandemen dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah).

Dalam menyelenggarakan pemerintahan, Pemerintah menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, dan dekosentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan (Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diamandemen dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah).

Sementara itu, dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, pemerintahan daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 19

ayat (3) Undang-Undang No 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diamandemen dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah). Dengan demikian penyelenggara pemerintah daerah terdiri dari pemerintahan daerah dan DPRD. Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Pemerintah daerah harus mampu mengelola daerahnya sendiri dengan baik dengan penuh tanggung jawab dan jauh dari praktik-praktik korupsi.

Hak-hak dan Kewajiban Pemerintahan Daerah dalam menyelenggarakan fungsi-fungsi pemerintahan, terutama dalam penyelenggaraan otonomi daerah dibekali dengan hak dan kewajiban tertentu. Hak-hak daerah tersebut menurut Pasal 21 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diamandemen dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah:

- a. Mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya;
- b. Memilih pemimpin daerah;
- c. Mengelola aparatur daerah;
- d. Mengelola kekayaan daerah;
- e. Memungut pajak daerah dan retribusi daerah;
- f. Mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah;
- g. Mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah dan
- h. Mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Disamping hak-hak tersebut di atas, daerah juga diberi beberapa kewajiban, yaitu:

- 1) Melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- 2) Meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat;

- 3) Mengembangkan kehidupan demokrasi;
- 4) Mewujudkan keadilan dan pemerataan;
- 5) Meningkatkan pelayanan dasar pendidikan;
- 6) Menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan;
- 7) Menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak;
- 8) Mengembangkan sistem jaminan social;
- 9) Menyusun perencanaan dan tata ruang daerah;
- 10) Mengembangkan sumber daya produktif di daerah;
- 11) Melestarikan lingkungan hidup;
- 12) Mengelola administrasi kependudukan;
- 13) Melestarikan nilai sosial budaya;

Hak dan kewajiban daerah tersebut diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintahan daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja, dan pembiayaan daerah, yang dikelola dalam sistem pengelolaan keuangan daerah. Sesuai dengan asas-asas yang telah dikemukakan di atas, pengelolaan keuangan dilakukan secara efisien, transparan, bertanggungjawab, tertib, adil, patuh, dan taat pada peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian pemerintah daerah harus memenuhi kewajiban-kewajiban yang telah diatur dalam Pasal 21 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diamandemen dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah agar penyelenggaraan otonomi daerah dapat dilaksanakan dengan baik. Urusan-urusan Pemerintahan Daerah melalui sistem pemerintahan daerah diberi wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan-urusan yang diserahkan kepadanya.

Urusan pemerintahan provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 32 Tahun

2004 sebagaimana telah diamandemen dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah untuk kabupaten/ kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi:

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. penanganan bidang kesehatan;
- f. penyelenggaraan pendidikan;
- g. penanggulangan masalah sosial;
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan;
- i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
- j. pengendalian lingkungan hidup;
- k. pelayanan pertanahan;
- l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- m. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n. pelayanan administrasi penanaman modal;
- o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya.

Urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Dengan demikian pemerintah daerah diharapkan dapat memenuhi semua urusan yang menjadi urusan pemerintah daerah (provinsi atau kabupaten) agar dapat meningkatkan pelayanan kepada masyarakat sehingga kesejahteraan masyarakat dapat terwujud.

Kekuasaan yang dimiliki pemerintah pusat dalam bentuk negara kesatuan sangatlah besar, oleh sebab itu bentuk negara kesatuan terkesan sentralistik. Penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam bentuk negara kesatuan mengadopsi model negara serikat dengan mendistribusikan sepenuhnya kekuasaan kepada

Pemerintah Daerah. Kekuasaan di level pusat dikurangi melalui Pemerintah Daerah yang otonom sehingga kekuasaan Pemerintah yang cukup besar dikurangi melalui pendistribusian kewenangan kepada Pemerintah Daerah. Hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah adalah sebagai pelindung dan pengawas kekuasaan yang ada di daerah-daerah sehingga pusat menjalankan fungsi sesuai dengan prinsip-prinsip otonomi dan citra negara kesatuan.

Kekuasaan negara kesatuan berada di tangan pemerintah dan di implementasikan kekuasaan menggunakan asas sentralisasi atau asas desentralisasi. Bila pilihan penyelenggaraan pemerintahan daerah menggunakan otonomi maka semangat penyelenggaraan menggunakan asas dekonsentrasi, asas desentralisasi dan asas pembantuan (*medebewind*). Terbitnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menjadi sebuah landasan yuridis bagi pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan daerah

4. Konsep Kepemimpinan

Pemimpin/*leader* mempunyai macam-macam pengertian dari para ahli. Berikut ini terdapat beberapa definisi tentang pemimpin yang dikemukakan oleh para ahli diantaranya :

Menurut Hasibuan (2011:157), pemimpin adalah seseorang yang mempergunakan wewenang dan kepemimpinannya untuk mengarahkan orang lain serta bertanggung jawab atas pekerjaan orang tersebut dalam mencapai suatu tujuan.

Menurut Kartono (2010:18), pemimpin adalah seorang pribadi yang memiliki kecakapan dan kelebihan, khususnya kecakapan dan kelebihan di satu

bidang sehingga dia mampu mempengaruhi orang lain untuk bersama-sama melakukan aktivitas-aktivitas tertentu demi pencapaian satu atau beberapa tujuan.

Menurut Henry Pratt Fairchild (dalam Kartono 2010:23) pemimpin adalah seorang yang memimpin dengan jalan memprakarsai tingkah laku sosial dengan mengatur, mengarahkan, mengorganisir atau mengontrol usaha/upaya orang lain atau melalui kekuasaan dan posisi.

Sebagaimana diungkapkan Sedarmayanti (2009 : 119) bahwa pemimpin adalah :

- a. Seseorang yang mampu mempengaruhi orang lain untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu sesuai yang diinginkan.
- b. Seseorang yang menjalankan kepemimpinan sedangkan pimpinan (manager) adalah seseorang yang menjalankan manajemen. Orang yang sama harus menjalankan dua hal secara efektif: manajemen dan kepemimpinan.
- c. Orang yang melakukan atau menjalankan kepemimpinan.
- d. Kata “pemimpin” mencerminkan kedudukan seseorang atau kelompok orang pada hierarki tertentu dalam organisasi, yang mempunyai bawahan, karena kedudukan yang bersangkutan mendapatkan atau mempunyai kekuasaan formal, dan tanggung jawab.

Berdasarkan beberapa pengertian menurut para ahli diatas, dapat disimpulkan bahwa pemimpin adalah seseorang yang memiliki kemampuan untuk mengarahkan bawahannya untuk mencapai tujuan organisasi.

Menurut Rivai (2004:2) kepemimpinan (leadership) adalah proses mempengaruhi atau memberi contoh kepada pengikut-pengikutnya lewat proses

komunikasi dalam upaya mencapai tujuan organisasi. Keseluruhan tindakan guna mempengaruhi serta menggiatkan orang dalam usaha bersama untuk mencapai tujuan, atau dengan definisi yang lebih lengkap dapat dikatakan bahwa kepemimpinan adalah proses pemberian jalan yang mudah dari pada pekerjaan orang lain yang terorganisir dalam organisasi formal guna mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Kartono (2010:5-8) berpendapat bahwa kepemimpinan merupakan salah satu relasi dan pengaruh antara pemimpin dengan yang dipimpin. Kepemimpinan tersebut muncul dan berkembang sebagai hasil dari interaksi otomatis antara pemimpin dengan orang-orang yang dipimpinnya.

Berdasarkan beberapa definisi di atas dapat disimpulkan bahwa kepemimpinan merupakan kemampuan seseorang untuk mempengaruhi dan mengarahkan orang secara efektif dan efisien dalam rangka mencapai tujuan. Sebagaimana diungkapkan Sedarmayanti (2009:120) bahwa kepemimpinan (leadership), adalah :

- a. Proses dalam mempengaruhi orang lain agar melakukan atau tidak melakukan sesuatu yang diinginkan seorang pemimpin.
- b. Hubungan interaksi antar pengikut dengan pimpinan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan.
- c. Proses mempengaruhi aktivitas/perilaku kelompok yang diorganisasikan ke arah pencapaian tujuan.

- d. Proses member arti (pengarahan berarti) terhadap usaha kolektif dan menyebabkan adanya kesediaan untuk melakukan aktivitas/perilaku yang diinginkan untuk pencapaian sasaran.
- e. Proses mempengaruhi kegiatan individu/kelompok dalam usaha mencapai tujuan pada situasi tertentu.

Berdasarkan beberapa pengertian menurut para ahli diatas, dapat disimpulkan bahwa kepemimpinan berarti mempengaruhi orang lain untuk mengambil tindakan, artinya seorang pemimpin harus berusaha mempengaruhi pengikutnya dengan berbagai cara, seperti menggunakan otoritas yang terlegitimasi, menciptakan model (menjadi teladan), penetapan sasaran, memberi tmbalan dan hukuman, restrukturisasi organisasi, dan mengkomunikasikan sebuah visi. Dengan demikian, seorang pemimpin dapat dipandang efektif apabila dapat membujuk para pengikutnya untuk meninggalkan kepentingan pribadi mereka demi keberhasilan organisasi.

Secara umum dapat dimaknai bahwa kepemimpinan pemerintahan adalah kepemimpinan dalam pemerintahan atau secara operasional dapat dijelaskan bahwa kepemimpinan pemerintahan adalah penerapan prinsip-prinsip dasar kepemimpinan dibidang pemerintahan. Pamudji (2009:52) berpendapat dalam hubungannya dengan kepemimpinan pemerintahan Indonesia terdapat pada setiap tingkat pemerintahan, Nasional/Pusat, Provinsi, Kabupaten dan Kota, kecamatan dan juga tingkat pemerintahan kelurahan/desa. Lebih lanjut jika pengertian ini dikaitkan dengan pemerintahan daerah maka kepemimpinan pemerintahan daerah adalah penerapan dasar-dasar kepemimpinan pada umumnya dalam sistem

pemerintahan di daerah yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Melengkapi pendapat diatas Kaloh (2009:2) menjelaskan bahwa berdasarkan sistem pemerintahan Indonesia maka pemimpin pemerintahan adalah mereka yang dikategorikan sebagai pemimpin pada ketiga cabang pemerintahan yaitu eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Dari sisi lain pemimpin pemerintahan dapat dibedakan menjadi pemimpin politik yang tersusun secara hirarkis mulai dari presiden yang dibantu para menteri, gubernur, bupati/Wali Kota dan kepala desa/lurah dan pemimpin yang menduduki jabatan struktural yaitu mereka yang menduduki jabatan secara berjenjang yang tersusun dari eselon I, II, III, IV. Para pejabat politik dan pejabat struktural digolongkan sebagai pemimpin pemerintahan karena mereka adalah aktor pemerintahan yang melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan guna mewujudkan kehidupan masyarakat yang tertib dan maju serta mendapatkan pelayanan yang adil dan merata.

Para pemimpin pemerintahan ini harus memiliki sifat dan perilaku yang bersedia berkorban untuk kepentingan bangsa dan negara serta masyarakat pada umumnya, siap mengorbankan diri demi membela martabat, kehormatan dan kejayaan bangsa dan negaranya serta jauh dari sifat mementingkan diri sendiri, boros, serakah, tidak dapat mengendalikan diri, dan sombong. Dalam kaitan ini seorang pemimpin pemerintahan dituntut juga untuk mengikuti perkembangan paradigma pemerintahan, sebagaimana dipahami bahwa dewasa ini telah terjadi perkembangan paradigma dalam pemerintahan yakni bergesernya sistem

pemerintahan yang digerakkan oleh Visi dan Misi, memusatkan perhatian pada keluaran (output) yang efisien bukan kepada masukan (kenaikan anggaran setiap tahun) yang mengarah kepada maksimalisasi masukan dibanding maksimalisasi keluaran. Pemerintah hendaknya berperilaku seperti dunia usaha dalam hal pelayanan masyarakat. Dimana masyarakat dipandang sebagai pelanggan yang harus dilayani dengan

sebaik-baiknya. Selain pemerintah lebih tepat berorientasi pada mekanisme kerja partisipatif dari pada mekanisme kerja hirarkis (Osborne dan Gaebler, 2008)

Berdasarkan beberapa pendapat menurut para ahli diatas, dapat disimpulkan bahwa pemimpin pemerintahan merupakan figur yang menentukan keefektifan dalam mencapai tujuan organisasi pemerintahan. Dengan kata lain pencapaian tujuan organisasi pemerintahan ditentukan oleh kemampuan, kompetensi dan kapabilitas pemimpin pemerintahan dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya.

5. Pengertian Sekretaris Daerah

Sekretaris daerah adalah pejabat yang bertugas membantu kepala daerah dalam menyusun kebijakan dan mengkoordinasikan dinas daerah dan lembaga teknis daerah. Dalam pelaksanaan tugas dan kewajibannya, sekretaris daerah bertanggung jawab kepada Kepala Daerah Peranan Sekretaris Daerah, dalam praktek penyelenggaraan kantor dimana-mana telah lazim bahwa pejabat dari suatu instansi-instansi pemerintah maupun perusahaan-perusahaan swasta atau lembaga lainnya, dibantu oleh sekretaris.

Adapun yang dimaksud sekretaris disini adalah seorang pejabat staf yang

membantu Kepala Daerah dalam menunaikan tugas manajemen, atau disebut juga Sekretaris Wilayah Daerah. “Sedangkan tempat bekerja sekretaris adalah Sekretariat Daerah. Kemudian segala pekerjaan yang dilakukan dalam sekretariat disebut pekerjaan sekretariat dan yang memimpin sekretariat itu adalah Sekretaris Daerah. Oleh karena itu, dalam suatu organisasi, sekretaris mempunyai peranan yang sangat penting. Sebab selain sebagai pembantu pimpinan juga bertanggung jawab atas penyelenggaraan dan pelaksanaan segala pekerjaan sekretariat, hingga memungkinkan tujuan dari organisasi itu tercapai dengan baik. Sehingga dapat dikatakan bahwa sukses dan tidaknya suatu organisasi dalam mencapai tujuannya tergantung pada sekretaris. Begitu pula kacaunya suatu pekerjaan sekretariat akan dapat menimbulkan kacaunya suatu organisasi dalam mencapai tujuannya yang lebih ditentukan sebelumnya. Begitu pula Sekretaris Daerah sangat penting fungsinya sebagai pelayanan administrasi pemerintahan daerah.

Dengan demikian bahwa peranan dan fungsi serta kinerja Sekretaris Daerah begitu sangat penting dan sangat strategis dalam rangka menjalankan roda Pemerintahan Daerah. Dalam hal ini Sekretaris Daerah yang dimaksud adalah seorang pejabat staf yang membantu Kepala Daerah dalam menunaikan tugasnya untuk memimpin dan menyelenggarakan segala urusan rumah tangga daerah, urusan swasta dan urusan pemerintahan umum. Sekretaris daerah dibagi menjadi dua yaitu sekretaris daerah provinsi dan sekretaris daerah kabupaten/kota. Sekretariat Daerah Provinsi (Setdaprov) merupakan unsur pembantu pimpinan Pemerintah Provinsi yang dipimpin oleh Sekretaris Daerah, berada di bawah dan

bertanggung jawab kepada Gubernur. Sekretariat Daerah Provinsi bertugas membantu Gubernur dalam melaksanakan tugas penyelenggaraan pemerintahan, administrasi, organisasi dan tata laksana serta memberikan pelayanan administrasi kepada seluruh Perangkat Daerah Provinsi. Sekretaris Daerah untuk provinsi diangkat dan diberhentikan oleh

Presiden atas usul Gubernur. Sekretaris Daerah dibantu oleh beberapa asisten. Sekretariat Daerah Provinsi terdiri atas sebanyak-banyaknya 5 Asisten; di mana Asisten masing-masing terdiri dari 3 biro. Sedangkan Sekretariat Daerah Kabupaten/Kota merupakan unsur pembantu pimpinan Pemerintah Kabupaten/Kota yang dipimpin oleh Sekretaris Daerah, berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota. Sekretariat Daerah Kabupaten/Kota bertugas membantu Bupati/Walikota dalam melaksanakan tugas penyelenggaraan pemerintahan, administrasi, organisasi dan tata laksana serta memberikan pelayanan administrasi kepada seluruh Perangkat Daerah Kabupaten/Kota. Sekretaris Daerah untuk kabupaten/kota diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur atas usul Bupati/Walikota. Sekretariat Daerah Kabupaten/Kota terdiri atas sebanyak-banyaknya 3 Asisten; di mana Asisten masing-masing terdiri dari sebanyak-banyaknya 4 bagian.

Tugas dan fungsi pokok sekretaris daerah antara lain:

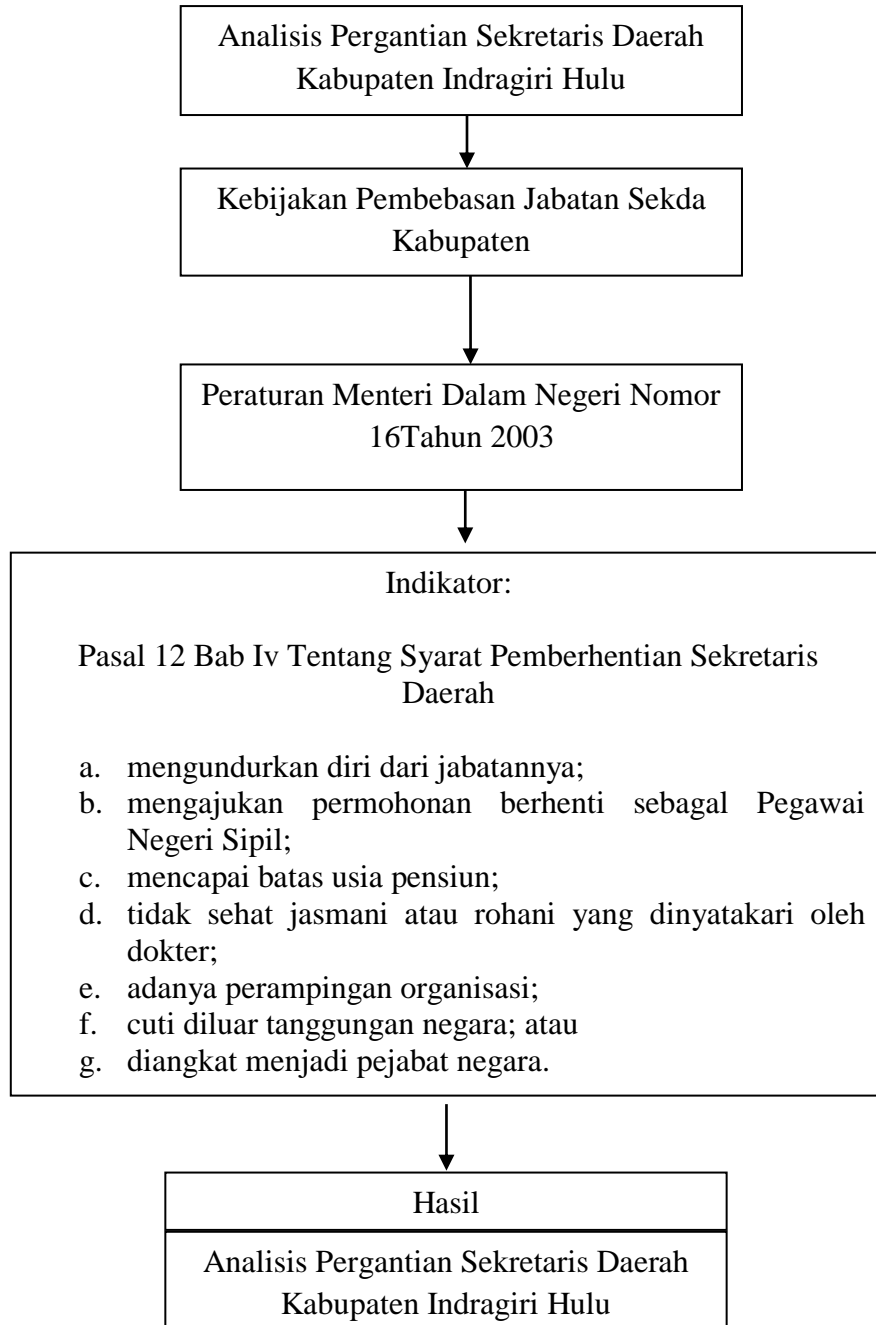
1. Mengoordinasikan perumusan kebijakan pemerintah daerah;
2. Mengoordinasikan seluruh kegiatan di lingkungan Sekretariat Daerah
3. Mengoordinasikan penyusunan program kerja dan melaksanakan operasional pemerintah daerah;

4. Mengoordinasikan perumusan kebijakan pemerintah daerah di bidang penyelenggaraan urusan pemerintahan, hubungan masyarakat, kesejahteraan sosial, perekonomian, administrasi pembangunan, hukum, organisasi, dan perlengkapan
5. Mengoordinasikan dinas daerah dan lembaga teknis daerah;
6. Memberikan pelayanan teknis administrasi kepada kepala daerah dan semua unit kerja perangkat daerah;
7. Melakukan pembinaan dan pengawasan para pegawai di lingkungan Pemerintah Daerah
8. Melakukan pembinaan dan koordinasi administratif kepada Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
9. Melakukan koordinasi dan pembinaan dengan instansi terkait (instansi pemerintah dan swasta, masyarakat dan organisasi kemasyarakatan serta hubungan antar lembaga;
10. Menetapkan DP-3 pejabat di lingkungan Pemerintah Daerah

Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan kepala daerah dan wakil kepala daerah

B. Kerangka Pikiran

Adapun yang menjadi kerangka pikir penelitian ini dapat dilihat pada skema berikut:



Gambar II.1 Kerangka Pikir Penelitian

C. Konsep Operasional

Dengan konsep ini peneliti akan memberikan penafsiran yang mengaitkan pemikiran dalam analisa. Peneliti mengoperasionalkan beberapa konsep yang berhubungan dengan penelitian ini, sesuai dengan kerangka teoritis yang telah dikemukakan sebelumnya oleh peneliti, Adapun konsep operasional tersebut antara lain::

1. Analisis adalah kajian yang dilaksanakan terhadap sesuatu hal dengan tujuan meneliti hal tersebut secara mendalam.
2. Pemberhentian merupakan proses pemisahan atau *separation* atau disebut juga pengabdian terakhir dari sumber daya manusia. Pemberhentian disebut proses pemutusan hubungan kerja.
3. Kebijakan adalah rangkaian konsep dan asas yang menjadi pedoman dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak. Istilah ini dapat diterapkan pada pemerintahan, organisasi dan kelompok sektor swasta, serta individu.
4. Sekretaris Daerah adalah unsur pembantu pimpinan pemerintah daerah, Sekretaris daerah bertugas membantu kepala daerah dalam menyusun kebijakan dan mengkoordinasikan dinas daerah dan lembaga teknis daerah.
5. Mengundurkan diri dari jabatannya adalah apabila dengan sengaja, Sekretaris Daerah menyatakan mengundurkan diri dari jabatan Sekretaris Daerah.
6. Mengajukan permohonan berhenti sebagai Pegawai Negeri Sipil; yaitu apabila Sekretaris Daerah menyatakan berhenti sebagai Pegawai Negeri Sipil,

berarti Sekretaris Daerah tersebut juga dapat diberhentikan dari jabatan Sekretaris daerahnya.

7. Mencapai batas usia pensiun; yakni apabila seorang Sekretaris Daerah mencapai batas usia maksimal pension sebagai Pegawai Negeri Sipil.
8. Tidak sehat jasmani atau rohani yang dinyatakan oleh dokter yakni apabila seorang Sekretaris daerah dinyatakan memiliki penyakit atau dari kondisi fisik dan rohani di anggap tidak sehat oleh dokter.
9. Adanya perampingan organisasi yaitu apabila adanya pengurangan anggota organisasi
10. Cuti diluar tanggungan Negara yaitu apabila seorang Sekretaris Daerah melakukan cuti diluar tanggungan Negara maka ini dapat menjadi alasan pemberhentian dirinya.
11. Diangkat menjadi pejabat Negara yaitu apabila seorang Sekretaris Daerah diangkat atau terpilih menjadi pejabat Negara maka otomatis alasan ini dapat dijadikan sebagai alasan pemberhentian Sekretaris Daerah dari jabatannya.

D. Operasionalisasi Variabel Penelitian

| No | Konsep | Variabel | Indikator | Item yang dinilai |
|----|--|---|--|---|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| 1. | Kebijakan adalah rumusan keputusan pemerintah yang menjadi pedoman tingkah laku guna mengatasi masalah publik yang mempunyai tujuan, rencana dan program yang akan dilaksanakan secara jelas (Koryati dalam Nazir, 2002). Kebijakan yang digunakan dalam penelitian ini yaitu Permendagri No. 16 Tahun 2003 tentang Tata Cara Pengangkatan dan Pemberhentian Sekda Provinsi dan Kabupaten. | Pergantian Sekretaris Daerah Kabupaten Indragiri Hulu pada tahun 2016 | Mengundurkan diri dari jabatannya; | <ol style="list-style-type: none"> 1. Mengajukan surat tertulis pemberhentian dari jabatannya 2. Menyatakan dengan lisan bahwa mengundurkan diri dari jabatannya |
| 2 | | | Mengajukan permohonan berhenti sebagai Pegawai Negeri Sipil; | <ol style="list-style-type: none"> 1. Mengajukan surat tertulis untuk berhenti sebagai PNS 2. Menyatakan dengan lisan bahwa berhenti sebagai PNS |
| 3 | | | Mencapai batas usia pensiun | Usia Sekretaris Daerah mencapai 56 tahun |
| 4 | | | Tidak sehat jasmani atau rohani yang dinyatakan oleh dokter; | <ol style="list-style-type: none"> 1. Adanya surat dari dokter yang menyatakan tidak sehat jasmani 2. Adanya surat dari dokter yang menyatakan tidak sehat rohani |
| | | | Adanya perampangan organisasi | Terjadinya pengurangan anggota organisasi |

| | | | | |
|--|--|--|---------------------------------|--|
| | | | Cuti diluar tanggungan negara | Apabila melakukan cuti yang tidak sesuai dengan ketentuan Negara |
| | | | Diangkat menjadi pejabat negara | Apabila terpilih menjadi pejabat Negara |