

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Kerangka Teori**

##### **2.1.1 Ilmu Pemerintahan**

Ilmu pemerintahan adalah sebuah cabang ilmu dari kajian ilmu politik. Sampai saat ini masih terdapat beberapa perdebatan mengenai ilmu pemerintahan dan ilmu politik. Kajian utama kepemimpinan pemerintahan adalah kebijakan pemerintahan (*publik policy*). Pada intinya membuat suatu kebijakan pemerintahan merupakan suatu studi tentang proses kebijakan itu sendiri karena kebijakan publik merupakan *decision making* (memilih dan menilai informasi yang ada untuk memecahkan masalah). Pemerintahan merupakan suatu ilmu dan seni, dikatakan sebagai suatu disiplin ilmu pengetahuan karena pemerintahan sudah memenuhi syarat-syarat ilmu pengetahuan seperti dapat dipelajari dan diajarkan, memiliki objek baik material maupun formal, bersifat universal dan sistematis serta spesifik (khas).<sup>1</sup>

Dan menurut Surya Ningrat, pemerintahan adalah sekelompok individu yang memiliki wewenang tertentu untuk melaksanakan kekuasaan pemerintah adalah perbuatan atau urusan atau memerintah.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Inu Kencana Syafii, Sistem Pemerintahan Indonesia, 2011, Jakarta : Rineka Cipta, hal. 8.

<sup>2</sup> Bayu Surya Ningrat, Mengenal Ilmu Pemerintahan, 1992, Jakarta : Rineka Cipta, hal. 11.

Secara etimologi, maka pengertian pemerintahan adalah sebagai berikut:

1. Perintah berarti melakukan pekerjaan menyuruh (2 pihak yaitu yang memerintah dan yang diperintah).
2. Pemerintah (Pe) berarti badan yang melakukan kekuasaan memerintah
3. Pemerintahan (akhiran an) berarti perbuatan, cara atau urusan dari badan yang memerintah tersebut.

Berdasarkan aspek statistika, maka “pemerintah” adalah lembaga atau badan-badan publik yang mempunyai fungsi untuk melakukan upaya mencapai tujuan negara. Sedangkan dalam aspek dinamika maka pemerintahan adalah kegiatan dari lembaga atau badan-badan publik tersebut dalam menjalankan fungsinya untuk mencapai tujuan negara.

Dalam artian yang sempit, pemerintahan adalah meliputi kegiatan pemerintah yang hanya menyangkut bidang eksekutif saja (kalau menurut teori van vollenhoven, hanya meliputi “bestuur” saja). Sedangkan dalam arti luas, pemerintahan adalah meliputi seluruh kegiatan pemerintah, baik menyangkut bidang legislatif, eksekutif, maupun yudikatif. memiliki tujuan untuk mewujudkan negara.

Menurut Budiarjo pemerintah adalah segala kegiatan yang terorganisir yang bersumber pada kedaulatan dan kemerdekaan, berlandaskan dasar Negara, rakyat atau penduduk dan wilayah suatu

Negara dan memiliki tujuan untuk mewujudkan Negara berdasarkan konsep dasar Negara tersebut.<sup>3</sup>

Pemerintah adalah organ yang berwenang memproses pelayanan public dan kewajiban memperoleh pelayanan sipil bagi setiap orang yang melakukan hubungan pemerintahan, sehingga setiap anggota masyarakat yang bersangkutan menerimanya pada saat diperlukan sesuai dengan tuntutan yang diperintah.<sup>4</sup> Menurut Muhadam Labolo pemerintahan sesungguhnya merupakan upaya mengelola kehidupan bersama secara baik dan benar guna mencapai tujuan yang disepakati atau diinginkan bersama. Pemerintahan dapat ditinjau dari sejumlah aspek penting seperti kegiatan (dinamika), struktur fungsional, maupun tugas dan kewenangan.<sup>5</sup>

Tujuan utama dibentuk pemerintahan adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban didalam masyarakat sehingga bisa menjalankan kehidupan secara wajar. Dan pemerintah modern pada hakekatnya adalah pelayanan masyarakat, menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya demi kemajuan bersama.<sup>6</sup>

Secara strukturnya, pemerintahan di Indonesia terbagi atas pemerintah dan pemerintah daerah. Pemerintah adalah Presiden Republik

---

<sup>3</sup> Miriam Budiarjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik, 2003, Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, hal. 21.

<sup>4</sup> Talizidhuhu Ndraha, Kybernology I (Ilmu Pemerintahan Baru), 2003, Jakarta : Rineka Cipta, hal. 6.

<sup>5</sup> Muhadam Labolo, Memahami Ilmu Pemerintahan, 2007, Jakarta : Kelapa Gading Permai, hal. 24.

<sup>6</sup> Riyaas Rasyid, Makna Pemerintahan Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan, 2002, Jakarta : PT. Mutiara Sumber Widia, hal. 14-16.

Indonesia yang memegang kekuasaan sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945. Sedangkan pemerintah daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya.

Dalam Etzioni (1985) organisasi yang disebut Weber sebagai birokrasi menentukan norma-normanya sendiri yang harus dilaksanakan. Organisasi akan berjalan dengan efektif apabila semua peraturan ditaati oleh anggota. Organisasi dapat menggunakan kekuasaannya yang dimiliki dengan memberikan ganjaran bagi yang taat atau hukuman bagi yang membangkang agar para anggota menaati peraturan yang ada.

Sedangkan menurut Pasolong dalam Supriadi Legino menjelaskan bahwa birokrasi adalah organisasi yang dipimpin oleh pejabat pemerintah dibawah menteri yang memiliki tugas utama sebagai pemberi pelayanan. Birokrasi yang dimaksudkan untuk penyelenggaraan bernegara, penyelenggaraan pemerintahan termasuk di dalamnya penyelenggaraan pelayanan umum dan pembangunan, seringkali oleh masyarakat diartikan dalam konotasi yang berbeda.<sup>7</sup>

Tugas pokok birokrasi adalah secara profesional menindaklanjuti keputusan politik yang diambil pemerintah dan mewujudkan pemerintahan

---

<sup>7</sup> Supriadi Legino, Menjawab Tantangan Reformasi Birokrasi : Kepemimpinan Transformasional dan Organisasi Lateral, 2009, Jakarta : Indonesia Press.

yang efektif dan efisien. Menurut Morgan (1997) organisasi sektor publik atau birokrasi, dapat dilihat dari dua sudut pandang. Sudut pandang organisasi sebagai mesin menekankan pada perlunya kecepatan, ketelitian, kejelasan, keteraturan, keandalan dan efisiensi yang dicapai dengan cara membangun divisi-divisi, hierarki dan berbagaiaturan sebagai bentuk pembagian kerja yang tegas.

Sedangkan sudut pandang organisasi sebagai makhluk hidup memiliki cara pandang bahwa tidak adasatu jenis organisasi yang dapat menjawab berbagai masalah dan cocok untuk semua kondisi sehingga organisasi dapat terus beradaptasi terhadap lingkungannya yang dinamis. Menurut Jeddawi (2009) birokrasi disusun sebagai hierarki otoritas yang terelaborasi, yang mengutamakan pembagian kerja secara terperinci, yang dilakukan sistem administrasi, khususnya oleh aparaturn pemerintah.

Ciri utama dari struktur birokrasi adalah adanya prinsip pembagian kerja, struktur hierarkis, aturan dan prosedur, prinsip netral dan tidak memihak, penempatan berdasarkan karier dan birokrasi murni. Dengan adanya paradigbaru, birokrasi memiliki ciri-ciri tambahan, yaitu mengarahkan, memberdayakan, dan menciptakan persaingan dalam pelayanan publik. Menurut Tamin, terdapat empat fungsi yang diemban sebuah birokrasi negara, yaitu:

1. Fungsi instrumental, yaitu menjabarkan kebijakan perundang-undangan dan kebijaksanaan publik dalam kegiatan-kegiatan rutin untuk

memproduksi jasa, pelayanan, komoditi, atau mewujudkan situasi tertentu.

2. Fungsi politik, yaitu memberi input berupa saran, informasi, fisik, dan profesionalisme untuk mempengaruhi sosok kebijaksanaan.
3. Fungsi katalis publik interest, yaitu mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan publik dan mengintegrasikan ke dalam kebijaksanaan dan keputusan pemerintah.
4. Fungsi entrepreneurial, yaitu memberikan inspirasi bagi kegiatan-kegiatan inovatif, mengaktifkan sumber-sumber potensial yang ideal dan menciptakan resource-mix yang optimal untuk mencapai tujuan.<sup>8</sup>

Tugas pemerintah menurut Kaufman dalam Thoha adalah untuk melayani dan mengatur masyarakat. Tugas pelayanan lebih menekankan upaya mendahulukan kepentingan umum, mempermudah urusan publik, mempersingkat waktu proses pelaksanaan urusan publik, dan memberikan kepuasan kepada publik, sedangkan tugas mengatur lebih menekankan kekuasaan atau power yang melekat pada posisi jabatan birokrasi.<sup>9</sup>

Hakekat dari tugas pokok pemerintahan dapat diringkas menjadi tiga fungsi yang hakiki, yaitu: Pelayanan (service), Pemberdayaan (empowerment), dan Pembangunan (development). Pelayanan akan

---

<sup>8</sup> Tamin, F, Reformasi Birokrasi : Analisis Pendayagunaan Aparatur Negara, 2004, Jakarta : Belantika.

<sup>9</sup> Miftah Thoha, Birokrasi dan Politik di Indonesia, 2003, Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, hal. 71.

membuahkan keadilan dalam masyarakat, pemberdayaan akan mendorong kemandirian dalam masyarakat dan pembangunan akan menciptakan kemakmuran dalam masyarakat.<sup>10</sup>

Siagian mengemukakan ada empat fungsi pokok pemerintah, yaitu: Pertama, memelihara ketertiban dan ketenangan (maintenance of peace and order), Kedua, pertahanan dan keamanan, Ketiga, diplomatik dan Keempat, perpajakan.

Sedangkan menurut Ndraha ada dua macam fungsi pemerintah terbagi menjadi 2 (dua), yaitu :<sup>11</sup>

1. Fungsi primer, yaitu fungsi yang terus menerus berjalan dan berhubungan positif dengan keberdayaan yang diperintah. Artinya semakin berdaya yang diperintah, semakin meningkat fungsi primer pemerintah. Pemerintah berfungsi primer sebagai provider jasa publik yang tidak diprivatisasikan termasuk jasa hankam, layanan sipil termasuk layanan birokrasi.
2. Fungsi sekunder yaitu fungsi yang berhubungan negatif dengan tingkat keberdayaan yang diperintah. Artinya semakin berdaya yang diperintah, semakin berkurang fungsi sekunder pemerintah. Pemerintah berfungsi sekunder sebagai provider kebutuhan dan tuntutan yang diperintah akan

---

<sup>10</sup> Riyaas Rasyid, op. cit, hal. 59.

<sup>11</sup> Taliziduhu Ndraha, Ilmu Pemerintahan Jilid I, 2000, Jakarta : BKU Ilmu Pemerintahan Kerjasama IIP-UNPAD, hal. 78.

barang dan jasa yang mereka tidak mampu penuhi sendiri karena masih lemah dan tak berdaya termasuk penyediaan dan pembangunan sarana dan prasarana.

Karena begitu luas dan kompleksnya tugas pemerintahan yang bekerja dalam suatu kawasan negara yang luas, maka sesuai dengan Pasal 18 ayat 1 dan 2 Undang-Undang Dasar 1945 dan Bab II tentang Pembagian Wilayah Negara Pasal 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dijelaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah Provinsi dan Daerah Provinsi itu dibagi atas Daerah Kabupaten dan Kota. Pembentukan wilayah yang dibagi ke dalam daerah besar dan kecil tersebut diperlukan guna mempermudah pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan dan pembentukannya terstruktur dari pusat (Pemerintah) sampai ke daerah (Pemerintah Daerah), yang keduanya tidak dapat dipisahkan atau lepas hubungannya antara satu dengan yang lain, sehingga dapat menampung aspirasi yang berkembang dalam masyarakat dan bertanggung jawab pula kepada masyarakatnya.

Namun demikian walaupun bersifat utuh, menurut Pasal 4 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, daerah-daerah sebagaimana dimaksud itu yang masing-masing berdiri sendiri, tidak mempunyai hubungan hirarki antara satu sama lainnya dan bersifat otonom.

Dengan pembentukan pemerintahan yang terstruktur dari pusat sampai ke daerah, akan membuat pemerintah semakin dekat dengan rakyatnya sehingga dapat mempermudah pelaksanaan tugas-tugas seperti pelaksanaan fungsi pelayanan kepada masyarakat, karena pemerintah pada hakikatnya dibentuk bukan untuk melayani dirinya sendiri, melainkan untuk melayani masyarakat.

Pemerintah harus didekatkan kepada masyarakat, karena pemerintah yang baik adalah yang dekat dengan rakyatnya. Pemerintahan perlu didekatkan kepada masyarakat agar pelayanan yang diberikan semakin baik. Hal tersebut didasarkan bahwa pada hakikatnya suatu pemerintahan itu memikul amanah dan kepercayaan masyarakat.<sup>12</sup>

Otonomi Daerah merupakan perwujudan pelaksanaan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan suatu negara. Berdasarkan asas tersebut kekuasaan negara akan terbagi antara Pemerintah disatu pihak dan Pemerintah Daerah dilain pihak. Adanya pembagian kekuasaan dalam rangka otonomi daerah pada masing-masing negara tidak sama, tergantung kepada sistem dan kehendak politik pemerintah dalam memberikan kekuasaan tersebut. Dalam tatanan negara kesatuan, maka akan terjadi dominasi atas daerah atau dominasi pemerintah atas masyarakat. Dengan bertambahnya kepentingan yang harus

---

<sup>12</sup> Riyaas Rasyid, *Kajian Awal Birokrasi Pemerintahan Politik Orde Baru*, 1997, Jakarta : Yarsif Watampone, hal. 99.

diselenggarakan oleh Pemerintah, maka menurut Amrah Muslimin, pemerintah tidak dapat mengurus semua kepentingan-kepentingan itu dengan baik tanpa berpegang pada asas-asas kedaerahan dalam melakukan pemerintahan.<sup>13</sup>

### **2.1.2 Kewenangan Pemerintah**

Kerangka teori dibutuhkan oleh peneliti untuk menelaah permasalahan penelitian dengan lebih terperinci. Selain itu kerangka teori juga berguna bagi peneliti untuk menyimpulkan hasil penelitian. Kerangka teori yang digunakan yang berhubungan dengan permasalahan penelitian ini adalah teori kewenangan dan implementasi kebijakan.

Kewenangan pemerintah berkaitan erat dengan asas legalitas, Asas legalitas menentukan bahwa semua ketentuan yang mengikat warga Negara harus didasarkan pada undang-undang. Asas legalitas ini merupakan prinsip Negara hukum yang menekan pada pemerintahan berdasarkan undang-undang. Dengan kata lain, setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimitasi, yaitu kewenangan yang dimiliki pemerintah ini haruslah berasal dari peraturan perundang-undangan. Dengan demikian substansi dari asas legalitas adalah wewenang.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, 1986, Bandung : Alumni, hal. 5.

<sup>14</sup> S.F Marbun dan Mahfud, *Pokok-pokok hukum administrasi Negara*, 1987, Yogyakarta : Liberty, hal. 5.

Secara teoritis, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu; atribusi, delegasi, dan mandate. Menurut H.D. Van Wijk/Willem Konijnenbelt sebagaimana dikutip Ridwan HR, atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan; delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.<sup>15</sup>

Dalam hal atribusi, penerimaan wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada, dengan tanggung jawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang didistribusikan sepenuhnya berada pada penerimaan wewenang (*atributaris*). Pada delegasi tidak ada penciptaan wewenang, yang ada hanya pelimpahan wewenang dari pejabat yang satu kepada pejabat lainnya. Tanggung jawab yuridis tidak lagi berada pada pemberi delegasi (*delegans*) tetapi beralih pada penerima delegasi (*delegataris*). Sementara pada mandat, penerimaan mandate (*mandataris*) hanya bertindak untuk dan atas nama pemberi mandate (*mandans*), tanggung jawab akhir keputusan yang diambil mandataris tetap pada mandat.

Kewenangan pemerintah daerah berkaitan erat dengan asas legalitas. Asas legalitas menentukan bahwa semua ketentuan yang

---

<sup>15</sup> Ibid, hal. 7.

mengikat warga Negara harus didasarkan pada undang-undang. Asas legalitas ini merupakan prinsip Negara hukum yang menekankan pada pemerintahan berdasarkan undang-undang. Dengan kata lain, setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang dimiliki pemerintah ini haruslah berasal dari peraturan perundang-undangan. Dengan demikian substansi dari asas legalitas adalah wewenang.<sup>16</sup>

Wewenang itu sendiri adalah kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu atau keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik didalam hubungan hukum.<sup>17</sup> Menurut S.F. Marbun secara yuridis pengertian wewenang adalah kemampuan untuk melakukan sesuatu tindakan hukum publik atau kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang untuk melakukan hubungan-hubungan hukum.<sup>18</sup>

### **2.1.3 Konsep Manajemen Pemerintahan**

Mengawali bahasan tentang teori manajemen secara umum George R. Terry dalam Suradinata telah mengemukakan dasar dan prinsip manajemen yaitu “management is the accomplishing of the

---

<sup>16</sup> Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, 2001, Yogyakarta : UII Press, hal. 4-5.

<sup>17</sup> Ibid, hal. 72.

<sup>18</sup> Op.cit, SF. Marbun, hal. 72.

predetermined, objective through the efforts of other people” (manajemen adalah pencapaian tujuan yang telah ditetapkan melalui/bersama orang lain)...”Management is a distinct process consisting of planning, organizing, actuating and controlling, utilizing in each both science and art, and followed in order to accomplish predetermined objectives” (manajemen adalah suatu proses yang membedakan atas perencanaan, pengorganisasian, penggerakan, pelaksanaan dan pengawasan, dengan memanfaatkan baik ilmu maupun seni, agar dapat menyelesaikan tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya). Secara dasar Manajemen merupakan ilmu yang mempelajari mengenai tata cara pengaturan dalam pelaksanaan untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Manajemen Pemerintahan merupakan kuantitas dan kualitas pekerjaan yang diselesaikan oleh individu, kelompok atau organisasi. Dalam sektor publik, khususnya sektor pemerintahan, kinerja dapat diartikan sebagai suatu prestasi yang ingin dicapai oleh pegawai pemerintah dalam melaksanakan pelayanan kepada masyarakat dalam suatu periode.

Menurut Robbins dalam Maryanti, Manajemen Pemerintahan dapat dilihat dari sektor kinerja pegawai pemerintah. Manajemen kinerja merupakan hasil yang dicapai oleh suatu fungsi kerja atau aktivitas selama periode tertentu, hal senada juga diungkapkan oleh Prawirosentono (1999), yang mendefinisikan kinerja sebagai hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi sesuai dengan

wewenang dan tanggungjawab masing-masing dalam upaya mencapai tujuan organisasi yang bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral dan etika.<sup>19</sup>

Menurut Mardiasmo, pengukuran kinerja sektor publik dilakukan untuk memenuhi tiga maksud. Pertama, pengukuran kinerja sektor publik dimaksudkan untuk membantu perbaikan kinerja pemerintah yang berfokus kepada tujuan dan sasaran program unit kerja. Hal ini pada akhirnya dapat meningkatkan efisiensi dan efektivitas organisasi sektor publik dalam memberikan pelayanan publik. Kedua, ukuran kinerja sektor publik digunakan untuk pengalokasian sumber daya dan pembuat keputusan. Ketiga, ukuran kinerja sektor publik dimaksudkan untuk mewujudkan pertanggungjawaban publik dan memperbaiki komunikasi kelembagaan.

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman.

Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemberian otonomi yang seluas-seluasnya kepada Daerah dilaksanakan

---

<sup>19</sup> Ibid, hal. 21.

berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada Daerah. Oleh karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada ditangan Pemerintah Pusat. Untuk itu Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional. Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas Daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan.<sup>20</sup>

Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus Daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya Daerah ketika membentuk kebijakan Daerah baik dalam bentuk Perda maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional.

---

<sup>20</sup> Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.<sup>21</sup> Pada hakikatnya Otonomi Daerah diberikan kepada rakyat sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah dan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh kepala daerah dan DPRD dengan dibantu oleh Perangkat Daerah.

Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berasal dari kekuasaan pemerintahan yang ada ditangan Presiden. Konsekuensi dari negara kesatuan adalah tanggung jawab akhir pemerintahan ada ditangan Presiden. Agar pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berjalan sesuai dengan kebijakan nasional maka Presiden berkewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Salah satu bentuk dari manajemen pemerintahan daerah adalah melakukan penataan daerah yang ditujukan untuk:

1. Mewujudkan efektivitas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
2. Mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat;
3. Mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik;

---

<sup>21</sup> Ibid

4. Meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan;
5. Meningkatkan daya saing nasional dan daya saing Daerah; dan
6. Memelihara keunikan adat istiadat, tradisi, dan budaya daerah.

Penataan Daerah terdiri atas Pembentukan Daerah dan penyesuaian Daerah. Daerah melaksanakan pembangunan untuk peningkatan dan pemerataan pendapatan masyarakat, kesempatan kerja, lapangan berusaha, meningkatkan akses dan kualitas pelayanan publik dan daya saing Daerah. Pembangunan daerah merupakan perwujudan dari pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang telah diserahkan ke Daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional. Untuk mencapai target pembangunan nasional maka dilakukan koordinasi teknis pembangunan antara kementerian atau lembaga pemerintah nonkementerian dan Daerah.

Koordinasi teknis pembangunan antara kementerian atau lembaga pemerintah nonkementerian dan daerah dikoordinasikan oleh Menteri dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang perencanaan pembangunan. Koordinasi teknis pembangunan antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dan antar-Daerah kabupaten/kota lingkup Daerah provinsi dilaksanakan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

Koordinasi teknis pembangunan dilakukan dalam tahap perencanaan, pelaksanaan, pengendalian, dan evaluasi pembangunan Daerah. Perencanaan Pembangunan Daerah sesuai dengan kewenangannya

menyusun rencana pembangunan Daerah sebagai satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional. Rencana pembangunan Daerah dikoordinasikan, disinergikan, dan diharmonisasikan oleh Perangkat Daerah yang membidangi perencanaan pembangunan Daerah.

Perencanaan pembangunan Daerah menggunakan pendekatan teknokratik, partisipatif, politis, serta atas-bawah dan bawah-atas. Pendekatan teknokratis menggunakan metode dan kerangka berpikir ilmiah untuk mencapai tujuan dan sasaran pembangunan Daerah. Pendekatan partisipatif dilaksanakan dengan melibatkan berbagai pemangku kepentingan. Pendekatan politis dilaksanakan dengan menerjemahkan visi dan misi kepala daerah terpilih ke dalam dokumen perencanaan pembangunan jangka menengah yang dibahas bersama dengan DPRD.

Pendekatan atas-bawah dan bawah-atas merupakan hasil perencanaan yang diselaraskan dalam musyawarah pembangunan yang dilaksanakan mulai dari Desa, Kecamatan, Daerah kabupaten/kota, Daerah provinsi, hingga nasional. Pemerintah Daerah wajib menjamin terselenggaranya pelayanan publik berdasarkan pada asas-asas pelayanan publik yang meliputi: pelaksanaan pelayanan; pengelolaan pengaduan masyarakat; pengelolaan informasi; pengawasan internal; penyuluhan kepada masyarakat; pelayanan konsultasi; dan pelayanan publik lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan manajemen pelayanan publik maka, Pemerintah Daerah dapat membentuk forum komunikasi antara Pemerintah Daerah dengan masyarakat dan pemangku kepentingan terkait. Daerah dapat membentuk Badan Layanan Umum Daerah dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dengan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### **2.1.4 Konsep Koperasi**

Koperasi merupakan bagian dari tata susunan ekonomi, hal ini berarti bahwa dalam kegiatannya Koperasi turut mengambil bagian bagi tercapainya kehidupan ekonomi yang sejahtera, baik bagi orang-orang yang menjadi anggota perkumpulan itu sendiri maupun untuk masyarakat di sekitarnya. Koperasi sebagai perkumpulan untuk kesejahteraan bersama, melakukan usaha dan kegiatan di bidang pemenuhan kebutuhan bersama dari para anggotanya.

Koperasi mempunyai peranan yang cukup besar dalam menyusun usaha bersama dari orang-orang yang mempunyai kemampuan ekonomi terbatas. Dalam rangka usaha untuk memajukan kedudukan rakyat yang memiliki kemampuan ekonomi terbatas tersebut, maka Pemerintah Indonesia memperhatikan pertumbuhan dan perkembangan perkumpulan-perkumpulan Koperasi. Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia memberikan landasan bagi penyusunan dan pengelolaan ekonomi nasional

dalam rangka memberikan kesejahteraan kepada rakyat banyak dengan asas demokrasi ekonomi. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 33 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa Perekonomian disusun sebagai usaha bersama atas asas kekeluargaan.

Dalam arti yang lebih luas, dirumuskan pada ayat 4 Pasal tersebut di atas, bahwa perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. Koperasi yang sering disebut sebagai sokoguru ekonomi kerakyatan ini, batasannya dirumuskan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang koperasi Pasal 1 ayat 1 koperasi adalah badan usaha yang beranggotakan orang-seorang atau badan hukum koperasi dengan melandaskan kegiatan berdasarkan prinsip ekonomi sekaligus sebagai gerakan ekonomi rakyat yang berdasarkan atas asas kekeluargaan. Dari Pasal ini dapat dipastikan bahwa:

1. Koperasi adalah badan usaha bukan Ormas;
2. Pendiri/ pemiliknya adalah orang-orang (perorangan/ individu) atau badan hukum Koperasi;
3. Bekerja berdasarkan prinsip-prinsip Koperasi dan asas kekeluargaan;
4. Sebagai gerakan ekonomi rakyat.

Menurut pendapat Fauguet dalam Pandji Anoraga menegaskan adanya 4 prinsip yang setidaknya-tidaknya harus dipenuhi oleh setiap badan yang menamakan dirinya Koperasi. Prinsip-prinsip itu adalah :<sup>22</sup>

1. Adanya ketentuan tentang perbandingan yang berimbang di dalam hasil yang diperoleh atas pemanfaatan jasa-jasa oleh setiap pemakai dalam Koperasi. Bersumber dari ketentuan ini timbul ketentuan-ketentuan tentang pembagian atas sisa hasil usaha, kewajiban penyertaan uang simpanan untuk partisipasi dalam pembiayaan Koperasi, kewajiban ikut serta bertanggung jawab atas kemungkinan kerugian yang terjadi pada Koperasi, atau ikut serta dalam pembentukan cadangan perorangan atau cadangan bersama dalam Koperasi; Adanya ketentuan atau peraturan tentang persamaan hak antara para anggota; Adanya pengaturan tentang keanggotaan organisasi yang berdasarkan kesukarelaan;
2. Adanya ketentuan atau peraturan tentang partisipasi dari pihak anggota dalam ketatalaksanaan dan usaha Koperasi
3. Prinsip pertama dan kedua mutlak berlaku dalam Koperasi. Hal ini berarti bahwa dalam setiap organisasi atau perkumpulan yang menamakan dirinya sebagai Koperasi, kedua prinsip tersebut harus ada. Sedangkan prinsip ketiga dan keempat, jika perlu dapat ditiadakan,

---

<sup>22</sup> Pandji Anoraga dan Ninik Widiyanti, *Dinamika Koperasi*, Cet. Kedua, 1997, Jakarta : PT. Rineka Cipta, hal. 11.

dalam arti bahwa prinsip itu dapat diterapkan atau diangkat sebagai ketentuan Koperasi jika keadaan dan kehendak anggota demikian adanya.

Selanjutnya menurut Fauguet dalam Pandji Anoraga, prinsip pertama dan kedua mutlak berlaku dalam Koperasi. Hal ini berarti bahwa dalam setiap organisasi atau perkumpulan yang menamakan dirinya sebagai Koperasi, kedua prinsip tersebut harus ada. Sedangkan prinsip ketiga dan keempat, jika perlu dapat ditiadakan, dalam arti bahwa prinsip itu dapat diterapkan atau diangkat sebagai ketentuan Koperasi jika keadaan dan kehendak anggota demikian adanya.<sup>23</sup>

Sebagai badan usaha berbadan hukum dan melakukan kegiatan berdasarkan prinsip ekonomi, sesungguhnya koperasi adalah suatu kegiatan usaha karena prinsip ekonomi itu sendiri merupakan filosofi yang tidak dapat dilepaskan dari tujuan mencari keuntungan. Hal lainnya yang menunjukkan ciri koperasi sebagai suatu perkumpulan adalah status keanggotaan dan hak suara. Tentang keanggotaan koperasi, Pasal 19 ayat 3 Undang-Undang Perkoperasian No. 25 Tahun 1992 menyatakan bahwa Keanggotaan koperasi tidak dapat dipindahtangankan.

Hal ini berbeda dengan Perseroan Terbatas khususnya Perseroan Terbatas yang telah *go publik* dimana para pemegang saham dapat

---

<sup>23</sup> Ibid, hal. 12

memperjual-belikan sahamnya sewaktu-waktu. Terlepas dari pengertian tersebut, sebagai kumpulan orang-orang dalam suatu organisasi dengan kegiatan dan tujuan tertentu, koperasi adalah perikatan antara 20 (dua puluh) orang atau lebih yang akan menimbulkan hubungan-hubungan hukum diantara para pihak yang tergabung dalam koperasi tersebut.

Semakin banyak jumlah anggota dan semakin tinggi tingkat aktivitas suatu koperasi, akan menimbulkan hubungan-hubungan hukum yang semakin beragam. Salah satu konsekwensi dari suatu hubungan hukum adalah adanya potensi perselisihan diantara para pihak sebagai subjek hukum yang dapat muncul baik dalam aktivitas sehari-hari maupun pada rapat-rapat para pendiri, pengawas, pengurus, manajer atau rapat anggota.

Dengan demikian maka setiap koperasi membutuhkan pengaturan hubungan-hubungan hukum antara satu dengan lainnya. Salah satu badan usaha yang berstatus badan hukum (*rechts persoon*), maka keberadaan koperasi diakui seperti manusia/orang (*person*) atau subyek hukum yang memiliki kecakapan bertindak, memiliki wewenang untuk mempunyai dan mencari harta kekayaan, serta dapat melakukan perbuatan-perbuatan hukum seperti membuat perjanjian-perjanjian, menggugat dan digugat di muka pengadilan, dan sebagainya. Sebagai subyek hukum, koperasi adalah merupakan subyek hukum yang keberadaanya berdasar atas bentukan/rekayasa dari manusia/orang (*person*). Oleh karena koperasi

merupakan subyek hukum, maka untuk melaksanakan kegiatan usahanya atau untuk mengelola jalannya koperasi perlu kehadiran subyek hukum manusia atau orang (*person*).

### **2.1.5 Konsep Pembinaan**

Pembinaan secara etimologi berasal dari kata bina. Pembinaan adalah proses, pembuatan, cara pembinaan, pembaharuan, usaha dan tindakan atau kegiatan yang dilakukan secara berdaya guna dan berhasil guna dengan baik. Dalam pelaksanaan konsep pembinaan hendaknya didasarkan pada hal bersifat efektif dan pragmatis dalam arti dapat memberikan pemecahan persoalan yang dihadapi dengan sebaikbaiknya, dan pragmatis dalam arti mendasarkan fakta-fakta yang ada sesuai dengan kenyataan sehingga bermanfaat karena dapat diterapkan dalam praktek.

Pembinaan menurut Masdar Helmi adalah segala hal usaha, ikhtiar dan kegiatan yang berhubungan dengan perencanaan dan pengorganisasian serta pengendalian segala sesuatu secara teratur dan terarah. Ketidak tercapaian apa yang diharapkan akan sangat mempengaruhi kondisi seseorang tersebut baik secara psikis maupun mental. Di sini peran pembinaan ini sangat diperlukan guna me-refresh kondisi psikis dan mental

seseorang agar kembali agar tidak mengalami depresi, dan hal ini sangat membantu agar apa yang direncanakan tadi dapat tercapai dengan baik.

Pembinaan sebagai mana yang dimaksudkan dalam undang-undang Republik Indonesia No.25 tahun 1992 tentang perkoperasian dalam pasal 60, pasal 61 dan pasal 62 dilakukan dengan memperhatikan keadaan dan kepentingan ekonomi nasional. Serta pemerataan kesempatan berusaha dan kesempatan kerja yaitu :

1. Menciptakan dan mengembangkan kondisi yang mendorong pertumbuhan koperasi yang ada di Kota Dumai dengan sub indikatornya adalah :
  - a. Memberikan kesempatan usaha yang seluas-luasnya kepada koperasi;
  - b. Meningkatkan dan memantapkan kemampuan Koperasi agar menjadi Koperasi yang sehat, tangguh, dan mandiri;
  - c. Mengupayakan tata hubungan usaha yang saling menguntungkan antar koperasi dengan badan usaha lainnya.
2. Memberikan bimbingan, kemudahan, dan perlindungan kepada Koperasi yang ada di Kota Dumai dengan sub indikatornya adalah :
  - a. Membimbing koperasi yang sesuai dengan kepentingan ekonomi anggotanya;
  - b. Mengembangkan dan membantu pelaksanaan penyuluhan, pelatihan, dan penelitian Koperasi;

- c. Memperkokoh permodalan Koperasi dan mengembangkan lembaga keuangan koperasi;
- d. Mengembangkan bidang usaha koperasi dan kerja sama yang saling menguntungkan antar koperasi;
- e. Memberi bantuan konsultasi guna membantu permasalahan yang dihadapi oleh koperasi.

Dari definisi diatas yang dimaksud pembinaan tersebut bermuara pada adanya perubahan kearah yang lebih baik dari sebelumnya yang diawali dengan kegiatan perencanaan, pengorganisasian, pembiayaan, koordinasi, pelaksanaan, dan pengawasan suatu pekerjaan untuk mencapai tujuan dengan hasil yang lebih baik.

Pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah upaya yang dilakukan untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi daerah. Pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah dan atau Gubernur selaku Wakil Pemerintah di Daerah. Koordinasi pembinaan dilaksanakan secara berkala pada tingkat nasional, regional, atau provinsi. Pembinaan tersebut meliputi:

1. Koordinasi pemerintahan antarsusunan pemerintahan.
2. Pemberian pedoman dan standar pelaksanaan urusan pemerintahan.
3. Pemberian bimbingan, supervisi, dan konsultasi pelaksanaan urusan pemerintahan.

4. Pendidikan dan pelatihan.
5. Perencanaan, penelitian, pengembangan, pemantauan, dan evaluasi pelaksanaan urusan pemerintahan.

Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri. Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota dikoordinasikan oleh Gubernur. Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan desa dikoordinasikan oleh Bupati/Walikota. Usaha yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka untuk mencapai tujuan penyelenggaraan pemerintahan agar berjalan secara efektif dan efisien sesuai rencana yang ditetapkan. Dalam Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 tentang Desa, pembinaan adalah pemberian pedoman, standar pelaksanaan, bimbingan, pendidikan dan pelatihan, konsultasi, supervisi, *monitoring*, pengawasan umum dan evaluasi pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan.<sup>24</sup>

Pembinaan merupakan tugas yang mendukung karena tujuannya adalah meningkatkan ketrampilan dan pengetahuan agar makin lama makin baik dari sebelumnya. Pembinaan yang dilakukan mencakup bimbingan, pelatihan dan bantuan. Dalam pelaksanaannya pemerintah kecamatan selalu memberikan pengarahan secara umum baik secara perorangan maupun kelompok dalam memilih cara pemecahan masalah yang dihadapi.

---

<sup>24</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa

Pembinaan juga diarahkan untuk menciptakan aparat yang lebih efisien, efektif, bersih dan berwibawa serta mampu melaksanakan tugas umum, pemerintahan dan pembangunan dengan sebaik-baiknya serta dilandasi semangat dan sikap pengabdian pada masyarakat, Bangsa dan Negara. Dalam pembinaan ini kemampuan aparat pemerintah untuk merencanakan, melaksanakan, mengawasi dan mengendalikan pembangunan perlu ditingkatkan. Pembinaan, penyempurnaan dan pendaya gunaan perangkat pemerintah baik di tingkat pusat maupun ditingkat daerah perlu dilakukan terus menerus sehingga dapat meningkatkan kemampuan pengabdian, disiplin dan keteladanan.

Dalam proses pelayanan publik diperlukan adanya suatu pembinaan dan pengawasan dari pemerintah pusat kepada daerah. Menurut Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2001 menjelaskan mengenai pengertian pembinaan. Pembinaan adalah upaya yang dilakukan oleh pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah, yang meliputi pemberian pedoman, bimbingan, pelatihan, arahan dan supervisi. Pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah upaya yang dilakukan oleh pemerintah, baik gubernur maupun bupati atau walikota selaku wakil pemerintah di daerah untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi daerah. Dalam rangka pembinaan oleh pemerintah, menteri dan pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen melakukan pembinaan sesuai dengan fungsi dan kewenangan masing-

masing yang dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri untuk pembinaan dan pengawasan provinsi serta oleh gubernur untuk pembinaan Kabupaten/Kota, demikian juga oleh bupati atau walikota untuk pembinaan Kecamatan.

Tugas-tugas yang diselenggarakan oleh kepala wilayah dalam proses pembinaan meliputi :

1. Pembinaan ketentraman dan ketertiban di wilayahnya
2. Pembinaan ideologi negara, politik dalam negeri, dan kesatuan bangsa
3. Penyelenggaraan koordinasi terhadap instansi-instansi vertikal pusat di daerah
4. Bimbingan dan pengawasan terhadap daerah
5. Pembinaan tertib pemerintahan
6. Pelaksanaan tugas-tugas lain yang tidak termasuk dalam tugas suatu instansi dan tidak termasuk dalam urusan rumah tangga daerah.

Pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh pemerintah yang meliputi:

- a. Koordinasi pemerintahan antar susunan pemerintahan
- b. Pemberian pedoman dan standar pelaksanaan urusan pemerintahan
- c. Pemberian bimbingan, supervisi, dan konsultasi pelaksanaan urusan pemerintahan
- d. Pendidikan dan pelatihan

- e. Perencanaan, penelitian, pengembangan, pemantauan dan evaluasi pelaksanaan urusan pemerintahan

### **2.1.6 Konsep Pengawasan**

Pengawasan terhadap pemerintahan daerah terdiri atas pengawasan hirarki dan pengawasan fungsional. Pengawasan hirarki berarti pengawasan terhadap pemerintah daerah yang dilakukan oleh otoritas yang lebih tinggi. Pengawasan fungsional adalah pengawasan terhadap pemerintah daerah, yang dilakukan secara fungsional baik oleh departemen sektoral maupun oleh pemerintahan yang menyelenggarakan pemerintahan umum (departemen dalam negeri).<sup>25</sup>

Menurut Bagir Manan sebagaimana dikutip oleh Hanif Nurcholis, menjelaskan bahwa hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah sesuai dengan UUD 1945 adalah hubungan yang desentralistik. Artinya bahwa hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah adalah hubungan antara dua badan hukum yang diatur dalam undang-undang terdesentralisasi, tidak semata-mata hubungan antara atasan dan bawahan.

Dengan demikian pengawasan terhadap pemerintahan daerah dalam sistem pemerintahan Indonesia lebih ditujukan untuk memperkuat otonomi daerah, bukan untuk ”mengekan” dan ”membatasi”. Pengertian

---

<sup>25</sup> Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, 2007, Jakarta : Penerbit Grasindo, hal. 312.

pengawasan menurut "Kamus Umum Bahasa Indonesia" karangan W.J.S. Poerwadarminta, kata "awas" antara lain diartikan sebagai "dapat melihat baik-baik, tajam penglihatan, tajam tiliknya, waspada", dan lain-lain. Kata "mengawasi" antara lain diartikan sebagai "melihat dan memperhatikan". Sedangkan kata "kendali" diartikan "kekang", pengendalian berarti "pengekangan", dan kata pengendali diberi arti "pemimpin" atau orang yang mengendalikan.

Istilah pengawasan dan pengendalian dalam bahasa Indonesia jelas sekali bedanya, meskipun dalam literatur manajemen yang berbahasa Inggris, kedua pengertian tersebut tidak dibedakan dan tercakup dalam kata "*controlling*" yang diterjemahkan dengan istilah pengawasan dan pengendalian, sehingga istilah *controlling* lebih luas artinya dari pengawasan.

Jadi pengawasan adalah termasuk pengendalian. Pengendalian berasal dari kata kendali, sehingga pengendalian mengandung arti mengarahkan, memperbaiki, kegiatan, yang salah arah dan meluruskannya menuju arah yang benar. Produk langsung kegiatan pengawasan adalah untuk mengetahui, sedangkan kegiatan pengendalian adalah langsung memberikan arah kepada obyek yang dikendalikan.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Viktor M. Situmorang, SH., Jusuf Juhir, SH., Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah, cetakan II, 1998, Jakarta : Rineka Cipta, hal. 18.

Menurut Siagian pengawasan adalah proses pengamatan dari pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya". Soekarno.K, mendefinisikan : pengawasan adalah suatu proses yang menentukan tentang apa yang harus dikerjakan, agar apa yang diselenggarakan sejalan dengan rencana".<sup>27</sup> Dari berbagai rumusan yang dikemukakan oleh para sarjana tersebut, dapat ditarik benang merah bahwa pengertian pengawasan adalah proses pengamatan dari pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang dilaksanakan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

Menurut definisi tersebut tidak disajikan tujuan proses pengamatan, melainkan tujuan akhir dari pengawasan itu sendiri, yaitu untuk mencapai hasil sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Artinya pengawasan dilakukan atas pelaksanaan rencana kegiatan. Dari rumusan tersebut di atas, pengawasan diartikan sebagai suatu kegiatan manajer untuk mengusahakan pekerjaan-pekerjaan agar terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan atau hasil yang dikehendaki. Artinya subyek yang melakukan pengawasan atau memiliki fungsi pengawasan, yaitu manajer.

---

<sup>27</sup> Ir. Sujamto, Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan, cetakan II, 1986, Jakarta : Ghalia Indonesia, hal. 24

Selain itu, standar atau tolok ukur untuk melakukan pengawasan adalah rencana yang telah ditetapkan atau hasil yang dikendaki. Dalam bukunya yang berjudul dasar-dasar manajemen, Manulang mengutip pendapat beberapa penulis asing tentang definisi pengawasan, sebagaimana dikutip oleh Sukanto. Pendapat-pendapat tersebut adalah sebagai berikut pengawasan adalah untuk menentukan apa yang telah dicapai, mengadakan evaluasi atasnya, dan mengambil tindakan-tindakan korektif, bila diperlukan untuk menjamin agar hasilnya sesuai dengan rencana)".

Berdasarkan pendapat-pendapat tersebut, Manulang memberikan definisi tentang pengawasan sebagai berikut : "Pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan mengoreksi bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula". Dari definisi tersebut diketahui bahwa pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan pekerjaan yang telah dilaksanakan, menilainya, mengoreksi sehingga pekerjaan yang telah dikerjakan sesuai dengan rencana. Atau ada keserasian antara rencana dan pelaksanaannya.<sup>28</sup> Secara normatif, pengertian pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam ketentuan Pasal 1 ayat (4) Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 79 Tahun 2005, dan Pasal 1 ayat (1) Permendagri 23 Tahun 2007. Pasal 1 ayat 4 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 79 Tahun 2005, menyatakan : Pengawasan atas penyelenggaraan

---

<sup>28</sup> Ibid, hal. 21

pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar Pemerintahan Daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Oleh karena itu, artinya pengawasan adalah proses kegiatan yang diadakan untuk menjamin supaya pemerintahan daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengawasan adalah sarana/alat yang digunakan untuk menjamin agar penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan dalam koridor hukum yang berlaku guna mewujudkan tujuan otonomi daerah itu sendiri.<sup>29</sup>

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, pengawasan diorientasikan untuk menjamin agar pemerintahan daerah berjalan secara efisien dan efektif dalam koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku guna mencapai tujuan penyelenggaraan pemerintahan daerah, yakni untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Menurut Hutauruk, bahwa terdapat beberapa teknik dalam melakukan pengawasan terhadap kinerja lembaga Pemerintahan dan setidaknya terdapat dua cara untuk memastikan pegawai merubah tindakan/sikapnya yang telah mereka lakukan dalam bekerja, yaitu dengan dilakukannya pengawasan langsung (*direct control*) dan pengawasan tidak

---

<sup>29</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Tata Cara Pelaksanaan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

langsung (*indirect control*). Hutaeruk mengklasifikasikan teknik pengawasan berdasarkan berbagai hal, yaitu :

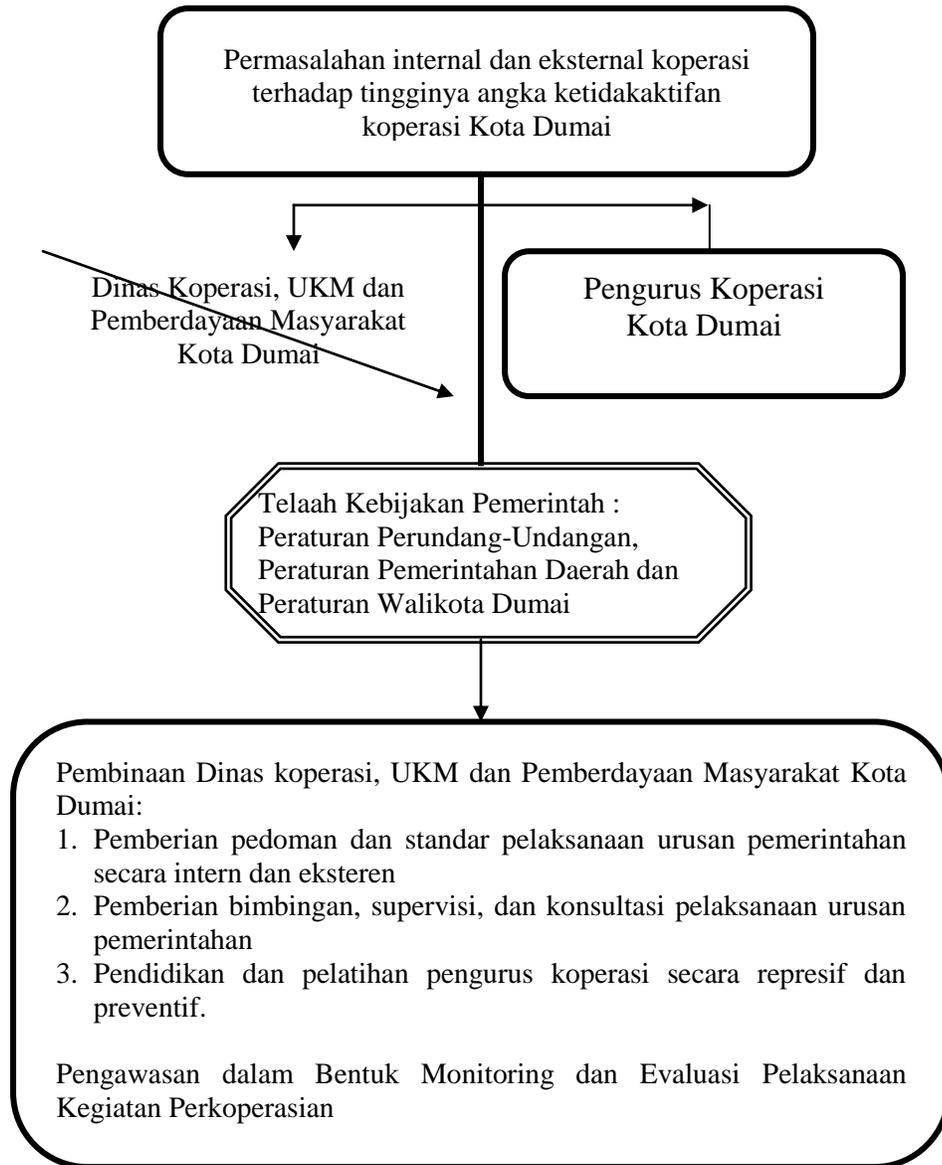
1. Pengawasan langsung dan pengawasan tidak langsung
  - a. Pengawasan langsung, adalah pengawasan yang dilakukan secara pribadi oleh pimpinan atau pengawas dengan mengamati, meneliti, memeriksa, mengecek sendiri secara "*on the spot*" di tempat pekerjaan, dan menerima laporan-laporan secara langsung pula dari pelaksana. Hal ini dilakukan dengan inspeksi.
  - b. Pengawasan tidak langsung, diadakan dengan mempelajari laporan-laporan yang diterima dari pelaksana baik lisan maupun tertulis, mempelajari pendapat-pendapat masyarakat dan sebagainya tanpa pengawasan "*on the spot*".
2. Pengawasan preventif dan represif
  - a. Pengawasan preventif, dilakukan melalui pre audit sebelum pekerjaan dimulai. Misalnya dengan mengadakan pengawasan terhadap persiapan-persiapan, rencana kerja, rencana anggaran, rencana penggunaan tenaga dan sumber-sumber lain.
  - b. Pengawasan represif, dilakukan melalui post-audit, dengan pemeriksaan terhadap pelaksanaan di tempat (inspeksi), meminta laporan pelaksanaan dan sebagainya.
3. Pengawasan intern dan pengawasan ekstern

- a. Pengawasan intern, adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dalam organisasi itu sendiri. Pada dasarnya pengawasan harus dilakukan oleh pucuk pimpinan sendiri. Setiap pimpinan unit dalam organisasi pada dasarnya berkewajiban membantu pucuk pimpinan mengadakan pengawasan secara fungsional sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing.
- b. Pengawasan ekstern, adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dari luar organisasi sendiri, seperti halnya pengawasan dibidang keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan sepanjang meliputi seluruh Aparatur Negara dan Direktorat Jenderal Pengawasan Keuangan Negara terhadap departemen dan instansi pemerintah lain.

## **2.2 Kerangka Pemikiran**

Kerangka pemikiran dari penelitian mengenai pembinaan dan pengawasan Dinas Koperasi, UKM dan Pemberdayaan masyarakat Kota Dumai kepada gerakan koperasi di Kota Dumai ini, sebagai berikut:

### Bagan 3 Alur Pemikiran Penelitian



Sumber: Data Olahan Penelitian 2017