

## BAB II

### KAJIAN KEPUSTAKAAN

#### A. Kajian Pustaka

##### 1. Konsep Ilmu Pemerintahan

Menurut Musanef dalam Syafie mendefinisikan Ilmu Pemerintahan sebagai berikut <sup>1</sup>:

1. Suatu Ilmu yang dapat menguasai dan memimpin serta menyelidiki unsur-unsur dinas, berhubungan dengan keserasian ke dalam dan hubungan antara dinas-dinas itu dengan masyarakat yang kepentingannya diwakili oleh dinas, atau
2. Suatu ilmu yang menyelidiki bagaimana mencari orang yang terbaik dari setiap dinas umum sebagai suatu kebulatan yang menyelidiki secara sistematis problema-problema sentralisasi, desentralisasi koordinasi pengawasan kedalam dan keluar, atau
3. Suatu ilmu pengetahuan yang menyelidiki bagaimana sebaiknya hubungan antara pemerintah dan yang diperintah, dapat diatur sedemikian rupa sehingga dapat di hindari timbulnya pertentangan- pertentangan antara pihak yang satu dengan pihak yang lain, dan mengusahakan agar terdapat keserasian pendapat serta 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 Rosenthal dalam Ndraha merumuskan ilmu pemerintahan adalah ilmu yang secara otonom mempelajari bekerjanya struktur-struktur dan proses-proses itu secara internal maupun eksternal. Sedangkan Brasz merumuskan ilmu pemerintahan sebagai ilmu yang mempelajari cara bagaimana lembaga-lembaga pemerintahan umum itu di susun dan difungsikan, baik secara internal dan maupun eksternal, yaitu terhadap warga negara.<sup>2</sup>

Selanjutnya Syafie, mendefinisikan ilmu pemerintahan mempelajari bagaimana melaksanakan koordinasi dan kemampuan memimpin bidang legislasi, eksekusi dan yudikasi,

---

<sup>1</sup> Syafei Inu Kencana, 2003, *Ilmu Pemerintahan (Edisi Refisi)*, Bandung, Mandar Maju, Hal 32.

<sup>2</sup> Ndraha Taliziduhu, 2005, *Kybernologi (beberapa Konstruksi Umum)*, Tangerang Banten, Sirao Credentia Center, Hal.321

dalam hubungan pusat dan daerah, antara lembaga serta antara yang memerintah dengan yang di perintah.<sup>3</sup>

## 2. Konsep Pemerintahan

Menurut Ndraha, Pemerintah adalah orang yang berwenang memproses pelayanan publik dan berkewajiban memproses pelayanan sipil bagi setiap orang yang melakukan hubungan pemerintahan, sehingga setiap anggota masyarakat yang bersangkutan menerimanya pada saat diperlukan dengan tuntunan yang di perintah.<sup>4</sup>

Menurut Ndraha peranan di artikan sebagai suatu perilaku yang diharapkan dari atau telah di tetapkan bagi pemerintah selaku administrator disetiap jenjang pemerintahan.<sup>5</sup>

Sedangkan menurut Iver dalam Syafie, pemerintah yaitu sebagai suatu organisasi dari orang-orang yang mempunyai kekuasaan serta bagaimana manusia itu bisa diperintah.<sup>6</sup>

Lebih lanjut C.F Strong dalam pemuji, memberikan defenisi pemerintahan yaitu organisasi dalam mana diletakkan hak untuk melaksanakan kekuasaan berdaulat atau tertinggi. Sedangkan pemerintahan adalah kekuasaan memerintah sesuatu negara (daerah negara) atau badan yang tertinggi yang memerintah sesuatu negara (seperti kabinet merupakan suatu pemerintahan).<sup>7</sup>

Pemerintahan menurut suryaningrat adalah sekelompok individu yang mempunyai wewenang tertentu untuk melaksanakan kekuasaan. Sedangkan pemerintahan adalah perbuatan atau cara atau urusan pemerintahan.<sup>8</sup>

Sedangkan menurut sedarmayanti Pemerintahan atau Government yaitu suatu lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan negara, negara bagian atau negara kota dan

<sup>3</sup> Syafie Inu Kencana, *Op.cit* Hal.36.

<sup>4</sup> Ndraha Taliziduhu, 2003, *Kybernologi(Ilmu Pemerintahan Baru)*, Jakarta Rineka Cipta, Hal 6.

<sup>5</sup> Ndraha Taliziduhu, 1987, *Dimensi-dimensi Pemerintahan Desa*, Jakarta, Rineka Cipta, Hal 53.

<sup>6</sup> Syafie Inu Kencana, 2005, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, Bandung PT. Refika Aditama, Hal 22.

<sup>7</sup> Pamuji, 1992, *Kepemimpinan Pemerintahan di Indonesia*, Jakarta, Bumi Aksara, Hal 23.

<sup>8</sup> Suryaningrat, 1992, *Mengenal lmu Pemerintahan*, Jakarta, Rineka Cipta Hal 10-11.

sebagainya. Sedangkan pemerintahan atau Governance adalah tindakan dari kegiatan penyelenggaraan pemerintahan.<sup>9</sup>

Lebih lanjut Sedarmayanti mengatakan bahwa pemerintahan yang baik dapat dikatakan sebagai pemerintahan yang menghormati kedaulatan rakyat, yang memiliki tugas pokok yang mencakup<sup>10</sup>:

- a. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia.
- b. Memajukan kesejahteraan umum.
- c. Mencerdaskan kehidupan bangsa.
- d. Melaksanakan ketertiban dunia, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Ryaas Rasyid berpendapat bahwa ada tiga fungsi hakiki pemerintahan yaitu pelayanan (*service*), pemberdayaan (*empowerment*) dan pembangunan (*development*) dengan tujuan masing-masing.<sup>11</sup> Pelayanan akan membuahkan keadilan, pemberdayaan akan mendorong kemandirian, dan pembangunan menciptakan kemakmuran dalam masyarakat.<sup>12</sup>

Aparatur pemerintahan selaku Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang telah diambil sumpah jabatannya untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya baik pada dirinya sendiri, orang lain (masyarakat) dan kepada Tuhan nya (Allah) dengan sebaik-baiknya guna mensejahterakan masyarakat banyak, sebagai mana sesuai dengan fungsi dari pemerintahan itu sendiri, sebagaimana seperti yang telah dijelaskan diatas.

Terselenggaranya *Good governance* merupakan prasyarat bagi setiap pemerintahan untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dalam mencapai tujuan serta cita-cita bangsa bernegara. Dalam rangka itu diperlukan pengembangan dan penerapan system pertanggungjawaban yang tepat, jelas dan legitimate sehingga penyelenggaraan pemerintahan

---

<sup>9</sup> Sedarmayanti, 2004, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik)*, Bandung. Mandar Maju, Hal 35.

<sup>10</sup> Ibid. Hal 9.

<sup>11</sup> Ndraha Taliziduhu, 2008, *Kibernetologi dan Kepamongprajaan*, Banten, Sirao Credantia Center, Hal 174.

<sup>12</sup> Rasyid M. Ryaas, 2007, *memaknai Fungsi Pemerintahan*, Cetakan VI, Jakarta, Penerbit PT. Mutiara Sumber Widya, Hal 89

dan pembangunan dapat berlangsung secara berdayaguna, berhasil guna, bersih dan bertanggung jawab serta bebas korupsi, kolusi dan nepotisme.<sup>13</sup>

### 3. Konsep Organisasi Pemerintahan

Organisasi menurut siagian adalah setiap bentuk persekutuan antara dua atau lebih yang berkerja sama serta secara formal terikat dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditentukan dalam ikatan yang terdapat seorang atau beberapa orang yang disebut atasan dan seorang atau sekelompok orang yang disebut bawahan. Atau lebih dikenal dengan tingkatan manajemen damorganisasi, yang terdiri dari top manajemen midle manajemen, dan lower manajemen.<sup>14</sup>

Waldo (dalam syafie) organisasi adalah sebagai suatu struktur dari kewenangan-kewenangan dan kebiasaan-kebiasaan dalam hubungan orang-orang pada suatu system administrasi.<sup>15</sup>

Menurut Hamim organisasi adalah proses penggabungan pekerjaan yang para individu atau kelompok-kelompok, harus melakukan dengan bakat-bakat yang diperlukan untuk menyelesaikan tugas-tugas sedemikian rupa, memberi saluran terbaik untuk pemakaian efisien, sistematis, positif dari usaha yang tersedia untuk mencapai tujuan organisasi yang ditetapkan.<sup>16</sup>

Selanjutnya Zulkifli organisasi adalah sebagai setiap bentuk persekutuan antara dua orang atau lebih yang berkerja sama dan secara formal terkait dalam rangka pencapain suatu tujuan yang telah ditentukan dalam ikatan mana terdapat seseorang atau beberapa orang yang disebut atasan dan seorang atau sekelompok orang yang disebut bawahan.<sup>17</sup>

Titik tolak yang sekitarnya tepat digunakan untuk mencapai sasaran pembangunan administrasi dilihat dari aspek kelembagaannya adalah pemahaman tentang prinsip-prinsip

---

<sup>13</sup> Sedarmayanti, 2004, *Good Governance (Kepemerintahan Yang Baik)*, Bandung, Mandar Maju, Hal. 9.

<sup>14</sup> Sondang, P Siagian. 2009. *Administrasi Pembangunan*. Jakarta : Bumi aksara. Hal, 65

<sup>15</sup> Syafie Inu Kencana. 2003. *Sistem administrasi Negara Republik Indonesia (SANKRI)*. Jakarta, Bumi Aksara,. Hal, 104

<sup>16</sup> Hamin, Sufiyan. 2005. *Administrasi, Organisasi, dan Manajemen (Studi Ilmu, Teori Konsep dan Aplikasi)*. Bandung : Multi Grapindo. Hal, 24

<sup>17</sup> Zulkifli, 2005. *Pengantar Ilmu Administrasi dan Manajemen*. Pekanbaru : UIR PRESS. Hal, 89

organisasi dan penerapannya. Sepuluh prinsip yang menonjol menurut Siagian adalah sebagai berikut :<sup>18</sup>

1. Kejelasan tujuan. Tujuan merupakan sesuatu hal yang harus dicapai organisasi.
2. Kejelasan misi. Misi merupakan langkah utama yang harus dikembangkan dalam rangka mencapai tujuan.
3. Fungsionalisasi. Besarnya organisasi berangkat dari banyaknya fungsi yang harus diselenggarakan, fungsi pelayanan, pengaturan, maupun pembangunan
4. Pembagian tugas. Merupakan kosekuensi organisasi dalam pembagian tugas yang baik.
5. Departementalisasi. Semua tugas yang harus dilaksanakan dikelompokkan kedalam departemen.
6. Keseimbangan antara wewenang dan tanggung jawab. Dengan tujuan meminimalisir adanya kecenderungan menyalahgunakan wewenang.
7. Kesatuan arah. Semua kegiatan organisasi harus mengarah terhadap pencapaian tujuan secara komprehensif.
8. Kesatuan komando. Agar para pelaksana dalam menjalankan tugasnya tidak mengalami kebingungan.
9. Kejelasan kebijakan tentang pola pengambilan keputusan. Baik sentralisasi maupun desentralisasi.
10. Rentangan kendali. Pengawasan yang dilakukan dalam waktu tertentu terhadap aktivitas anggotanya.

Menurut Ati Cahayani secara sederhana, organisasi adalah suatu kerjasama sekelompok orang untuk mencapai tujuan bersama yang diinginkan dan mau terlibat dengan peraturan yang ada. Organisasi adalah suatu wadah atau tempat untuk melakukan kegiatan bersama, agar dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan bersama dengan ciri :<sup>19</sup>

- a. Terdiri dari pada dua orang atau lebih
- b. Ada kerjasama
- c. Ada komunikasi antar satu anggota dengan yang lain
- d. Ada tujuan yang ingin dicapai.

Penjelasan diatas defenisi bahwa yang dimaksud dengan organisasi adalah keseluruhan dari pada sumber-sumber baik yang bersifat manusia maupun yang non-manusia, serta pengelompokkan dari pada tugas dan tanggung jawab sedemikian rupa sehingga tercipta

---

<sup>18</sup> Sondang, P Siagian. 2009. *Administrasi Pembangunan*. Jakarta : Bumi aksara. Hal, 106

<sup>19</sup> Cahayani, Ati. 2003, *Dasar-dasar Organisasi dan Manajemen*. Jakarta PT Gramedia Widiasama. Hal, 8

suatu organisasi yang dapat digerakkan sebagai suatu kesatuan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan atau dengan kata lain organisasi adalah ajang, jaringan tata kerjasama kelompok orang-orang secara teratur dan continue untuk mencapai tujuan-tujuan bersama yang telah ditentukan, dimana didalamnya selalu terdapat tata cara dan hubungan antara atasan dan bawahan.

Fatah Istilah organisasi menurut Nanang Fatah memiliki dua pengertian umum yakni<sup>20</sup>

- a. Organisasi sebagai lembaga atau kelompok fungsional seperti perusahaan, sekolah, perkumpulan atau badan-badan pemerintahan
- b. Merujuk pada proses pengorganisasian yaitu bagaimana pekerjaan diatur dan dialokasikan diantara para anggota, sehingga tujuan organisasi tercapai secara efektif.

Kartini Kartono suatu organisasi memiliki sedikitnya 3 tingkatan manajeral sebagaimana dikemukakan oleh Kartini Kartono mencakup :<sup>21</sup>

- a. Tingkatan institusional yang membahas hal-hal strategis
- b. Tingkatan manajerial, yang berkaitan dengan pengkoordinasian dengan bagian-bagian dalam organisasi
- c. Tingkatan operasinal, yang membahas pekerjaan

Apabila ditinjau dari adanya pembagian tugas kerja antara unsur pelaksana dan unsur bantuan maka digunakan dasar perorganisasian berdasarkan pendekatan staff dan sehingga ditingkat atas terlihat adanya pihak-pihak yang memberikan pelayanan teknis dan administratif. Menurut Gibson, organisasi dapat diartikan dalam dua macam; yaitu :

- a. Dalam arti statis yaitu organisasi sebagai wadah tempat dimana kegiatan kerjasama dijalankan

---

<sup>20</sup> Fatah, nanang. 2003. *Landasan Manajemen, Rosdakarya*, Bandung. Hal, 71

<sup>21</sup> Kartini Kartono 2004, *Pemimpin dan Kepemimpinan*. Jakarta, Rajawali Pers. Hal, 169

- b. Dalam arti dinamis yaitu organisasi sebagai suatu sistem proses interaksi antara orang-orang yang bekerjasama, baik formal maupun informal.

Menurut Ibnu Syamsi bahwa organisasi mempunyai kesamaan (sinonim) dengan beberapa hal berikut ini :<sup>22</sup>

a. Institusi/lembaga

Yaitu kelompok yang menampung aspirasi masyarakat; punya aturan tertulis atau tidak; tumbuh dalam masyarakat; mencapai tujuan bersama; dibentuk oleh pemerintah atau swasta

b. Birokrasi

Administrasi dan manajemen; badan administrasi atau badan manajemen yaitu suatu badan yang menyelenggarakan suatu kegiatan atau pekerjaan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan (baik dalam bidang pemerintahan maupun swasta) melalui sistem kerja yang berlandaskan suatu jaringan tata hubungan kerjasama sesuai dengan tata aturan dan prosedur yang ditentukan.

c. Organisasi formal

Organisasi yang memiliki stuktur (bagan yang menggambarkan hubungan-hubungan kerja, kekuasaan, wewenang dan tanggung jawab antara pejabat dalam suatu organisasi). Suatu organisasi harus memuat 4 unsur utama, yaitu :

- 1) Berorientasi tujuan
- 2) Sistem hubungan sosial
- 3) *Structured Activities*
- 4) *Technological System*

---

<sup>22</sup> Ibnu Syamsi 2004 , *Pokok-pokok Organisasi & Manajemen*, Jakarta : Rineka Cipta. 162

Menurut Thoha Organisasi pemerintah dibentuk untuk mencapai tujuan bersama, yaitu: melindungi kepentingan masyarakat, melayani kebutuhan masyarakat, dan pada akhirnya tujuan yang paling utama adalah mewujudkan kesejahteraan dan keadilan bagi masyarakat. Agar dapat mencapai tujuan organisasi pemerintah tersebut, maka organisasi pemerintah perlu dikelola dengan efektif.<sup>23</sup> Organisasi publik dikatakan efektif apabila dalam realita pelaksanaannya birokrasi dapat berfungsi melayani sesuai dengan kebutuhan masyarakat (client), artinya tidak ada hambatan (sekat) yang terjadi dalam pelayanan tersebut, cepat dan tepat dalam memberikan pelayanan, serta mampu memecahkan fenomena yang menonjol akibat adanya perubahan sosial (faktor eksternal) yang sangat cepat dan dari faktor internal.<sup>24</sup>

Agar organisasi dapat menjadi instrumen yang efektif dalam mewujudkan tujuan bersama, berbagai macam teori tentang organisasi disampaikan oleh para ahli. Salah satunya yang dikemukakan oleh Max Weber “Tipe Ideal Birokrasi”. Organisasi yang efektif adalah organisasi yang memiliki struktur ideal dengan ciri-ciri: adanya pembagian kerja, adanya hierarki kewenangan yang jelas, adanya prosedur seleksi formal, adanya peraturan yang rinci, dan adanya hubungan kerja yang bersifat impersonal.

Karena sebenarnya organisasi publik bukanlah suatu sistem yang statis. Organisasi akan terus mengalami perubahan karena unsur-unsur yang membentuk organisasi tersebut juga ikut mengalami perubahan. Dalam konteks organisasi publik, perubahan eksternal yang saat ini direspon adalah tuntutan akan demokratisasi, transparansi, dan akuntabilitas pemerintah dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Untuk merespons tuntutan tersebut maka organisasi pemerintah harus melakukan reformasi internal yang menyangkut: penyesuaian visi dan misi, menyesuaikan struktur, dan kapasitas SDM. Sesuai dengan prinsip penataan organisasi, setelah visi dan misi dirumuskan tugas berikutnya adalah membagi berbagai tugas untuk dapat

---

<sup>23</sup> Miftah Thoha. 2008. *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi*. 2008. Jakarta: Kencana, Hal, 36

<sup>24</sup> Hessel Nogi S. 2005. Tangkilisan. *Manajemen Publik*. Jakarta: Grasindo hal 65

mencapai visi dan misi tersebut dalam unit-unit organisasi yang sudah ada (Dinas, Badan, dan Kantor) sesuai dengan tugas pokok dan fungsi (TUPOKSI) unit-unit organisasi tersebut.

Dalam pembagian tugas untuk mewujudkan visi dan misi ini dapat diikuti tiga prinsip, yaitu: *Pertama*, berbagai tugas harus terdistribusi habis ke dalam unit-unit organisasi yang sudah ada (Dinas, Badan, dan Kantor); *Kedua*, untuk keperluan efisiensi beberapa unit organisasi yang sudah ada dapat digabungkan (*merger*); *Ketiga*, membentuk unit-unit baru apabila ada tugas-tugas baru yang harus dilakukan sebagai upaya memenuhi tuntutan masyarakat yang tidak mungkin dilakukan oleh unit-unit yang sudah ada.<sup>25</sup>

#### 4. Konsep Manajemen Pemerintahan

Menurut Waluyo manajemen adalah ilmu dan seni mengatur proses pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber-sumber lainnya secara efektif dan efisien untuk mencapai tujuan tertentu dengan asas-asas manajemen adalah sebagai berikut :<sup>26</sup>

1. Pembagian kerja
2. Wewenang dan tanggung jawab
3. Disiplin
4. Kesatuan perintah
5. Kesatuan arah
6. Kepentingan individu dibawah kepentingan umum
7. Gaji pegawai
8. Sentralisasi
9. Ketertiban
10. Keadilan
11. Kestabilan masa kerja pegawai
12. Inisiatif
13. Kesatuan jiwa korp.

Menurut zulkifly manajemen merupakan proses perencanaan, mengorganisasikan, dan menggunakan semua sumber daya manusia untuk mencapai sasaran organisasi yang sudah ditetapkan. Batasan manajemen hingga saat ini belum ada keseragaman, namun selalu dan

<sup>25</sup> Miftah Thoha. 2008. *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi*.2008.Jakarta: Kencana. Hal, 37-38

<sup>26</sup> Waluyo, 2007, *Manajemen Publik (Konsep, Aplikasi dan Implementasi Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah)*, Penerbit Mandar Maju; Jakarta. Hal, 81

digunakan adalah: ketatalaksanaan, manajemen, management dan pengurusan. Untuk menghindari penafsiran yang berbeda-beda, maka kita pakai istilah aslinya yaitu manajemen mengandung tiga pengertian :<sup>27</sup>

- a) Manajemen sebagai suatu proses.
- b) Manajemen sebagai kolektivitas orang-orang yang melakukan aktivitas manajemen.
- c) Manajemen sebagai suatu seni dan sebagai suatu ilmu.

Manajemen pada umumnya dikaitkan dengan aktifitas-aktifitas, perencanaan, pengorganisasian, pengendalian, penempatan, pengarahan, pemotivasian, komunikasi, dan pengambilan keputusan yang dilakukan oleh setiap organisasi dengan tujuan untuk mengkoordinasikan berbagai sumber daya yang dimiliki oleh perusahaan sehingga menghasilkan jasa yang efisien.

Sabarguna menjelaskan bahwa manajemen kinerja sekarang ini menjadi penting karena

:

1. Adanya keterkaitan yang luas antara hasil kerja dan proses yang berlangsung.
2. Teknologi informasi menggambarkan keterkaitan lebih jelas dan mudah seperti keterkaitan bonus dengan pencapaian jumlah pelayanan.
3. Sistem informasi dengan bantuan model dapat melakukan proyeksi sebagai prediksi kinerja yang akan datang.
4. Model dapat disiapkan untuk mensimulasikan perubahan yang terjadi dan akibat bagi kinerja yang akan dicapai.

Dalam hal ini manajemen pada umumnya dikaitkan dengan aktifitas-aktifitas, perencanaan, pengorganisasian, pengendalian, penempatan, pengarahan, pemotivasian, komunikasi, dan pengambilan keputusan yang dilakukan oleh setiap organisasi dengan tujuan untuk mengkoordinasikan berbagai sumber daya yang dimiliki oleh perusahaan sehingga menghasilkan jasa yang efisien.

Waluyo menyebutkan manajemen pemerintahan (*public management*) adalah faktor utama dalam suatu administrasi publik (*public administration*) untuk mencapai tujuan yang

---

<sup>27</sup> Zulkifli, 2005. *Pengantar Ilmu Administrasi dan Manajemen*. Pekanbaru : UIR PRESS. Hal, 28

telah ditentukan dengan sarana dan prasarana yang ada, termasuk organisasi serta sumber dana dan sumber daya yang tersedia Dengan demikian, manajemen pemerintahan, tidak lain adalah faktor upaya dalam suatu organisasi. Upaya tersebut diwujudkan dalam berbagai aspek kehidupan dan penghidupan warga negara dan masyarakatnya.<sup>28</sup>

Kusdi menyebutkan bahwa, tugas pemerintahan yang paling dominan adalah menyediakan barang-barang publik (*public utility*) dan memberikan pelayanan (*public service*) misalnya dalam bidang-bidang pendidikan, kesejahteraan sosial, kesehatan, perkembangan perlindungan tenaga kerja, pertanian, keamanan dan sebagainya.<sup>29</sup>

Terminologi manajemen, sangat erat hubungannya dengan usaha untuk mencapai tujuan tertentu dengan jalan menggunakan sumber-sumber yang tersedia dalam organisasi dengan cara yang seefisien mungkin. Istilah pemerintahan seperti dijelaskan lebih lanjut oleh Kusdi dapat diartikan sebagai kegiatan lembaga-lembaga publik dalam mencapai tujuan negara.

Secar konseptual dari dua istilah diatas, dapat disimpulkan bahwa manajemen pemerintahan mengandung arti sebagai suatu kegiatan atau usaha untuk mencapai tujuan-tujuan negara dengan menggunakan sumber-sumber yang dikuasai negara.

Winardi menjelaskan bahwa, manajemen pemerinthan yang baik dapat dilihat dari dua sisi, yaitu :<sup>30</sup>

1. Dari proses; manajemen pemerintahan sebagai proses, harus lebih mengutamakan proses yang demokratis di atas segala rencana dan tujuan yang telah ditentukan.
2. Dari hasil; manajemen sebagai hasil akan menggmbarkan kesungguhan hati, pemaknaan secara efesien akan sumber-sumber yang terbatas dengan mengutamakan administrasi yang baik di atas proses yang ada.

---

<sup>28</sup> Waluyo, 2007, *Manajemen Publik (Konsep, Aplikasi dan Implementasi Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah)*, Penerbit Mandar Maju; Jakarta. Hal, 63

<sup>29</sup> Kusdi, 2009, *Teori Organisasi dan Administrasi*, Penerbit Salemba Humanika; Jakarta. Hal, 76

<sup>30</sup> Winardi, 2010, *Asas-asas Manajemen*; Bandung,. Hal, 65

3. Manajemen pemerintahan yang baik dapat tercermin dari proses pengambilan keputusan yang demokratis

Hasibuan memberikan argumentasi bahwa manajemen pemerintahan sebagai proses pencapaian tujuan pemerintahan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah, aparatur negara di masyarakat harus memperhatikan prinsip umum manajerial pemerintahan sebagai berikut:<sup>31</sup>

1. Adanya pembagian kerja
2. Kewenangan dan tanggung jawab yang jelas
3. Mekanisme kerja yang jelas
4. Penghargaan terhadap setiap anggota
5. Etos kerja yang tinggi
6. Penyesuaian terhadap lingkungan sosial dan lingkungan fisik
7. Budaya kerja yang dilandasi nilai kejujuran yang tinggi
8. Antisipatif

eManajemen pemerintahan (*public management*) adalah faktor utama dalam suatu administrasi publik (*public administration*) yang telah ditentukan dengan sarana dan prasarana yang ada, termasuk organisasi serta sumber dana dan sumber daya yang tersedia pada umumnya dikaitkan dengan aktifitas-aktifitas, perencanaan, pengorganisasian, pengendalian, penempatan, pengarahan, pemotivasian, komunikasi, dan pengambilan keputusan yang dilakukan oleh setiap organisasi untuk mencapai tujuan.

## 5. Tugas dan Fungsi Pemerintah

Menurut perspektif Kybernologi, tugas Pemerintah itu adalah pelayanan kepada manusia dan masyarakat.<sup>32</sup> Dibentuknya suatu system pemerintahan, pada hakekatnya adalah

---

<sup>31</sup>Hasibuan, H.Melayu,S.P. 2006. *Manajemen dasar, Pengertian & Masalah Edisi Ketujuh*. Jakarta, Bumi Aksara. Hal, 93

<sup>32</sup>Ndraha Taliziduhu, 2005. Banten, Kybernologi Beberapa Konstruksi Utama, Jilid 1, Penerbit Sirao Credenttia, hal 192

memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah berfungsi sebagai provider yang tidak diprivatisasikan dan layanan civil termasuk layanan birokrasi.<sup>33</sup>

Fungsi pemerintah dibagi menjadi empat bagian, yaitu pelayanan (*public service*), Pembangunan (*development*), pemberdayaan (*empowering*), dan pengaturan (*regulation*). Dengan mengutip Rosecelt dalam Rasyid mengemukakan bahwa untuk mengetahui suatu masyarakat, maka lihatlah pemerintahnya. Artinya fungsi-fungsinya dengan baik, tugas pokok selanjutnya menurutnya adalah bagaimana pelayanan dapat membuahkan keadilan, pemberdayaan yang membuahkan kemandirian, serta pembangunan yang menciptakan kemakmuran.<sup>34</sup>

Terkait dengan pelayanan, Ndraha lebih menitik beratkan pada aspek pelayanan sebagai fungsi pokok yang mesti dilakukan oleh pemerintah. Pelayanan itu dikelompokkan menjadi layanan sipil dan jasa public. Layanan sipil bersifat pelayanan yang mesti dilakukan terhadap orang perorangan, pribadi atau privat, sedangkan jasa public bersifat kolektif, karena itu bernilai istimewa. Fungsi ini kemudian melahirkan definisi penting tentang pemerintahan sebagai suatu ilmu, dimana pemerintahan mempelajari bagai mana memenuhi dan melindungi kebutuhan dan tuntutan tiap orang atau jasa publik dan layanan sipil dalam hubungan pemerintah sehingga diterima pada saat dibutuhkan oleh yang bersangkutan.<sup>35</sup>

Pada dasarnya setiap manusia membutuhkan pelayanan, bahkan secara ekstrim dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia.<sup>36</sup>

Hal senada juga Budiman Rusli, yang berpendapat bahwa selama hidupnya, manusia selalu membutuhkan pelayanan, pelayanan menurutnya sesuai dengan *life xyle theory*

<sup>33</sup> Ndraha Taliziduhu, 2003. Jakarta, Kybernologi (Ilmu Pemerintahan Baru), Jilid 1, Penerbit rineka Cipta, hal 76

<sup>34</sup> Rasyid, Muhammad Ryaas, 1998. Nasionalisme dan Demokrasi Indonesia, Jakarta, Yarsif Watampone, hal 102.

<sup>35</sup> Ndraha Taliziduhu, 2003. Jakarta, Budaya Organisasi, Edii II, penerbit Rineka Cipta.

<sup>36</sup> L.P. Sinambela, 1992. *Perkembangan Ilmu Administrasi Negara*, Edisi Desember, hal. 198

*leadership* (LCTL) bahwa pada awal kehidupan manusia (bayi) pelayanan secara fisik sangat tinggi, tetapi seiring dengan usia manusia pelayanan yang dibutuhkan akan semakin menurun.<sup>37</sup>

Masyarakat setiap waktu selalu menuntut pelayanan publik yang berkualitas dari birokrat, meskipun tuntutan tersebut sering tidak sesuai dengan harapan karena secara empiris pelayanan public yang terjadi selama ini masih bercirikan : berbelit-belit, lambat, mahal, dan melelahkan. Kecendrungan itu sering terjadi karena masyarakat masih diposisikan sebagai pihak yang “melayani” kepengertian yang sesungguhnya. Pelayanan yang seharusnya ditunjukkan pada masyarakat umum kadang dibalik menjadi pelayanan masyarakat terhadap Negara. Meskipun Negara berdiri sesungguhnya adalah untuk kepentingan masyarakat yang mendirikannya. Artinya, birokrat sesungguhnya haruslah memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat.<sup>38</sup>

Osborne danPlastrik mencirikan pemerintah (birokrat) sebagai mana diharapkan di atas adalah pemerintah milik masyarakat,<sup>39</sup> yakni pemerintahan (birokrat) yang mengalihkan wewenang control yang dimiliki kepada masyarakat. Masyarakat diberdayakan sehingga mampu mengontrol pelayanan yang diberikan oleh birokrasi. Dengan adanya control dari masyarakat pelayanan public akan lebih baik karena mereka akan memiliki komitmen yang lebih baik. Lebih peduli, dan lebih kreatif dalam memecahkan masalah. Pelayanan yang diberikan oleh birokrat ditafsirkan sebagai kewajiban bukan hak karena itu harus dibangun komitmen yang kuat untuk melayani sehingga pelayanan dapat menjadi lebih responsive terhadap kebutuhan masyarakat dan merancang model pelayanan yang lebih kreatif, serta lebih efisien.

## 6. Konsep Kewenangan

---

<sup>37</sup> Budiman Rusli, *Pelayanan Publik di era Reformasi*, [www.pikiran-rakyat.com](http://www.pikiran-rakyat.com) edisi 7 juni 2015.

<sup>38</sup> Inu Kencana Syafie, 1999 , Ilmu Administrasi Publik, Jakarta : Rineka Cipta. hal. 103

<sup>39</sup> David Osborne, Peter Plastrik, 2004. Lima Strategi Menuju Pemerintah Wirausaha, Terjemahan Abdul Rosyid dan Ramelan, Jakarta, hal. 322-323

Menurut Prajudi Atmosudirjo (2001; 2) kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif/administratif. Kewenangan merupakan kekuasaan terhadap golongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan tertentu yang bulat. Sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum public.

Menurut Hadjon (1998; 1) Kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang. Istilah wewenang digunakan dalam bentuk kata benda dan sering disejajarkan dengan istilah “*bevoegheid*” dalam istilah hukum Belanda. Menurut Phillipus M. Hadjon, jika dicermati ada sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah “*bevoegheid*”. Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah “*bevoegheid*” digunakan dalam konsep hukum publik maupun dalam hukum privat. Dalam konsep hukum kita istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik.

Menurut Ateng Syafrudin Syafrudin (2000; 22) berpendapat ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang. Kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Pengertian wewenang menurut H.D. Stoud Stout 2004; 4 wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik.

## **7. Asas Dekonsentrasi dan Asas Tugas Pembantu dalam Penyelenggaraan Pemerintah**

Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam penyelenggaraan pemerintahannya menganut asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Dekonsentrasi dan tugas pembantuan diselenggarakan karena tidak semua wewenang dan tugas pemerintah dapat dilakukan dengan menggunakan asas desentralisasi. Disamping itu, sebagai konsekuensi negara kesatuan memang tidak dimungkinkan semua wewenang pemerintah didesentralisasikan dan diotonomkan sekalipun kepada daerah.<sup>40</sup>

Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada wilayah provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi. Gubernur sebagai kepala daerah provinsi berfungsi pula selaku wakil Pemerintah di daerah, dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi Pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah kabupaten dan kota. Dasar pertimbangan dan tujuan diselenggarakannya asas dekonsentrasi yaitu:

- a. Terpeliharanya keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. Terwujudnya pelaksanaan kebijakan nasional dalam mengurangi kesenjangan antar daerah;

---

<sup>40</sup> Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah No. 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan

- c. Terwujudnya keserasian hubungan antar susunan pemerintahan dan antarpemerintahan di daerah;
- d. Teridentifikasinya potensi dan terpeliharanya keanekaragaman sosial budaya daerah;
- e. Tercapainya efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan, serta pengelolaan pembangunan dan pelayanan terhadap kepentingan umum masyarakat; dan
- f. Terciptanya komunikasi sosial kemasyarakatan dan sosial budaya dalam system administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>41</sup>

Penyelenggaraan asas tugas pembantuan adalah cerminan dari sistem dan prosedur penugasan Pemerintah kepada daerah dan/atau desa, dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa, serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan dan pembangunan yang disertai dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang memberi penugasan. Tugas pembantuan diselenggarakan karena tidak semua wewenang dan tugas pemerintahan dapat dilakukan dengan menggunakan asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi. Pemberian tugas pembantuan dimaksudkan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, pengelolaan pembangunan, dan pelayanan umum. Tujuan pemberian tugas pembantuan adalah memperlancar pelaksanaan tugas dan penyelesaian permasalahan, serta membantu penyelenggaraan pemerintahan, dan pengembangan pembangunan bagi daerah dan desa.

Tugas pembantuan yang diberikan oleh Pemerintah kepada daerah dan/atau desa meliputi sebagian tugas-tugas Pemerintah yang apabila dilaksanakan oleh daerah dan/atau desa akan lebih efisien dan efektif. Tugas pembantuan yang diberikan oleh pemerintah provinsi sebagai daerah otonom kepada kabupaten/kota dan/atau desa meliputi sebagian tugas-tugas provinsi, antara lain dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota, serta

---

<sup>41</sup> Ibid.

sebagian tugas pemerintahan dalam bidang tertentu lainnya, termasuk juga sebagian tugas pemerintahan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten dan kota.

Tugas pembantuan yang diberikan oleh pemerintah kabupaten/kota kepada desa mencakup sebagian tugas-tugas kabupaten/kota di bidang pemerintahan yang menjadi wewenang kabupaten/kota. Penyelenggaraan ketiga asas sebagaimana diuraikan tersebut di atas memberikan konsekuensi terhadap pengaturan pendanaan. Semua urusan pemerintahan yang sudah diserahkan menjadi kewenangan pemerintah daerah harus didanai dari APBD, sedangkan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah harus didanai dari APBN melalui bagian anggaran kementerian/lembaga. Pengaturan pendanaan kewenangan Pemerintah melalui APBN mencakup pendanaan sebagian urusan pemerintahan yang akan dilimpahkan kepada gubernur berdasarkan asas dekonsentrasi, dan sebagian urusan pemerintahan yang akan ditugaskan kepada daerah provinsi dan kabupaten/kota berdasarkan asas tugas pembantuan.

Hal ini sejalan dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa perimbangan keuangan antara Pemerintah dan pemerintahan daerah merupakan suatu sistem yang menyeluruh dalam rangka pendanaan atas penyelenggaraan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.<sup>42</sup>

Sejalan dengan hal itu, maka penyerahan wewenang pemerintahan, pelimpahan wewenang pemerintah, dan penugasan, dan tugas pembantu juga harus diikuti dengan pengaturan pendanaan dan pemanfaatan sumber daya nasional secara efisien dan efektif.

Berdasarkan pokok-pokok pemikiran sebagaimana yang diuraikan di atas, maka penyelenggaraan dan pengelolaan dana dekonsentrasi dan dana tugas pembantuan menjadi

---

<sup>42</sup> Pasal 2 Ayat (3) Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah

sangat penting untuk diberikan pengaturan secara lebih mendasar dan komprehensif. Berikut akan dijabarkan lebih lanjut berkenaan dengan dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Ruang lingkup dekonsentrasi dan tugas pembantuan mencakup aspek penyelenggaraan, pengelolaan dana, pertanggungjawaban dan pelaporan, pembinaan dan pengawasan, pemeriksaan, serta sanksi.<sup>43</sup> Penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan dalam Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan (PP 7/2008), meliputi:

- a. Pelimpahan urusan pemerintahan;
- b. Tata cara pelimpahan;
- c. Tata cara penyelenggaraan; dan
- d. Tata cara penarikan pelimpahan.

Pengelolaan dana dekonsentrasi dalam Pasal 8 PP 7/2008 meliputi:

- 1) Prinsip pendanaan;
- 2) Perencanaan dan penganggaran;
- 3) Penyaluran dan pelaksanaan; dan
- 4) Pengelolaan barang milik negara hasil pelaksanaan dekonsentrasi.

Pertanggungjawaban dan pelaporan dekonsentrasi dalam Pasal 8 PP 7/2008 meliputi:

- a. Penyelenggaraan dekonsentrasi; dan
- b. Pengelolaan dana dekonsentrasi.

Penyelenggaraan tugas pembantuan dalam Pasal 8 PP 7/2008 meliputi:

- 1) Penugasan urusan pemerintahan;
- 2) Tata cara penugasan;
- 3) Tata cara penyelenggaraan; dan
- 4) Penghentian tugas pembantuan.

---

<sup>43</sup> Pasal 8 Peraturan Pemerintah No. 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.

Pengelolaan dana tugas pembantuan dalam Pasal 8 PP 7/2008 meliputi:

- a. Prinsip pendanaan;
- b. Perencanaan dan penganggaran;
- c. Penyaluran dan pelaksanaan; dan
- d. Pengelolaan barang milik negara hasil pelaksanaan tugas pembantuan.

Pertanggungjawaban dan pelaporan tugas pembantuan dalam Pasal 8 PP 7/2008 meliputi:

- a. Penyelenggaraan tugas pembantuan; dan
- b. Pengelolaan dana tugas pembantuan.

Pelimpahan Urusan Pemerintahan dalam penyelenggaraan dekonsentrasi berdasarkan Pasal 11 PP 7/2008 meliputi: (1) Pelimpahan sebagian urusan pemerintahan dapat dilakukan kepada gubernur. (2) Selain dilimpahkan kepada gubernur, sebagian urusan pemerintahan dapat pula dilimpahkan kepada: (a) instansi vertikal; (b) pejabat Pemerintah di daerah. Jangkauan pelayanan atas penyelenggaraan sebagian urusan pemerintahan yang dilimpahkan dapat melampaui satu wilayah administrasi pemerintahan provinsi.

Untuk urusan pemerintahan yang dapat dilimpahkan kepada gubernur dalam Pasal 13 ayat (3) PP 7/2008, didanai dari APBN bagian anggaran kementerian/lembaga melalui dana dekonsentrasi. Pendanaan dalam rangka dekonsentrasi dialokasikan untuk kegiatan yang bersifat non-fisik. Penyaluran dana dekonsentrasi dilakukan oleh Bendahara Umum Negara atau kuasanya melalui Rekening Kas Umum Negara. Penerimaan sebagai akibat pelaksanaan dekonsentrasi merupakan penerimaan negara dan wajib disetor oleh Pejabat Kuasa Pengguna Anggaran ke Rekening Kas Umum Negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Semua barang yang dibeli atau diperoleh dari pelaksanaan dana dekonsentrasi merupakan barang milik negara. Barang milik negara tersebut dapat dihibahkan kepada daerah.

Pertanggungjawaban dan pelaporan dekonsentrasi mencakup aspek manajerial dan aspek akuntabilitas. Aspek manajerial terdiri dari perkembangan realisasi penyerapan dana,

pencapaian target keluaran, kendala yang dihadapi, dan saran tindak lanjut. Aspek akuntabilitas terdiri dari laporan realisasi anggaran, neraca, catatan atas laporan keuangan, dan laporan barang. Kepala SKPD provinsi bertanggung jawab atas pelaporan kegiatan dekonsentrasi. Kepala SKPD provinsi selaku Kuasa Pengguna Anggaran/Barang dekonsentrasi bertanggung jawab atas pelaksanaan dana dekonsentrasi.

Berkenaan dengan tugas pembantuan, pemerintah dapat memberikan tugas pembantuan kepada pemerintah provinsi atau kabupaten/kota dan/atau pemerintah desa untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan. Pemerintah provinsi, juga dapat memberikan tugas pembantuan kepada pemerintah kabupaten/kota dan/atau pemerintah desa untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan provinsi, serta, Pemerintah kabupaten/kota dapat memberikan tugas pembantuan kepada pemerintah desa untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan kabupaten/kota.

Urusan pemerintahan yang dapat ditugaskan dari Pemerintah kepada pemerintah provinsi atau kabupaten/kota dan/atau pemerintah desa merupakan sebagian urusan pemerintahan diluar 6 (enam) urusan yang bersifat mutlak yang menurut peraturan perundang-undangan ditetapkan sebagai urusan Pemerintah. Urusan pemerintahan yang dapat ditugaskan dari pemerintah provinsi kepada pemerintah kabupaten/kota dan/atau pemerintah desa merupakan sebagian urusan pemerintahan yang menurut peraturan perundang-undangan ditetapkan sebagai urusan pemerintah provinsi. Urusan pemerintahan yang dapat ditugaskan dari pemerintah kabupaten/kota kepada pemerintah desa merupakan sebagian urusan pemerintahan yang menurut peraturan perundang-undangan ditetapkan sebagai urusan pemerintah kabupaten/kota.

Urusan pemerintahan yang dapat ditugaskan dari Pemerintah kepada pemerintah provinsi atau kabupaten/kota dan/atau pemerintah desa didanai dari APBN bagian anggaran kementerian/lembaga melalui dana tugas pembantuan. Urusan pemerintahan yang ditugaskan

dari pemerintah provinsi kepada pemerintah kabupaten/kota dan/atau pemerintah desa didanai dari APBD provinsi. Urusan pemerintahan yang ditugaskan dari pemerintah kabupaten/kota kepada pemerintah desa didanai dari APBD kabupaten/kota.

Pendanaan dalam rangka tugas pembantuan dialokasikan untuk kegiatan yang bersifat fisik. Semua barang yang dibeli atau diperoleh dari pelaksanaan dana tugas pembantuan merupakan barang milik negara. Barang milik negara dapat dihibahkan kepada daerah. Penghibahan, penatausahaan, penggunaan dan pemanfaatan barang dalam Pasal 57 ayat (2) PP 7/2008, merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pengelolaan barang milik negara/daerah. Pertanggungjawaban dan pelaporan tugas pembantuan juga mencakup aspek manajerial dan aspek akuntabilitas. Aspek manajerial terdiri dari perkembangan realisasi penyerapan dana, pencapaian target keluaran, kendala yang dihadapi, dan saran tindak lanjut. Aspek akuntabilitas terdiri dari laporan realisasi anggaran, neraca, catatan atas laporan keuangan, dan laporan barang. Kepala SKPD provinsi atau kabupaten/kota selaku Kuasa Pengguna Anggaran/Barang tugas pembantuan bertanggung jawab atas pelaksanaan dana tugas pembantuan. Pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK atas pengelolaan dan pertanggungjawaban dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan meliputi pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Pemeriksaan kinerja berupa pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara yang terdiri dari pemeriksaan atas aspek ekonomi dan efisiensi serta aspek efektivitas.

Pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK atas pengelolaan dan pertanggungjawaban dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan meliputi pemeriksaan keuangan, pemeriksaan kinerja, dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu. Pemeriksaan keuangan berupa pemeriksaan atas laporan keuangan. Pemeriksaan kinerja berupa pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara yang terdiri dari pemeriksaan atas aspek ekonomi dan efisiensi serta aspek efektivitas.

Pemeriksaan dengan tujuan tertentu meliputi pemeriksaan atas hal-hal lain di bidang keuangan, pemeriksaan investigatif, dan pemeriksaan atas sistem pengendalian intern Pemerintah.

## 8. Konsep Kinerja Pemerintahan

Pengertian kinerja atau prestasi kerja adalah sebagian kesuksesan seseorang di dalam melaksanakan suatu pekerjaan.<sup>44</sup> Lebih tegas Lawler and Poter menyatakan bahwa kinerja adalah “*successful role achievement*” yang diperoleh seseorang dari perbuatan-perbuatannya.<sup>45</sup>

Dari batasan tersebut As'ad menyimpulkan bahwa kinerja adalah hasil yang dicapai seseorang menurut ukuran yang berlaku untuk pekerjaan yang bersangkutan. Kinerja atau prestasi kerja seseorang karyawan pada dasarnya adalah hasil kerja seseorang karyawan selama periode tertentu dibandingkan dengan kemungkinana, misalnya standar, target/sasaran atau kinerja yang terlebih dahulu dan telah disepakati bersama.<sup>46</sup>

Keith Daxis merumuskan ada 4 (empat) sifat umum yang tampaknya mempunyai pengaruh terhadap keberhasilan kepemimpinan organisasi yaitu : kecerdasan, kedewasaan, kekeluasan hubungan sosial, motivasi diri dan dorongan berprestasi, sikap-sikap hubungan komunikasi.<sup>47</sup>

Kemudian kinerja merupakan kombinasi dari kemampuan, usaha dan kesempatan yang dapat dinilai dari hasil kerja.<sup>48</sup> Selanjutnya kinerja (prestasi kerja) merupakan suatu asil kerja yang dicapai seorang dalam melaksanakan tugas-tugas yang dibebankan kepadanya yang didasarkan atas kecakapan, pengalaman dan kesungguhan serta waktu.<sup>49</sup> Selanjutnya kinerja adalah pelaksanaan fungsi-fungsi yang di tuntut dari seseorang, kinerja adalah suatu perbuatan,

---

<sup>44</sup> Mohd. As'ad, *Psikologi Industri, Liberty*, Yogyakarta, 1991. Hal. 47.

<sup>45</sup> *Ibid.* Hal. 46-47

<sup>46</sup> John Suprihanto, dkk, *Seni Kepemimpinan, Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi YKPN*, Yogyakarta, 2003. Hal. 33.

<sup>47</sup> William A. Cohen, 1992, *Seni Kepemimpinan*, Jakarta, Mitra Utama, Hal. 228.

<sup>48</sup> Tisnawati Sule, *Emie dan Kurniawan Saefuulaah*, Pengantar Manajemen, Jakarta, Kencana Hal. 223

<sup>49</sup> Hasibuan Malayu. S.P, 2001, *Manajemen Sumberdaya Manusia*, Jakarta, PT. Bumu Aksara, Hal. 34.

suatu prestasi, suatu pameran umum keterampilan. Selanjutnya karakteristik kinerja mengemukakan pendapatnya bahwa individu yang memiliki kinerja yang tinggi memiliki beberapa karakteristik diantaranya berorientasi prestasi, memiliki percaya diri, pengendalian diri dan kompetensi.

Pencapaian kinerja dapat dituangkan dalam laporan akuntabilitas kinerja instansi pemerintah (LAKIP), secara teoritis tujuan penilaian dikategorikan sebagai suatu yang bersifat evaluation dan development.

### 9. Konsep Pembinaan

Pembinaan menurut Widjaja adalah suatu proses pengembangan yang mencakup urutan-urutan pengertian diawali dengan mendirikan, menumbuhkan, memelihara pertumbuhan tersebut yang disertai usaha perbaikan, dan akhirnya mengembangkan, dengan demikian pembinaan adalah sejauh mana usaha dari kegiatan mengenai perencanaan, pengorganisasian, pembiayaan, penyusunan program, koordinasi pelaksanaan dan pengawasan suatu pekerjaan secara berdaya guna dan berhasil guna untuk mencapai tujuan dengan semaksimal mungkin.<sup>50</sup>

Hidayat mendefinisikan pembinaan sebagai usaha yang dilakukan secara sadar, terencana, teratur, dan terarah, untuk meningkatkan pengetahuan, sikap dan keterampilan subjek didik dengan tindakan-tindakan, pengarahan, bimbingan, pengembangan, dan pengawasan untuk mencapai tujuan yang diharapkan.<sup>51</sup>

1. Memberi pengarahan
2. Memberi bimbingan
3. Melakukan pengawasan
4. Memberikan pendidikan dan pelatihan
5. Memberi buku petunjuk
6. Memberi intruksi-intruksi

<sup>50</sup> Widjaja, Haw, 2001. *Pemerintahan Desa dan Administrasi Desa*, Jakarta : Raja Grafindo Persada. Hal, 139

<sup>51</sup> Hidayat. 2000. *Organisasi Publik*, Jakarta : Ghalia Indonesia. Hal, 26

Pembinaan juga merupakan bantuan yang di berikan oleh orang dewasa kepada orang yang belum dewasa agar dia mencapai kedewasaan. Secara sederhana pembinaan merupakan suatu aktivitas sadar dari orang dewasa guna membantu dan membimbing orang yang belum dewasa agar menjadi dewasa, baik jasmani maupun rohani.

Menurut Efendi Pembinaan adalah pendidikan dalam rangka perbaikan dan perbaharuan suatu kondisi pada orang perorangan, kelompok maupun dalam aspek bidang kehidupan tertentu secara langsung termasuk di dalamnya bidang ekonomi, bidang sosial budaya dan bidang politik, sehingga dengan mulai pendidikan itu dapat mencapai titik maksimal.<sup>52</sup>

Menurut Ismail mendefenisikan pembinaan sebagai proses komunikasi dua arah yang menghubungkan pusat pengetahuan dengan penerima dan pekerja akhir (masyarakat) dan tujuan pembinaan adalah supaya masyarakat dapat meningkatkan taraf hidup kearah yang lebih sejahtera dan sempurna.<sup>53</sup>

Menurut Thoha pembinaan merupakan suatu tindakan, proses, hasil atau pernyataan menjadi lebih baik. Dalam hal ini menunjukkan adanya kemajuan, peningkatan, pertumbuhan, evolusi, atau berbagai kemungkinan, berkembang atau peningkatan atas sesuatu. Ada dua unsur dari pengertian ini yakni pembinaan itu sendiri bisa berupa suatu tindakan proses atau pernyataan dari suatu tujuan, dan kedua pembinaan itu bisa menunjukkan perbaikan atas sesuatu.<sup>54</sup>

## 10. Konsep Pelatihan

Pelatihan didefinisikan oleh Ivancevich sebagai “usaha untuk meningkatkan kinerja pegawai dalam pekerjaannya sekarang atau dalam pekerjaan lain yang akan dijabatnya segera”.

---

<sup>52</sup> Efendi, Mahrizal, 2003. *Pembinaan Ekonomi dan budaya indonesia*. Jakarta ; Balai Pustaka. Hal, 24

<sup>53</sup> Ismail, Maimunah, 2001, *Pengembangan Implikasi Keatas Pembangunan Masyarakat*. Dewan Bahasa dan Pustaka, Kementerian Pendidikan Indonesia, Kuala Lumpur. Hal, 154

<sup>54</sup> Miftha Thoha, 1994. *Kepemimpinan dalam Manajemen (Suatu Pendekatan Perilaku)*. Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada. Hal,7

Selanjutnya, sehubungan dengan definisinya tersebut, Ivancevich mengemukakan sejumlah butir penting yang diuraikan di bawah ini: Pelatihan (*training*) adalah “sebuah proses sistematis untuk mengubah perilaku kerja seorang/sekelompok pegawai dalam usaha meningkatkan kinerja organisasi”. Pelatihan terkait dengan keterampilan dan kemampuan yang diperlukan untuk pekerjaan yang sekarang dilakukan. Pelatihan berorientasi ke masa sekarang dan membantu pegawai untuk menguasai keterampilan dan kemampuan (kompetensi) yang spesifik untuk berhasil dalam pekerjaannya.<sup>55</sup>

Pelatihan menurut Gary Dessler adalah Proses mengajarkan karyawan baru atau yang ada sekarang, ketrampilan dasar yang mereka butuhkan untuk menjalankan pekerjaan mereka”. Pelatihan merupakan salah satu usaha dalam meningkatkan mutu sumber daya manusia dalam dunia kerja. Karyawan, baik yang baru ataupun yang sudah bekerja perlu mengikuti pelatihan karena adanya tuntutan pekerjaan yang dapat berubah akibat perubahan lingkungan kerja, strategi, dan lain sebagainya.<sup>56</sup>

Tujuan umum pelatihan sebagai berikut : (1) untuk mengembangkan keahlian, sehingga pekerjaan dapat diselesaikan dengan lebih cepat dan lebih efektif, (2) untuk mengembangkan pengetahuan, sehingga pekerjaan dapat diselesaikan secara rasional, dan (3) *untuk mengembangkan sikap*, sehingga menimbulkan kemauan kerjasama dengan teman-teman pegawai dan dengan manajemen (pimpinan).

Sedangkan komponen-komponen pelatihan sebagaimana dijelaskan oleh Mangkunegara terdiri dari :<sup>57</sup>

- 1) Tujuan dan sasaran pelatihan dan pengembangan harus jelas dan dapat di ukur
- 2) Para pelatih (trainer) harus ahlinya yang berkualitas memadai (profesional)

<sup>55</sup> Ivancevich, John, M, dkk. 2008. Perilaku dan Manajemen Organisasi, jilid 1 dan 2 Jakarta : Erlangga. Hal, 72

<sup>56</sup> Dessler, Gary. 2009. Manajemen Sumber Daya Manusia. Jakarta : Index. Hal. 102

<sup>57</sup> Mangkunegara, Anwar Prabu., 2005. Evaluasi Kinerja SDM. Bandung : Refika Aditama. Hal. 67

- 3) Materi pelatihan dan pengembangan harus disesuaikan dengan tujuan yang hendak di capai
- 4) Peserta pelatihan dan pengembangan (trainers) harus memenuhi persyaratan yang ditentukan.

Dalam pengembangan program pelatihan, agar pelatihan dapat bermanfaat dan mendatangkan keuntungan diperlukan tahapan atau langkah-langkah yang sistematis. Secara umum ada tiga tahap pada pelatihan yaitu tahap penilaian kebutuhan, tahap pelaksanaan pelatihan dan tahap evaluasi. Atau dengan istilah lain ada fase perencanaan pelatihan, fase pelaksanaan pelatihan dan fase pasca pelatihan.

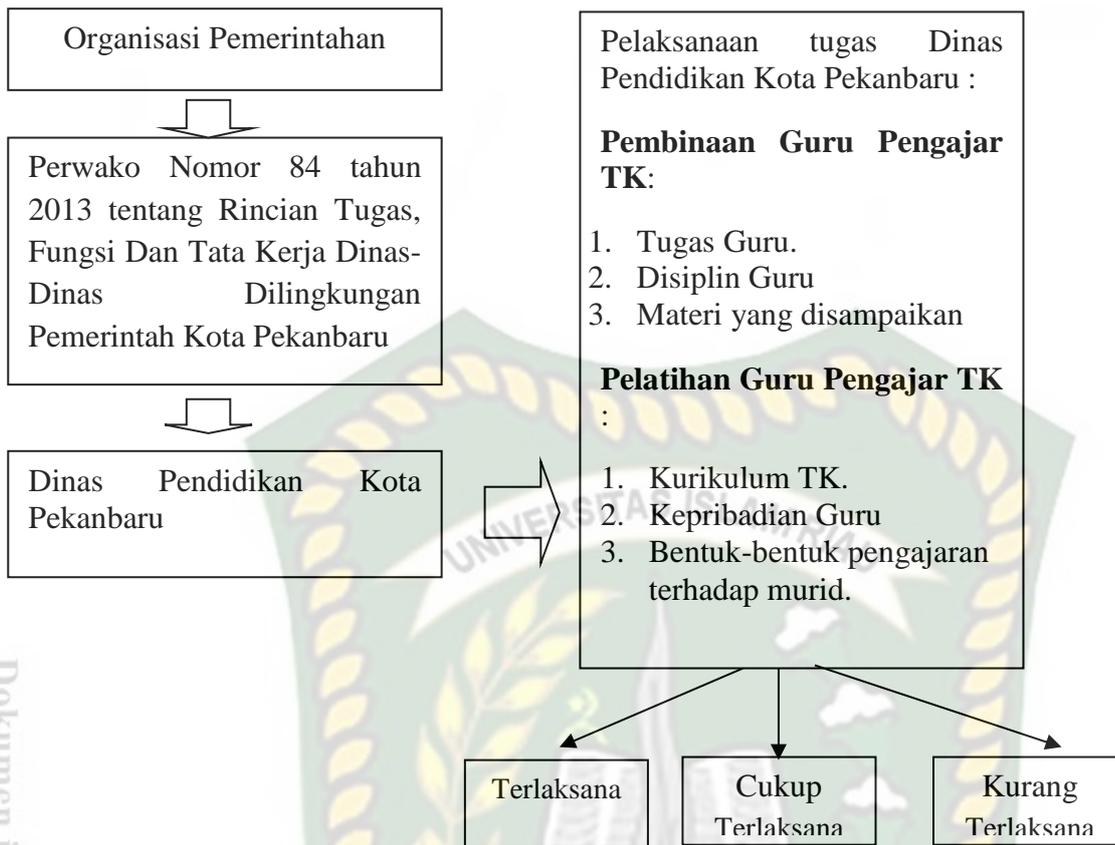
Mangkunegara menjelaskan bahwa tahapan-tahapan dalam pelatihan dan pengembangan meliputi : (1) mengidentifikasi kebutuhan pelatihan / need assesment; (2) menetapkan tujuan dan sasaran pelatihan; (3) menetapkan kriteria keberhasilan dengan alat ukurnya; (4) menetapkan metode pelatihan; (5) mengadakan percobaan (try out) dan revisi; dan (6) mengimplementasikan dan mengevaluasi.<sup>58</sup>

## **B. Kerangka Pikir**

**Gambar II.1 : Kerangka Pemikiran Tentang Evaluasi Pelaksanaan Tugas Dinas Pendidikan Kota Pekanbaru Dalam Melaksanakan Pembinaan Dan Pelatihan Tenaga Pendidik Taman Kanak-Kanak Di Kecamatan Tampan**

---

<sup>58</sup> Mangkunegara, Anwar Prabu. *Evaluasi Kinerja SDM*. Bandung : Refika Aditama. 2005. Hal. 57



*Sumber : Modifikasi Penelitian Penelitian, 2016*

### C. Konsep Operasional

Untuk Menghilangkan serta menghindari dari kesalah pahaman beberapa konsep ataupun istilah yang digunakan dalam penelitian ini, maka perlu dijelaskan dalam konsep operasional sebagai berikut :

1. Evaluasi dalam penelitian ini adalah melihat pelaksanaan tugas Dinas Pendidikan Kota Pekanbaru dari tahun sebelum dalam melaksanakan perkembangan pembinaan dan pelatihan terhadap guru pengajar TK.
2. Dinas Pendidikan Kota Pekanbaru dalam penelitian ini adalah salah satu instansi pemerintah yang telah dilimpahkan kewenangan mengenai bidang pendidikan dilingkungan kerja atau wilayah hukum Kota Pekanbaru dalam Bidang Pendidikan.

3. Pembinaan dan pelatihan dalam penelitian ini adalah pembinaan terhadap guru pengajar Taman Kanak-Kanak dalam meningkatkan mutu pendidikan dan perkembangan kemajuan TK.

Adapun indikator yang digunakan sebagai berikut :

4. Pembinaan meliputi :
  - a. Tugas Guru dalam penelitian ini adalah pembinaan pelaksanaan tugas guru TK dalam memberikan pengajaran terhadap murid TK berdasarkan tugas kinerja yang diembannya.
  - b. Materi yang disampaikan dalam penelitian ini adalah bentuk pembinaan yang dilakukan Dinas Pendidikan Kota Pekanbaru dalam memberikan materi yang disampaikan terhadap murid TK yang didasarkan tingkatan kelas dan kemampuan murid-murid.
5. Pelatihan meliputi :
  - a. Kurikulum TK dalam penelitian ini adalah ketetapan pengajaran materi yang diterapkan dan dilaksanakan oleh TK dalam pengajarannya yang didasarkan Kurikulum yang berlaku.
  - b. Bentuk-bentuk pengajaran terhadap murid adalah pelatihan yang diberikan Dinas Pendidikan kota Pekanbaru dalam bentuk pengajaran yang diterapkan di TK tersebut dalam menunjang tata pengajaran yang professional yang didasarkan peraturan dan penetapan pengajaran terhadap siswa usia dini.

#### D. Operasional Variabel

**Tabel II. 1: Operasional Variabel penelitian Tentang Pelaksanaan Tugas Dinas Pendidikan Kota Pekanbaru Dalam Melaksanakan Pembinaan Dan Pelatihan Tenaga Pendidik Taman Kanak-Kanak Di Kecamatan Tampan**

Konsep	Variabel	Indikator	Item Penilaian	Ukuran
1	2	3	4	5

Tugas ialah sistem bagian-bagian komponennya dengan maksud untuk mengidentifikasi kan dan mengevaluasi permasalahan-permasalahan, hambatan-hambatan yang terjadi dalam kebutuhan-kebutuhan yang diharapkan dalam mencapai tujuan. (Dunn, 2000 :95)	Tugas Dinas Pendidikan Kota Pekanbaru dalam pembinaan dan Pelatihan Guru pengajar TK.	Pembinaan	Tugas Guru	a. Kegiatan pembelajaran. b. Penyampaian materi. c. Penilaian Hasil Pembelajaran murid	Terlaksana Cukup Terlaksana Kurang Terlaksana
			Materi yang disampaikan	a. Buku pelajaran b. Waktu Pembelajaran. c. Tingkat Kemampuan murid.	Terlaksana Cukup Terlaksana Kurang Terlaksana
	Pelatihan	Kurikulum TK	a. Pengajaran. b. Bentuk Pembelajaran pagi sampai siang hari c. Pengembangan pengetahuan murid.	Terlaksana Cukup Terlaksana Kurang Terlaksana	
		Bentuk-bentuk pengajaran terhadap murid	a. Belajar sambil bermain b. Belajar sambil bernyanyi. c. Pemberian tugas.	Terlaksana Cukup Terlaksana Kurang Terlaksana	

Sumber : *Olahan Data Penelitian, 2016*

### E. Teknik Pengukuran

Untuk mengukur Pelaksanaan Tugas Dinas Pendidikan Kota Pekanbaru Dalam Melaksanakan Pembinaan Dan Pelatihan Tenaga Pendidik Taman Kanak-Kanak Di Kecamatan Tampan, maka terlebih dahulu perlu ditetapkan ukuran variable penelitian yaitu :

Terlaksana :Apabila dalam Pelaksanaan Tugas Dinas Pendidikan Kota Pekanbaru Dalam Melaksanakan Pembinaan Dan Pelatihan Tenaga Pendidik Taman Kanak-Kanak Di Kecamatan Tampan 66%-100%

Cukup Terlaksana :Apabila dalam Pelaksanaan Tugas Tugas Dinas Pendidikan Kota Pekanbaru Dalam Melaksanakan Pembinaan Dan Pelatihan Tenaga Pendidik Taman Kanak-Kanak Di Kecamatan Tampan 33%-65%

Kurang Terlaksana :Apabila dalam Pelaksanaan Tugas Dinas Pendidikan Kota Pekanbaru Dalam Melaksanakan Pembinaan Dan Pelatihan Tenaga Pendidik Taman Kanak-Kanak Di Kecamatan Tampan 0%-32%

Katagori pengukuran untuk setiap indikator variable penelitian ini di uraikan sebagai berikut :

1. Pembinaan :

a. Tugas Guru, dapat dikatakan gorikan:

Terlaksana :Apabila 2 atau semua item penilaian yang ada telah dapat dilaksanakan dengan persentase 66%-100%

Cukup Terlaksana :Apabila 1 atau semua item penilaian yang ada telah dapat dilaksanakan dengan persentase 33%-65%

Kurang Terlaksana :Apabila tidak sama sekali item penilaian yang dapat dilaksanakan dengan persentase 0%-32%

b. Materi yang disampaikan, dapat dikatakan gorikan:

Terlaksana :Apabila 2 atau semua item penilaian yang ada telah dapat dilaksanakan dengan persentase 66%-100%

Cukup Terlaksana :Apabila 1 atau semua item penilaian yang ada telah dapat dilaksanakan dengan persentase 33%-65%

Kurang Terlaksana :Apabila tidak sama sekali item penilaian yang dapat dilaksanakan dengan persentase 0%-32%

2. Pelatihan :

a. Kurikulum TK, dapat dikatakan gorikan:

Terlaksana :Apabila 2 atau semua item penilaian yang ada telah dapat dilaksanakan dengan persentase 66%-100%

Cukup Terlaksana :Apabila 1 atau semua item penilaian yang ada telah dapat dilaksanakan dengan persentase 33%-65%

Kurang Terlaksana :Apabila tidak sama sekali item penilaian yang dapat dilaksanakan dengan persentase 0%-32%

b. Bentuk-bentuk pengajaran terhadap murid, dapat dikatakan gorikan:

Terlaksana :Apabila 2 atau semua item penilaian yang ada telah dapat dilaksanakan dengan persentase 66%-100%

Cukup Terlaksana :Apabila 1 atau semua item penilaian yang ada telah dapat dilaksanakan dengan persentase 33%-65%

Kurang Terlaksana :Apabila tidak sama sekali item penilaian yang dapat dilaksanakan dengan persentase 0%-32%

