

BAB II KAJIAN KEPUSTAKAAN

II. 1. Kajian Kepustakaan

Pada kajian kepustakaan ini penulis akan menjelaskan konsep yang berkaitan dengan variabel penelitian, hal ini bertujuan untuk memberikan pemahaman mengenai konsep-konsep yang berhubungan dengan judul penelitian sehingga memudahkan bagi penulis untuk melakukan penelitian lebih lanjut.

II. 1. 1. Konsep Pemerintah

Penelitian ini merupakan sebuah penelitian yang berkaitan dengan kegiatan-kegiatan institusi pemerintah dalam menyelenggarakan tugas fungsi dan kewajibannya, oleh karena itu terlebih dahulu penulis akan menjelaskan konsep-konsep pemerintah. Didalam sebuah negara untuk mengurus rakyatnya perlu dibentuknya pemerintah untuk menjalankan tugas-tugas yang telah ditetapkan dalam konstitusi sebuah negara. Para ahli sesuai dengan bidang dan ilmunya masing-masing mendefinisikan konsep pemerintah dengan bervariasi. Suryaningrat menjelaskan pemerintah dilihat dari sisi pendekatan bahasa berasal dari kata “perintah” yang berarti sesuatu yang harus dilaksanakan, didalam kata tersebut tersimpul beberapa unsur yang menjadi ciri khas dari “perintah” :

- a. Adanya keharusan menunjukkan kewajiban untuk melaksanakan apa yang dipertintahkan.
- b. Adanya dua pihak yaitu yang memberi dan yang menerima perintah.
- c. Adanya hubungan fungsional antara yang memberi dan menerima perintah.

d. Adanya kewenangan atau kekuasaan untuk memberi perintah¹⁰.

Sementara itu Syafiie, berpendapat pemerintah berasal dari kata pemerintah, yang paling sedikit kata “perintah” tersebut memiliki empat unsur yaitu: ada dua pihak yang terkandung, kedua pihak tersebut saling memiliki hubungan, pihak yang memerintah memiliki wewenang, dan pihak yang diperintah memiliki ketaatan. Ada dua element yang saling memiliki hubungan dari pendapat syafiie tersebut, yakni pihak yang memerintah yang memiliki wewenang dan pihak yang diperintah yang harus taat terhadap pihak yang memerintah¹¹.

Pemerintah adalah sebuah badan yang menetapkan dan melaksanakan kebijakan publik, dan gerakan kekuasaan eksekutif, politik, dan berdaulat melalui adat istiadat, institusi dan hukum dalam sebuah negara¹². Dari pendapat awang tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa pemerintah merupakan suatu badan yang memiliki wewenang untuk membuat suatu kebijakan dan menjalankan kebijakan tersebut berdasarkan adat istiadat dan hukum dalam sebuah negara. Selanjunya Awang dan Wijaya menjelaskan bahwa pemerintah merupakan satu-satunya lembaga yang pada tingkat tertentu mampu menjada dan menjamin sistem ketertiban dan penyediaan sarana dan prasarana sosial yang dibutuhkan oleh masyarakat bagi kepentingan aktivitas sosialnya¹³. Melalui teori tersebut terlihat adanya hubungan timbal balik antara pemerintah dan masyarakat (yang diperintah).

¹⁰Suryaningrat, Bayu, 1987. *Mengenal Ilmu Pemerintah*. Rineka Cipta, Jakarta. Hal 9

¹¹ Syafiie, Inu Kencana, 2005. *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Bandung, PR. CV. Fokusmedia. Hal 20

¹²Awang, Azam, & Wijaya, Wijaya Mendra, 2012. *Ekologi Pemerintahan*. Alaf Riau Pekanbaru. Hal 6

¹³Ibid. Hal 7

Budiarjo mengemukakan bahwa pemerintah adalah segala kegiatan yang teroganisir yang bersumber pada kedaulatan dan kemerdekaan, berlandaskan dasar Negara¹⁴. Oleh karena itu pemerintah berdiri berdasarkan dasar hukum tertinggi yaitu Undang-Undang Dasar 1945 sebagai pedoman untuk menjalankan tugas dan fungsinya dan melaksanakan kegiatan secara teroganisir yang bertujuan untuk memberikan kesejahteraan masyarakat. Selain itu pemerintah dapat diartikan dalam arti luas dan dalam arti sempit Kansil dan Christine memberikan penjelasan bahwa pemerintah dalam arti luas sempit dimaksudkan khusus kekuasaan eksekutif, pemerintah dalam arti luas adalah semua organ negara termasuk DPR¹⁵.

Salah satu fungsi pemerintah adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat, baik itu pelayanan sipil maupun pelayanan publik sebagai pemenuhan kebutuhan dasar, pemerintah wajib memberikan pelayanan terhadap kebutuhan-kebutuhan masyarakat dan memproses masyarakat sesuai dengan aturan-aturan hukum yang berlaku.

Selain itu ada dua macam fungsi pemerintah, yang pertama fungsi primer dan kedua fungsi sekunder. Fungsi primer yaitu yang terus menerus berjalan dan berhubungan positif dengan kondisi pihak yang diperintah. Artinya fungsi primer tidak pernah berkurang dengan meningkatnya kondisi ekonomi, politik dan sosial masyarakat, semakin meningkat kondisi yang diperintah semakin meningkat kondisi primer yang diperintah. Sedangkan fungsi sekunder pemerintah adalah fungsi yang berhubungan negatif dengan fungsi ekonomi, politik dan sosial yang diperintah dalam arti semakin tinggi taraf hidup, semakin kuat bargaining position, dan semakin integratif masyarakat yang diperintah, semakin berkurang fungsi sekunder pemerintah¹⁶.

¹⁴ Budiarjo, Miriam, 2003. *Dasar-Dasar Ilmu politik*. Jakarta, Gramedia Pustaka Utama. Hal 21

¹⁵ Kansil & Christine, 2001. *Ilmu Negara (Umum dan Indonesia)*. Jakarta, PT. Pratnya Paramita. Hal 150

¹⁶ Ndraha, Taliziduhu, 2003. *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru)*. Jakarta, Rineka Cipta, Jakarta. Hal 76

Dari pendapat di atas pemerintah merupakan sebuah organ yang mengatur tatanan sebuah negara untuk menjalankan roda pemerintahan baik dalam bidang politik, ekonomi, sosial budaya, pertahanan keamanan dan sebagainya yang bertujuan untuk mensejahterakan masyarakat Indonesia dengan melaksanakan tugas dan fungsi yakni fungsi pelayanan, pembangunan, dan pemberdayaan.

II. 1. 2. Konsep Pemerintahan

Pemerintahan berbeda dengan pemerintah namun memiliki pengertian yang saling berhubungan, sebelum penulis menjelaskan konsep-konsep yang berkaitan dengan pemerintahan terlebih dahulu penulis sedikit menyinggung mengenai ilmu pemerintahan. Ndraha mengatakan bahwa ilmu pemerintahan adalah ilmu pengetahuan yang bertujuan memimpin hidup bersama manusia kearah kebahagiaan yang sebesar-besarnya, tanpa merugikan orang lain secara tidak sah¹⁷. Dari pendapat di atas secara umum ilmu pemerintahan merupakan sebuah ilmu dan pengetahuan yang bertujuan memberikan kebahagiaan masyarakat bersama yang sebesar-besarnya dan didalam melaksanakan kegiatannya tidak boleh merugikan masyarakat secara tidak sah. Kemudian berbicara pemerintahan tidak terlepas dari sistem sebuah negara di Indonesia, karena salah satu syarat-syarat berdirinya negara adalah adanya pemerintahan. Mac Iver (dalam syafiie, mengartikan bahwa pemerintahan itu sebagai suatu organisasi dari orang-orang yang mempunyai kekuasaan (*government is the organization of men under*

¹⁷Ndraha, Taliziduhu, 2010. *Kybernologi dan metodologi: metodologi Ilmu Pemerintahan*. Tangerang, Sirao Credentia Center. Hal 5

authority)¹⁸. Syafiie menambahkan bersamaan dengan munculnya negara sebagai organisasi terbesar yang relative awet dan kokoh dalam kehidupan bermasyarakat, maka pemerintahan mutlah harus ada sebagai unsur utamanya, yaitu antara dua kelompok besar ini lahirlah hubungan pemerintahan yang ditunjukkan adanya gejala pemerintahan dapat berbentuk otokratis disuatu pihak atau demokratis dipihak lain.¹⁹

Pemerintahan adalah perbuatan atau cara/urusan pemerintah, pemerintahan yang adil, dan pemerintahan yang berdemokrasi. Sedangkan pemerintahan adalah sekelompok individu yang mempunyai dan melaksanakan kekuasaan, atau dengan kata lain. pemerintahan adalah sekelompok indivu yang mempunyai dan melaksanakan wewenang yang sah dan melindungi serta meningkatkan taraf hidup masyarakat melalui perbuatan dan keputusan²⁰.

Penulis mengambil kesimpulan bahwa pemerintahan adalah suatu organisasi atau wadah dimana sekumpulan orang didalam sebuah negara memiliki kekuasaan secara formal untuk mengurus dan mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara.

Para penguasa didalam menjalankan pemerintahannya untuk mensejahterakan masyarakat perlu adanya upaya-upaya yang dilakukan, H. M. Ismail mengatakan upaya untuk mewujudkan pemerintahan yang baik dan bersih dapat dicapai melalui penerapan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik (*good gavernace*). Hal yang terpenting yang harus dilakukan terkait dengan kierja birokrasi pemerintahan adalah bagaimana mengurangi dan menghilangkan

¹⁸ Syafiie, Inu Kencana, 2007. *Ilmu Pemerintahan (Edisi Revisi)*. Bandung, Mandar Maju, Bandung. 45

¹⁹ Syafiie, Inu Kencana, 2009. *Pengantar Ilmu Politik Dari Keseimbangan Good Governance Dengan Clean Government Sampai Pada State Of The Art Ilmu Politik Dalam Mengubah Ilmu Politik Biadab Menjadi Politik Beradab*. Bandung, Pustaka Reka Cipta

²⁰ Suryaningrat. Op, Cit. Hal 2

penyalahgunaan wewenang dalam birokrasi serta bagaimana menciptakan etika birokrasi dan budaya kerja yang baik²¹. Selain itu harus dilaksanakannya tugas-tugas pokok didalam menyelenggarakan pemerintahan, hal ini bertujuan untuk meraih cita-cita negara, menurut Rasyid ada tujuh pokok tugas-tugas pemerintahan yang terdiri dari:

1. Menjamin keamana negara dari segala kemungkinan serangan dari luar, dan menjaga agar sampai tidak terjadi pembrontakan dari dalam yang dapat menggulingkan pemerintahan yang sah.
2. Memelihara ketertiban dengan mencegah terjadinya gontok-gontokan diantara warga masyarakat, menjamin agar perubahan apapun yang terjadi di dalam masyarakat berlansung secara damai.
3. Dijamin diterapkannya perlakuan yang adil kepada setiap warga masyarakat tanpa membedakan status apapun yang melatar belakangi keberadaan mereka. Jaminan keadilan ini terutama harus tercermin melalui keputusan-keputusan pengadilan, dimana kebenaran diupayakan pembuktiannya secara maksimal, dan dimana konstitusi dan hukum yang berlaku dapat ditafsirkan dan diterapkan secara adil dan tidak memihak, serta dimana perselisihan bisa didamaikan.
4. Melakukan pekerjaan umum dan memberikan pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non-pemerintah, atau yang akan lebih banyak dikerjakan oleh pemerintah. Ini antara lain pembangunan jalan, menyediakan fasilitas pendidikan yang terjangkau oleh mereka yang berpendapatan rendah, pelayanan pos dan pencegahan penyakit menular.
5. Melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial, membantu orang miskin dan memelihara orang cacat, jompo dan anak-anak terlantar, menampung serta menyalurkan para gelandangan kesektor kegiatan yang produktif atau semacamnya.
6. Menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas, seperti mengendalikan laju inflasi, mendorong penciptaan lapangan pekerjaan baru, memajukan perdagangan domestik dan antar bangsa, serta kebijakan lain yang secara langsung menjamin peningkatan ekonomi negara dan masyarakat.
7. Menerapkan kebijakan untuk memelihara sumber daya alam dan lingkungan hidup, seperti air, tanah, dan hutan. Pemerintah juga mendorong upaya kegiatan penelitian dan pengembangan untuk

²¹H. M Ismail, 2009. *Menuju Pelayanan Prima, konsep dan Strategi Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik*. Malang, Program Sekolah Demokrasi Bekerjasama Dengan Avveroes press. Hal 14

pemanfaatan sumber daya alam yang mengutamakan keseimbangan antara eksploitasi dan reservasi²².

II. 1. 3. Konsep Peranan

Berbicara peranan sangat erat kaitannya dengan perilaku seseorang atau sekelompok orang dalam menyikapi suatu peristiwa yang terjadi ditengah-tengah masyarakat. Menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia yang dikutip oleh Sedarmayanti menjelaskan bahwa peranan adalah landasan persepsi yang digunakan seseorang dalam berinteraksi dalam satu kelompok atau organisasi untuk melakukan suatu kegiatan mengenai tugas dan kewajibannya²³. Sementara itu Giroth menjelaskan bahwa memandang peranan,

Konsep sebagai perkiraan tentang yang diharapkan dari seseorang dalam posisi tertentu yang lebih di kaitkan dengan sifat-sifat pribadi individu itu dari seseorang pada dengan posisinya. Ada dua yang termasuk dalam peranan dan bukan posisinya yaitu tanggungjawab (*responsibility*) dan otoritas (*authority*). Lebih lanjut Giroth menambahkan bahwa *responsibility* atau tanggung jawab adalah serangkaian hasil perbuatan yang diharapkan dari individu dalam batas-batas posisinya, sedangkan otoritas adalah tingkat kebebasan yang diharapkan untuk di praktekkan oleh individu dalam posisinya²⁴.

Dengan demikian, penulis memandang peranan merupakan sifat pribadi atau perilaku seseorang individu sesuai dengan posisinya dalam melaksanakan tugas dan kewajiban. Dari teori diatas ada dua hal yang diemban seseorang dalam melaksanakan peranannya, yaitu tanggungjawab (*responsibility*) yang berkaitan dengan perbuatan yang dilakukan sesuai dengan kewenangan yang diberikan atas

²²Rasyid, M. Riyass. 1997, *Makna Pemerintahan Tinjauan Dari Segi Etika Dan Kepemimpinan*. Jakarta, Yasrif Witampone. Hal 11

²³Sedarmayanti, 2003. *Sumber Daya Manusia dan Produktivitas Kerja*. Mandar Maju, Bandung. Hal 33

²⁴Rauf, Rahyunir, 2005. *Kelembagaan RT dan RW (Sejarah, Hakekat dan Prospek Kelembagaan*. Pemerintah Kota Pekanbaru, Riau. Hal 16

posisi atau kedudukannya. Dan otoritas (*authority*), yaitu tingkat kebebasan yang dilakukukan oleh seseorang sesuai dengan posisi dan kedudukannya.

Konsep yang menyatakan peranan merupakan sebagai prilaku atau tindakan yang dilakukan seseorang diperkuat oleh pendapat Henslin yang mengatakan peran (*role*) merupakan sebagai prilaku kewajiban dan hal yang melekat pada suatu status²⁵. Senada dengan pendapat sebelumnya Soekanto mendefenisikan peranan (*role*) merupakan aspek dinamis kedudukan (*status*). Apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya maka dia menjalankan suatu peranan²⁶. Dengan demikian, indikator-indikator peranan dapat ditentukan dari pelaksanaan hak dan kewajiban yang dilakukan seseorang, apabila hak dan kewajiban dilaksanakan sebaik mungkin maka peranan seseorang atas kedudukannya dilaksanakan dengan baik dan apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajiban tidak sesuai berdasarkan ketentuan yang berlaku maka peranan seseorang atas status dan kedudukannya kurang berjalan dengan baik.

Peranan apabila dikaitkan dengan pemerintah, merupakan suatu tindakan atau prilaku yang dilaksanakan oleh organ atau lembaga-lembaga pemerintahan sesuai dengan tugas dan fungsinya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ndraha mengatakan bahwa peranan sebagai suatu perilaku yang diharapkan dari atau telah ditetapkan bagi pemerintah selaku administrator disetiap jenjang pemerintahan²⁷. Jadi, peranan pemerintah merupakan tindakan-

²⁵Henslin, M James. 2007. *Sosiologi dengan Pendekatan Membumi*. Jilid I. Erlangga, Jakarta.
Hal 15

²⁶ Soekanto., Op. Cit. Hal 270

²⁷Ndraha.,Op, Cit. Hal 53

tindakan yang dilaksanakan oleh pemerintah sesuai dengan tugas, fungsi dan kewenangannya selaku administrator di dalam sebuah negara.

Selain itu Surbakti mengatakan bahwa pemerintah merupakan aparat yang menyelenggarakan tugas dan kewenangan negara. Dalam hal ini, pemerintah berperan atas nama negara dan menyelenggaraan kekuasaan dalam negara²⁸. Pemerintah berperan atas nama negara yang menyelenggarakan kekuasaan dalam negara semata-mata untuk meningkatkan kesejahteraan negara, karena pemerintah merupakan aparatur yang menyelenggarakan tugas dan kewenangan negara mulai dari sistem pemerintahan tertinggi yaitu pemerintah sampai kepada sistem pemerintahan terendah yaitu pemerintah desa.

Menurut para penganut pendekatan interaksionisme simbolik, setiap tindakan pengambilan peranan pada dasarnya harus memerhatikan dua faktor, Seperti yang disampaikan oleh Narwoko. Pertama, dugaan orang sebelumnya terhadap tanggapan yang akan diberikan oleh orang lain kepada mereka. Kedua, pemikiran atau pandangan orang mengenai perilaku mereka sendiri dengan mengingat tafsiran mereka terhadap tanggapan orang lain²⁹. Ihwal ini jika dikaitkan dengan pemerintah sekaligus bahwa peranan menentukan apa yang diperbuat organisasi atau instansi pemerintahan bagi masyarakat serta kesempatan-kesempatan apa yang diberikan oleh masyarakat kepadanya. Untuk menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

²⁸ Surbakti, Ramlan, 1999, *Memahami Ilmu Politik*. PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta. Hal 168

²⁹Narwoko, Dwi dan Bagong Suyanto, 2010. *Sosiologi: Suatu Pengantar dan Terapan*. Kencana, Jakarta. Hal 22

Esensi dari peranan menyangkut tindakan atau perilaku yang dilakukan oleh seseorang atas kedudukan yang ada pada dirinya, perilaku atau tindakan tersebut harus berdasarkan pertimbangan-pertimbangan yang matang serta tidak keluar dari jalur yang telah digariskan, Levinson menjelaskan peranan mencakup tiga hal, yaitu sebagai berikut;

1. Peranan meliputi norma- norma yang dihubungkan dengan posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat. Peranan dalam arti ini merupakan rangkaian peraturan-peraturan yang membimbing seseorang dalam kehidupan kemasyarakatan
2. Peranan merupakan suatu konsep tentang apa yang dapat dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasi
3. Peranan juga dapat dikatakan sebagai perilaku individu yang penting bagi struktur sosial masyarakat³⁰.

Untuk itu berdasarkan teori di atas, aplikasi pelaksanaan peranan tidak terlepas dari 3 (tiga) hal yaitu peranan meliputi norma-norma yang dikaitkan dengan status seseorang atau sekelompok orang, norma-norma tersebut menjadi acuan atau serangkaian pedoman yang berbentuk peraturan-peraturan untuk melaksanakan tindakan dalam hidup bermasyarakat. Kemudian peranan merupakan tindakan yang dilakukan disaat berada ditengah-tengah masyarakat dalam kerangka kegiatan organisasi, dan peranan juga dapat diartikan sebagai perilaku yang sangat penting di dalam struktur sosial kemasyarakatan.

Dari beberapa konsep pengertian peranan yang telah dijelaskan sebelumnya, penulis berpendapat bahwa peranan merupakan segala aspek dinamis di dalam status fungsional dari kedudukan seseorang atau sekelompok orang dalam melaksanakan tugas pokok, fungsi dan wewenang yang diperoleh seseorang dari kedudukan yang dimiliki.

³⁰Soekanto., Op, Cit. Hal 213

II. 1. 4. Konsep Kebijakan Publik

Kebijakan publik (*public policy*) pada saat ini telah menjadi realitas sosial ditengah-tengah masyarakat, kebijakan publik ini muncul ketika manusia menyadari bahwa mereka memiliki tujuan hidup yang sama yaitu memperoleh kebahagiaan dalam kehidupan sehari-hari, disamping itu terdapat juga variasi kepentingan yang ada, oleh karena itu pengertian yang mendasar tentang kebijakan publik tidak terlepas adanya keinginan para ahli ilmu sosial untuk memecahkan masalah sosial yang dihadapi oleh masyarakat tersebut.

Lahirnya suatu kebijakan sangat dipengaruhi dengan isu kebijakan, meskipun harus diakui dari berbagai referensi istilah isu kebijakan tidak pernah dirumuskan secara jelas, namun muatan atau maknanya sangat berhubungan dengan masalah kebijakan (*policy problem*) dan menjadi suatu tema dalam kontek merumuskan kebijakan publik. Oleh karenanya, memahami isu kebijakan sangat mempengaruhi dan membantu para analis dalam menganalisis kebijakan publik. Wahab mengatakan awal dimulainya proses pembuatan kebijakan publik juga bisa berlangsung karena adanya masalah tertentu yang sudah sekian lama dipersepsikan sebagai "belum pernah tersentuh" oleh atau ditanggulangi lewat kebijakan pemerintah. Pada titik ini kemudian mulai membangkitkan tingkat perhatian tertentu³¹. Pada intinya isu kebijakan (*policy issues*) muncul karena terjadinya benturan atau silang pendapat permasalahan sosial antara aktor mengenai arah tindakan yang akan ditempuh, dan pertentangan persepsi permasalahan yang dihadapi.

³¹Wahab, Abdul, Solichin. 1997. *Analisis Kebijakan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Bumi Aksara, Jakarta. Hal 35.

Isu kebijakan (*policy issues*) lazimnya melahirkan adu argumentasi atau perdebatan antara aktor-aktor perumus kebijakan mengenai rumusan rincian, penjelasan, maupun penilaian terhadap suatu fenomena sosial yang dialami oleh sekelompok masyarakat, namun perdebatan itu mengandung unsur positif, Dunn mengatakan pada sisi lain, isu bukan hanya mengandung makna adanya masalah atau ancaman, tetapi juga peluang-peluang bagi tindakan positif tertentu dan kecenderungan-kecenderungan yang dipersepsikan sebagai memiliki nilai potensial yang signifikan³². Apabila isu kebijakan difahami sebagai teori di atas, maka isu kebijakan akan menjadi kebijakan alternatif (*alternative policies*) atau menjadi proses bagi pemerintahan untuk menciptakan atau melahirkan kebijakan yang baru.

Urgensi suatu kebijakan publik (*public policy*) sangat ditentukan dan dilihat dari peringkatnya isu kebijakan, Dunn mengkatagorikan isu kebijakan yaitu isu utama, isu sekunder, isu fungsional, dan isu minor³³. Kategori isu kebijakan publik tersebut menjelaskan bahwa makna pentingnya melekat pada suatu isu akan ditentukan oleh peringkat yang dimilikinya. Artinya, makin tinggi status peringkat yang diberikan atas sesuatu isu kebijakan maka semakin urgensi kebijakan tersebut dirumuskan. Contohnya bandingkan status permasalahan penanggulangan bencana dengan kasus pergantian pengurus organisasi disuatu instansi pemerintahan, tentu penetapan kebijakan penanggulangan menjadi isu utama dan lebih urgensi dikelurkan kebijakannya daripada pergantian pengurus organisasi disuatu instansi pemerintahan.

³² Dunn, N. William, 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Gajah Mada University Press, Yogyakarta. Hal 218

³³ Ibid, Hal 281

Kebijakan publik (*public policy*) lahir sebagai suatu penuntun untuk memberikan arah, tindakan bagi perilaku pada masa yang akan datang sekaligus memuat program-program secara umum dan secara teknis yang membutuhkan sebuah keputusan bersama dari proses pengambilan keputusan berdasarkan sejumlah alternatif atau pilihan. Pilihan tersebut merupakan tindakan yang dapat memecahkan suatu masalah dan memberikan opsi, solusi dari keadaan dan kondisi yang terbatas. Konsepsi yang dijelaskan tersebut sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Friedrich bahwa kebijakan adalah suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan³⁴.

Tidak jauh berbeda dengan pendapat di atas Anderson yang dikutip oleh Tangkilisan dan Nogi merumuskan kebijakan sebagai *a purposive course of action followed by an actors in dealing with problem or matter of concern*³⁵. Dengan demikian kebijakan dapat dimaknai serangkaian kegiatan yang dilaksanakan oleh seseorang maupun sekelompok orang sebagai pelaku proses kebijakan yang memiliki tujuan dan sasaran tertentu yang hendak dicapai.

Kebijakan publik (*public policy*) memiliki perbedaan yang sangat mendasar dengan kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh individu atau kelompok masyarakat baik itu dalam ruang lingkup organisasi politik atau

³⁴ Wahab., Op. Cit Hal 3

³⁵ Tangkilisan & Hessel Nogi, 2003. *Kebijakan Publik Yang Membumi*. Lukman offset & YPAPI, Yogyakarta. Hal 14

maupun organisasi kemasyarakatan lainnya. Sunggono mengutip pendapat Hoogerwerf yang mengemukakan adanya dua unsur yang membedakan kebijakan publik dari kebijakan yang dikeluarkan oleh aktor-aktor lain, yaitu:

1. Kebijakan publik mengenai langsung atau tidak langsung semua anggota masyarakat di daerah kekuasaan tertentu.
2. Kebijakan publik mengikat bagi anggota masyarakat daerah kekuasaan tertentu, juga disebabkan karena kebijakan publik mengikat, maka selalu timbul pertanyaan apa yang menjadi ukuran kebijakan itu³⁶.

Dari dua unsur yang membedakan kebijakan publik dari kebijakan lainnya, dapat ditarik kesimpulan, kebijakan publik diperuntukkan bagi anggota masyarakat di daerah kekuasaan tertentu langsung atau tidak langsung berdasarkan sistem pemerintahan yang bersifat mengikat bagi seluruh anggota masyarakat yang memiliki ukuran dasar dan tujuan tertentu.

Karena memiliki kekuatan yang mengikat dan memaksa setiap warga negara pada daerah kekuasaan tertentu kebijakan publik hanya dapat dirumus dan disahkan oleh lembaga negara resmi dalam hal ini yaitu lembaga-lembaga pemerintahan R. Dye menjelaskan bahwa suatu kebijakan tidak dapat menjadi kebijakan publik kalau tidak dirumuskan, disahkan dan dilaksanakan oleh lembaga pemerintahan seperti legislatif, eksekutif, dan yudikatif³⁷. Dengan demikian, melalui pendapat di atas hanya lembaga negara yang resmi (pemerintahan) yang memiliki kewenangan untuk merumuskan, menetapkan

³⁶ Sunggono, Bambang, 1994. *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*. Sinar Grafika, Jakarta. Hal 24

³⁷ Ibid. Hal 25

kebijakan publik. Islamy selanjutnya mengemukakan empat ciri penting dari kebijakan publik, yaitu sebagai berikut:

1. Bahwa kebijakan publik itu dalam bentuknya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah.
2. Bahwa kebijakan publik itu tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuk yang nyata.
3. Bahwa kebijakan publik baik untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu mempunyai dan dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu.
4. Bahwa kebijakan publik itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat³⁸.

Kebijakan publik (*public policy*) adalah kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintahan (kebijakan pemerintahan) sebagai lembaga resmi dan sah yang berada dalam suatu Negara, Nugroho mengatakan bahwa kebijakan publik itu keputusan yang dibuat oleh negara, khususnya pemerintah sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan negara yang bersangkutan³⁹. Masyarakat menerima kebijakan pemerintahan sebagai suatu produk hukum yang sah, dengan demikian kebijakan pemerintahan memiliki kekuatan hukum dan daya ikat yang kuat terhadap publik serta memiliki daya paksa tertentu sepanjang tidak bertentangan dengan konstitusi kelembagaan negara. Pemerintahan pada dasarnya dibentuk untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditetapkan oleh negara yaitu meningkatkan kesejahteraan masyarakat, untuk mencapai tujuan tersebut

³⁸ Islamy, M. Irfan, 1984. *Prinsip-Prinsip Perumusan Negara*. Bumi Aksara, Jakarta. Hal 20-21

³⁹ Nugroho D. Riant, 2004. *Kebijakan Publik (Formulasi, Implementasi dan Evaluasi Kebijakan)*. PT. Elex Media Komputindo, Jakarta. Hal 58

pemerintahan diberikan kewenangan untuk merumus dan menetapkan kebijakan karena kebijakan merupakan strategi untuk pencapaian tujuan tersebut, sebagaimana pendapat Amara yang mengatakan bahwa kebijakan adalah suatu taktik atau strategi yang di arahkan untuk mencapai suatu tujuan⁴⁰.

Memiliki terminology yang sama dengan pendapat sebelumnya, Frederic mengatakan kebijakan publik adalah suatu arah tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap kebijakan yang diusulkan untuk digunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merealisasikan suatu sasaran atau maksud tertentu⁴¹. Pendapat di atas menjelaskan bahwa sekelompok orang yang menetapkan kebijakan adalah pemerintah mulai dari sistem pemerintahan yang tertinggi sampai pada sistem pemerintahan yang terendah (Pemerintahan Desa) dilingkungan tertentu sebagai langkah atau tindakan pencapaian sasaran dan tujuan.

Thoha mengidentifikasi dua aspek yang terkandung dalam kebijakan publik. Pertama, lahirnya kebijakan publik merupakan bagian dari dinamika sosial yang berarti bahwa proses kebijakan tidak berada dalam ruang hampa dan berdiri sendiri. Sebagai produk dan aktivitas pemerintahan, kebijakan terkait dengan perubahan masyarakat. Dampaknya adalah meningkatnya kebutuhan maupun permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat dan dalam dinamikanya mengerucut menjadi isu publik sehingga mendorong lahirnya suatu produk kebijakan. Kedua, kompleksitas kebutuhan publik dan permasalahan yang menyertainya menjadi titik total bagi ditetapkannya kebijakan untuk mengatasi konflik kepentingan serta memberikan insentif kepada berbagai kelompok DPRD maupun kelompok-kelompok kepentingan yang berasal dari sektor swasta serta lembaga swadaya masyarakat (LSM). Tiap-tiap kelompok kepentingan ini memiliki

⁴⁰ Lubis, Solly, 2007. *Kebijakan publik*. Mundur Maju, Bandung. Hal 7

⁴¹ Wicaksono, Kristian Widya, 2006. *Administrasi Dan Birokrasi Pemerintah*. Graha Ilmu, Yogyakarta. Hal 203

hubungan atau berinteraksi dengan aktor/elit kebijakan dengan tujuan untuk mempengaruhi pilihan-pilihan kebijakan yang akan ditetapkan⁴².

Subtansi pendapat tersebut ada dua aspek yang terkandung dalam kebijakan publik yang pertama lahirnya kebijakan publik muncul dari dinamika sosial yang ada ditengah-tengah masyarakat yang disebabkan meningkatnya kebutuhan dan terjadinya perubahan masyarakat disebabkan oleh beberapa faktor sehingga memunculkan isu kebijakan yang mendorong lahirnya suatu produk kebijakan. Sedangkan yang kedua kebijakan publik berkenaan dengan lengkapnya permasalahan publik, dengan demikian untuk mengatasi masalah publik yang dihadapi oleh masyarakat pemerintah melalui lembaga legislatif melibatkan kelompok-kelompok kepentingan dari pihak swasta, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), element masyarakat dan aktor-aktor elit kebijakan (akademisi) untuk mempengaruhi pilihan-pilihan kebijakan yang akan ditetapkan.

Sistem kebijakan publik diawali dari input, proses, output dan outcome yang melibatkan beberapa element-element masyarakat. Dalam sistem input, perumusan kebijakan dipengaruhi oleh berbagai element masyarakat seperti kelompok kepentingan, Lembaga Swadaya Masyarakat dan para akademisi yang dapat mempengaruhi dan memberikan pilihan penetapan kebijakan, Widodo menjelaskan bahwa dalam sistem kebijakan publik terdapat tiga elemen, yaitu:

1. Stakeholders kebijakan
2. Pelaku kebijakan (policy contents), dan
3. Lingkungan kebijakan (policy environment)⁴³.

⁴² Thoha, Miftah, 1992. *Dimensi-dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*. PT. Grafindo Persada, Jakarta. Hal 45

⁴³ Widodo, Joko, 2008. *Analisis Kebijakan Publik*. Bayumedia, Jakarta. Hal 14

Melalui pendapat di atas ada 3 (tiga) element-element dasar yang terlibat dalam simtes kebijakan publik yakni *Stakeholders* kebijakan, atau disebut juga para elit-elit yang memiliki kekuasaan kewenangan, fungsi dan tugas secara legalitas untuk merumus dan menetapkan kebijakan. Kemudian, pelaku kebijakan, yakni instansi-instansi pemerintahan untuk menyelenggarakan suatu kebijakan sesuai dengan tugas, pokok dan fungsinya, dan lingkungan kebijakan yaitu subjek dari penerapan sebuah kebijakan baik itu pemerintahan sendiri, pihak swasta, masyarakat dan pelaku-pelaku usaha.

Ndraha menjelaskan bahwa struktur kebijakan dilingkungan pemerintahan, tersusun berdasarkan pertimbangan-pertimbangan sistem nilai pemerintahan, mulai dari nilai ketuhanan sampai pada nilai keteladanan perilaku diri sendiri sehari-hari setiap aktor dan aktris pemerintah⁴⁴.

Pada umum proses penetapan kebijakan publik atau kebijakan pemerintahan dimulai pada tahap perumusan kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan, ketiga tahap ini harus dilaksanakan dengan sebaik mungkin agar kebijakan publik yang dimaksudkan untuk menyelesaikan permasalahan dan tidak menimbulkan masalah baru, karena tidak sedikit kebijakan publik yang diimplementasikan menimbulkan masalah baru terutama kebijakan publik yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah. Anderson sebagai pakar publik menetapkan proses kebijakan publik sebagai berikut:

1. Formulasi masalah (problem formulation): Apa masalahnya? Apa yang membuat hal tersebut menjadi masalah kebijakan? Bagaimana masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah.

⁴⁴ Ndraha.,Op. Cit Hal 493

2. Formulasi Kebijakan (formulation): Bagaimana mengembangkan pilihan-pilihan atau alternative-alternative untuk memecahkan masalah tersebut? Siapa saja yang berpartisipasi dalam formulasi kebijakan?
3. Penentuan Kebijakan (adoption): Bagaimana alternative ditetapkan? Persyaratan atau criteria seperti apa yang harus dipenuhi? Siapa yang akan melaksanakan kebijakan? Bagaimana proses atau strategi untuk melaksanakan kebijakan? Apa isi dari kebijakan yang telah ditetapkan?
4. Implementasi (implementation): Siapa yang terlibat dalam implementasi kebijakan? Apa yang mereka kerjakan? Apa dampak dari isi kebijakan?
5. Evaluasi (evaluation): Bagaimana tingkat keberhasilan atau dampak kebijakan diukur? Siapa yang mengevaluasi kebijakan? Adakah tuntutan untuk melakukan perubahan atau pembatalan?⁴⁵.

Para aktor kebijakan publik, harus bisa memahami substansi permasalahan publik agar yang menjadi isu kebijakan publik dan masuk dalam agenda pemerintahan. Dengan demikian, penting bagi para elit atau aktor kebijakan memahami ciri-ciri permasalahan yang akan dirumuskan menjadi kebijakan publik. Dunn menjelaskan beberapa ciri penting dari masalah kebijakan antara lain:

1. Saling Ketergantungan dari masalah kebijakan
Masalah-masalah kebijakan di dalam suatu bidang kadang kadang mempengaruhi kebijakan di dalam bidang lain.
2. Subyektivitas dari masalah kebijakan
Kondisi eksternal yang menimbulkan suatu permasalahan didefinisikan, diklasifikasikan, dijelaskan dan dievaluasi secara selektif.
3. Sifat Buatan dari masalah
Masalah-masalah kebijakan hanya mungkin ketika manusia membuat penilaian mengenai keinginan untuk mengubah beberapa situasi masalah.
4. Dinamika masalah kebijakan
Terdapat banyak solusi untuk suatu masalah sebagaimana terdapat banyak definisi terhadap masalah tersebut. Masalah dan solusi berada dalam perubahan-perubahan yang konstan; dan karenanya masalah tidak secara konstan terpecahkan⁴⁶.

⁴⁵Subarsono. A. G, 2008. *Analisis Kebijakan Publik*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta. Hal 12-13

⁴⁶ Dunn.,Op. Cit Hal 214-215

Melalui uraian konseptual di atas, dapat disimpulkan kebijakan publik merupakan serangkaian tindakan yang dirumus, ditetapkan, diimplementasi, dan dievaluasi oleh pemerintah yang mempunyai tujuan dan sasaran tertentu berkenaan dengan masalah yang dihadapi yang berorientasikan kepada kepentingan masyarakat. Kebijakan publik merupakan suatu fenomena variatif kompleksitas yang melibatkan stakeholders kebijakan atau multiaktor dengan kepentingan pada masing-masing pihak mencermati kebijakan dari perspektifnya pihak-pihak tersebut. Untuk itu pemerintah hadir sebagai organisasi yang memiliki otoritas untuk mengambil keputusan secara tepat dari pilihan-pilihan kebijakan yang berorientasi sebesar mungkin untuk kepentingan kesejahteraan masyarakat.

II. 1. 5. Konsep Representatif (Perwakilan)

Wakil adalah satu pihak yang bertindak untuk nama pihak lain, dan tindakan atas nama tersebut disetujui oleh kedua belah pihak. Kata wakil menjadi lebih abstrak apabila ketika mendapatkan imbuhan per-an, kalau kita melihat penerapannya pada Dewan Perwakilan Rakyat, tampaknya kata perwakilan memiliki makna yang sama meskipun ada perbedaannya. Kesamaannya adalah suatu pihak bertindak atas nama lain, sedangkan perbedaannya adalah perwakilan bersifat jamak atau plural dan ada kesan hubungan antara kedua pihak dan tidak sekuat dalam kata wakil. Perwakilan sering disebut sebagai hubungan antara dua orang atau lebih yakni antara wakil dengan pihak yang terwakil⁴⁷.

⁴⁷Juanda, 2004. *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*. Bandung, Alumni. Hal 96

Sanit mengatakan perwakilan diartikan sebagai hubungan dua pihak wakil dengan terwakil dimana wakil memegang kewenangan untuk melakukan berbagai tindakan yang berkenaan dengan kesepakatan yang yang dibuat dengan terwakil⁴⁸. Sementara itu, Napitupulu menjelaskan perwakilan juga bisa diartikan seseorang atau sekelompok orang yang berwenang mengatakan sikap atau melakukan suatu tindakan yang diperuntukkan bagi atau mengatas namakan pihak lain⁴⁹

Sistem representasi pada zaman sekarang ini merupakan mekanisme sebuah hubungan antara pemerintah sebagai penguasa dan rakyat. Maka hubungan antara penguasan dan rakyat harus harmonis serta harus memiliki tanggungjawab yang penuh terhadap seluruh masyarakat dalam menjalankan roda pemerintahan, guna terciptanya keseimbangan dalam menjalankan roda pemerintahanya⁵⁰. Dengan demikian, mutlak pemerintah sebagai penguasa harus dapat bermitra dengan lembaga perwakilan dan bekerja sama demi lancarnya roda pemerintahan sehingga fungsi pemerintahan dapat tercapai dengan efektif dan efisien.

Terpilihnya seseorang di lembaga perwakilan baik ditingkat pusat maupun ditingkat daerah melalui pengangkatan atau pemilihan umum, otomatis akan menimbulkan hubungan wakil dengan yang diwakilinya. Sehingga menurut Kusnardi dan Bintang hubungan antara wakil dan yang diwakilinya tidak terpeas dari dengan teori-teori sebagai berikut.

- a. Teori Mandat
Siwakil dianggap dapat duduk dilembaga perwakilan karena mendapat mandat dari rakyat sehingga disebut mandataris.
- b. Teori Organ
Teori ini menjelaskan bahwa negara suatu organisme yang mempunyai alat-alat kelengkapan seperti eksekutif, parlemen dan kedaulatan rakyat yang semuanya memiliki suatu fungsi sendiri-sendiri dan saling ketergantungan satu sama lain.

⁴⁸Arbi, Sanit, 1985. *Perwakilan Politik Indonesia*. Jakarta, CV. Rajawali. Hal 1

⁴⁹Paimin, Napitupulu, 2007. *Menuju Pemerintahan Perwakilan*. Jakarta. PT. Alumni. Hal 134

⁵⁰Kantaprawira, Rusadi, Dede Mariana, 2007. *Pelihal Ilmu Politik*. Yogyakarta, Graha Ilmu. Hal 93

c. Teori Sosiologi Rieker

Teori ini menjelaskan bahwa lembaga perwakilan bukan bangunan politis tetapi merupakan bangunan masyarakat. Sipemilih akan memilih wakilnya yang benar-benar ahli dalam bidang kenegaraan dan benar-benar membela kepentingan pemilih sehingga terbentuk lembaga perwakilan dari kepentingan-kepentingan masyarakat.

d. Teori hukum objektif dari Duguit

Menurut teori ini dasar hubungan antara rakyat dan parlemen adalah solidaritas. Wakil rakyat melaksanakan tugas kenegaraanya hanya atas nama rakyat sedangkan rakyat tidak akan bisa melaksanakan tugas-tugas kenegaraan tanpa dukungan wakilnya dalam menentukan wewenang pemerintah⁵¹.

Terlepas dari kedudukan banyak sebagai wali, wakil, utusan yang terpenting adalah adanya tanggungjawab dan komitmen dari dari setiap wakil untuk memperjuangkan kepentingan masyarakat. Menurut Juanda tanggungjawab tersebut mengandung tiga macam kewajiban yaitu:

1. Kewajiban untuk berpartisipasi dalam pembahasan dan pengawasan politik dan kebijaksanaan nasional.
2. Kewajiban untuk menjelaskan kepada warga negara mengenai kegiatan-kegiatan sendiri da kegiatan dewan perwakilan.
3. Kewajiban untuk memberikan bantuan dan nasehat kepada warga negara⁵².

Melalui teori-teori yang dijelaskan oleh para ahli di atas, maka penurut penulis repsentatif (perwakilan) adalah suatu tindakan yang dilakukan oleh seseorang yang bertindak untuk orang lain, namun tindakan tersebut disetujui oleh kedua belah pihak dengan tujuan semata-mata untuk meningkatkan kesejahteraan pihak yang terwakili (masyarakat).

⁵¹Moh. Kusnardi & Bintan R. Saragih, 1995. *Ilmu Negara (Cetakan ke III)*. Jakarta, Gaya Media Pratama. Hal 240

⁵²Juanda., Op. Cit. Hal 99

II. 1. 6. Konsep Pembagian Kekuasaan

Pada prinsipnya, konstitusi atau undang-undang dasar suatu negara antara lain merupakan pencatatan (registrasi) pembagian kekuasaan didalam suatu negara. Pembagian kekuasaan menurut fungsinya menunjukkan perbedaan antara fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang lebih dikenal sebagai Trias Politika⁵³. Pembagian kekuasaan secara horizontal adalah pembagian kekuasaan menurut fungsinya, dan ini ada hubungannya dengan doktrin Trias Politika.

Trias Politika adalah anggapan bahwa kekuasaan negara terdiri atas 3 macam yaitu kekuasaan legislatif atau kekuasaan membuat undang-undang, kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan undang-undang, dan kekuasaan yudikatif atau kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang. Doktrin ini untuk pertama kali di kemukakan oleh Jhon Locke (1632-1704) dan Montesquie (1689-1755).

Filsuf Inggris, Jhon Locke mengemukakan konsep yang ditulisnya ini ke dalam bukunya yang berjudul *Two Treatises on Civil Government* (1690). Dalam bukunya, Jhon Locke mengemukakan bahwa kekuasaan negara dibagi dalam tiga kekuasaan, yaitu kekuasaan legislatif (membuat peraturan dan perundang - undangan), kekuasaan eksekutif (melaksanakan undang-undang sekaligus mengadili), dan kekuasaan federatif (menjaga keamanan negara dalam hubungan dengan negara lain), yang masing – masing terpisah satu sama lain⁵⁴. Budiardjo

⁵³Asshiddiqie, Jimly. 2003. *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*. Makalah. Hal 30

⁵⁴Budihardjo, Miriam., 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik Edisi Revisi*. Jakarta, Gramedia Pustaka Utama. hal 282.

menambahkan trias politika adalah suatu prinsip normatif bahwa kekuasaan-kekuasaan (*function*) ini sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa. Dengan demikian hak-hak asasi warga negara lebih terjamin⁵⁵.

Pertama kali mengenai fungsi-fungsi kekuasaan negara dikenal di Perancis pada abad ke-XVI, pada umumnya diakui lima yaitu:

1. fungsi *diplomacie*
2. fungsi *defencie*
3. fungsi *financie*
4. fungsi *justicie*; dan
5. fungsi *policie*⁵⁶

Pada tahun 1748, Montesquieu mengembangkan lebih lanjut pemikiran John Locke yang ditulis dalam bukunya *L'Esprit des Lois (The Spirit of the Law)*. Alasan Montesquieu mengembangkan konsep Trias Politika didasarkan pada sifat despotis raja-raja Bourbon, ia ingin menyusun suatu sistem pemerintahan dimana warga negaranya merasa lebih terjamin haknya. Montesquieu membagi kekuasaan pemerintahan dalam tiga cabang, yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif. Menurutnya ketiga jenis kekuasaan ini haruslah terpisah satu sama lain, baik mengenai tugas (fungsi) maupun mengenai alat perlengkapan (organ) yang menyelenggarakannya. Kekuasaan legislatif menurutnya adalah kekuasaan untuk membuat undang-undang, kekuasaan eksekutif meliputi penyelenggaraan undang-undang (diutamakan tindakan politik luar negeri),

⁵⁵Ibid. Hal 281-282

⁵⁶Asshiddiqie, Jimly, 2010. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta, Sinar Grafika. Hal 29

sedangkan kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan mengadili atas pelanggaran undang-undang⁵⁷.

Namun, pada kenyataannya sistem pemerintahan yang dijalankan oleh Negara Republik Indonesia tidak secara utuh mengikuti teori *Trias Politica*, tetapi lebih cenderung mengikuti konsep *Distribution of Power*. Pembagian kekuasaan antara legislatif, eksekutif dan yudikatif tersebut terdapat ruang untuk saling bekerja sama baik itu ditingkat pusat maupun ditingkat daerah seperti kerjasama dalam hal penetapan Peraturan Daerah dibahas secara bersama-sama oleh lembaga eksekutif dan legislatif sehingga menimbulkan persepsi bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bukanlah lembaga legislatif di daerah namun lebih cenderung sebagai lembaga eksekutif di daerah.

II. 1. 7. Konsep Pengawasan

Pengawasan merupakan fungsi manajemen yang sangat berkaitan erat dengan pencapaian tujuan organisasi, sehingga pengawasan dalam organisasi apapun menjadi mutlak dilakukan. Pengawasan berasal dari kata awas, berarti antara lain “penjagaan”. Istilah pengawasan dikenal dalam ilmu manajemen dan administrasi yaitu sebagai salah satu unsur dalam kegiatan pengelolaan⁵⁸. Kemudian Terry yang mengatakan bahwa dalam rangka pencapaian tujuan suatu organisasi, termasuk negara sebagai organisasi kekuasaan terbesar seyogyanya menjalankan fungsi-fungsi manajemen yang terdiri dari: perencanaan (planning),

⁵⁷Budihardjo,. Op. Cit. Hal 282-283

⁵⁸Fachruddin, Irfan. 2004. *Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*. Bandung : PT. Alumni Bandung. Hal 44

pengorganisasian (organizing), memberi dorongan (actuating), dan pengawasan (controlling)⁵⁹.

Fungsi pengawasan itu sendiri adalah suatu fungsi dimana tindakan atau proses kegiatan itu dilakukan untuk mengetahui hasil pelaksanaan kesalahan, kegagalan, untuk kemudian dilakukan perbaikan dan menjaga agar pelaksanaan berbeda dengan rencana yang ditetapkan. Namun sebaliknya, sebaik apapun rencana yang telah ditetapkan, juga tetap memerlukan pengawasan. Menurut Julitrasi pengawasan membantu penilaian apakah perencanaan, pengorganisasian, penyusunan personalia, pengarahan dan pengawasan⁶⁰.

perencanaan dan pengawasan mempunyai kaitan yang sangat erat, dan semua fungsi-fungsi dari manajemen mempunyai hubungan yang saling terkait. Pengawasan dapat membantu penilaian apakah perencanaan, pengorganisasian, penyusunan personalia, pengarahan dan pengawasan telah dilaksanakan secara efektif dan fungsi pengawasan itu sendiri harus diawasi⁶¹. Sementara itu, menurut Sukarna fungsi pengawasan adalah proses penentuan apa yang harus dicapai, yaitu standart apa yang sedang dilakukan yaitu pelaksanaan, menilai pelaksanaan dan bila mana perlu melakukan perbaikan-perbaikan sehingga sesuai dengan rencana yaitu selaras dengan standart⁶².

Dari penjelasan beberapa teori dan konsep di atas dapat disimpulkan pengawasan merupakan salah satu fungsi manajemen disamping fungsi-fungsi yang lain. Pengawasan merupakan proses yang dilakukan agar masing-masing

⁵⁹Terry. G.R. 1999. *Prinsip-Prinsip Manajemen*. Jakarta, Bumi Aksara. Hal 15

⁶⁰Julitrasi, Djati, 1988. *Manajemen suatu Pengantar*. Yogyakarta, BPFE. Hal 101

⁶¹Handoko, T. Hani, 1999. *Manajemen edisi 2*. Yogyakarta, BPFE. Hal 360

⁶²Sukarna, 1992. *Dasar-Dasar Manajemen*. Bandung, Mandar Maju. Hal 360

unit dalam organisasi dapat melaksanakan kebijakan sesuai dengan tugas dan fungsinya. Pengawasan dapat dilakukan dengan pemantauan secara berkala terhadap masing-masing unit kerja, dengan adanya dilaksanakannya pengawasan secara intensif kegiatan-kegiatan yang telah ditetapkan melalui perencanaan dapat direalisasikan sebagaimana mestinya, oleh karena itu tujuan dan sasaran sebuah kebijakan dapat tercapai dengan efektif dan efisien. Fungsi perencanaan sangat mempengaruhi kegiatan pengawasan, sedangkan pengawasan yang efektif memberikan umpan balik untuk perencanaan. Dengan demikian perencanaan dan pengawasan mempunyai hubungan yang sangat erat.

II. 1. 8. Fungsi Pengawasan DPRD

Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah di atur oleh pasal 149 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota memiliki fungsi:

4. pembentukan Perda Kabupaten/Kota
5. Anggaran, dan
6. pengawasan⁶³

Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah salah satu yang terpenting adalah melaksanakan fungsi pengawasan. Di dalam proses pemerintahan di daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat melakukan kontrol terhadap eksekutif, agar dalam menjalankan tugasnya eksekutif tidak melakukan penyimpangan-penyimpangan dari garis yang sudah ada. Menurut Sunarto fungsi

⁶³UU 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

pengawasan ini merupakan bentuk tindakan untuk mengawasi tindakan/ kebijakan pemerintah⁶⁴. Dalam hal itu, badan legislatif/ DPRD memiliki hak interpelasi (meminta keterangan) dan hak angket (melakukan penyelidikan).

Pengawasan muncul ketika diimplementasikannya konsep trias politika, berarti di dalam suatu negara terdapat lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif. Dengan adanya ketiga lembaga tersebut maka diikuti dengan fungsi pada masing-masing bidang pemerintahan. Menurut Kelsen dengan adanya fungsi tersebut terdapat suatu pengawasan yang dilakukan oleh aparatur pemerintahan untuk mewujudkan suatu pemerintahan yang baik yang berorientasikan kepada kesejahteraan rakyat⁶⁵.

Salah satu pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah pengawasan terhadap anggaran, pengawasan DPRD terhadap Anggaran Pendapatan Belanja Daerah dijelaskan di dalam pasal 78 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD yang menyakatan tugas dan wewenang DPRD adalah melaksanakan pengawasan terhadap APBD⁶⁶.

Namun, pengawasan yang dilakukan oleh DPRD bukanlah sebagai tindakan penghakiman terhadap pemerintahan daerah, hal sebagaimana yang disampaikan oleh Nurcholis bahwa pengawasan atas pelaksanaan APBD yang dilakukan oleh DPRD pengawasan ini bukanlah pemeriksaan yang memiliki untuk menghukum lembaga eksekutif tetapi pengawasan yang mengarah untuk

⁶⁴Sunarto, 2004. *Paparan Kuliah Sistem politik Indonesia*. UNNES . Hal 38

⁶⁵Hans Kelsen, 2009. *Teori Umum Tentang Tentang Hukum dan Negara*. Bandung, Nusamedia. Hal 382

⁶⁶Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD.

menjamin pencapaian sasaran yang telah ditetapkan oleh Anggaran Pendapatan Belanja Daerah⁶⁷

Pengawasan merupakan tahap integral dengan keseluruhan tahap pada penyusunan dan pelaporan APBD. Pengawasan sangat diperlukan pada setiap tahap bukan hanya pada tahap evaluasi saja. Menurut Mardiasmo pengawasan yang harus dilakukan oleh dewan dimulai pada saat:

1. Penyusunan APBD
2. Pelaksanaan APBD
3. Perubahan APBD, dan
4. Pertanggungjawaban APBD⁶⁸

Untuk dapat melaksanakan pengawasan terhadap APBD anggota Dewan harus memiliki pengetahuan dan pengalaman tentang anggaran mulai pada tahap mekanisme penyusunan anggaran sampai pada tahap pelaksanaan anggaran.

Pengawasan terhadap APBD sangat penting dilakukan agar:

1. Alokasi anggaran sesuai dengan prioritas daerah dan diajukan untuk kesejahteraan masyarakat.
2. Menjaga agar penggunaan APBD ekonomis, efisien dan efektif, dan
3. Menjaga agar pelaksanaan APBD benar-benar dapat dipertanggungjawabkan atau dengan kata-kata lain anggaran dapat dikelola secara transparansi dan akuntabel untuk meminimalkan terjadinya kebocoran⁶⁹.

II. 2. Kerangka Pemikiran

Kerangka pikiran di dalam penelitian ini merupakan konstruksi dasar alur pemikiran yang dijadikan pedoman atau acuan untuk menganalisis data penelitian.

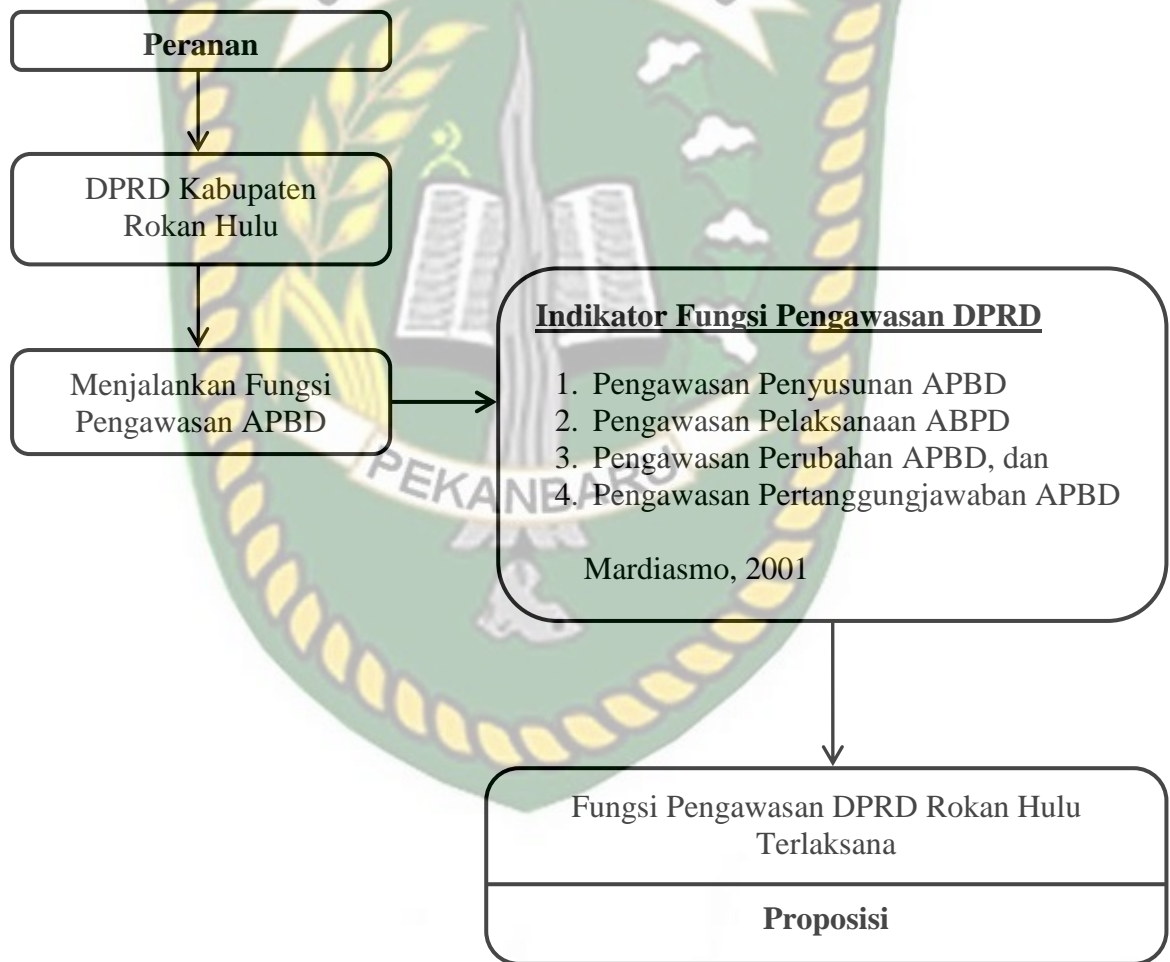
⁶⁷Nurcholis, Hanif, 2007. *Teori dan Praktek Pemerintahan Otonomi Daerah*. Jakarta, Gramedia Widiasarna Indonesia. Hal 208

⁶⁸Mardiasmo, 2001. *Pengawasan, Pengendalian dan Pemeriksaan dan Kinerja Pemerintah Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*. Yogyakarta, Penerbit Andi. Hal 206.

⁶⁹Ibid. 208

Untuk lebih jelasnya mengenai kerangka pikiran penelitian yang berkaitan dengan Peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Rokan Hulu dalam Menjalankan Fungsi Pengawasan akan dipaparkan paradigma atau model penelitian pada gambar berikut ini:

Gambar II. 2. 1. Kerangka Pikiran Penelitian Tentang Peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Rokan Hulu dalam Menjalankan Fungsi Pengawasan



Sumber: Data Olahan Peneliti, 2016

II. 3. Asumsi Dasar Kerangka Pemikiran

Berdasarkan alur kerangka pemikiran yang telah di gambarkan di atas, dapat dilihat di dalam penelitian ini, peneliti berusaha untuk menilai dan menganalisis Peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Rokan Hulu dalam Menjalankan Fungsi Pengawasan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah melalui model pengawasan anggaran Mardiasmo. Menurut Mardiasmo ada 4 indikator untuk menjalankan fungsi anggaran oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sehingga 4 indikator tersebut dijadikan instrument dalam menganalisis penelitian, yaitu pengawasan penyusunan APBD, Pengawasan Pelaksanaan APBD, Pengawasan Perubahan APBD dan Pengawasan Pelaporan APBD.

Ke empat indikator tersebut diterapkan didalam pelaksanaan penelitian dilokasi studi kasus yaitu di Kabupaten Rokan Hulu. Dari hasil tersebut peneliti dapat melihat sejauhmana pelaksanaan peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Rokan Hulu dalam menjalankan fungsi pengawasan anggaran. Sebagai feedback dari pengawasan tersebut peneliti akan merumuskan kesimpulan dan saran yang berkaitan dengan hasil penelitian.

Dalam kesimpulan tersebut peneliti akan menyampaikan hasil pelaksanaan pengawasan anggaran yang dilakukan oleh Dewan Perwaklian Rakyat Daerah Kabupaten Rokan Hulu dan berdasarkan hasil tersebut peneliti merekomendasikan beberapa saran sebagai referensi perbaikan kedepan. Sebelum melakukan penelitian ini peneliti berasumsi bahwa peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Rokan Hulu dalam melaksanakan fungsi pengawasan belum terlaksana.

II. 4. Konsep Operasional Variabel

Ada beberapa konsep operasional variabel yang dioperasionalkan dalam penelitian ini yaitu;

1. Peranan yang dimaksud dalam penelitian ini adalah Peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam menjalankan fungsi pengawasan.
2. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penelitian ini adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Rokan Hulu.
3. Fokus penelitian di dalam penelitian ini adalah pengawasan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Kabupaten Rokan Hulu.
4. Pengawasan adalah suatu proses yang dilakukan seseorang atau sekelompok orang agar masing-masing unit dalam organisasi dapat melaksanakan kebijakan sesuai dengan tugas dan fungsinya.
5. Pengawasan penyusunan APBD adalah pengawasan yang dilakukan oleh Anggota DPRD Kabupaten Rokan Hulu dalam penyusunan APBD.
6. Pengawasan pelaksanaan APBD adalah pengawasan yang dilakukan oleh Anggota DPRD Kabupaten Rokan Hulu pada tahap pelaksanaan APBD Kabupaten Rokan Hulu.
7. Pengawasan Perubahan APBD adalah pengawasan yang dilakukan pada tahap dilakukannya APBD perubahan.
8. Pengawasan Pertanggungjawaban APBD adalah proses pengawasan yang dilakukan oleh anggota DPRD Kabupaten Rokan Hulu pada tahap pertanggungjawaban yang disampaikan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Rokan Hulu.