

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

2.1. Konsep Teori

2.1.1. Konsep Pemerintahan

Sejak Negara Indonesia merdeka, para pendiri bangsa ini telah menyadari benar bahwa demi efisiensi dan efektifitas serta demi mencapai hasil maksimal pengelolaan negara, maka Negara Indonesia perlu dibagi dalam daerah besar dan kecil. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang telah diamandemen, rumusan Pasal 18 ayat (1) dan (2) adalah sebagai berikut : Ayat (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Ayat (2) Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.¹⁸

Pasal 18 tersebut di atas, kemudian diperjelas dan dipertegas lagi dalam penjelasannya yang menyatakan sebagai berikut: Oleh karena negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat *Staat* juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi, dan daerah propinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah itu bersifat otonom (*streek* dan *locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan

¹⁸ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal. 18.

perwakilan daerah oleh karena itu di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.

Rumusan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terlihat jelas bahwa negara Republik Indonesia adalah negara kesatuan dengan sistem desentralistik. Desentralisasi merupakan salah satu sendi susunan organisasi negara yang dapat diterima dan disepakati oleh para pembentuk negara Republik Indonesia. Desentralisasi¹⁹ adalah sebagai penyerahan tugas atau urusan kepada pemerintah tingkat bawah.

Menurut Ndraha, “Pemerintahan adalah organ 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 sesuai dengan tuntutan yang diperintah”.²⁰

Sementara itu konsep pemerintahan menurut Yusri Munaf adalah:

“Pemerintahan dalam paradigma lama memiliki objek material Negara sehingga pemerintahan berorientasi pada kekuasaan, namun dalam paradigma baru pemerintahan dipandang memilikio objek materialnya masyarakat, sehingga pemerintah dimaknai sebagai suatu proses menata kelola kehidupan masyarakat dalam suatu pemerintahan/Negara.”²¹

Pembahasan mengenai pemerintahan akan sangat erat kaitannya dengan peranan pemerintah itu sendiri dalam usahanya untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Menurut Ndraha peranan diartikan sebagai suatu perilaku yang

¹⁹ H.M. Arief Mulyadi, Prinsip-Prinsip Negara Kesatuan dan Desentralisasi Dalam Negara Republik Indonesia, Prestasi Putra Karya, Jakarta, 2010, hal. 43.

²⁰ Ndraha, Taliziduhu.2003. Jakarta, Kybernologi (Ilmu Pemerintaha Baru), Jilid I, Penerbit Rineka Cipta

²¹ Munaf Yusri. 2016. Hukum Administrasi Negara, Penerbit : Marpoyan Tujuh, Pekanbaru, Hal: 47

diharapkan dari atau telah ditetapkan bagi pemerintah selaku administrator disetiap jenjang pemerintahan.²²

Menurut Iver dalam Syafei, pemerintahan adalah sebagai suatu organisasi dari orang-orang yang mempunyai kekuasaan serta bagaimana manusia itu bisa diperintah.²³ Sedangkan pemerintah menurut C.F. Strong dalam Pamudji mendefinisikan pemerintahan sebagai suatu organisasi dalam mana diletakkan hak untuk melaksanakan kekuasaan berdaulat atau tertinggi. Sedangkan pemerintah adalah kekuasaan memerintah suatu negara (daerah negara) atau badan yang tertinggi yang memerintah sesuatu negara (seperti kabinet merupakan suatu pemerintah).²⁴

Pemerintah menurut Suryaningrat adalah “Sekelompok individu yang mempunyai wewenang tertentu untuk melaksanakan kekuasaan. Sedangkan pemerintahan adalah perbuatan atau cara atau urusan pemerintah.²⁵ Menurut Serdarmayanti, pemerintah yang baik dapat dikatakan sebagai pemerintah yang menghormati kedaulatan rakyat, memiliki tugas pokok.²⁶

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia.
2. Memajukan kesejahteraan umum
3. Mencerdaskan kehidupan bangsa
4. Melaksanakan ketertiban dunia, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Pemerintah dalam menyelenggarakan urusan yang menjadi kewenangannya dapat menyelenggarakan sendiri atau melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada instansi vertikal atau kepada Gubernur selaku wakil pemerintah di daerah dalam rangka dekonsentrasi atau menugaskan sebagian urusan pemerintahan tersebut

²² Ndraha Taliziduhu, 1987. Dimensi-dimensi Pemerintahan Desa, Rieneka Cipta, Jakarta, hal:53

²³ Inu Kencana Syafei, 2005. Pengantar Ilmu Pemerintahan, PT. Refika Aditama, Bandung, hal: 22

²⁴ Pamudji, 1992. Kepemimpinan Pemerintahan di Indonesia, Bumi Aksara, Jakarta, hal:23

²⁵ Suryaningrat, 1992. Mengenal Ilmu Pemerintahan, Rieneka Cipta, Jakarta, hal:11

²⁶ Serdarmayanti, 2004. Good Governance (Kepemimpinan yang baik), mandar Maju, Bandung, hal:9

kepada pemerintah daerah dan/atau pemerintah desa berdasarkan asas tugas pembantuan.

Menurut ketentuan Undang-Undang Republik Indonesia No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, urusan pemerintahan dibedakan dalam tiga klasifikasi, yaitu

- (i) Urusan pemerintahan absolut,
- (ii) Urusan pemerintahan konkuren, dan
- (iii) Urusan pemerintahan umum.

Kedudukan dan peranan Pemerintahan atasan menurut Undang-Undang Republik Indonesia No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ini diperkuat, baik Pemerintahan Pusat terhadap Pemerintahan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota, maupun Pemerintahan Daerah Provinsi terhadap Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

Urusan pemerintahan absolut yang dimaksud adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut, Pemerintah Pusat (a) melaksanakan sendiri; atau (b) melimpahkan wewenang kepada Instansi Vertikal yang ada di Daerah atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas Dekonsentrasi. Sedangkan urusan pemerintahan konkuren, ada yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan ada pula yang ditentukan sebagai kewenangan daerah.

Urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah itulah yang menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi

kewenangan daerah terdiri atas (a) Urusan Pemerintahan Wajib dan (b) Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan Pemerintahan konkuren yang bersifat wajib terdiri atas (i) Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan (ii) Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar. Urusan Pemerintahan wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar adalah urusan pemerintahan wajib yang sebagian substansinya merupakan pelayanan pasar, yang meliputi: (a) pendidikan; (b) kesehatan; (c) pekerjaan umum dan penataan ruang; (d) perumahan rakyat dan kawasan permukiman; (e) ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan (f) sosial.

Sedangkan urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi: (a) tenaga kerja; (b) pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; (c) pangan; (d) pertanahan; (e) lingkungan hidup; (f) administrasi kependudukan dan pencatatan sipil; (g) pemberdayaan masyarakat dan Desa; (h) pengendalian penduduk dan keluarga berencana; (i) perhubungan; (j) komunikasi dan informatika; (k) koperasi, usaha kecil, dan menengah; (l) penanaman modal; (m) kepemudaan dan olah raga; (n) statistik; (o) persandian; (p) kebudayaan; (q) perpustakaan; dan (r) kearsipan. Sementara itu, yang termasuk kategori urusan Pemerintahan Pilihan adalah urusan-urusan pemerintahan yang meliputi: (a) kelautan dan perikanan; (b) pariwisata; (c) pertanian; (d) kehutanan; (e) energi dan sumber daya mineral; (f) perdagangan; (g) perindustrian; dan (h) transmigrasi.

Sedangkan yang dimaksud sebagai Urusan pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Dalam Pasal 25 Undang-Undang Republik Indonesia No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, urusan pemerintahan umum meliputi: ²⁷

- a. Pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta pemertahanan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. Pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa;
- c. Pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan lokal, regional, dan nasional;
- d. Penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
- e. Koordinasi pelaksanaan tugas antarinstansi pemerintahan yang ada di wilayah Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f. Pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila; dan
- g. Pelaksanaan semua Urusan Pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan Daerah dan tidak dilaksanakan oleh Instansi Vertikal.

Urusan pemerintahan umum itu dilaksanakan oleh gubernur dan bupati/wali kota di wilayah kerja masing-masing. Untuk melaksanakan urusan pemerintahan umum, gubernur dan bupati/wali kota dibantu oleh Instansi Vertikal. Dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum, gubernur bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri dan bupati/wali kota bertanggung jawab kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Gubernur dan bupati/wali kota dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum dibiayai dari APBN. Bupati/wali kota dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum pada tingkat Kecamatan

²⁷ Undang-Undang Republik Indonesia No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 25

melimpahkan pelaksanaannya kepada Camat. Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan urusan pemerintahan umum diatur dalam peraturan pemerintah.

Tujuan pemberian kewenangan dalam penyelenggaraan otonomi daerah adalah untuk mendorong upaya peningkatan kesejahteraan rakyat, pemerataan dan keadilan, demokratisasi dan penghormatan terhadap budaya lokal serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Atas dasar itu, kepada daerah diberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab sehingga memberi peluang kepada daerah agar leluasa mengatur dan melaksanakan kewenangannya atas prakarsa sendiri sesuai dengan kepentingan masyarakat setempat dan potensi setiap daerah.

2.1.2. Fungsi Pemerintahan

Dalam makna pemerintahan: Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan, seperti yang diungkapkan oleh Ryaas Rasyid berpendapat bahwa ada “*tiga fungsi hakiki pemerintahan*“ yaitu pelayanan (*service*), pemberdayaan (*empowerment*). Dan pembangunan (*development*) dengan tujuan masing-masing.²⁸ Pelayanan akan membuahkan keadilan, pemberdayaan akan mendorong kemandirian, dan pembangunan menciptakan kemakmuran dalam masyarakat.²⁹

Adapun asas-asas umum pemerintahan di Indonesia menurut pendapat adalah sebagai berikut :³⁰ Pemberdayaan merupakan perubahan yang terjadi pada falsafah manajemen yang dapat membantu menciptakan suatu lingkungan dimana setiap

²⁸ Ndraha Taliziduhu 2008. Kybernologi dan Kepamongprajaan, Penerbit Sirao Credentia Center, Banten, hal: 174

²⁹ Rasyid M. Ryaas. 2007. Memaknai Fungsi Pemerintahan, Cetakan VI, Penerbit PT Mutiara Sumber Widya , Jakarta

³⁰ Munaf Yusri. 2016. Hukum Administrasi Negara, Penerbit : Marpoyan Tujuh, Pekanbaru, Hal: 68

individu dapat menggunakan kemampuan dan energinya untuk meraih tujuan organisasi.³¹ Sementara itu Robbin memberikan pengertian pemberdayaan sebagai menempatkan pekerja bertanggungjawab atas apa yang mereka kerjakan.³²

Menurut perspektif Kybernologi, pemerintahan adalah proses perlindungan hak azazi (misalnya hak untuk hidup, perlindungan nyawa manusia) dan pemenuhan kebutuhan dasar manusia (misalnya keadilan, masyarakat dan lingkungannya, oleh negara, dalam hubungan antara pemerintah dengan yang diperintah (adalah sebagai berikut :³³

“Proses pemenuhan kebutuhan dasar tersebut memerlukan alat (*means*), baik yang berbentuk fisik maupun non fisik. Alat tersebut harus diadakan (dibangun/dibeli), maka munculah konsep pembangunan. Sudah barang tentu, pembangunan memerlukan sumberdaya (SDA,SDM dan SDB). Bangunan tidak bermakna jika tidak digunakan . pengguna disebut konsumen (lazim disebut konsumen). Sejauh mana hak azazi konsumen terlindungi amat bergantung pada ketersediaan pelindung disatu pihak, kesempatan dan bargaining position (keberdayaan) konsumen dipihak lain. Jika ia tidak berdaya, maka ia harus diberdayakan. Dari sinilah muncul konsep pemberdayaan (*empowering*). Sejauh mana kebutuhannya terpenuhi amat bergantung pada tersedianya alat dan kemampuan (kondisi keberdayaan) konsumen untuk menggunakan alat yang bersangkutan. Kalau konsumen tidak berdaya, maka konsumen harus diberdayakan. Dari sinilah muncul konsep pemberdayaan dalam arti *enabling*. *Empowering* dilakukan melalui kebijakan, peraturan atau keputusan politik. *Enabling* dilakukan melalui pembangunan, artinya sejak awal pembangunan itu diarahkan untuk memberdayakan masyarakat agar pada suatu saat masyarakat mampu membangun diri sendiri”

Proses reformasi telah membawa paradigma pemerintahan dari *governmet menjadi governance*. Revitalisasi dan reposisi kelembagaan pemerintah daerah telah dilakukan untuk mengawali proses desentralisasi (otonomi daerah) sebagai bagian dari proses menuju *governance*. Untuk mengoptimalkan fungsi pemerintahan,

³¹ Wibowo, 2007, Manajemen Kinerja, Jakarta, Penerbit PT. Raja Grafindo, Jakarta, hal 113

³² Robbin, Stephen, 2003. Organizational Behavior. New Jersey, Prentice Hall, hal 19

³³ Ndraha Taliziduhu.2003. Jakarta, Kybernologi (Ilmu Pemerintaha Baru), Jilid I, Penerbit Rineka Cipta

meliputi: pelayanan, pengaturan dan pemberdayaan diformulasikan pada kebijakan publik serta berorientasi pada kebutuhan masyarakat.³⁴

2.1.3. Konsep Pemerintahan Daerah dan Otonomi Daerah

Pembentukan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 menjadi dasar dari berbagai produk undangundang dan peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur mengenai pemerintah daerah. Siswanto sunarno menjelaskan UndangUndang tersebut antara lain :³⁵

Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957, Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan terakhir Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004.

Tujuan pembentukan daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat disamping sebagai sarana pendidikan politik di tingkat lokal.

Menurut Suhady dalam Riawan Pemerintah (*government*) ditinjau dari pengertiannya adalah *the authoritative direction and administration of the affairs of men/women in a nation state, city, ect.* Dalam bahasa Indonesia sebagai pengarah dan administrasi yang berwenang atas kegiatan masyarakat dalam sebuah Negara, kota dan sebagainya. Pemerintahan dapat juga diartikan *sebagai the governing body of a nation, state, city, etc* yaitu lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan Negara, Negara bagian, atau kota dan sebagainya. Pengertian pemerintah dilihat dari sifatnya yaitu pemerintah dalam arti luas meliputi seluruh

³⁴ Priyono Agung. 2006. Pelayanan Satu Atap Sebagai Strategi Pelayanan Prima Di Era Otonomi Daerah, Jurnal ISSN UNS, Semarang

³⁵ Sunarno, Siswanto, 2008, Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia, Sinar Grafika Offset, Jakarta., Hal:54

kekuasaan yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif. Sedangkan pemerintah dalam arti sempit hanya meliputi cabang kekuasaan eksekutif saja.³⁶

Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah menjelaskan bahwa:³⁷

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Menurut Hidayat Nur Wahid dalam Munaf, dinyatakan adanya pergeseran prinsip pembagian kepada pemisahan kekuasaan yang dianut dalam UUD 1945 telah membawa implikasi pada pergeseran kedudukan dan hubungan tata kerja antar lembaga negara dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, baik dalam kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif.³⁸ Implikasi dari adanya pergeseran ataupun pembagian kekuasaan tersebut sejalan dengan semangat reformasi, maka muncullah konsep Otonomi Daerah.

Sementara itu definisi Otonomi Daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah pada pasal 1 ayat 6 adalah: Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.³⁹

³⁶ Riawan Tjandra, 2009, Peradilan Tata Usaha Negara, Mendorong Terwujudnya Pemerintah yang Bersih dan Berwibawa, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, hal: 197

³⁷ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, Pasal 1 Ayat 2

³⁸ Munaf Yusri. 2014. Konstitusi dan Kelembagaan Negara : Marpoyan Tujuh, Pekanbaru, Hal: 40

³⁹ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah pasal 1 ayat 6

Otonomi Daerah adalah hak penduduk yang tinggal dalam suatu daerah untuk mengatur, mengurus, mengendalikan dan mengembangkan urusannya sendiri dengan menghormati peraturan perundangan yang berlaku.⁴⁰

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.⁴¹

Untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab di daerah secara proporsional dan berkeadilan, jauh dari praktik-praktik korupsi, kolusi, nepotisme serta adanya perimbangan antara keuangan pemerintah pusat dan daerah. Dengan demikian prinsip otonomi daerah adalah sebagai berikut:⁴²

- a. Prinsip Otonomi Luas Yang dimaksud otonomi luas adalah kepala daerah diberikan tugas, wewenang, hak, dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang tidak ditangani oleh pemerintah pusat sehingga isi otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah memiliki banyak ragam dan jenisnya. Di samping itu, daerah diberikan keleluasaan untuk menangani urusan pemerintahan yang diserahkan itu, dalam rangka mewujudkan tujuan dibentuknya suatu daerah, dan tujuan pemberian otonomi daerah itu sendiri

⁴⁰ Hanif Nurcholis, Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah, Grasindo, 2007, Jakarta, Hal: 30

⁴¹ HAW. Widjaja. 2007. Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia. PT Raja Grafindo Persada, Jakarta : hal: 133

⁴² Op Cit Widjaja 2007 hal: 7-8

terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, sesuai dengan potensi dan karakteristik masing-masing daerah.

- b. Prinsip Otonomi Nyata Yang dimaksud prinsip otonomi nyata adalah suatu tugas, wewenang dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh dan berkembang sesuai dengan potensi dan karakteristik daerah masing-masing.
- c. Prinsip Otonomi yang Bertanggungjawab Yang dimaksud dengan prinsip otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan pemberian otonomi yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah, termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.⁴³

Tujuan utama penyelenggaraan otonomi daerah menurut Mardiasmo adalah untuk meningkatkan pelayanan publik dan memajukan perekonomian daerah. Pada dasarnya terkandung tiga misi utama pelaksanaan otonomi daerah yaitu: (1) meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat, (2) menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah, dan (3) memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.⁴⁴

Menurut Deddy S.B. & Dadang Solihin, tujuan peletakan kewenangan dalam penyelenggaraan otonomi daerah adalah peningkatan kesejahteraan rakyat, pemerataan dan keadilan, demokratisasi dan penghormatan terhadap budaya lokal dan memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Dengan demikian pada

⁴³ Abdullah Rozali, 2007, Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung, RajaGrafindo Persada, Jakarta, Hal:5

⁴⁴ Mardiasmo. 2002. Akuntansi Sektor Publik. Andi. Yogyakarta, hal: 46

intinya tujuan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan cara meningkatkan pelayanan publik kepada masyarakat dan memberdayakan masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.⁴⁵

2.1.4. Defenisi Peranan

Peranan menurut Ndraha diartikan sebagai suatu perilaku yang diharapkan dari atau telah ditetapkan bagi pemerintah selaku administrator disetiap jenjang pemerintahan.⁴⁶

Miftah Thoha merumuskan peran sebagai berikut :⁴⁷

“suatu rangkaian perilaku yang teratur yang ditimbulkan karena adanya suatu kantor yang sudah dikenal, oleh karena peran yang dimaksud di sini menyangkut suatu jabatan dan jabatan ini berisikan seperangkat tugas, wewenang, hak, kewajiban dan tanggung jawab yang lazimnya dalam suatu organisasi formil semua ini tersimpul dalam suatu uraian pekerjaan (job discriptions), maka setiap organisasi formil pada umumnya berusaha mengembangkan suatu job discirptions untuk menjelaskan secara lebih terperinci tentang tugas, wewenang, hak dan tanggung jawab kepada masing-masing orang yang telah ditentukan untuk menduduki jabatan tersebut”.

Menurut Soekanto kata peranan mencakup sedikit tiga pengertian antara lain:⁴⁸

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 adalah suatu konsep apa yang dapat dilakukan oleh individu dalam masyarakat sebagai organisasi.
3. Peranan dapat juga dikatakan sebagai perilaku individu yang penting bagi struktur masyarakat sosial.

⁴⁵ Deddy Supriady Bratakusumah & Dadang Solihin. 2004. *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, Hal:32

⁴⁶ Ndraha, Taliziduhu, 1985, *Peranan Administrasi Pemerintahan Desa Dalam Pembangunan*. Penerbit Yayasan Dharma IIP Jakarta,hal 53

⁴⁷ Thoha, Miftah, 1999. *Perilaku Organisasi – Konsep Dasar dan Aplikasinya*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta

⁴⁸ Soekanto, Suryono (1996), *Sosiologi Suatu Pengantar*.: Rajawali. Jakarta hal :269

Istilah peran merupakan terjemahan dari kata “*function*”, “*job*”, atau “*work*”.

Stogdill dalam *Gaya Kepemimpinan – Pendekatan Bakat Situasional* Rustandi menyimpulkan bahwa peran pemimpin menurut teori klasik, meliputi :⁴⁹

- a. Perencanaan
- b. Pengorganisasian
- c. Pengendalian.

Dalam penulisan ini, peneliti akan memaparkan definisi peran dan peranan untuk membedakan kedua istilah ini. Peranan berasal dari kata peran. Peran memiliki makna yaitu seperangkat tingkah yang diharapkan dimiliki oleh yang berkedudukan di masyarakat. Sedangkan peranan adalah bagian dari tugas utama yang harus dilaksanakan.⁵⁰

Menurut Biddle dan Thomas, peran adalah serangkaian rumusan yang membatasi perilaku-perilaku yang diharapkan dari pemegang kedudukan tertentu. Misalnya dalam keluarga, perilaku ibu dalam keluarga diharapkan bisa memberi anjuran, memberi penilaian, memberi sanksi dan lain-lain. Sedangkan peranan adalah suatu konsep perihal apa yang dapat dilakukan individu yang penting bagi struktur sosial masyarakat, peranan meliputi norma-norma yang dikembangkan dengan posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat, peranan dalam arti ini merupakan rangkaian peraturan-peraturan yang membimbing seseorang dalam kehidupan kemasyarakatan.⁵¹ Sehingga di sini akan terlihat bahwa peran adalah apa yang dilekatkan kepada seseorang atau kepada suatu departemen instansi ataupun

⁴⁹ Rustandi, R. Achmad, 1985. *Gaya Kepemimpinan – Pendekatan Bakat Situasional*, PT. Armico, Bandung. Hal:48

⁵⁰ Kamus Besar Bahasa Indonesia

⁵¹ Soejono Soekanto, 1982. *Sosiologi: Suatu Pengantar*. Rajawali Press. Hal: 238.

organisasi, sedangkan peranan mempunyai fungsi yang lebih dalam dan lebih terlibat ke dalam tugas yang diberikan.

A. Peran Koordinasi

Menurut Soewarno Hardiningrat koordinasi adalah usaha penyesuaian bagian-bagian yang berbeda, agar kegiatan dari bagian-bagian itu selesai waktunya, sehingga masing-masing dapat memberikan sumbangan usahanya secara maksimal, agar diperoleh hasil secara keseluruhan.⁵²

Koordinasi merupakan sebuah proses. Proses koordinasi meliputi beberapa langkah. Sebagai proses input, koordinasi adalah saling memberi informasi tentang hal tertentu melalui pola komunikasi. Sumber informasi (*sender*) menyampaikan berita tertentu kepada masyarakat umum atau unit kerja lainnya (*receiver*). Unit kerja yang berkepentingan, bisa langsung menyesuaikan diri dengan informasi tersebut, atau memberikan *feedback* kepada sender atau masyarakat. Masyarakat atau *receiver* bisa memberikan tanggapan balik, dan seterusnya. Koordinasi dalam hubungan ini inherent atau *built-in* didalam fungsi manajemen. Surat undangan, tembusan surat atau copy surat keputusan, laporan kerja lapangan dan salinan peraturan merupakan alat koordinasi yang efektif.⁵³

Komunikasi adalah kunci yang efektif koordinasi. Dalam koordinasi, upaya komunikasi dapat membuka jalan kearah saling pengertian dan komunikasi dapat juga dianggap sebagai mekanisme yang ampuh untuk menciptakan koordinasi.

⁵² Hadiningrat, Soewarno, 2000. Pengantar Ilmu dan Administrasi, Manajemen, PT Gunung Agung, Yogyakarta. Hal:88

⁵³ Ndraha Taliziduhu. 2003., Kybernologi (Ilmu Pemerintahan Baru), Jilid I, Penerbit Rineka Cipta Jakarta, hal 296

Dengan memandang koordinasi sebagai proses manajemen, yang perlu diukur adalah:⁵⁴

1. Informasi, komunikasi dan teknologi informasi.
2. Kesadaran pentingnya koordinasi: koordinasi *built-in* didalam setiap job atau task
3. Kompetensi partisipan, kalender pemerintahan. Peserta forum koordinasi harus pejabat yangberkompeten mengambil keputusan. Untuk menjamin kehadiran pejabat yang demikian, harrus ditetapkan kalender pemerintahan (koordinasi) yang ditaati sepenuhnya dari atas kebawah.
4. Kesepakatan dan komitmen. Kesepakatan dan komitmen harus diagendakan (diprogramkan oleh setiap pihak secara institusional (formal)
5. Penetapan Kesepakatan oleh setiap pihak yang berkoordinasi, yaitu sanksi itu datang dari pihak atasan yang terkait.
6. *Feedback* sebagai masukan – balik kedalam proses koordinasi selanjutnya.

Pengertian koordinasi bisa beraneka ragam, akan tetapi satu sama lain saling melengkapi. Menurut Gitosudarmo “Koordinasi adalah usaha mengharmoniskan atau menserasikan seluruh kegiatan sehingga dapat mencapai tujuan yang diharapkan”.⁵⁵ Sedangkan Nitisemito mengatakan bahwa untuk dapat mengkoordinasikan pelaksanaan kegiatan perlu adanya komunikasi yang baik. Dengan adanya komunikasi yang baik, maka dapat diharapkan perintah/instruksi, saran-saran, informasi dan sebagainya dapat disampaikan secara cepat dan jelas dan dapat diterima oleh penerima komunikasi untuk dapat dilaksanakan dengan baik.⁵⁶

Koordinasi ditujukan untuk memberikan kejelasan dan kepastian akan pekerjaan yang diharapkan dari pihak yang ikut pelaksanaan kegiatan organisasi, apakah dalam perencanaan, pelaksanaan maupun pengawasan ada kejelasan akan tugas atau pekerjaan membawa pada kelancaran aktivitas untuk mencapai tujuan

⁵⁴ Ndraha Taliziduhu. 2003., Kybernologi (Ilmu Pemerintaha Baru), Jilid I, Penerbit Rineka Cipta Jakarta, hal 297

⁵⁵ Indriyo Gitosudarmo dan Agus Mulyono. 2001. Prinsip Dasar Manajemen. Yogyakarta: BPFE hal: 145

⁵⁶ Indriyo Gitosudarmo dan Agus Nitisemito , Alex, 1989, Jakarta, Manajemen Personalia, Penerbit Ghalia Indonesia hal: 101

yang ditetapkan. Dengan demikian menunjukkan bahwa dengan adanya koordinasi adalah ditujukan untuk lebih memberikan kejelasan dan kepastian akan pekerjaan yang diharapkan dari pihak yang ikut dalam pelaksanaan kegiatan organisasi. Sedangkan ciri-ciri koordinasi menurut Handayaniingrat yaitu :⁵⁷

- a) Tanggungjawab koordinasi terletak pada pimpinan, oleh karena itu koordinasi adalah menjadi wewenang dan tanggungjawab pimpinan yang berhasil, karena ia telah melakukan koordinasi dengan baik.
- b) Koordinasi adalah suatu usaha kerjasama. Hal ini disebabkan karena kerjasama merupakan syarat mutlak terselenggaranya koordinasi dengan sebaik-baiknya.
- c) Koordinasi adalah proses yang terus-menerus. Artinya suatu proses yang bersifat kesinambungan dalam rangka tercapainya tujuan organisasi.
- d) Adanya pengaturan usaha kelompok secara teratur. Hal disebabkan karena koordinasi adalah konsep yang diterapkan didalam kelompok, bukan terhadap usaha individu, tetapi sejumlah individu yang bekerja sama didalam kelompok untuk mencapai tujuan bersama.
- e) Konsep Kesatuan Tindakan.
Kesatuan tindakan adalah inti pada koordinasi. Hal ini berarti bahwa pimpinan harus mengatur usaha-usaha / tindakan-tindakan daripada setiap kegiatan individu yang bekerja sama. Didalam kelompok untuk mencapai tujuan bersama.
- f) Tujuan koordinasi adalah tujuan bersama.

Metode dan teknik koordinasi menurut Hayadiningrat yang dapat dipakai dalam melakukan kegiatan koordinasi dapat dibagi atas:

- a. Koordinasi melalui kewenangan
- b. Koordinasi melalui konsensus
- c. Koordinasi melalui pedoman kerja
- d. Koordinasi melalui suatu form
- e. Koordinasi melalui konferensi⁵⁸

Sejalan dengan apa yang dikatakan dimuka, untuk mengatasi masalah-masalah dalam koordinasi, berbagai usaha, perlu dilakukan yang secara garis besar dapat dikelompokkan dalam berbagai bentuk, seperti:

⁵⁷ Handayaniingrat, Soewarno. 1991. Jakarta, Pengantar Studi Ilmu Komunikasi dan Manajemen. Penerbit Gunung Agung hal: 118

⁵⁸ Handayaniingrat, Soewarno. 1991. Jakarta, Pengantar Studi Ilmu Komunikasi dan Manajemen. Penerbit Gunung Agung hal : 128

- a. Mengadakan penegasan dan penjelasan mengenai tugas/fungsi wewenang dan tanggungjawab dari masing-masing pejabat/satuan organisasi yang bersangkutan.
- b. Menyelesaikan masalah-masalah yang mengakibatkan koordinasi kurang baik seperti sistem prosedur kerja yang berbelit-belit, kurangnya kemampuan pimpinan dalam melaksanakan koordinasi dan sebagainya.
- c. Mengadakan pertemuan-pertemuan staf sebagai forum untuk tukar menukar informasi, pendapat, pandangan dan untuk menyatukan persepsi bahasa dan tindakan dalam menghadapi masalah-masalah bersama.⁵⁹

Dengan demikian tanpa koordinasi, unit-unit bagian-bagian atau bidang-bidang fungsional dalam organisasi akan kehilangan pandangan tentang peran mereka dalam organisasi yang bersangkutan, mereka akan mengejar kepentingannya masing-masing tanpa menghiraukan apakah akan mengorbankan tujuan yang lebih besar yaitu tujuan organisasi. Sedangkan tujuan koordinasi adalah :⁶⁰

- a. Untuk mengarahkan dan menyatukan semua tindakan serta pemikiran kearah tercapainya sasaran.
- b. Untuk menjuruskan keterampilan spesialis kearah sasaran.
- c. Untuk menghindari kekosongan dan tumpang tindih pekerjaan.
- d. Untuk menghindari kekacauan dan penyimpangan tugas sasaran.
- e. Untuk menghindari tindakan *overloapping* dari sasaran.

Dari pengertian di atas secara implisit dapatlah dikatakan bahwa koordinasi dalam suatu organisasi merupakan kegiatan pengawasan supaya semua tugas dan pekerjaan terintegrasi kepada sasaran yang diinginkan.

Koordinasi mempunyai arti yang sangat penting dalam setiap proses penyelenggaraan Pemerintahan, termasuk didalamnya Administrasi Pemerintahan. Pemerintah pada hakikatnya merupakan suatu organisasi yang sangat besar dengan berbagai unsur didalamnya. Oleh karenanya aparatur Pemerintah sebagai bagian yang tak terpisahkan, harus memiliki kesatuan gerak dan langkah dalam segala

⁵⁹ Handayani, Soewarno. 1991. Jakarta, Pengantar Studi Ilmu Komunikasi dan Manajemen. Penerbit Gunung Agung hal: 130

⁶⁰ Hasibuan, Malayu. SP. 2009. Manajemen Sumber Daya Manusia, Bumi Aksara Jakarta hal: 88

aspek, sehingga dengan adanya koordinasi yang baik antara unsur aparatur Pemerintah, diharapkan pencapaian tujuan secara keseluruhan akan dapat diraih secara berdaya guna dan berhasil guna.

Dari beberapa rumusan teori di atas, maka koordinasi merupakan hal yang mutlak harus diselenggarakan dalam usaha kerja sama, tanpa koordinasi maka masing-masing unit akan berjalan dengan sendiri menuju kearah titik temu. Jadi pelaksanaan koordinasi dapat ditingkatkan sehingga dapat meningkatkan penyelenggaraan pemeritahan.

B. Peran Pembinaan

Menurut Miftah Thoha, Pembinaan adalah suatu tindakan, proses, hasil atau pernyataan menjadi lebih baik.⁶¹ Dalam hal ini menunjukkan adanya kemajuan, peningkatan, perubahan, evolusi atas berbagai kemungkinan, berkembang atau peningkatan atas sesuatu. Pembinaan selain menekankan aspek rasionalitas dan teknikal, juga sangat memberikan perhatian pada hubungan kemanusiaan dan kebutuhan sosialnya.

Menurut Widjaja mengatakan bahwa pembinaan adalah suatu proses pengembangan yang mencakup urutan-urutan pengertian di awali dengan mendirikan, menumbuhkan, memelihara pertumbuhan tersebut yang di sertai 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

⁶¹ Thoha, Miftah, 2003. Pembinaan Organisasi, Raja Grafindo Persada, Jakarta. Hal :9

pekerjaan secara berdaya guna dan berhasil guna untuk mencapai tujuan dengan semaksimal mungkin.⁶²

Selain itu menurut disebutkan bahwa 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.⁶³

Selanjutnya menurut Nawawi pembinaan dilakukan dengan memberikan contoh-contoh yang baik kepada bawahannya tentang bagaimana berbuat dan melaksanakan tugas-tugas yang sesuai dengan pekerjaannya, sehingga tugas tersebut dikerjakan dengan baik sesuai dengan yang diharapkan.⁶⁴

Menurut Nawawi pembinaan dilakukan dengan :

1. Memberikan, menjelaskan dan memperbaiki perintah agar pegawai melakukan kegiatan bekerja dengan menggunakan metode atau cara bekerja dan sarana yang tepat.
2. Memberi petunjuk tentang pelaksanaan suatu prosedur, penggunaan metode, penggunaan alat, menyusun rencana kerja melakukan pencatatan dan pelaporan sesuai dengan beban kerja masing-masing dan berdasarkan kebijakan yang telah ditetapkan.
3. Melaksanakan pembinaan personil dengan memberikan kesempatan meningkatkan pengetahuan, keterampilan, keahlian, kesejahteraan pemberian motivasi, instrinsik dan ekstrinsik, pembinaan disiplin, moral dan semangat kerja, peningkatan tanggungjawab dan lain-lain. Misalnya memberikan kesempatan mengikuti kursus-kursus, penataran (in-service training), pendidikan dan latihan, memberikan penghargaan pujian dan lain-lain.
4. Memberikan kesempatan ikut berpartisipasi dengan menyumbangkan tenaga dan pikiran berdasarkan kreatifitas dan inisiatif masing-masing, baik mengenai struktur organisasi, kebijakan, prosedur, kerja, perencanaan, pencatatan dan

⁶² Widjaja, A.W, 2001. Pemerintahan Desa dan Administrasi Desa, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal:24

⁶³ Efendi, Mahrizal, 2003. Pembinaan Ekonomi dan budaya Indonesia, Penerbit PN Balai Pustaka, Jakarta. Hal : 24

⁶⁴ Nawawi Hadari, 1995. Pengawasan Melekat Dilingkungan Aparatur Pemerintah, Erlangga, Jakarta, Hal: 60

pelaporan serta upaya-upaya pembinaan personil, maupun dalam mewujudkan inovasi dalam menggunakan metode dan guna meningkatkan produktifitas dari segi kualitas dan kuantitas.

5. Memberikan koreksi terhadap personil yang keliru atau menyimpang dari ketentuan-ketentuan yang berlaku, agar timbul kesadaran dari dalam dirinya sendiri motivasi dan usaha untukmemperbaikinya secara tidak dipaksa. Koreksi dimaksud untuk meningkatkan prestasi, yang memungkinkan perkembangan karir masing-masing dimasa depan.⁶⁵

C. Peran Pengawasan

Pengawasan merupakan prosedur analisis kebijakan yang digunakan untuk memberikan informasi tentang sebab dan akibat dari kebijakan publik. Karena memungkinkan analisis mendiskripsikan hubungan antara operasi program kebijakan dan hasilnya, maka pengawasan merupakan sumber informasi utama tentang implementasi kebijakan.⁶⁶ Dalam bahasa yang sederhana, pengawasan dilakukan untuk mengetahui sudah sampai dimana rencana dilaksanakan, bagaimana tindak lanjut keputusan yang telah di ambil, adakah kemajuan dalam pelaksanaan program, bila ada kemacetan sampai dimana macetnya dan apa sebabnya, apakah target sudah dicapai dan sebagainya.⁶⁷

Pengawasan sebagai usaha atau tindakan untuk mengetahui sejauh mana pelaksanaan tugas dilaksanakan menurut ketentuan dan sasaran yang hendak dicapai. Pengawasan adalah usaha untuk mengetahui kondisi dari kegiatan yang sedang dilakukan apakah telah mencapai sasaran yang ditentukan.⁶⁸

Dari pengertian ini nampak bahwa pengawasan dititik beratkan kepada tindakan evaluasi serta koreksi terhadap hasil yang telah dicapai, dengan maksud agar hasil tersebut sesuai dengan rencana. Dengan demikian tindakan pengawasan ini

⁶⁵ Op-cit hal 111

⁶⁶ Dunn William N: 2000. Pengantar Analisis kebijakan Publik (terj) UGM Press hal: 509

⁶⁷ Ero Ha. Roshidy. 1984. Organisasi dan Manajemen,penerbit Alumni Bandung hal: 126

⁶⁸ Gitosudarmo, Indriyo, 1986. Prinsip Dasar Manajemen. BPFE, Yogyakarta hal: 101

tidak dilakukan terhadap suatu proses kegiatan yang sedang berjalan, akan tetapi justru pada akhir suatu kegiatan, setelah kegiatan tersebut menghasilkan sesuatu.

Situmorang dan Juhir mengemukakan bahwa pengawasan mempunyai berbagai fungsi pokok diantaranya:⁶⁹

- a. Mencegah terjadinya penyimpangan atau kesalahan.
- b. Untuk memperbaiki berbagai penyimpangan atau kesalahan yang terjadi.
- c. Untuk mendinamiskan perusahaan serta segenap kegiatan manajemen lainnya.
- d. Untuk mempertebal rasa tanggung jawab.

Tujuan pengawasan menurut Indriyo dan Mulyono adalah:⁷⁰

“Untuk mengetahui sampai seberapa jauhkah tingkat pencapaian atau tingkat penyelesaian dari kegiatan itu dalam rangka mencapai tujuan yang telah ditentukan. Disamping hal tersebut, pengawasan juga berusaha untuk mengetahui dan menghindarkan kemungkinan kesalahan dikemudian hari dan mencari upaya-upaya untuk mencegahnya”.

Berdasarkan pendapat-pendapat di atas dapat disimpulkan bahwa kegiatan pengawasan yang dijalankan oleh setiap organisasi bertujuan untuk mengatur semua kegiatan berlangsung sesuai rencana untuk menemukan kesalahan-kesalahan untuk dibetulkan serta mencegah adanya pengulangan.

D. Peran Pengendalian

Teori manajemen menyatakan bahwa manajemen memiliki beberapa fungsi. Pakar manajemen Schermerhorn dalam bukunya *Management* membagi fungsi manajemen dengan pendekatan *Planning, Organizing, Actuating, dan Controlling* (POAC). Ia mendefinisikan istilah manajemen: “*Management is the process of*

⁶⁹ Situmorang, Victor M dan Juhir, Jusuf. 2000. *Aspek Hukum Pengawasan Melekat*. Jakarta: Rineka Cipta hal: 21

⁷⁰ Indriyo Gitosudarmo dan Agus Nitisemito , Alex, 1989, Jakarta, *Manajemen Personalia*, Penerbit Ghalia Indonesia hal: 193

planning, organizing, leading and controlling the use of resources to accomplish performance goals”⁷¹

Definisi di atas dapat diterjemahkan manajemen adalah proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengendalian penggunaan sumber daya untuk mencapai tujuan/sasaran kinerja.

Fungsi *controlling* berperan untuk mendeteksi potensi adanya deviasi atau kelemahan yang terjadi sebagai umpan balik bagi manajemen dari suatu kegiatan yang dimulai dari tahap perencanaan hingga tahap pelaksanaannya. Hal-hal yang dicakup dalam fungsi *controlling* ini meliputi penciptaan standar atau kriteria, perbandingan hasil monitoring dengan standar, pelaksanaan perbaikan atas deviasi atau penyimpangan, pemodifikasian dan penyesuaian metode pengendalian dari kaca mata hasil pengendalian dan perubahan kondisi, serta pengkomunikasian revisi dan penyesuaiannya ke seluruh proses manajemen dengan harapan deviasi atau kelemahan yang pernah terjadi tidak terulang kembali.

2.1.5. Peran Pemerintah

Dalam makna pemerintahan: Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan, seperti yang diungkapkan oleh Ryaas Rasyid berpendapat bahwa ada “*tiga fungsi hakiki pemerintahan*” yaitu pelayanan (*service*), pemberdayaan (*empowerment*). Dan pembangunan (*development*) dengan tujuan masing-masing.⁷² Pelayanan akan

⁷¹ Schermerhorn, 2005. Management, John Wiley and Sons, Inc., 8th edition

⁷² Ndraha Taliziduhu 2008. Kybernologi dan Kepamongprajaan, Penerbit Sirao Credentia Center, Banten, hal: 174

membuahkan keadilan, pemberdayaan akan mendorong kemandirian, dan pembangunan menciptakan kemakmuran dalam masyarakat.⁷³

Pemberdayaan merupakan perubahan yang terjadi pada falsafah manajemen yang dapat membantu menciptakan suatu lingkungan dimana setiap individu dapat menggunakan kemampuan dan energinya untuk meraih tujuan organisasi.⁷⁴ Sementara itu Robbin memberikan pengertian pemberdayaan sebagai menempatkan pekerja bertanggungjawab atas apa yang mereka kerjakan.⁷⁵

Menurut perspektif Kybernologi, pemerintahan adalah proses perlindungan hak azazi (misalnya hak untuk hidup, perlindungan nyawa manusia) dan pemenuhan kebutuhan dasar manusia (misalnya keadilan, masyarakat dan lingkungannya, oleh negara, dalam hubungan antara pemerintah dengan yang diperintah (adalah sebagai berikut :⁷⁶

“Proses pemenuhan kebutuhan dasar tersebut memerlukan alat (means), baik yang berbentuk fisik maupun non fisik. Alat tersebut harus diadakan (dibangun/dibeli), maka munculah konsep pembangunan. Sudah barang tentu, pembangunan memerlukan sumberdaya (SDA,SDM dan SDB). Bangunan tidak bermakna jika tidak digunakan . pengguna disebut konsumen (lazim disebut konsumen). Sejauh mana hak azazi konsumen terlindungi amat bergantung pada ketersediaan pelindung disatu pihak, kesempatan dan bargaining position (keberdayaan) konsumen dipihak lain. Jika ia tidak berdaya, maka ia harus diberdayakan. Dari sinilah muncul konsep pemberdayaan (*empowering*). Sejauh mana kebutuhannya terpenuhi amat bergantung pada tersedianya alat dan kemampuan (kondisi keberdayaan) konsumen untuk menggunakan alat yang bersangkutan. Kalau konsumen tidak berdaya, maka konsumen harus diberdayakan. Dari sinilah muncul konsep pemberdayaan dalam arti enabling. Empowering dilakukan melalui kebijakan, peraturan atau keputusan politik. Enabling dilakukan melalui pembangunan,

⁷³ Rasyid M. Ryaas. 2007. Memaknai Fungsi Pemerintahan, Cetakan VI, Penerbit PT Mutiara Sumber Widya , Jakarta

⁷⁴ Wibowo, 2007, Manajemen Kinerja, Jakarta, Penerbit PT. Raja Grafindo, Jakarta, hal 113

⁷⁵ Robbin, Stephen, 2003. Organizational Behavior. New Jersey, Prentice Hall, hal 19

⁷⁶ Ndraha Taliziduhu.2003. Jakarta, Kybernologi (Ilmu Pemerintaha Baru), Jilid I, Penerbit Rineka Cipta

artinya sejak awal pembangunan itu diarahkan untuk memberdayakan masyarakat agar pada suatu saat masyarakat mampu membangun diri sendiri”

Proses reformasi telah membawa paradigma pemerintahan dari *governmet menjadi governance*. Revitalisasi dan reposisi kelembagaan pemerintah daerah telah dilakukan untuk mengawali proses desentralisasi (otonomi daerah) sebagai bagian dari proses menuju *governance*. Untuk mengoptimalkan fungsi pemerintahan, meliputi: pelayanan, pengaturan dan pemberdayaan diformulasikan pada kebijakan publik serta berorientasi pada kebutuhan masyarakat.⁷⁷

Hubungan konseptual antara pemerintahan, pembangunan dan pemberdayaan menurut Ndraha antara lain adalah:

“Pemerintah adalah proses perlindungan hak azazi dan pemenuhan kebutuhan dasar manusia. Proses pemenuhan kebutuhan dasar tersebut memerlukan alat (*means*), baik berbentuk fisik maupun non fisik. Alat tersebut harus diadakan/disediakan oleh pemerintah sehingga muncul konsep pembangunan. Sementara itu pembangunan memerlukan sumberdaya (SDM, SDA, SDB). Penggunaan sumberdaya tersebut disebut konsumen (masyarakat) Jika masyarakat tersebut tidak berdaya, maka muncullah konsep pemberdayaan dalam arti *empowering*. *Empowering* dilakukan melalui kebijakan, peraturan atau keputusan politik. *Enabling* dilakukan melalui pembangunan, yang artinya sejak awal pembangunan tersebut diarahkan memberdayakan masyarakat agar suatu saat masyarakat tersebut mampu membangun diri sendiri.”⁷⁸

2.1.6. Peran Kecamatan

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diubah menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah telah membawa berbagai perubahan baru dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, terutama dalam hal praktik-praktik

⁷⁷ Priyono Agung. 2006. Pelayanan Satu Atap Sebagai Strategi Pelayanan Prima Di Era Otonomi Daerah, Jurnal ISSN UNS, Semarang

⁷⁸ Maksum, Irfan Ridwan. 2007. Birokrasi Patrimonial di Kabupaten dan Kota. Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi, Bisnis & Birokrasi, Vol. 15, No. 2 (Mei).

pemerintahan. Salah satu perubahan tersebut menyangkut kedudukan, tugas, fungsi, dan kewenangan kecamatan. Perubahan tersebut mengubah bentuk organisasi, pembiayaan, pengisian personel, pemenuhan kebutuhan logistik, serta akuntabilitasnya, baik secara langsung maupun tidak langsung. Dengan demikian, unsur Muspika yang selama ini berperan besar dalam menengahi dan mengatasi konflik yang terjadi di masyarakat tidak lagi diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 yang diterbitkan pemerintah. Perubahan tersebut diawali dengan perubahan definisi mengenai kecamatan itu sendiri. Pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, kecamatan didefinisikan sebagai wilayah administratif pemerintahan dalam rangka dekonsentrasi. Definisi ini bermakna bahwa kecamatan adalah lingkungan kerja perangkat pemerintah pusat yang menyelenggarakan pelaksanaan tugas pemerintahan umum di daerah.⁷⁹ Sementara itu, pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 kecamatan didefinisikan sebagai wilayah kerja Camat yang merupakan perangkat daerah kabupaten dan kota. Perubahan definisi ini menjadikan kecamatan yang awalnya merupakan salah satu wilayah administrasi pemerintahan selain pemerintahan Nasional, Provinsi, Kabupaten atau Kotamadya, dan kota administratif menjadi wilayah kerja dari perangkat daerah. Perubahan ini juga telah mengubah Kecamatan yang awalnya merupakan wilayah kekuasaan berubah menjadi wilayah pelayanan.

Dalam dimensi historis dan dinamikanya, kelembagaan kecamatan mengalami perubahan yang secara multilinear sejajar dengan perubahan sosial yang terjadi dalam masyarakat, khususnya perubahan pada tata pemerintahan daerah. Perspektif

⁷⁹ Maksum, Irfan Ridwan. 2007. Birokrasi Patrimonial di Kabupaten dan Kota. *Jurnal Ilmu Administrasi dan Organisasi, Bisnis & Birokrasi*, Vol. 15, No. 2 (Mei).

sosiologi memandang perubahan kelembagaan tersebut sebagai suatu proses pelembagaan atau pembaruan kelembagaan sosial. Kebanyakan aksi masyarakat atas perubahan kelembagaan terjadi secara spontan, bukan sebagai rencana yang disadari.

Dalam konteks reformasi di Indonesia perubahan tersebut erat kaitannya dengan perubahan tata pemerintahan daerah, mulai dari peraturan perundangan masa kolonial, UU Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, hingga Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Perubahan pada aspek regulasi tersebut dimaknai sebagai perubahan tatanan sistem norma dan nilai serta proses pembentuk pola perilaku aktor dan masyarakat yang secara bersama-sama diikuti dengan perubahan proses pengorganisasian Kecamatan sehingga membentuk badan atau organisasi Kecamatan yang sesuai dengan perubahan pada aspek regulasi tersebut di atas.

2.1.7. Peran Camat Dalam Penyelenggaraan Tugas Umum Pemerintahan

Pengaturan tentang kecamatan sedikit banyak mengalami perubahan bahkan penguatan oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah . Hal ini bisa dimengerti karena kendali pengaturan negara akan lebih efektif dan efisien dengan cara terhubungnya simpul-simpul kecamatan dalam perspektif pengendalian pembangunan, pemerintahan dan kemasyarakatan dalam makro kosmos Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah khususnya pada Pasal 224 Ayat 1 dijelaskan bahwa :⁸⁰

Pasal 224 Ayat 1:

⁸⁰ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 224 Ayat 1

Kecamatan dipimpin oleh seorang kepala kecamatan yang disebut camat yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati/wali kota melalui sekretaris Daerah.

Adapun tugas Camat sebagai seorang Kepala Kecamatan adalah sebagai berikut:⁸¹

Pasal 225

(2) Camat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 224 ayat (1) mempunyai tugas:

- a. Menyelenggarakan urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 ayat (6);
- b. Mengoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat;
- c. Mengoordinasikan upaya penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum;
- d. Mengoordinasikan penerapan dan penegakan Perda dan Perkada;
- e. Mengoordinasikan pemeliharaan prasarana dan sarana pelayanan umum;
- f. Mengoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan yang dilakukan oleh Perangkat Daerah di Kecamatan;
- g. Membina dan mengawasi penyelenggaraan kegiatan Desa dan/atau kelurahan;
- h. Melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota yang tidak dilaksanakan oleh unit kerja Perangkat Daerah kabupaten/kota yang ada di Kecamatan; dan
- i. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Camat juga menyelenggarakan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan umum tersebut meliputi :⁸²

- a. Pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta pemertahanan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. Pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa;
- c. Pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas kemandirian lokal, regional, dan nasional;
- d. Penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
- e. Koordinasi pelaksanaan tugas antar instansi pemerintahan yang ada di wilayah Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota untuk menyelesaikan

⁸¹ Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 225 Ayat 1

⁸² Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah khususnya pada Pasal 25 Ayat 1

permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

- f. Pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila; dan
- g. Pelaksanaan semua Urusan Pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan Daerah dan tidak dilaksanakan oleh Instansi Vertikal.

Pelaksanaan peranan Camat dalam penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2008 Tentang Kecamatan dalam pasal 15 ayat 1 sebagai berikut:⁸³

Pasal 15

(1) Camat menyelenggarakan tugas umum pemerintahan yang meliputi:

- a. Mengoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat;
- b. Mengoordinasikan upaya penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum;
- c. Mengoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan;
- d. Mengoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum;
- e. Mengoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan;
- f. Membina penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan; dan
- g. Melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintahan desa atau kelurahan.

Pasal 17 Tugas Camat dalam mengoordinasikan upaya penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (1) huruf b, meliputi: a. melakukan koordinasi dengan kepolisian Negara Republik Indonesia dan/atau Tentara Nasional Indonesia mengenai program dan kegiatan penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum di wilayah kecamatan; b. melakukan koordinasi dengan pemuka agama yang berada di wilayah kerja kecamatan untuk mewujudkan ketenteraman dan ketertiban umum masyarakat di

⁸³ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2008 Tentang Kecamatan Pasal 15 ayat 1

wilayah kecamatan; dan c. melaporkan pelaksanaan pembinaan ketenteraman dan ketertiban kepada bupati/walikota.

2.2. Ulasan Karya

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan oleh Ricky Suawah Tahun 2014 yang berjudul Peran Camat Dalam Pelaksanaan Pembangunan di Kecamatan Tikala Kota Manado diketahui bahwa pembangunan yang sudah di rencanakan di tingkat kecamatan oleh aparat Pemerintah kecamatan sering tidak berjalan sebagaimana di harapkan. Keikutsertaan semua pihak dalam pembangunan daerah di kecamatan sangatlah menentukan pula, oleh karena bagaimanapun pula potensi daerah yang dimiliki jika aparat pelaksanaan kurang memahami keterpaduan pembangunan, dengan sendirinya tujuan pembangunan kecamatan juga tidak akan tercapai sebagaimana yang diharapkan. Kecamatan merupakan bagian dari pemerintahan daerah yang membawahkan beberapa kelurahan dan dikepalai oleh seorang Camat, mempunyai tugas pokok yaitu sebagai pelaksana teknik kewilayahan yang mempunyai wilayah kerja tertentu dan juga mempunyai fungsi.⁸⁴

Sementara itu hasil penelitian yang dilakukan oleh Roby Mulyadi Tahun 2015 dengan judul Peran Camat Dalam Mengkoordinasikan Ketentraman dan Ketertiban Umum di Kecamatan Kampar Kabupaten Kampar diketahui bahwa Peran camat kampar dalam mengkoordinasikan keamanan dan ketertiban umum berdasarkan tugas umum camat terkait di wilayah kecamatan kampar. Permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah Kecamatan Kampar khususnya camat yaitu kenakalan

⁸⁴ Richy Suawah, 2014, Peran Camat Dalam Pelaksanaan Pembangunan di Kecamatan Tikala Kota Manado, Tesis, Manado

remaja. Kenakalan remaja di kecamatan menjadi suatu masalah yang paling besar dihadapi oleh camat kampar dalam hal keamanan, seperti yang telah dibahas dipembahasan bahwa narkoba dan berbagai masalah lainnya ini berujung pada remaja. Selanjutnya faktor-faktor yang mempengaruhi kurang optimalnya kinerja camat dalam mengoordinasikan penyelenggaraan keamanan dan ketertiban umum ini dapat diidentifikasi menjadi dua yaitu tidak adanya wewenang camat dalam membuat sanksi untuk setiap pelanggaran yang terjadi. Dan juga kendala juga didapatkan oleh camat tidak setiap kepala desa menghadiri rapat koordinasi yang dilakukan oleh camat. Dengan melihat permasalahanpermasalah yang terdapat di kecamatan kampar khususnya dalam bidang keamanan dan ketertiban umum yang semakin menjadi-jadi serta melihat faktor-faktor yang menjadi kurang optimalnya kinerja camat, maka penulis menyatakan bahwa kurang optimalnya peran camat dalam mengoordinasikan penyelenggraan keamanan dan ketertiban umum di kecamatan kampar.⁸⁵

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Tahta Kharisma Fajryan Tahun 2014 dengan judul Upaya Peningkatan Partisipasi Masyarakat di Kelurahan Sumber Rejo Kecamatan Kemiling Bandar Lampung Dalam Pelaksanaan Sistem Keamanan Lingkungan diketahui bahwa : upaya untuk mewujudkan ketertiban dan keamanan di masyarakat, tidak dapat hanya dengan mengandalkan aparat saja. Selain jumlah aparat yang terbatas, juga cakupan tugas yang harus diemban aparat sangat banyak. Untuk itu peran serta masyarakat sangat dibutuhkan guna membantu kelancaran

⁸⁵ Robi Mulyadi. 2015. Peran Camat Dalam Mengkoordinasikan Ketentraman dan Ketertiban Umum di Kecamatan Kampar Kabupaten Kampar, Jurusan Ilmu Pemerintahan – Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Riau. Pekanbaru

tugas-tugas aparat di lapangan. Melalui tokoh-tokoh masyarakat yang berkaitan langsung dengan masyarakat, tugas dan fungsi aparat dapat dioptimalkan.⁸⁶

2.3. Kerangka Pemikiran

Gambar 2.1.
Kerangka Pikiran Peranan Camat Dalam Penyelenggaraan Tugas Umum Pemerintahan di Kecamatan Tandun Kabupaten Rokan Hulu



Sumber : Modifikasi Penelitian Tahun 2016

⁸⁶ Tahta Kharisma Fajryan. 2014. Upaya Peningkatan Partisipasi Masyarakat di Kelurahan Sumber Rejo Kecamatan Kemiling Bandar Lampung Dalam Pelaksanaan Sistem Keamanan Lingkungan .Jurnal Sociologie, Vol. 1, No. 2: Sosiologi FISIP Universitas Lampung

2.4. Konsep Operasional dan Operasional Variabel

2.4.1. Konsep Operasional

Konsep operasional merupakan batasan penelitian terhadap faktor atau variabel yang digunakan ada dalam objek penelitian. Jadi untuk lebih memudahkan dalam menganalisa serta memperjelas arah penelitian ini, maka penulis merasa perlu membatasi dan mengoperasionalkan konsep-konsep yang digunakan sehingga nantinya memberikan suatu kebenaran. Adapun yang dijadikan sebagai konsep dalam penelitian ini adalah Peranan.

Menurut Ndraha, Peranan diartikan sebagai suatu perilaku yang diharapkan dari atau telah ditetapkan bagi pemerintah selaku administrator disetiap jenjang pemerintahan.⁸⁷

Variabel utama dalam penelitian ini adalah Pelaksanaan Peran Camat dalam peyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum di wilayah Kecamatan Tandun Kabupaten Rokan Hulu, pelaksanaan peran Camat melalui Seksi ketenteraman dan ketertiban umum sesuai dengan Peraturan Bupati Rokan Hulu Nomor 78 Tahun 2011 Tentang Uraian Tugas dan Tata Kerja Jabatan Struktural Pada Kecamatan Pasal 10 Ayat 2 antara lain adalah

- a. Koordinasi
- b. Pembinaan
- c. Pelayanan
- d. Penertiban

⁸⁷ Ndraha, Taliziduhu, 1985, Peranan Administrasi Pemerintahan Desa Dalam Pembangunan. Penerbit Yayasan Dharma IIP Jakarta, hal 53

2.4.2. Operasional Variabel

Adapun operasional variable dalam penelitian ini dapat dilihat pada tabel dibawah ini sebagai berikut:

Tabel 2.1. Operasionalisasi Variabel

Konsep	Variabel	Indikator Variabel	Item Penilaian
Peranan Menurut Ndraha diartikan sebagai suatu perilaku yang diharapkan dari atau telah ditetapkan bagi pemerintah selaku administrator disetiap jenjang pemerintahan. ⁸⁸	Peranan Camat dalam peyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum	1. Koordinasi	a. Koordinasi dengan Kepolisian/TNI b. Koordinasi dengan Tokoh Masyarakat dan Pemuka Agama c. Koordinasi dengan SKPD terkait
		2. Pembinaan	a. Ketentraman dan Ketertiban b. Organisasi Sosial Politik c. Organisasi Kemasyarakatan d. Pembinaan Linmas
		3. Pelayanan	a. Keamanan masyarakat b. Ketertiban masyarakat
		4. Penertiban	a. Pasar Desa b. Izin Usaha masyarakat c. Izin Mendirikan Bangunan (IMB) d. Penyakit masyarakat (Pekat)

Sumber : Olahan Peneliti Tahun 2016

⁸⁸ Ndraha, Taliziduhu, 1985, Peranan Administrasi Pemerintahan Desa Dalam Pembangunan. Penerbit Yayasan Dharma IIP Jakarta, hal 53