



# Tata kelolah Otonomi berujung **Good Government**



**Muhammad Nur Yamin**

**UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA**

**NOMOR 28 TAHUN 2014**

**TENTANG HAK CIPTA**

**PASAL 113**

**KETENTUAN PIDANA**

- (1) Setiap orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp. 100.000.000,00 (seratus juta rupiah).
- (2) Setiap orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- (3) Setiap orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- (4) Setiap orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp. 4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah)

**TATA KELOLAH OTONOMI  
BERUJUNG GOOD GOVERNMENT**

**Muhammad Nur Yamin**

**Global Research and Consulting Institute (Global-RCI)**



**Muhammad Nur Yamin**

**Tata Kelolah Otonomi Berujung Good Government -- Oleh**

Muhammad Nur Yamin -- cetakan I -- Makassar: Global RCI, 2020

x + 310 hal.; 15,5 x 23 cm

**ISBN: 978-602-5920-87-5**

---

● **TATA KELOLAH OTONOMI BERUJUNG GOOD GOVERNMENT**

**Dr. Muhammad Nur Yamin, M.Si.**

---

- Diterbitkan Oleh

**Global Research and Consulting Institute (Global-RCI)**

Anggota IKAPI : No. 020/SSL/2018

Kompleks Perumahan BTN Saumata Indah blok B/12 Lt.3

Jl. Mustofa Dg. Bunga, Romang polong, Gowa, Sulawesi Selatan, Indonesia.

92113

---

- Hak Cipta Dilindungi Undang-undang  
Dilarang mengutip atau memperbanyak dalam bentuk apa pun tanpa izin dari Penerbit

---

- Cetakan I: 2020

---



# KATA PENGANTAR

**K**arena Rakhmat Tuhan Yang Mahaesa, Allah yang Maha Pengasih dan Maha Penyayang, sehingga buku yang berjudul “Tata Kelolah Otonomi berujung Good Government” dapat diwujudkan.

Buku ini, sebagai salah satu buku refensi yang awalnya merupakan sebagian makalah yang disajikan dalam sejumlah seminar dan artikel di jurnal, kemudian dihimpun dalam bentuk pemenuhan buku referensi dengan judul “Tata Kelolah Otonomi berujung Good Government” dapat diwujudkan. yang berisikan: konsep dan teori administrasi pemerintahan daerah, sistem dan dasar pemerintahan daerah, organisasi pemerintahan daerah, manajemen pemerintahan daerah, komunikasi administrasi pemerintahan daerah, kepegawaian pemeritah daerah, pengelolaan keuangan pemerintah daerah. penulis merancang dengan menawarkan berbagai kajian berdasarkan perkembangan otonomi daerah di Indonesia

Kehadiran buku ini, berkat jasa para penulis terdahulu sebagaimana yang tercantum dalam daftar pustaka dengan ide-ide kreatifnya dan rekan sejawat dosen yang telah meneteskan ilmunya kepada kami, dan tak kalah pentingnya

yaitu penerbit. Untuk itu semoga buku ini bermanfaat dan menjadi amal jariah disisiNya.

Dalam penulisan buku ini, banyak mendapat bantuan baik moril maupun materil, secara langsung maupun tidak langsung dari berbagai pihak di antaranya Rektor Universitas Negeri Makassar (UNM), Dekan Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Makassar (FIS-UNM), Ketua Jurusan Ilmu Administrasi Atas bantuan dan kerja samanya diucapkan terima kasih.

Disadari sepenuhnya bahwa buku ini hadir tanpa kekurangan. Oleh sebab itu, untuk kesempurnaannya diharapkan kepada para pembaca dapat menyampaikan saran positif konstruktif. Akhirnya, diharapkan semoga penyajian yang sederhana ini cukup bermanfaat. Aamiin.

Makassar, Oktober 2020

**Muhammad Nur Yamin**



# DAFTAR ISI

**HALAMAN SAMPUL** ~ iii

**KATA PENGANTAR** ~ v

**DAFTAR ISI** ~ vii

## **BAB I PENDAHULUAN**

- A. Konsep Administrasi ~ 1
- B. Konsep Pemerintahan ~ 14
- C. Pemerintahan Daerah ~ 21
- D. Pengertian Administrasi Pemerintahan Daerah ~ 27
- E. Unsur Administrasi Pemerintahan Daerah ~ 32

## **BAB II KONSEP PENYELENGGARAAN ADMINISTRASI PEMERINTAHAN DAERAH**

- A. Pengertian Sistem dan Pemerintahan Daerah ~ 35
- B. Sistem Pemerintahan Negara dan Daerah ~ 38
- C. Berbagai Bentuk Negara, Bentuk Pemerintahan dan Sistem Pemerintahan ~ 43
- D. Hak dan Kewajiban Pemerintah Daerah ~ 54
- E. Dasar dan Tugas Pokok Pemerintahan Daerah ~ 55
- F. Hubungan Pemerintahan Pusat dan Daerah ~ 58

## **BAB III SISTEM PENYELENGGARAAN PEMERINTAH DAERAH**

- A. Asas-asas Pemerintahan ~ 67
- B. Pembentukan Peraturan Perundang-undangan ~ 85
- C. Bentuk dan Susunan Pemerintahan Daerah ~ 90
- D. Prinsip Kedaulatan Rakyat sebagai Dasar Pelaksanaan Otonomi Daerah ~ 99

#### **BAB IV ORGANISASI PEMERINTAHAN DAERAH**

- A. Konsep dan Teori Organisasi ~ 105
- B. Organisasi Pemerintahan ~ 119
- C. Organisasi Pemerintahan Daerah ~ 125
- D. Etika Organisasi Pemerintahan ~ 136

#### **BAB V MANAJEMEN PEMERINTAHAN DAERAH**

- A. Konsep dan Teori Manajemen ~ 157
- B. Fungsi dan Tugas Pemerintah sebagai Manajer ~ 165
- C. Penyelenggaraan Tata Pemerintahan yang Baik (Good Governance) ~ 170
- D. Manajemen Pemerintahan dan Aplikasinya pada Pemerintahan Daerah ~ 180

#### **BAB VI KOMUNIKASI PEMERINTAHAN DAERAH**

- A. Konsep dan Teori Komunikasi ~ 203
- B. Berbagai Pedoman dalam Berkomunikasi ~ 213
- C. Strategi Berkomunikasi yang Efektif ~ 215
- D. Tata Laksana Komunikasi Pemerintah Daerah ~ 222

#### **BAB VII KEPEGAWAIAN PEMERINTAH DAERAH**

- A. Konsep Kepegawaian ~ 231
- B. Pembinaan Kepegawaian ~ 241
- C. Cuti dan Peraturan Disiplin ASN ~ 255

#### **BAB VIII PENGELOLAAN KEUANGAN PEMERINTAH DAERAH**

- A. Pengelolaan Keuangan Daerah ~ 269
  - B. Prinsip-prinsip Tata Kelolah Keuangan Daerah ~ 278,
  - C. Pengorganisasian Keuangan Daerah ~ 280
  - D. Penganggaran Keuangan Daerah ~ 282
  - E. Pendapatan dan Belanja Daerah ~ 285
  - F. Pemeriksaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah ~ 293
- PENUTUP ~ 297
- DAFTAR PUSTAKA ~ 305
- SEKILAS TENTANG PENULIS ~ 309





# DAFTAR GAMBAR

- Gambar 2.1 Sistem Pemerintahan ~ 37
- Gambar 2.2 Sistem Pemerintahan Daerah ~ 43
- Gambar 2.3 Bentuk Negara dan Bentuk Pemerintah ~ 49
- Gambar 3.1 Pembagian Urusan Pemerintahan Provinsi dan  
Kabupaten/Kota ~ 75
- Gambar 4.1 Organisasi sebagai Sistem Terbuka ~ 111
- Gambar 4.2 Berbagai Kemungkinan Karakteristik Struktur  
Organisasi ~ 115
- Gambar 4.3 Piramidal Organisasional Pemerintah Secara  
Umum ~ 120
- Gambar 5.1 Tiga Pilar Kepemerintahan yang Baik ~ 172
- Gambar 6.1 Model Proses Komunikasi dari Muhyadi ~ 111
- Gambar 6.2 Model Proses Komunikasi dari Milton ~ 206
- Gambar 6.3 Jaringan Kerja Komunikasi ~ 212
- Gambar 8.1 Siklus Anggaran ~ 272



# DAFTAR TABEL

Gambar 3.1 Bentuk-bentuk Desentralisasi ~ 79

Gambar 5.1 Empat belas Prinsip Manajemen dari Fayol ~ 162

Gambar 7.1 Susunan Pangkat dan Golongan ASN ~ 248

# PEFIDAHULUAFI

*Pendahuluan, terurai tentang konsep administrasi, konsep dan teori pemerintahan, konsep pemerintahan daerah, administrasi pemerintahan daerah, serta unsur administrasi pemerintahan daerah*

## A. KONSEP ADMINISTRASI

### 1. Rasional

**S**etiap orang di dalam hidupnya pasti mempunyai kebutuhan/tujuan. Mereka mempunyai kebutuhan untuk tempat tinggal, makan, pakaian dan lain-lain yang biasa dikenal dengan istilah kebutuhan-kebutuhan primer atau kebutuhan pokok. Kalau kebutuhan ini tidak terpenuhi, maka di dalam hidup seseorang akan mengalami kesulitan atau mungkin sama sekali tidak bisa hidup. Misalnya seorang bisa hidup karena bisa memperoleh makanan yang menjadi kebutuhan akan makan.

Di samping orang mempunyai kebutuhan pokok, juga kebutuhan untuk memperlancar usahanya dalam mendapatkan kebutuhan pokoknya itu, seperti: sepeda, motor, mobil dan kendaraan lainnya. Tidak hanya itu, sebagai manusia ia membutuhkan hiburan-hiburan seperti radio, televisi, atau nonton film, dan sebagainya. Kedua kebutuhan yang disebutkan terakhir ini disebut

kebutuhan sekunder yaitu kebutuhan yang tidak berlaku mutlak untuk dipenuhinya.

Untuk dapat memenuhi kebutuhan primer atau kebutuhan sekunder, orang harus mengusahakan dengan perbuatan-perbuatan yang nyata, baik berusaha seorang diri maupun secara bekerja sama dengan orang lain. Kebutuhan yang dirasakan seseorang disebut kebutuhan ideal. Bila kebutuhan diusahakan dengan perbuatan nyata, maka kebutuhan itu menjelma menjadi tujuan.

Kebutuhan kecil bisa saja dikerjakan oleh sendirian tanpa bantuan orang lain seperti menyapu lantai, memasak nasi, menyiram bunga dan sebagainya. Akan tetapi, kalau kebutuhannya meluas seperti butuh pulpen, ingin angkat barang berat, sedang ia sendiri tidak dapat membuat pulpen dan mengangkat barang tersebut. terpaksa ia membeli di toko atau minta bantuan dari orang lain. Dalam hal ini orang itu telah mengadakan kerja sama dengan orang lain untuk memenuhi kebutuhannya.

Maslow ahli psikologi humanistik dalam bukunya "Motivation and Personality" menggolongkan kebutuhan berdasarkan kekuatan potensi sebagai berikut:

- a. Physical needs: Kebutuhan fisik sehari-hari (sandang, pangan, dan tempat berlindung)
- b. Safety needs: Kebutuhan keamanan (keamanan jiwa, harta, baik dalam organisasi maupun di luar organisasi)
- c. Social needs: Kebutuhan disukai dan menyukai, kebutuhan bermasyarakat atau berkelompok
- d. Esteem needs: Kebutuhan untuk memperoleh penghormatan atau penghargaan.
- e. Self actualization needs: Kebutuhan untuk mengembangkan kapasitas, mental para bawahan dengan semaksimal-maksimalnya.

Jadi, jelaslah bahwa di dalam kehidupan manusia membutuhkan banyak kebutuhan. Dalam memenuhi kebutuhannya, kemampuan manusia sangat terbatas. Atau, dengan kata lain orang harus melaksanakan suatu proses usaha kerja sama untuk mencapai tujuannya. Proses usaha kerja sama inilah yang

disebut dengan “administrasi”. Dalam masyarakat moder, semakin penting tujuan yang ingin dicapai seseorang harus baik dan tepat. Oleh karena itu, betapa pentingnya fungsi administrasi untuk mencapai tujuan tersebut.

Dapat dibayangkan suatu masyarakat modern yang kebutuhannya serba rumit, jika tanpa administrasi akan sia-sia segala pelaksanaan kegiatannya dan akan sukar pula mencapai tujuan-tujuannya. Sehubungan dengan itulah Hutabarat (1984: 2) mengatakan bahwa pada hakikatnya manusia itu adalah juga mahluk beradministrasi atau homo administrativus.

Selanjutnya, dikemukakan bahwa fungsi administrasi penting dalam suatu negara yang telah maju, Sedangkan bagi negara yang sedang berkembang, administrasi akan memberi sumbangan. pengalaman di bidang apa pun telah mengajarkan kepada setiap negara, bahwa masalah kemajuan negara bukanlah dititikberatkan hanya pada modal yang cukup, sumber-sumber alam dan kekayaan bumi yang berlimpah-limpah, tenaga kerja manusia yang berlebih-lebihan, melainkan juga pada fungsi administrasi. Administrasi merupakan modal yang sangat berharga bagi negara-negara tersebut untuk melaksanakan tugas dalam mencapai tujuannya. Apalagi asas utama atau prinsip fundamental dari suatu administrasi adalah daya guna kerja (efficiency). Ini berarti, bahwa manusia ingin mencapai suatu hasil secara maksimum atau terbaik, dalam mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Di samping administrasi penting bagi negara, administrasi juga penting bagi badan-badan atau organisasi-organisasi, perusahaan dan perindustrian, badan-badan sosial atau yayasan, perkoperasian, baik yang berskala besar maupun kecil. Juga bagi lembaga-lembaga seperti lembaga pendidikan, lembaga peradilan, lembaga pemasyarakatan. Bahkan pembrontak dan orang matipun membutuhkan administrasi.

Dengan singkat dapat dikatakan bahwa di mana ada terdapat kegiatan-kegiatan dari orang-orang yang bekerja sama untuk mencapai suatu tujuan bersama, maka di sanalah terdapat administrasi. Administrasi sebagai kunci untuk pengabdian

kekuasaan, keefektifan dan keefisienan kerja sehingga diperoleh manfaat kerja sama keorganisasian yang maksimal

## 2. Istilah Administrasi

Istilah "administrasi" diserap dari kata Inggris "administration" yang berasal dari kata Latin "ad + ministrare" suatu kata kerja yang berarti melayani, membantu, mengatur, menguruskan, dan memenuhi, kemudian disebutkan dengan kata "administro." Dari kata itulah terjadi kata benda "administratio" dan kata sifat "administrativus" yang kemudian masuk ke dalam bahasa Inggris menjadi kata "administration" selanjutnya diindonesiakan menjadi kata "administrasi".

Belum ada kata sepakat dari para ahli mengenai apa sebenarnya administrasi itu. Akan dijumpai dalam berbagai buku, rumusan-rumusan yang berbeda tentang administrasi, ada yang mengartikan dalam arti yang luas, juga ada yang mengartikan dalam arti yang sempit. Administrasi dalam arti luas dirumuskan sebagai seluruh proses kerja sama dua orang atau lebih dalam mencapai tujuan bersama. Karena kerja sama dua orang atau lebih merupakan aspek organisasi yang dan kegiatan mengendalikan orang-orang tersebut sehingga terjalin kerja sama dalam mencapai tujuan merupakan aspek manajemen. Dengan demikian, administrasi dalam arti luas mencakup pembahasan mengenai organisasi dan manajemen, sehingga organisasi dan manajemen merupakan bagian atau unsur dari administrasi. Administrasi lebih luas dari manajemen. sedangkan manajemen merupakan inti dari administrasi, dan organisasi sebagai wadah dari administrasi.

Apabila diamati perkembangan administrasi dan manajemen, kelihatannya hanya istilah yang berbeda karena dalam mempelajari keduanya susah dipisahkan. Hal ini dapat dimaklumi karena administrasi lahir dan berkembang dengan mendapat pengaruh dari ilmu politik (public policy) dan dilaksanakan sesuai dengan tata cara yang telah ditetapkan di dalam peraturan perundang-undangan. Sebaliknya manajemen banyak dipengaruhi oleh ekonomi perusahaan yang membahas bagaimana seharusnya sumber-sumber ekonomi dikelola sehingga diperoleh efisiensi yang

tinggi. Sebagai dampak dari pandangan ini tidak sedikit tulisan yang menyamakan pengertian administrasi dengan manajemen. Sebagai contoh buku yang berjudul "Personnel administration" sama dengan "Personnel management" keduanya membahas masalah kepegawaian. "Pengantar Administrasi/Manajemen" menyamakan arti tugas atau peranan administrator dengan tugas dan peranan manajer, fungsi administrasi sama dengan fungsi manajemen, yaitu memimpin organisasi dan bagian-bagiannya (unit-unit kerja) Sehubungan dengan itu, dalam Westra (2002: 24) mengemukakan bahwa Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa Indonesia (PPBI) Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Republik Indonesia, pada tahun 1978 dalam rangkaian kegiatan penentuan pembakuan istilah-istilah antara Malaysia dan Indonesia, telah menyelenggarakan dan mengkoordinasikan pertemuan di Kuala Lumpur dan Jakarta yang menghasilkan beberapa kesepakatan. Salah satu kesepakatan yang dicapai antara kedua delegasi yang mewakili masing-masing negara adalah tentang klasifikasi pengertian Ilmu Administrasi yang disamakan dengan Ilmu Manajemen, yang oleh karenanya ditulis dengan garis miring "Administrasi/Manajemen". Pariaata Westra yang mewakili Indonesia menulisnya dalam bahasa Malaysiannya, yaitu: "Pengurusan/Pentadbiran".

Administrasi dalam arti yang sempit, The Liang Gie,(1972: 20) yaitu bersumber dari istilah Belanda "administratie" berarti: "elke stelselmatige ordening in schriftelijke vas tlegging van gegevens, samengesteld met het doel een overzicht van deze gegevens te verkrijge in hun geheel en hun onderling verband" (Setiap penyusunan keterangan-keterangan secara sistematis dan pencatatannya secara tertulis dengan maksud untuk memperoleh suatu ikhtisar mengenai keterangan-keterangan itu dalam keseluruhannya dan dalam hubungannya satu sama lain). Pengertian dalam arti sempit ini, pada hakikatnya sama seperti pengertian "tatausaha" (tata untuk usaha), yaitu pekerjaan tulis menulis, catat-mencatat pelbagai keterangan. Hal ini kurang tepat dalam penggunaan istilah administrasi seperti yang tercantum

pada nama Lembaga Administrasi Negara, Balai Penelitian dan Pengembangan Administrasi.

Jadi, dalam penggunaan istilah administrasi di sini terjadi kebingungan, dan agaknya kebingungan ini bersumber pada istilah *administratie* (bahasa Belanda) tersebut di atas. Ditambah dengan istilah manajemen misalnya di Amerika Serikat yang mengembangkan ilmu administrasi ini dengan pesat pun istilah "administration" dan "management" oleh penulis-penulis di negara tersebut dipakai silih berganti tanpa perbedaan seperti pada perkataan "personnal administration" dan "personnal management" atau "finacial administration" dan "finacial management"

Untuk mencegah kekacauan dalam pengertian selanjutnya, maka ditekankan bahwa yang dimaksud dengan administrasi di sini adalah administrasi dalam arti yang luas yaitu segenap rangkaian kegiatan penyelenggaraan usaha kerjasama sekelompok orang atau manusia untuk mencapai tujuan tertentu. Sebaiknya apabila yang dimaksud adalah aktivitas tulis-menulis, seyogyanya diganti saja dengan istilah "tatausaha". Selanjutnya aktivitas menggerakkan sekelompok orang serta mengarahkan atau mengelola segenap fasilitas kerja sehingga tujuan benar-benar dapat tercapai adalah "manajemen". Kedua istilah ini, (tatausaha dan manajemen) merupakan bagian atau unsur dari administrasi.

Selain itu, di dalam mempraktikkan administrasi dengan melakukan cara berpikir secara tertentu yang disebut "berpikir secara administratif" (*administratif thinking*), yaitu: berpikir secara pengendalian dan penyelenggaraan organisasi, berpikir secara pengaturan, dan pengendalian penyelenggaraan kerja sama. Kemudian, orang yang mengurus organisasi secara menyeluruh dengan menduduki jabatan puncak (*top manager*) disebut "administrator" pada jabatan staf(pembantu) disebut "administer". Apabila kita ingin memberi penamaan bagi seorang yang mencapai tingkat eksper di dalam bidang ilmu administrasi, nama yang tepat menurut Atmosudirdjo (1986: 14) "administratist" (pakar administrasi). Seperti halnya dengan penamaan orang yang sudah tinggi keahlian dan keserjanaannya dalam ilmu ekonomi disebut



"ekonomist" atau "ekonom" (pakar perekonomian), dan seorang sarjana dan ahli (ilmu) hukum yang tinggi tingkatannya dinamakan "Yurist"

Banyak istilah berkaitan dengan administrasi, yaitu: "administer" = pelayan administrasi, "administratie" = kegiatan catat-mencatat/tata usaha, administratif = secara atau bersangkutan paut dengan administrasi, administratist = pakar dibidang administrasi, dan "administrator" = top manajer (manajer puncak) dalam suatu organisasi,

### 3. Definisi Administrasi dari Beberapa Ahli

Untuk memperoleh pengertian administrasi lebih jelas, disajikan beberapa definisi administrasi dari pakar, sebagai berikut:

- a. Ordway Tead dalam bukunya yang berjudul *The Art of Administration* (1951: 3) sebagai berikut: "Administration is conceived as the necessary activities of those individuals (executives) in an organization who are charged with ordering, forwarding and facilitating the associated efforts of a group of individuals brought together to realize certain defined purposes"
- b. Pfiffner (1953: 1) "Administration may be defined as the organization and direction of human and material resources to achieve desired ends" (Administrasi dapat dirumuskan sebagai pengorganisasian dan penjurusan dari sumber-sumber manusia dan bahan untuk mencapai tujuan-tujuan yang diinginkan)
- c. White, (1955: 1) "Administration is a process common to all group effort public or private, civil or military, large scale or small scale" (Administrasi adalah suatu proses yang biasanya terdapat pada semua usaha kelompok, baik usaha pemerintah, maupun swasta, sipil atau militer baik secara besar-besaran maupun secara kecil-kecilan)
- d. Simon, (1956) "Administration can be defined as the activities of group, cooperating to accomplish common goals" (administrasi dapat didefinisikan sebagai

kegiatan kelompok orang-orang yang melakukan kerjasama untuk mencapai tujuan bersama).

- e. The Liang Gie (1965: 9) “Administrasi adalah segenap proses penyelenggaraan dalam setiap usaha kerjasama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan tertentu.” Definisi ini mendapat perubahan (1972: 37) yaitu proses penyelenggaraan diganti dengan rangkaian penataan. Kemudian lebih disempurnakan (1977: 13) yaitu: administrasi adalah segenap rangkaian kegiatan penataan terhadap pekerjaan pokok yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam kerjasama mencapai tujuan tertentu.
- f. Waldo (1971: 20) “Administrasi adalah suatu bentuk daya upaya manusia yang kooperatif yang mempunyai tingkat rasionaliteit yang tinggi.”
- g. Abdurachman (1971: 11) “administrasi adalah: penyelenggaraan kegiatan-kegiatan untuk mencapai tujuan-tujuan pokok dari masyarakat dan anggota-anggotanya.
- h. Atmosudirdjo (1975: 51) “Administrasi adalah pengendalian dan penggerakan dari suatu organisasi sedemikian rupa sehingga organisasi itu menjadi hidup dan bergerak menuju ke tercapainya segala sesuatu yang telah ditetapkan oleh administrator, yaitu Kepala organisasi.
- i. Siagian (1985: 3) “Administrasi adalah keseluruhan proses kerjasama antara dua orang manusia atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.”

Kesembilan pakar administrasi tersebut di atas, memberi rumusan pengertian administrasi yang berbeda-beda, namun jika dikaji lebih jauh terdapat segi kesamaan sebagai berikut:

- a. administrasi itu merupakan suatu proses yaitu rangkaian kegiatan atau kejadian,
- b. dalam proses itu terdapat usaha kerja sama atau proses itu diselenggarakan dalam rangka usaha kerja sama

- c. usaha kerja sama tersebut diselenggarakan untuk mencapai tujuan tertentu

Dalam pada itu, Simbolon (2004: 17) mengemukakan ciri-ciri administrasi digolongkan sebagai berikut:

- a. Adanya kelompok manusia, kelompok yang terdiri atas dua orang atau lebih b
- b. Adanya kerja sama dari kelompok tersebut
- c. Adanya kegiatan/proses/usaha (aktivitas)
- d. Adanya kepemimpinan, bimbingan/pengarahan, dan pengawasan
- e. Adanya tujuan yang hendak dicapai yang ditentukan sebelumnya.

Berdasarkan pengertian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa suatu usaha kerjasama dapat disebut administrasi kalau memiliki tiga faktor, yaitu:

- a. usaha tersebut dilakukan oleh sekelompok orang secara rasional,
- b. usaha tersebut dilakukan guna tercapainya tujuan tertentu,
- c. dalam usaha tersebut berlangsung dalam suatu kerja sama antara para anggotanya.

Singkatnya, faktor administrasi adalah "sekelompok orang, tujuan tertentu, dan kerjasama". Faktor adalah suatu unsur yang merupakan hal yang ikut menyebabkan atau mempengaruhi terjadinya sesuatu hasil atau keadaan. Pengertian faktor agak lebih luas dari unsur karena suatu kumpulan faktor senantiasa merupakan kebulatan, dalam hal ini administrasi. Jadi, sesuatu usaha dapat disebut administrasi, apabila ada sekelompok orang, ada tujuan tertentu, dan ada usaha kerjasama.

Suatu usaha dari satu orang meskipun merupakan suatu proses tidak dapat disebut administrasi. Misalnya: seorang petani yang mencangkul tanah sawahnya sendirian, kemudian menaburi benih padi. Selanjutnya setelah benih padi menjadi bibit yang kurang lebih 25 cm tingginya, lalu dipindahkan sendirian dengan mencabut, kemudian menanam pada lahan sawahnya yang luas hingga berbuah. Setelah menguning dipanen sendiri oleh petani

tersebut, yang akhirnya menjadi gabah dan beras. Kegiatan semacam ini bukanlah administrasi.

Juga apabila kerja sama tersebut diselenggarakan oleh beratus-ratus lebah yang maksudnya hendak mendirikan masyarakat adil dan makmur menurut pengertian lebah, kegiatan-kegiatan yang sedemikian ini pun tidak dapat digolongkan sebagai kegiatan administrasi, karena diselenggarakan oleh sekelompok binatang bukan manusia.

Demikian pula orang-orang yang kebetulan lewat dijalan dan turut ambil bagian dalam mengejar dan menghajar pencopet atau burung yang kebetulan tertangkap, bukan pula administrasi karena tidak ada tujuan sama sekali bagi orang-orang yang kebetulan lewat dijalan itu untuk menghajar pencopet atau burung

Dengan sekelompok orang berarti bahwa rangkaian perbuatan itu dilakukan lebih dari satu orang. Jadi, tidak ada administrasi yang dikerjakan oleh sendirian orang.

Selanjutnya, sebagai simpulan pengertian administrasi adalah:

segenap rangkaian kegiatan penataan usaha kerjasama sekelompok orang untuk mencapai tujuan tertentu.

Rangkaian kegiatan penataan itu, terbentang diantara saat ditentukannya tujuan yang ingin dicapai sampai detik terpenuhinya tujuan itu. Wujud rangkaian kegiatan penataan tersebut berupa pekerjaan-pekerjaan yang bermaksud melancarkan atau menunjang tercapainya tujuan dari usaha bersama yang bersangkutan. Kegiatan ini, meliputi: mengatur, memimpin, mengurus, mengendalikan, menyusun, dan perbuatan-perbuatan sejenis itu terhadap pekerjaan. Pekerjaan-pekerjaan yang dilakukan masing-masing orang bagi tercapainya tujuan, tidaklah tunggal melainkan terdiri dari banyak kegiatan. Selain kegiatan pokok terlihat pula adanya unsur umum yaitu unsur yang terdapat dalam kerjasama apa pun tujuan dan corak kerjasama itu. Unsur umum yang terdapat di dalam rangkaian kegiatan penataan yang dinamakan administrasi dapat diperinci sebanyak delapan macam yang merupakan sub konsep (unsur) administrasi, yaitu:

organisasi, manajemen, komunikasi, kepegawaian, keuangan, perbekalan, ketatausahaan, dan hubungan masyarakat.

Administrasi adalah rangkaian kegiatan penataan usaha kerjasama sekelompok orang untuk mencapai tujuan tertentu. Dengan tercapainya tujuan yang ingin dicapai akan terbentuk tujuan baru yang ingin dicapai lagi secara berkesinambungan. Jadi, administrasi ada awal tetapi akhir tidak diketahui. Administrasi berlangsung terus menerus menyertai kelangsungan hidup setiap usaha kerja sama dengan perubahan yang semakin lebih baik dari sebelumnya.

#### 4. Perincian Ilmu Adminitrasi

Perincian Ilmu Administrasi dapat digolongkan dalam dua aspek, yaitu: Pertama, perincian ilmu administrasi menurut unsur-unsurnya atau menurut ragam teknis dengan pembidangan menurut The Liang Gie, (1972: 11) yang terdiri dari delapan unsur, seperti yang sudah disebutkan sebelumnya, dan setiap unsur melahirkan cabang ilmu, yaitu: 1) Ilmu Organisasi, 2) Ilmu Manajemen, 3) Ilmu Komunikasi Administrasi, 4) Administrasi Kepegawaian, 5) Administrasi Keuangan, 6) Administrasi Perbekalan, 7) Ketatusahaan - Administrasi Perkantoran, dan 8) Hubungan Masyarakat (Humas)

Ilmu organisasi yang bersasaran pada pengaturan kerja sama dari sekelompok orang untuk mencapai tujuan tertentu. Ilmu manajemen bersasaran pada proses menggerakkan orang dan mengarahkan segenap fasilitas yang dimiliki dalam kerja sama sekelompok orang tersebut. Ilmu komunikasi administrasi bersasaran pada penyampaian berita atau ide yang terjadi dalam setiap usaha kerja sama untuk mencapai suatu tujuan. Ilmu administrasi kepegawaian bersasaran pada tenaga kerja manusia yang ada dalam sesuatu organisasi. Ilmu administrasi keuangan suatu pengetahuan yang bersasaran pada biaya uang. Ilmu administrasi perbekalan suatu pengetahuan yang bersasaran pada barang-barang perbekalan. Ilmu tata usaha suatu pengetahuan yang bersasaran pada data kebutuhan informasi. Ilmu hubungan masyarakat suatu pengetahuan yang bersasaran tentang cara-cara

menjalin hubungan baik antara satu organisasi dengan organisasi yang lain.

Kedua, perincian ilmu administrasi menurut lingkungan suasana dan tujuan usaha kerja sama, dengan klasifikasi menurut Lubis, (1984: 19), Sukarno K (1985: 120 dan Simbolon (2004: 17), yaitu: 1) Administrasi Negara/Publik, 2) Administrasi Niaga/Perusahaan (privat/bisnis), dan 3) Administrasi Internasional. Sebagian ahli yang menambahkan dengan 4) Administrasi Sosial.

Masing-masing dari ruang lingkup/cabang ilmu administrasi tersebut, diperinci lebih lanjut sebagai berikut:

Ilmu administrasi negara dapat dibagi menjadi:

- 1) Administrasi Kepolisian
- 2) Administrasi Kemiliteran
- 3) Administrasi Pengadilan
- 4) Administrasi Kependidikan
- 5) Administrasi Kepajakan
- 6) Administrasi Pengajaran Rakyat
- 7) Administrasi Kesehatan Rakyat
- 8) Administrasi Rekreasi
- 9) Administrasi Internasional dan
- 10) Administrasi Pembangunan

Klasifikasi lain dalam Manullang, (1972: 25) yaitu: Ilmu administrasi (publik) Internasional, Ilmu administrasi (publik) Nasional, meliputi: a) ilmu administrasi negara umum, b) ilmu administrasi daerah (otonom), dan ilmu administrasi negara khusus

Ilmu administrasi perusahaan dengan cabang-cabang pengetahuan khusus sebagai berikut:

- 1) Administrasi Penjualan
- 2) Administrasi Periklanan
- 3) Dministrasi Pemasaran
- 4) Administrasi Keproduksiian
- 5) Administrasi Perbankan
- 6) Administrasi Perhotelan

- 7) Administrasi Pengangkutan
- 8) Dan cabang-cabang lainnya dalam bidang perusahaan.

Administrasi internasional, ialah administrasi yang berobjek internasional termasuk didalamnya seluruh aktivitas yang bergerak dibidang internasional seperti yang dilakukan oleh PBB beserta cabang-cabangnya, misalnya: Unicep, ILO, Unesco, dan sebagainya. Juga Asean Games, The Ford Foundation, AID, IMF, IBRD, ASEAN, dan lain-lain. Hutabarat (1984: 9) membagi administrasi internasional ke dalam tiga bagian, yaitu: 1) administrasi internasional yang bergerak dalam bidang kenegaraan, 2) administrasi internasional yang bergerak dalam bidang keniagaan, dan 3) administrasi internasional yang bergerak dalam bidang kemasyarakatan (kesosialan).

Ilmu administrasi sosial dengan cabang-cabangnya sebagai berikut: administrasi sosial berkisar pada usaha-usaha kerjasama yang bertujuan memajukan atau memelihara sesuatu kepentingan dari segolongan orang. Usaha kerjasama ini pada umumnya dilakukan oleh semacam badan/lembaga sosial, yang mengejar tercapainya tujuan yang bersifat sosial, kemanusiaan, keagamaan, kebudayaan, kesenian dan sebagainya, misalnya: perhimpunan, yayasan, badan wakaf, gereja. Ilmu administrasi sosial ini meliputi:

- 1) Administrasi Keagamaan
- 2) Administrasi Serikat Buruh
- 3) Administrasi Perkoperasian
- 4) Administrasi Perhimpunan Profesi
- 5) Administrasi Pekerjaan Sosial

Mendalami perincian ilmu administrasi tersebut di atas, maka administrasi pemerintahan daerah tergolong administrasi negara/publik. Mengenai hal ini, akan dibahas dalam subbab secara khusus.

## B. KONSEP PEMERINTAHAN

### 1. Pengertian Pemerintah dan Pemerintahan

Secara etimologis, kata pemerintahan berasal dari perkataan “pemerintah”, sedangkan pemerintah berasal dari perkataan “perintah”, menurut bahasa Jawa yaitu “titah” (sabdo, instruksi). Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (1996: 756) perintah adalah “perkataan yang bermaksud menyuruh melakukan sesuatu”, kemudian mendapat sisipan “em – pemerintah”, yaitu sistem menjalankan wewenang dan kekuasaan mengatur kehidupan sosial, ekonomi, dan politik suatu negara”, selanjutnya mendapat akhiran “an – pemerintahan, adalah proses, perbuatan, cara memerintah”.

Istilah pemerintahan menurut Muhammad Yamin dalam Sugandha, (1992: 13) berasal dari bahasa Latin, yaitu gubernaculum yang berarti kemudi. Istilah lain yang digunakan sama dengan pengertian pemerintahan adalah administration atau administrasi negara. Rewansyah, (2011: 21) mengartikan pemerintahan dalam arti sempit yaitu seluruh aktivitas atau kegiatan pemerintah saja. Pemerintah yang dimaksudkan disini adalah badan eksekutif (para pejabat beserta aparatnya).

Untuk memperoleh gambaran yang lebih luas mengenai pemerintah dan pemerintahan tersebut, maka ada baiknya dilakukan pengkajian lebih lanjut dalam Bahasa Inggris disebut “government – pemerintah” yang sering digunakan tumpang tindih dengan kata “governance – kepemimpinan” berasal dari kata “govern” yaitu suatu institusi/lembaga beserta jajarannya yang mempunyai tugas, fungsi, wewenang dan tanggung jawab untuk mengurus negara dan menjalankan kehendak rakyat.

Istilah pemerintah atau government mengandung pengertian sebagai “pengarahan pihak berwenang (penguasa) atas kegiatan orang-orang (masyarakat/rakyat) dalam sebuah negara atau kota dan semacamnya”.. Bisa pula bermakna “Badan/Lembaga yang menjalankan kegiatan pemerintah negara, negara bagian atau kota”. Adapun istilah kepemimpinan yang disebut governance



mengandung pengertian “the act fact, manner, of governing” (tindakan, fakta ataupun cara melaksanakan/menjalankan kegiatan pemerintahan). Jadi, tekanannya pada cara menyelenggarakan kegiatan, atau dapat berarti pula cara mengelola/mengurus kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah.

Dari uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa pemerintah atau government adalah lembaga atau organisasinya, sedangkan pemerintahan atau governance adalah kegiatan atau prosesnya.. Hal ini dapat dilihat pendapat Tjokroamidjojo, (2000: 34) mengartikan kata governance yaitu “memerintah – menguasai – mengurus – mengelola” Jadi, kata governance memiliki banyak arti. Dalam kaitan ini, kata governance ada juga yang menerjemahkan dengan pemerintahan sebagai suatu kegiatan pemerintah atau pemerintahan.

Istilah pemerintah atau government juga ditemukan dalam *The International Encyclopedia of the Social Science* (1972) yang mengandung arti sekelompok orang yang bertanggung jawab dalam hal penggunaan kekuasaan (exercising power).

Lebih lanjut, Samuel Edward Finer dalam Rosidin, (2005: 1) dan dalam Pamudji, (1985: 5) mengartikan kata government sebagai public servant, yaitu pelayanan. Ia menyimpulkan bahwa kata government mempunyai arti:

- a. menunjuk pada kegiatan atau proses memerintah, yaitu melakukan kontrol atas pihak lain (the activity or the process of governing);
- b. menunjuk pada masalah-masalah negara dalam mana kegiatan atau proses dijumpai (states of affairs);
- c. menunjuk orang-orang yang dibebani tugas-tugas untuk memerintah (people charged with the duty of governing)
- d. menunjukkan cara, metode atau sistem dengan suatu masyarakat tertentu diperintah (the manner, method or system by which a particular society is governed)

Selain itu, C.F. Strong (1960: 6) dalam Pamudji, (1985: 3) “Government is, therefore, that organization in which is vested the right to exercise sovereign powers, Government in the broad sense,

is something bigger than a special body of ministers a sense in which we colloquially use it to day, when Government, in the broader sense, is charged with the maintenance of the peace and security of state within and without . It must, therefore, have, first military power, or the control of armed forces; secondly, legislative power, or the means of making laws; thirdly, financial power, or the ability to extract sufficient money from the community to defray the cost of defending the state and of enforcing the law it makes on the state's behalf. (Pemerintah (an) oleh karenanya, adalah organisasi dalam mana diletakkan hak untuk melaksanakan kekuasaan berdaulat atau tertinggi. Pemerintah (an) dalam arti luas merupakan sesuatu yang lebih besar dari suatu badan atau kementerian-kementerian, suatu arti yang biasa dipakai dalam pembicaraan dewasa ini apabila (Pemerintah (an) dalam arti luas, diberi tanggung jawab pemeliharaan perdamaian dan keamanan negara, di dalam ataupun di luar. Ia, pemerintah (an), harus memiliki, pertama, kekuasaan militer atau pengawasan atas angkatan bersenjata; kedua, kekuasaan legislatif, atau sarana pembuatan hukum; ketiga, kekuasaan keuangan, yaitu kesanggupan memungut uang yang cukup untuk membayar biaya mempertahankan negara dan menegakkan hukum yang dibuatnya atas nama negara.

Selanjutnya, Pamudji (1985: 3) mengutip pendapat Strong yang mengemukakan "It must, in short, have legislative power, executive power and judicial power, which we may call the three departments of government" (Singkatnya, pemerintahan mempunyai kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, kekuasaan kehakiman, yang boleh disebut tiga cabang pemerintahan).

Berdasarkan uraian-uraian di atas, maka dapatlah disimpulkan pengertian pemerintahan adalah seluruh aktivitas lembaga/badan-badan negara/publik dalam menjalankan fungsinya untuk mencapai tujuan negara. Adapun lembaga/badan-badan negara yaitu: badan Legislatif (parlemen), Eksekutif (pemerintah), Yudikatif (peradilan), dan Montesquemenambahkan dengan badan Auditif (pengawasan/pemeriksaan).

Namun ada yang berpendapat bahwa: pemerintahan adalah seluruh aktivitas atau kegiatan pemerintah (badan eksekutif) saja.

Berdasarkan uraian di atas, ada dua jenis pengertian pemerintahan, Pertama, pemerintahan dalam arti luas, yaitu: perbuatan memerintah yang dilakukan oleh gabungan organ-organ/badan-badan negara (legislatif, eksekutif, yudikatif, dan auditif) dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan negara (tujuan nasional). Kedua, pemerintahan dalam arti sempit, yaitu perbuatan memerintah yang dilakukan oleh organ/badan eksekutif saja (presiden beserta jajarannya, dari tingkat nasional dan daerah) dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan negara/daerah.

Sedangkan pengertian pemerintah adalah orang atau sekelompok orang (institusi/lembaga) yang melakukan aktivitas memerintah guna tercapainya tujuan pemerintahan.

## 2. Berbagai Asas Pemerintahan

Dalam literatur, istilah asas sering diartikan sama dengan prinsip (principle). Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, (1996: 68) asas diartikan sebagai sesuatu yang menjadi tumpuan berpikir atau berpendapat.. Jadi, asas pemerintahan adalah uraian tentang dasar atau pedoman-pedoman dan peraturan-peraturan dari pemerintahan itu sendiri.

Ndraha (1986), dalam Napitupulu, (2007: 10-17), membaginya dalam beberapa jenis asas, yaitu:

- a. Asas Aktif
- b. Asas Mengisi yang Kosong
- c. Asas Membimbing
- d. Asas Freies Emessen
- e. Asas dengan Sendirinya
- f. Asas Historis, dan
- g. Asas Etis

Ermayana (1998), dengan istilah prinsip menggunakan teori kepatutan dalam pemerintahan terdapat sepuluh prinsip pokok kepatutan dalam pemerintahan, sebagai berikut:

- a. Prinsip perlakuan yang korek,
- b. Prinsip penelitian yang saksama,

- c. Prinsip keputusan yang saksama,
- d. Prinsip keputusan yang baik dan bijak,
- e. Prinsip motivasi yang jelas dengan argumentasi yang kuat,
- f. Prinsip persamaan dan kesamaan,
- g. Prinsip keterpercayaan,
- h. Prinsip pertimbangan yang masuk akal dan adil,
- i. Prinsip penyalahgunaan wewenang, dan
- j. Prinsip fair play

Adapun asas/prinsip pemerintahan yang baik di Indonesia sesuai Keputusan Peradilan Tata Usaha Negara, yaitu:

- a. Asas kepastian hukum (principle of legal security);
- b. Asas keseimbangan (principle of proportionality);
- c. Asas kesamaan dalam pengambilan putusan (principle of equality);
- d. Asas bertindak cermat (principle of carefulness);
- e. Asas motivasi (principle of motivation);
- f. Asas jangan mencampuradukkan kewenangan;
- g. Asas permainan yang layak (principle of fair play);
- h. Asas keadilan atau kewajaran (principle of reasonableness);
- i. Asas menanggapi penghargaan yang wajar (principle of meeting raised expectation);
- j. Asas meniadakan akibat suatu keputusan yang batal (principle of undoing the consequences of an annulled);
- k. Asas perlindungan atas pandangan hidup pribadi (principle of protecting the personal way of life);
- l. Asas kebijaksanaan (sapientia);
- m. Asas penyelenggaraan kepentingan umum (principle of public service).

### 3. Fungsi Pemerintah dan Pemerintahan (Eksekutif).

Fungsi (function) adalah jabatan (pekerjaan) yang dilakukan. Fungsi adalah jenis tugas/aktivitas dari tindakan yang patut atau sebaiknya yang mewujudkan cita-cita negara yang termaktub dalam pembukaan UUD 1945 alinea Ke III, yaitu:

“Melindungi segenap bangsa Indonesiadan dan seluruh tumpah darah Indonesia, dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial”

Untuk mewujudkan cita-cita negara tersebut, maka terdapat beberapa fungsi yang seharusnya dijalankan. Menurut Tjahya Supriatna, (1998: 8) dalam Rosidin (2015: 8) fungsi pemerintah terdiri atas sebagai berikut:

- a. Political state (klasik), yaitu memelihara, ketertiban dan ketentraman, pertahanan dan keamanan, diplomatik, serta perpajakan;
- b. Welfare state, yaitu menjalankan keadilan, kedaulatan, kemakmuran, dan keadilan sosial;
- c. Law state, yaitu menjalankan pengaturan, perlindungan, dan peradilan terhadap warga;
- d. Administrative state, yaitu berdimensi pada pelayanan, pengelolaan, pemberdayaan, kesempatan, dan kemitraan.

Siagian, (2001: 128) mengemukakan bahwa pemerintahan negara pada hakikatnya menyelenggarakan dua jenis fungsi utama, yaitu: (1) fungsi pengaturan dan (2) fungsi pelayanan. Taliziduhu (200L 85) yaitu: (1) fungsi primer, yaitu: fungsi pelayanan(serving) masyarakat, (2) fungsi sekunder, yaitu fungsi pembangunan, pemberdayaan, dan pendidikan.

Hal yang sama, Dewey dalam Waluyo (2007: 147) mengemukakan fungsi pemerintahan itu meliputi: (1) pemberian pelayanan, (2) fungsi pengaturan, (3) fungsi pembangunan, (4) fungsi perwakilan, dan (5) fungsi koordinasi.

Juga, Koswara (1997) dalam Waluyo (2007: 147) menyebutkan bahwa fungsi pemerintahan itu meliputi:

- a. Pemberian pelayanan kepada masyarakat yang lebih baik,
- b. Peningkatan kemampuan masyarakat yang lebih mandiri (empowerment)
- c. Peningkata kehidupan berdemokrasi di lapisan bawah,

d. Terlaksananya pembangunan bagi kesejahteraan masyarakat.

Lagi pula, Rewansyah, (2011: 33) mengemukakan ada 5 (lima) fungsi utama dari pemerintah (eksekutif), yaitu: (1) fungsi pengaturan/regulasi, (2) fungsi pelayanan kepada masyarakat, (3) fungsi pemberdayaan masyarakat, (4) fungsi pengelolaan asset/kekayaan negara, dan (5) fungsi keamanan, pengamanan, dan perlindungan.

Pendapat lainnya, Van Vollenhoven dikutip oleh Salam(2002) dalam Istianto (2009: 33) pemerintah dibagi menjadi empat fungsi, yaitu: 1) fungsi bestuur atau pemerintahan dalam arti sempit, 2) fungsi preventive rechtszorg (pencegahan timbulnya pelanggaran-pelanggaran terhadap tata tertib hukum dalam usahanya untuk memelihara tata tertib masyarakat, 3) fungsi peradilan yaitu kekuasaan untuk menjamin keadilan di dalam negara, dan 4) fungsi regeling yaitu kekuasaan untuk membuat peraturan-peraturan umum dalam negara.

Berdasarkan uraian dari berbagai pendapat ahli yang telah disebutkan, maka dapat disimpulkan bahwa fungsi pemerintahan yang utama ada tiga, yaitu: (1) Fungsi pengaturan/regulasi, (2) Fungsi pelayanan kepada masyarakat, dan (3) Fungsi pembangunan.

Fungsi pengaturan/regulasi, yaitu mengatur kehidupan masyarakat agar tertib dan teratur. Ketertiban diperlukan untuk menciptakan keamanan, keserasian, dan kenyamanan hidup bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Keteraturan diperlukan untuk menciptakan keadilan dalam mendistribusikan berbagai sumber daya agar dapat dinikmati/dimanfaatkan warga negara secara lebih merata.

Fungsi pelayanan kepada masyarakat, yaitu melayani berbagai kepentingan umum masyarakat, agar masyarakat mudah mengurus kepentingan hidupnya, seperti pendidikan, kesehatan, keamanan, perizinan, transportasi, dan bidang-bidang kesejahteraan masyarakat lainnya. Pelayanan merupakan penyediaan dan distribusi layanan umum yang menjadi kebutuhan masyarakat luas.

Fungsi pembangunan, yaitu:membangun kehidupan masyarakat di berbagai bidang agar masyarakat makmur. Pembangunan ekonomi, misalnya ditujukan agar pertumbuhan ekonomi meningkat dan pemerataan pendapatan sehingga pendapatan negara/daerah/orang per orang meningkat.

### C. PEMERINTAHAN DAERAH

#### 1. Pengertian Pemerintahan Daerah

Sudah diberi pengertian tentang pemerintahan, yaitu kegiatan lembaga atau badan-badan negara/publik dalam menjalankan fungsinya untuk mencapai tujuan negara. Lembaga dan badan-badan negara adalah suatu organisasi pemerintah yang mungkin eksekutif, legislatif, yudikatif atau auditif berfungsi melaksanakan kekuasaan negara.

Daerah adalah suatu cakupan wilayah atau lokasi yang tertentu dipermukaan bumi. Apabila dikaitkan dengan pemerintahan, maka pemerintahan daerah adalah suatu pemerintahan wilayah tertentu dengan keseluruhan kegiatan lembaga/badan pemerintahannya dalam melaksanakan fungsinya untuk mencapai tujuan daerahnya.

Menurut Rewansyah, (2011: 30) mengemukakan bahwa pemerintahan dalam konsep pemerintahan daerah berbeda dengan pemerintahan pusat yang dianggap mewakili negara, pemerintah daerah dianggap mewakili masyarakat, karena daerah adalah masyarakat hukum yang tertentu batas wilayahnya. Pada sub uraian selanjutnya (2011: 50) dikatakan bahwa pemerintah daerah, yaitu:

- a. Pemerintah Daerah Provinsi terdiri dari:
  - 1) Dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD) Provinsi sebagai Badan Legislatif Daerah
  - 2) Badan eksekutif (Gubernur dan Wakil Gubernur selaku Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dan sebagai Wakil Pemerintah Pusat beserta Dinas/Instansi Pemerintah Daerah Provinsi
- b. Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, terdiri dari:

- 1) Dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD) Kabupaten/Kota sebagai Badan Legislatif Daerah
- 2) Badan eksekutif (Bupati dan Wakil Bupati selaku Kepala Daerah Kabupaten dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten; Walikota dan Wakil Walikota beserta Dinas/Instansi Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota
- 3) Pemerintah Kecamatan
- 4) Pemerintah Desa.

Thoha, (2011: 71) mengemukakan bahwa pemerintahan daerah, di Inggris disebut dengan “local government” yaitu menunjukkan adanya kekuasaan (authority) dari unit pemerintahan yang berdiri sendiri (dependent) yang didirikan atas persetujuan parlemen untuk memberikan pelayanan dan yang mewakili kepentingan umum (general interest) dari suatu wilayah tertentu di bawah kepemimpinan pemimpin daerah yang dipilih oleh rakyat. Jaringan hubungan antara instansi pemerintah dan organisasi swasta (public and private agencies) mempunyai kekuasaan yang luas untuk mendorong lahirnya keinginan dan kebutuhan-kebutuhan masyarakat. Keluasan kekuasaan dari jaringan tersebut, boleh dikatakan lebih luas ketimbang kekuasaan yang ada di pemimpin tersebut.

Kresna, Walukow, dan Riyanto, (2010: 199) Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Dalam Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 ayat (2) pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD 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. Ayat (3) Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota,



dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Memahami dari pengertian pemerintahan yang dikaitkan dengan Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Pasal 1 ayat (2) dan (3) ini, Pemerintahan daerah terdiri dari dua lapis pemerintahan daerah. yaitu 1) pemerintahan daerah tingkat satu Provinsi dan DPRD Provinsi dengan kepala pemerintahan daerah disebut Gubernur. 2) pemerintahan daerah Kabupaten/Kota dan DPRD Kabupaten/Kota dengan kepala pemerintahan disebut Bupati/Walikota.

Jadi, pemerintahan daerah adalah seluruh aktivitas pemerintah daerah baik pemerintah daerah tingkat satu maupun pemerintah daerah tingkat dua dalam melaksanakan fungsinya untuk mencapai tujuan daerah. Pemerintah daerah adalah penyelenggara pemerintahan daerah, yaitu:

- untuk daerah tingkat satu provinsi oleh Gubernur dan Wakil Gubernur beserta aparat daerah tingkat satu..
- untuk daerah tingkat dua kabupaten/kota oleh Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/Wakil Walikota beserta aparat daerah tingkat dua.

2. Landasan Pelaksanaan Pemerintahan di Daerah Pemerintahan di daerah dibentuk atas dasar Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, yang menyatakan bahwa “Pembagian Daerah Indonesia atas Daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak, asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”. Lebih lanjut di dalam penjelasan UUD 1945, pasal 18 disebutkan bahwa:

I. Oleh karena Negara Indonesia 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.

Di daerah-daerah yang 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 perwakilan daerah oleh karena di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.

II Dalam territoir Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 Zelfbesturende landshappen dan Voldsgemeenshappen, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa.

Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingat hak-hak asal usul daerah tersebut.

Syafii, (2006: 199) mengungkapkan beberapa undang-undang pemerintahan daerah yang pernah berlaku sejak proklamasi kemerdekaan Tahun 1945 hingga sekarang ini, yaitu:

Undang-undang No. 1 tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah, yang merupakan langkah pertama menerapkan demokrasi di daerah. Isinya sangat singkat karena hanya mengatur Komite Nasional Daerah (KND) sebagai penjabaran Komite Nasional Indonesia.Pusat (KNIP) yang merupakan badan legislatif darurat. Kemudian selanjutnya di daerah, kemudian KND berganti nama menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah (BPRD)

Undang-undang No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini merupakan penghapusan perbedaan antara cara pemerintahan di Jawa dan Madura dengan yang lainnya uni formitas. UU ini diumumkan satu tahun sesudah Aksi Militer I (1948) sehingga UU ini tidak sempat dijalankan secara sempurna.

Undang-undang No. 44 Tahun 1950 tentang Pemerintah Daerah Negara Indonesia Timur (NIT) ; Undang-undang ini hanya bersifat separatis, hal ini adalah akibat berlakunya Konstitusi RIS di mana negara Republik Indonesia berbentuk serikat. Untunglah

kemudian undang-undang ini tidak sempat diterapkan karena disusul dengan pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dengan sendirinya mengakibatkan pembubaran NIT.

Undang-Undang No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. UU ini sebagai usaha untuk uniformitas dalam menyatukan Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Otonomi Daerah bagi seluruh Indonesia, yang akan menggantikan seluruh perundang-undangan tentang Pokok-Pokok Otonomi Daerah yang masih beraneka ragam. Dalam undang-undang ini pula ditemui istilah swatantra.

Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini dibuat menjelang meletusnya pemberontakan PKI. Dalam undang-undang ini dimasukkan ketentuan bahwa untuk menciptakan demokrasi (terpimpin) maka di dalam DPRD, pembentukan wakil-wakil ketua harus mencerminkan unsur Nasakom, sehingga walaupun hanya satu orang PKI yang ada di suatu daerah akan tetap terjamin menduduki manajer DPRD.

U.U. No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini mencerminkan adanya pemberian otonomi yang dinamis, dan bertanggung jawab. Penekanan kata bertanggung jawab, adalah agar pembangunan sejalan dan tidak bertentangan dengan pengarahan-pengarahan yang telah diberikan yaitu serasi dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa. Dengan begitu terlihat ketiraniaan pemerintah pusat dalam mengebiri daerah yang dicurigai sebagai usaha pemisahan diri.

U.U. No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini melihat bahwa begitu kentalnya penguasaan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah, maka undang-undang ini mencoba memberikan keleluasaan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Risikonya negara federalistik yang semula ditolak tampak hanya dalam pernyataan karena daerah begitu mudahnya mengangkat pegawai daerah, sehingga pada gilirannya nanti akan menjadi pengangguran terhormat.

U.U. No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Undang-undang ini mempersiapkan pemilihan kepala daerah secara langsung setelah pemilihan presiden yang dipilih langsung. Oleh karena itu, selain di pusat dibentuk KPU, maka di daerah juga dibentuk KPUD untuk pelaksanaan pemilihan langsung gubernur dan wakil gubernur di tingkat provinsi serta pemilihan langsung bupati/walikota dan wakil bupati/wakil walikota ditingkat kabupaten/kota.

### 3. Hierarki (Tingkatan) Pemerintahan Daerah

Apabila pengertian pemerintah daerah, dikaitkan dengan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka ada dua lapis pemerintahan yaitu pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pemerintah pusat, terdiri atas: Presiden dan Wakil Presiden dibantu oleh para Menteri, dan Pejabat-pejabat pemerintah pusat di pusat.

Pemerintah daerah, terdiri atas pemerintah daerah tingkat satu provinsi, dan pemerintah daerah tingkat dua kabupaten/kota.. Pemerintah daerah tingkat satu provinsi, yaitu: Gubernur kepala daerah dan Wakil Gubernur kepala daerah tingkat satu dibantu oleh Pejabat-pejabat pemerintah pusat di provinsi.

Pemerintah daerah tingkat Kabupaten/Kota, terdiri atas:: Bupati/walikota kepala daerah dan Wakil Bupati/wakil walikota kepala daerah, dibantu oleh Pejabat-pejabat pemerintah pusat di kabupaten.

Selanjutnya ada tiga tingkatan pemerintahan daerah berdasar asas desentralisasi (menjalankan pemerintahan terhadap masyarakat hukum otonomi daerah), yaitu:

- a. Pemerintahan Daerah Provinsi, terdiri atas: Kepala Daerah Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dibantu oleh para Pejabat dan Aparat Daerah Tingkat Provinsi
- b. Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, terdiri atas: Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, dibantu oleh para Pejabat dan Aparat Daerah Tingkat Kabupaten

- c. Pemerintahan Desa, terdiri atas Kepala Desa dan Lembaga Musyawarah Desa, dibantu oleh para Pejabat Pamong/Prabot Desa Pemerintahan Daerah Kabupaten berdasar atas Undang-Undang yang berkaitan dengan itu.

Singkatnya hierarki (tingkatan) pemerintahan terdiri atas empat lapis, dimana pemerintahan pusat sebagai lapis pertama dan tiga lapis berikutnya sebagai tingkatan pemerintahan daerah, yaitu:

- a. Pemerintahan Pusat oleh Presiden beserta Menteri-menterinya
- b. Pemerintahan Daerah Tingkat Provinsi oleh Gubernur beserta aparatnya
- c. Pemerintahan Daerah Tingkat Kabupaten/Kota, oleh Bupati/ Walikota beserta aparatnya, dan
- d. Pemerintahan Desa oleh Kepala Desa dan pamong desanya.

#### **D. ADMINISTRASI PEMERINTAHAN DAERAH**

##### **1. Pengertian Administrasi Pemerintahan Daerah**

Sebelumnya, sudah diberi pengertian tentang administrasi dan pemerintahan daerah, sehingga pengertian administrasi pemerintahan daerah dapat dirumuskan sebagai “segenap rangkaian kegiatan penataan pemerintahan daerah guna mencapai tujuan daerah”.

Seperti halnya dengan administrasi pemerintahan dapat diartikan dalam arti luas dan dalam arti sempit, maka administrasi pemerintahan daerah juga dapat diartikan dalam arti luas dan dalam arti sempit. Administrasi dalam arti luas, yaitu administrasi yang dilaksanakan oleh badan eksekutif daerah (pemerintah daerah) dan badan legislatif daerah (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah). Administrasi pemerintahan daerah dalam arti sempit yaitu administrasi daerah yang dilaksanakan oleh badan eksekutif daerah (Pemerintah Daerah) saja,

Oleh karena Pemerintah Daerah adalah Pemerintah daerah tingkat I Provinsi dan Pemerintah Daerah tingkat II

Kabupaten/Kota, maka administrasi pemerintahan daerah terdiri dari Administrasi Pemerintahan Daerah tingkat I provinsi dan Administrasi Pemerintahan Daerah tingkat II Kabupaten/Kota.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 pasal 1 ayat (2) menyatakan pemerintah daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam system dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ayat (3) menyatakan pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota. dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Pada pasal 3 ayat (1) dan (2).Ayat (1) dinyatakan pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (3) adalah:

- a. Pemerintah daerah provinsi yang terdiri atas pemerintah daerah provinsi dan DPRD provinsi
- b. Pemerintah daerah kabupaten/kota yang terdiri atas pemerintah daerah kabupaten/kota dan DPRD kabupaten/kota

Jadi, administrasi pemerintahan daerah adalah segenap rangkaian kegiatan penataan pemerintahan daerah baik tingkat satu provinsi maupun tingkat dua kabupaten/kota untuk mencapai tujuan daerah. Sehubungan dengan itu, administrasi pemerintahan daerah diklasifikasi dalam dua tingkatan yaitu: administrasi pemerintahan daerah provinsi dan administrasi pemerintahan daerah kabupaten/kota. Untuk lebih jelasnya masing-masing dibahas secara tersendiri berikut ini.

## 2. Administrasi Pemerintahan Daerah

Administrasi pemerintahan daerah provinsi adalah segenap rangkaian kegiatan pemerintah daerah tingkat satu provinsi, dan DPRD provinsi. Pemerintah daerah tingkat satu provinsi dipimpin oleh seorang Gubernur kepala daerah sebagai pejabat negara, disni an diangkat untuk masa jabatan 5 (lima) tahun terhitung mulai

tanggal pelantikannya dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.

Gubernur kepala daerah dalam menyelenggarakan tugasnya dibantu oleh satu Wakil Gubernur kepala daerah serta Perangkat Daerah provinsi. Perangkat pemerintahan daerah provinsi terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah

Administrasi pemerintahan daerah kabupaten/kota adalah segenap rangkaian kegiatan pemerintah daerah tingkat dua kabupaten/kota, dan DPRD kabupaten/kota, Pemerintah daerah tingkat dua kabupaten/kota dipimpin oleh seorang Bupati kepala daerah/Walikota kepala daerah diangkat untuk masa jabatan 5 (lima) tahun terhitung mulai tanggal pelantikannya dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.

Bupati/Walikota kepala daerah dalam menyelenggarakan tugasnya, dibantu satu Wakil Bupati kepala daerah/Wakil Walikota serta Perangkat Daerah kabupaten/kota. Perangkat daerah kabupaten terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan.

Adapun urusan pemerintahan yang wajib dilaksanakan kepada pemerintah daerah sesuai Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

#### Pasal 9

- (1) Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.
- (2) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
- (3) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota.
- (4) Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.

- (5) Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

#### Pasal 11

- (1) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana di maksud dalam Pasal 9 ayat (3) yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. (2) Urusan Pemerintahan Wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar. (3) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar.

#### Pasal 12

- (1) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) 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.
- (2) Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) 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.



- (3) Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) meliputi: a. kelautan dan perikanan; b. pariwisata; c. pertanian; d. kehutanan; e. energi dan sumber daya mineral; f. perdagangan; g. perindustrian; dan h. transmigrasi.

#### Pasal 13

- (1) Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional.
- (2) Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat adalah: a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah provinsi atau lintas negara; b. Urusan Pemerintahan yang penggunanya lintas Daerah provinsi atau lintas negara; c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah provinsi atau lintas negara; d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat; dan/atau e. Urusan Pemerintahan yang perannya strategis bagi kepentingan nasional.
- (3) Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi adalah: a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah kabupaten/kota; b. Urusan Pemerintahan yang penggunanya lintas Daerah kabupaten/kota; c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah kabupaten/kota; dan/atau d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Provinsi. (4) Berdasarkan prinsip sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota adalah: a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota; b. Urusan Pemerintahan yang penggunanya dalam Daerah

kabupaten/kota; c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.

#### E. UNSUR ADMINISTRASI PEMERINTAHAN DAERAH

Sudah diberi pemahaman tentang administrasi pemerintahan daerah, yaitu segenap rangkaian kegiatan penataan pemerintahan daerah untuk mencapai tujuan daerah. Juga, telah dikemukakan unsur umum administrasi ada delapan, yaitu organisasi, manajemen, komunikasi, kepegawaian, keuangan, perbekalan, ketatausahaan, dan hubungan masyarakat. Kedelapan unsur umum ini dapat diaplikasikan ke dalam aktivitas pemerintahan menjadi unsur administrasi pemerintahan daerah, yaitu: organisasi pemerintahan daerah, manajemen pemerintahan daerah, komunikasi administrasi pemerintahan daerah, kepegawaian pemerintahan daerah, keuangan pemerintahan daerah, perbekalan pemerintahan daerah, ketatausahaan atau administrasi perkantran pemerintahan daerah, dan hubungan masyarakat pemerintahan daerah. Masing-masing unsur tersebut adalah penting, namun dari kedelapan unsur tersebut, Manullang, (1973: 27) Tiga unsur penting dalam administrasi pemerintahan daerah, yaitu: Organisasi, manajemen, dan keuangan. Staf dosen BPA-UGM (1970: 4) mengemukakan ada tiga diantara delapan unsur yang menguasai seluruh aktivitas administrasi, yaitu organisasi, manajemen, dan komunikasi. Lima unsur administrasi yang lainnya sifatnya lebih khusus. Dalam kajian buku ini, penulis mengikuti konsep tiga unsur yang menguasai seluruh aktivitas administrasi, yaitu organisasi, manajemen, dan komunikasi. Dua unsur administrasi yang sifatnya sebagai faktor energi pemerintahan yaitu kepegawaian dan keuangan. Kepegawaian sebagai sarana pelaksana kegiatan dan keuangan merupakan sarana memodali kegiatan

Dalam administrasi pemerintahan daerah organisasi yang baik sangat diperlukan, sebab dalam organisasi yang baik jelastugas masing-masing pejabat, demikian pula wewenang serta

hubungan-hubungan masing-masing unsur organisasi itu. Bila dalam pencapaian sesuatu tujuan unsur-unsur organisasi yaitu para pejabat tidak terkordinir dalam mencapai sesuatu tujuan, maka sukarlah tujuan itu untuk direalisasikan.

Manajemen pemerintahan daerah, merupakan suatu unsur yang sangat penting dalam administrasi pemerintahan daerah. Banyak orang dan fasilitas yang terlibat dalam aktivitas pemerintahan dan diperlukan faktor penggerak usaha kerja sama untuk mencapai sesuatu tujuan. Manajemen merupakan motor penggerak untuk tercapainya tujuan tersebut. Manajemen yang menggerakkan orang-orang dan mengarahkan fasilitas daerah untuk itu. Oleh karena itu, masalah manajemen merupakan suatu hal yang sangat penting dalam administrasi pemerintahan daerah.

Demikian pula halnya dengan komunikasi pemerintahan daerah, tidak akan terjalin kerjasama sekelompok orang jika tidak melakukan komunikasi sebab apa yang dimaksudkan diantara mereka saling tidak mengetahui sehingga tidak ada respon yang ia harus lakukan.. Banyak informasi yang perlu diketahui oleh pihak-pihak yang terlibat. Jika hal itu, tidak diketahuinya, maka bagaimana ia bisa melakukannya. Oleh karena itu, selain organisasi dan manajemen termasuk juga masalah komunikasi merupakan suatu hal yang sangat penting dalam administrasi pemerintahan daerah.

Organisasi, manajemen, dan komunikasi yang baik, mempunyai pertalian yang sangat erat dengan kepegawaian dan keuangan pemerintah daerah yang baik. Kepegawaian pemerintahan daerah, sebagai cara mengorganisasi dan memperlakukan sumber daya manusia sehingga mereka bekerja sedemikian rupa, sehingga diperoleh hasil yang efisien dan efektif. Dalam pemerintahan daerah, banyak jabatan dan kepangkatan yang menuntut keterampilan kerja yang berkualitas untuk menghidupkan dan menggerakkan pemerintahan. Di lain pihak tenaga kerja yang ada dapat ditelan umur sehingga batas kemampuan akan bekurang. Oleh karena itu, faktor pembinaan kepegawaian adalah sesuatu hal yang tidak boleh diabaikan dalam administrasi pemerintahan daerah

Selanjutnya tentang keuangan pemerintahan daerah, dapat dikatakan bahwa semua penyelenggaraan suatu usaha kerja sama sekelompok orang, termasuk administrasi pemerintahan daerah dapat dikatakan punya akibat keuangan. Uang adalah alat kemudahan segalanya. Dengan uang maka yang susah menjadi mudah, yang berat akan menjadi ringan. Banyak aktivitas pemerintahan daerah yang tidak cukup kalau tidak dibarengi dengan adanya keuangan yang baik dari pemerintahan daerah yang bersangkutan. Dalam menggerakkan organisasi untuk mencapai tujuan tertentu, peranan keuangan yang baik tidak boleh dilupakan. Oleh karena itu jelas, bahwa unsur keuangan dalam administrasi pemerintahan daerah merupakan sesuatu unsur yang tidak kurang pentingnya.

Apabila proses penyelenggaraan pemerintahan itu benar-benar sedang berlangsung, maka kelima unsur tersebut merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Kelima unsur inilah yang masing-masing menjadi materi pembahasan selanjutnya

# KONSEP PENYELENGGARAAN ADMINISTRASI PEMERINTAH DAERAH

*Konsep penyelenggaraan administrasi pemerintah daerah, membahas: pengertian sistem dan sistem pemerintahan; sistem pemerintahan negara dan daerah; berbagai bentuk negara, bentuk pemerintahan, dan sistem pemerintahan; hak dan kewajiban pemerintah daerah; fungsi dan tugas*

## A. PENGERTIAN SISTEM DAN SISTEM PEMERINTAHAN

**P**ertama-tama penulis sajikan pengertian suatu sistem yang biasanya diartikan oleh para ahli sebagai suatu rangkaian susunan berkesinambungan yang saling terkait, teratur dan menyeluruh (global). Atau dapat juga diartikan sebagai suatu kebulatan atau keseluruhan yang kompleks atau utuh.

Selanjutnya, dikemukakan definisi sistem menurut para pakar, sebagai berikut:

Menurut Pamudji, (1985: 9) Suatu sistem adalah suatu kebulatan atau keseluruhan yang kompleks atau terorganisir; suatu himpunan atau perpaduan hal-hal atau bagian-bagian yang membentuk suatu kebulatan atau keseluruhan yang kompleks atau utuh.

Atmosudirdjo, (1975: 147) Sistem adalah suatu jaringan dari prosedur-prosedur yang berhubungan satu sama lain menurut suatu skema (pola) yang bulat (afgerond, integrated) untuk menyelenggarakan suatu fungsi utama dari suatu usaha atau urusan.

Poerwadarminta, (1976: 955) sistem adalah sekelompok bagian-bagian (alat dsb.) yang bekerja bersama-sama untuk melakukan sesuatu maksud. Apabila salah satu bagian rusak atau tidak dapat menjalankan tugasnya maka maksud yang hendak dicapai tidak akan terpenuhi atau setidaknya sistem tidak terwujud akan mendapat gangguan.

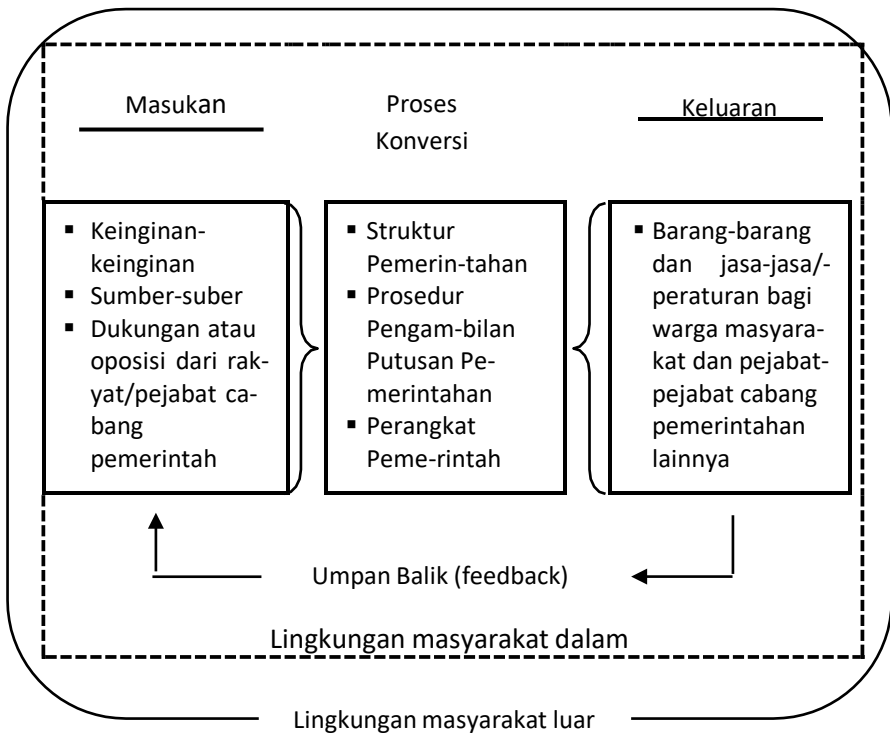
Berdasarkan rumusan sistem dari para ahli tersebut, maka dapatlah dirumuskan pengertian suatu sistem sebagai “kesatuan yang utuh dari sesuatu rangkaian yang saling ketergantungan satu sama lain, yang apabila salah satu bagian yang rusak/tidak berfungsi, maka maksud yang hendak dicapai tidak akan terpenuhi”

Apabila pengertian sistem ini dikaitkan dengan pemerintahan (sistem pemerintahan), maka kebulatan atau keseluruhan yang utuh itu adalah pemerintahan. Adapun komponen-komponennya adalah badan-badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif, juga auditif yang masing-masing telah mempunyai fungsi, dan pada gilirannya badan legislatif mempunyai sistem tersendiri, demikian pula dengan badan eksekutif, yudikatif; dan auditif mereka saling berhubungan satu dengan yang lain mengikuti satu pola, tata dan norma tertentu. Kesemuanya itu dalam rangka pencapaian tujuan pemerintahan negara yang lazimnya terumus dalam UUD suatu negara atau dalam dokumen-dokumen yang lain. Hal tersebut, merupakan pengertian sistem pemerintahan yang berarti pemerintahan dalam arti luas.

Pamudji (1985: 10) memberi uraian tentang sistem dari komponen eksekutif (yang juga disebut dengan pemerintah atau pemerintahan dalam arti sempit) dan juga merupakan suatu kebulatan atau keseluruhan yang utuh, di dalamnya ada komponen-komponen yaitu departemen-departemen dan lembaga-lembaga non departemen, yang memiliki fungsi-fungsi tertentu, berkaitan/berhubungan satu dengan lain mengikuti suatu pola, tata atau norma tertentu dalam rangka mencapai tujuan eksekutif (pemerintahan dalam arti sempit). Demikian seterusnya analisis dapat dilanjutkan sampai pada satuan organisasi yang lebih kecil, baik ditingkat nasional, daerah maupun lokal. Akhirnya akan

dijumpai suatu hierarki tujuan yang berpuncak pada tujuannasional atau tujuan pemerintahan negara.

Dalam rangka mencapai tujuannya sistem (juga sistem pemerintahan) itu komponen, dalam proses mana diperlukan masukan (input) dan setelah melalui proses konversi akan menghasilkan keluaran (output). Keluaran (output) ini selanjutnya akan merupakan umpan balik (feedback) dan menjadi masukan (input) bagi suatu proses konversi yang baru dengan keluarannya yang baru, yang lebih baik. Demikian seterusnya sehingga dalam segi lain suatu sistem tadi merupakan suatu proses dinamik yang berjalan terus di mana masukkan (input) dikonversi menjadi keluaran (output), yang selanjutnya keluaran akan menjadi umpan balik bagi konversi baru sebagai masukan baru dan menghasilkan keluaran baru. Gambar 2.1 akan memperjelas uraian tersebut.



Gambar 2.1 Sistem Pemerintahan (Pamudji 1985: 11)

## B. SISTEM PEMERINTAHAN NEGARA DAN DAERAH

Sudah diberi pengertian sistem dan sistem pemerintahan. Sistem adalah kesatuan yang utuh dari sesuatu rangkaian yang saling ketergantungan satu sama lain, apabila salah satu bagian yang rusak/tidak berfungsi, maka maksud yang hendak dicapai tidak akan terpenuhi. Kemudian, pemerintahan dalam arti sempit, yaitu perbuatan memerintah yang dilakukan oleh organ eksekutif saja beserta jajarannya dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan negara.

Oleh karena itu,, sistem pemerintahan adalah kesatuan yang utuh dari berbagai komponen kegiatan memerintah untuk mencapai tujuan pemerintahan negara.

Penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan oleh pemerintah pusat (negara) dan pemerintah lokal (daerah). Sehubungan dengan itu, berikut ini diuraikan sistem pemerintahan negara dan sistem pemerintahan daerah

### 1. Sistem Pemerintahan Negara

Sistem pemerintahan negara adalah sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia, yang dijelaskan dengan terang dan sistematis dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945. Di dalam penjelasan tersebut dikenal adanya tujuh buah kunci pokok, yaitu:

- I.** Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (rechtsstaat). Negara Indonesia berdasar atas hukum (rechtsstaat) tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (Machtsstaat)
- II.** Sistem konstitusional. Pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar), tidak bersifat absolutism (kekuasaan yang tidak terbatas)
- III.** Kekuasaan Negara yang tertinggi di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Die gesamte Staatsgewalt liegt allein bei der Majelis).

Kedaulatan Rakyat dipegang oleh suatu badan bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (Vertretungsorgan des willens des



Staatsvolkes). Majelis ini menetapkan Undang-Undang Dasar dan menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara. Majelis ini mengangkat Kepala Negara (Presiden) dan Wakil Kepala Negara (Wakil Presiden) .Majelis inilah yang memegang kekuasaan negara yang tertinggi, sedang Presiden harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh Majelis. Presiden yang diangkat oleh Majelis, bertunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis.Ia ialah “mandataris” dari Majelis, ia berwajib menjalankan putusan-putusan Majelis. Presiden tidak “neben” akan tetapi “untergeordnet” kepada Majelis.

- IV.** Presiden ialah penyelenggara pemerintah Negara yang tertinggi di bawah Majelis. Di bawah Majelis  
Di bawah Majelis Permusyawaratan Rakyat, Presiden ialah penyelenggara pemerintah negara yang tertinggi.  
Dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggung jawab adalah di tangan Presiden (concentration of power and responsibility upon the President).
- V.** Presiden tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Di samping presiden adalah Dewan Perwakilan Rakyat. Presiden harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam membentuk undang=undang (Gesetzgebung) dan untuk menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara (Staatsbegrooting) Oleh karena itu, Presiden harus bekerja bersama-sama dengan Dewan, akan tetapi Presiden tidak bertanggung jawab kepada Dewan, artinya kedudukan Presiden tidak tergantung dari Dewan.
- VI.** Menteri Negara ialah pembantu Presiden. Menteri Negara tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Presiden mengangkat dan memperhentikan menteri-menteri negara. Menteri-menteri itu tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Kedudukannya tidak tergantung dari pada Dewan, akan tetapi tergantung dari pada Presiden. Mereka ialah Pembantu Presiden.

**VII.** Kekuasaan Kepala Negara tidak tak terbatas, Meskipun Kepala negara tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat, ia bukan “dictator” , artinya kekuasaan tidak tak terbatas. Di atas telah ditegaskan bahwa ia bertanggung jawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. Kecuali itu ia harus memperhatikan sungguh-sungguh suara Dewan Perwakilan Rakyat.

Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat adalah kuat

Kedudukan Dewan Perwaakilan Rakyat adalah kuat, Dewan ini tidak bisa dibubarkan oleh Presiden (berlainan dengan sistem parlementer). Kecuali itu anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat semuanya merangkap menjadi anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat . Oleh karena itu, Dewan Perwakilan Rakyat dapat senantiasa mengawasi tindakan-tindakan Presiden dan jika Dewan menganggap bahwa Presiden sungguh melanggar haluan negara yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar atau oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat maka Majelis itu dapat diundang untuk persidangan istimewa agar supaya bisa minta pertanggung jawaban kepada Presiden.

Menteri-Menteri Negara bukan pegawai tinggi biasa

Meskipun kedudukan menteri negara tergantung dari Presiden qkan tetapi mereka bukan pegawai tinggi biasa oleh karena menteri-menterilah yang terutama menjalankan kekuasaan pemerintah (*pouvoir executif*) dalam praktek .

Sebagai pemimpin departemen menteri mengetahui seluk beluk hal-hal yang mengenai lingkungan pekerjaannya.. Berhubung dengan itu, menteri mempunyai pengaruh besar terhadap Ppresiden dalam menentukan politik negara yang mengenal departemennya. Memang yang dimaksudkan ialah para menteri itu pemimpin-pemimpin negara.

Untuk menetapkan politik pemerintah dan koordinasi dalam pemerintahan negara, para menteri bekerja bersama satu sama lain seerat-eratnya di bawah kepemimpinan presiden.

## 2. Sistem Pemerintahan Daerah

Sistem pemerintahan daerah telah diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945, pada batang tubuhnya pasal 18 yang berbunyi: Pembangunan daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal usul dalam daerah yang bersifat istimewa.

Pemerintahan daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 2

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah
- (2) Pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan
- (3) Pemerintah daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah, dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah
- (4) Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan Pemerintah dan dengan pemerintahan daerah lainnya
- (5) Hubungan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya
- (6) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya.
- (7) Hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antar susunan pemerintahan

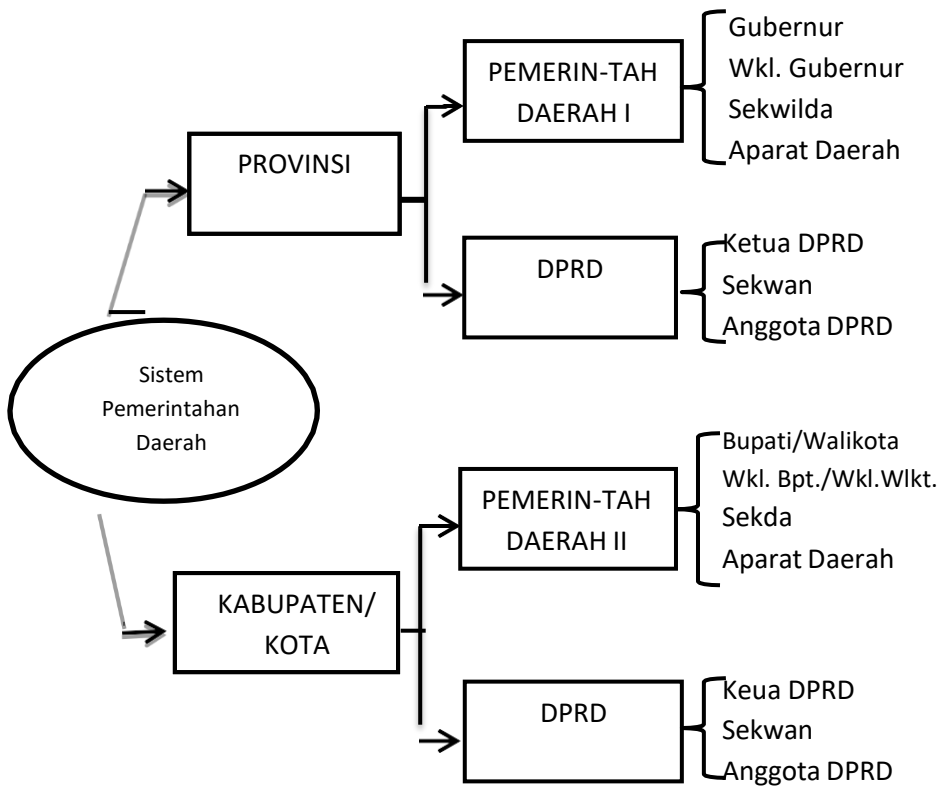
- (8) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang
- (9) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

### Pasal 3

- (1) Pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3) adalah:
  - a. pemerintahan daerah provinsi yang terdiri atas pemerintahan daerah provinsi dan DPRD provinsi
  - b. pemerintahan daerah kabupaten/kota yang terdiri atas pemerintah daerah kabupaten/kota dan DPRD kabupaten/kota
  - c. Pemerintah daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas kepala daerah dan perangkat daerah.

Dalam sistem pemerintahan daerah, terdapat pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Pada setiap pemerintahan daerah (Provinsi dan kabupaten/kota) terdapat pemerintah daerah (eksekutif) dan DPRD (legislatif) sebagai penyelenggara pemerintahan daerah. Pada pemerintahan daerah provinsi terdiri atas pemerintah daerah provinsi (Gubernur) dan DPRD provinsi. Pada pemerintahan daerah kabupaten/kota terdiri atas pemerintah daerah kabupaten/kota (Bupati/Walikota) dan DPRD kabupaten/kota. Pada setiap pemerintahan daerah dibantu seorang wakil pemerintah daerah, sekretaris daerah, dan aparat pemerintah daerah. Untuk DPRD terdiri dari Ketua DPRD, Sekretaris DPRD, dan Anggota DPRD.

Sistem Pemerintahan Daerah dapat digambarkan seperti Gambar 3.2



Gambar 2.2 Sistem Pemerintahan Daerah

## C. BERBAGAI BENTUK NEGARA, BENTUK PEMERINTAHAN DAN SISTEM PEMERINTAHAN

### 1. Pengertian Negara

Sebelum memasuki pembahasan mengenai bentuk negara, bentuk pemerintahan dan sistem pemerintahan ada baiknya dengan terlebih dahulu mengetahui pengertian negara.

Istilah Negara biasanya mengacu kepada konsep Staat dalam bahasa Jerman dan State dalam bahasa Inggris memiliki dua arti: pertama, adalah masyarakat atau wilayah yang merupakan kesatuan politis. Kedua, lembaga pusat yang menjamin kesatuan

politis itu, yang menata dan dengan demikian menguasai wilayah itu. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai: 1. organisasi di suatu wilayah yang mempunyai kekuasaan tertinggi yang sah dan ditaati oleh rakyat; 2. kelompok sosial yang menduduki wilayah atau daerah tertentu yang diorganisasi di bawah lembaga politik dan pemerintah yang efektif, mempunyai kesatuan politik, berdaulat sehingga berhak menentukan tujuan nasionalnya.

Sudah banyak ahli yang memberikan pengertian tentang negara, diantaranya:

1. Aristoteles dalam Syafiie, (2011: 81) negara adalah "persekutuan dari keluarga dan desa guna memperoleh hidup yang sebaik-baiknya"
2. Thomas Hobbes, dalam Syafii (2011: 79) negara adalah suatu tubuh yang dibuat oleh orang banyak beramai-ramai, masing-masing berjanji akan memakainya menjadi alat untuk keamanan dan perlindungan bagi mereka.
3. Laski, (1961) dalam Tim Simpul Demokrasi, (2006: 83) menyebutkan bahwa Negara itu adalah suatu masyarakat manusia yang mengikuti-jika perlu dengan tindak paksaan – satu cara hidup tertentu.
4. Nasroen, (1986: 32) negara adalah suatu bentuk pergaulan hidup, yang mempunyai syarat tertentu untuk menjadi suatu negara, yaitu harus mempunyai rakyat tertentu, daerah tertentu, dan pemerintahan tertentu.
5. Syafiie, (ibid) setelah mengemukakan beberapa pendapat ahli dan membuat simpulan, yaitu: "negara adalah suatu kelompok persekutuan, alat organisasi kedaerahan dan kewilayahan, yang memiliki sistem politik yang melembaga dari rakyat, keluarga, desa dan pemerintah yang lebih tinggi. Terdiri dari orang-orang yang kuat memiliki monopoli, kewibawaan, daulat, hukum dan kepemimpinan yang bersifat memaksa sehingga pada akhirnya memperoleh keabsahan dari luar dan dalam negeri. Selanjutnya organisasi ini memiliki kewenangan untuk membuat rakyatnya tenteram, aman, teratur, terkendali

di satu pihak dan di lain pihak melayani kesejahteraan dalam rangka mewujudkan cita-cita bersama.”

Dengan demikian negara adalah “suatu persekutuan rakyat tertentu yang bertempat tinggal disuatu wilayah tertentu dengan pemerintahan tertentu memiliki kewenangan monopoli untuk mewujudkan tujuan negara”

Selanjutnya, bentuk negara, apabila ditelusuri berbagai literatur akan ditemukan ada yang mempersamakan antara bentuk negara (form of state, form of organization) dengan bentuk pemerintahan dan ada pula yang membedakannya. Bahkan istilah bentuk pemerintahan (form of government) digunakan silih berganti dengan istilah sistem pemerintahan (system of government). Syafiie, (2011: 81) berpendapat bahwa bentuk negara berbeda dengan bentuk pemerintahan. Menurutnya bentuk pemerintahan terdiri dari parlementer, presidensial, campuran, dan komunis, sedangkan bentuk negara terdiri dari kerajaan (monarki) dan republik. Di dalam uraiannya, bentuk negara dijelaskan dengan sistem pemerintahan. Di sini, seperti bentuk dan sistem adalah sama. Selain itu, ada yang menyatakan monarki dan republik tidak jelas apakah bentuk negara atau bentuk pemerintahan. Dikatakannya bentuk negara adalah negara kesatuan dan negara serikat. Menurut Anggara, (2012: 166) sistem pemerintahan negara dibagi menjadi dua klasifikasi besar, yaitu: sistem pemerintahan presidensial, dan sistem pemerintahan parlementer. Kansil, (2010: 26) membedakan monarki dan republik sebagai suatu bentuk negara. Tim Simpul Demokrasi, (2006: 87) mengemukakan bentuk pemerintahan yang terkenal sekarang ini, adalah kerajaan (monarki) dan republik. Dalam Rosidin, (2015: 10) mengemukakan bahwa sistem pemerintahan (regerngssystem) berkaitan dengan pilihan antara:

1. Sistem pemerintahan presidensial;
2. Sistem pemerintahan parlementer;
3. Sistem pemerintahan campuran (quasi presidensial atau quasi parlementer);
4. Sistem pemerintahan collegial, seperti Swiss.

Untuk jelasnya, berikut ini akan diuraikan masing-masing, bentuk negara, adalah negara kesatuan dan negara serikat; Bentuk pemerintahan, adalah pemerintahan kerajaan (monarki) dan pemerintahan republik; Kemudian sistem pemerintahan, adalah: sistem pemerintahan parlementer, presidensial, campuran, dan komunis,

## 2. Bentuk Negara

Sebagaimana yang disebutkan terdahulu bahwa kerajaan dan republik tidak jelas kedudukannya. apakah bentuk negara atau bentuk pemerintahan. Jika penggolongan sebagai bentuk negara, maka penggolongan tersebut berdasarkan klasifikasi pemegang kekuasaan (pemerintah). Oleh karena itu, yang dekat adalah bentuk pemerintahan. Sesuai dengan kecenderungan tersebut dan mengikuti pendapat yang lebih banyak, yaitu: bentuk negara adalah negara kesatuan dan negara serikat, dan ada pakar yang menambahkan tentang bentuk konfederasi. sedangkan bentuk pemerintahan adalah bentuk pemerintahan kerajaan (monarki) dan bentuk pemerintahan republik. Jadi, yang diuraikan berikut ini adalah bentuk negara berdasarkan pendistribusian kekuasaan wewenang yang secara bersusun, yaitu:

### a. Bentuk Negara Kesatuan

Negara kesatuan adalah suatu negara yang merdeka dan berdaulat mengatur seluruh daerah. Label kesatuan disini merujuk pada ketangguhdan an nasional dan kesatuan tujuan. suatu negara dalam gelanggang internasional.

Negara kesatuan dapat dibagi lagi sebagai berikut:

- 1) Negara kesatuan yang sentralistis
- 2) Negara kesatuan yang desentralistis, dan
- 3) Negara kesatuan yang desentralistis dan berotonomi.

Salah satu contoh negara kesatuan adalah: Indonesia.(NKRI)

### b. Bentuk Negara Serikat

Negara Serikat adalah suatu negara yang merupakan gabungan dari beberapa negara yang menjadi negara-negara bagian dari



negara serikat itu Seperti halnya dengan negara kesatuan, Negara serikat juga diklasifikasi sebagai berikut:

- 1) Negara serikat atau Bondstaat
- 2) Negara berbentuk serikat negara
- 3) Negara berbentuk commonwealth.

Salah satu contoh negara serikat adalah: Amerika Serikat.

Sebagai bentuk negara, masih ada klasifikasi berdasarkan legitimasi ideologi, yaitu: kapitalis, welfare state, komunis, sosialis, pancasila, dan agama.

### 3. Bentuk Pemerintahan

Dengan mengikuti pendapat yang lebih banyak, salah satunya, adalah Kansil, C.S.T. (2010: 60) yang mengatakan bahwa bentuk pemerintahan yang terkenal ialah: kerajaan (monarki) dan republik. Untuk penjelasannya adalah sebagai berikut:

#### a. Bentuk Pemerintahan Kerajaan (monarki)

Bentuk pemerintahan kerajaan adalah suatu negara dimana seluruh kekuasaan ditangan satu orang yaituh sorang raja (kaisar) atau ratu (maharani) yang diwariskan secara turun temurun Jadi, apabila seorang calon raja tidak terlalu mengenal peraturan politik pemerintahan negara, maka jalannya roda pemerintahan diserahkan pada perdana menteri yang mengepalai kabinet. Dengan demikian antara kepala negara yang dipimpin oleh raja, berbeda dengan kepala pemerintahan yang dipilih oleh parlemen. Tetapi tidak menutup kemungkinan kepala negara dan kepala pemerintahan dipegang langsung oleh satu orang bila mampu. Untuk tidak hilangnya kewibawaan ratu atau raja, maka pelantikan kepala pemerintahan, sudah barang tentu dengan restu raja.

Pada awal mulanya bentuk ini dikenal dengan beberapa istilah sesuai dengan jumlah atau banyaknya orang yang memegang kekuasaan, yaitu:

- Monarki (mono = satu, archein = memerintah)
- Oligarki (oligoi = beberapa, archein = memerintah)

- Demokrasi (demo = rakyat, crotein = memerintah)

Selanjutnya,, monarki dapat dibagi atas 3 (tiga), yaitu: monarki mutlak (absolut), monarki konstitusional, dan monarki parlementer

Monarki mutlak (absolut), yaitu seluruh kekuasaan dan wewenng tidak terbatas (kekuasaan mutlak). Perintah raja merupakan Undang-undang yang harus dilaksanakan. Kehendak raja adalah kehendak rakyat. Jadi, negara adalah raja

Monarki konstitusional, yaitu: monarki di mana kekuasaan raja itu dibatasi oleh suatu konstitusi (UUD). Raja tidak boleh berbuat sesuatu yang bertentangan dengan konstitusi dan segala perbuatannya harus didasarkan dan sesuai dengan isi konstitusi. Monarki parlementer ialah suatu monarki, di mana terdapat suatu parlemen (DPR), terhadapm dewan mana para menteri, baik perseorangan maupun secara keseluruhan bertanggung jawab sepenuhnya.

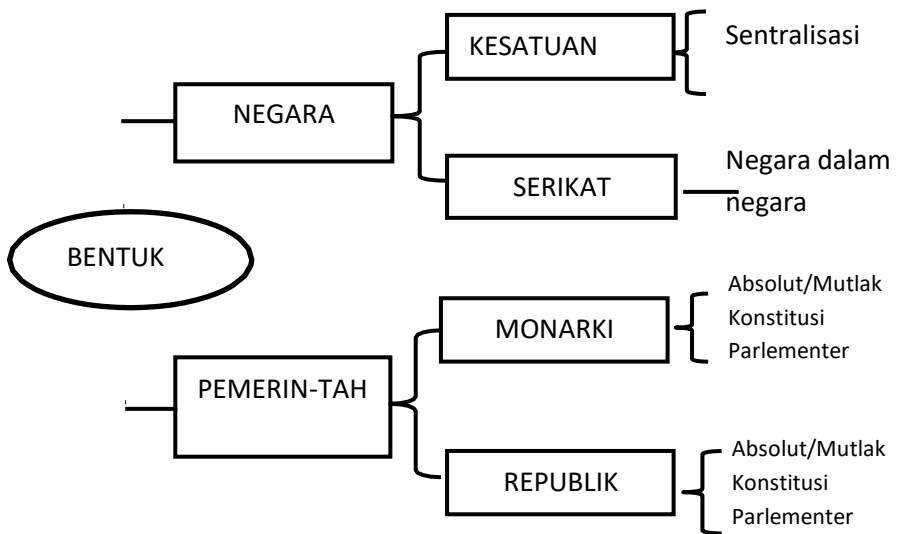
#### b. Bentuk Pemerintahan Republik

Republik (berasal dari bahasa Latin Res publica = kepentingan umum, ialah negara dan pemerintahan rakyat yang dikepalai oleh seorang Presiden sebagai kepala negara yang dipilih dari dan oleh rakyat untuk suatu masa jabatan tertentu. (Amerika Serikat = 4 tahun, Indonesia = 5 tahun). Biasanya presiden dapat dipilih kembali setelah habis masa jabatannya.Jadi, bentuk negara republik yaitu suatu negara yang kekuasaannya berada ditangan rakyat. Rakyat memilih kepala negara (presiden) sebagai suatu simbol bahwa negara yang kekuasaannya berada dalam tangan rakyat.

Seperti bentul Monarki, maka Republik juga dapat dibedakan, yaitu:

- Republik mutlak (absolut)
- Republik konstitusional, dan
- Rpublik parlementer

Dari uraian di atas dapat disusun bagan seperti Gambar 3.3



Gambar 2.3 Bentuk Negara dan Bentuk Pemerintah

#### 4. Sistem Pemerintahan

Sudah diberi pengertian tentang sistem pemerintahan adalah kesatuan yang utuh dari berbagai komponen kegiatan memerintah untuk mencapai tujuan pemerintahan negara. Dalam menyebut Istilah sistem pemerintahan ini, ada yang menguraikan dengan istilah sistem ketatanegaraan, struktur pemerintahan dan ada juga dengan susunan kekuasaan. Banyak pendapat tentang klasifikasi sistem pemerintahan, namun yang diuraikan disini, seperti yang telah disebutkan terdahulu, yaitu: sistem pemerintahan parlementer, presidensial, campuran dan komunis.

##### a. Sistem Pemerintahan Parlementer

Sistem pemerintahan parlementer, yaitu kekuasaan eksekutif mendapat pengawasan langsung dari parlemen (DPR – badan legislatif). Menurut Sartori dalam Tim Simpul Demokrasi (2006: 90) dikatakan bahwa dalam pemerintahan parlementer “eksekutif” dipecah menjadi dua bagian, yaitu seorang perdana menteri sebagai kepala pemerintahan dan raja dalam monarki atau presiden dalam republik. Bertindak sebagai kepala negara.

Kansil (2016: 74) mengemukakan bahwa sistem pemerintahan parlementer, yaitu:

- 1) Bentuk pemerintahan Kabinet Parlementer, didasarkan atas prinsip difusi (penyebaran) kekuasaan.
- 2) Adanya saling tanggung jawab antara lembaga eksekutif dan legislatif. Oleh sebab itu lembaga eksekutif dapat membubarkan lembaga legislatif atau meletakkan jabatannya jika politiknya tidak dapat bertahan atau tidak disetujui oleh sebagian besar anggota Dewan Perwakilan Rakyat.
- 3) Juga terdapat adanya saling tanggung jawab antara eksekutif dan kabinet
- 4) Lembaga eksekutif (Perdana Menteri) diangkat oleh Kepala Negara (Presiden atau Raja/Ratu) atau dukungan sebagian besar dari Dewan Perwakilan Rakyat.

Sri Soemantri (1971) dalam Pamuji, (1985: 19) mengemukakan ciri-ciri pemerintahan parlementer, yaitu:

- 1) Kabinet yang dipimpin oleh Perdana Menteri dibentuk oleh atau atas dasar kekuatan atau kekuatan-kekuatan yang menguasai parlemen
- 2) Para anggota kabinet mungkin seluruhnya anggota parlemen, mungkin pula tidak seluruhnya bukan anggota parlemen
- 3) Kabinet dengan ketuanya bertanggung jawab kepada parlemen. Apabila kabinet atau seorang atau beberapa orang anggotanya mendapat mosi tidak percaya dari parlemen, maka kabinet atau seorang atau beberapa orang daripadanya harus mengundurkan dirinya;
- 4) Sebagai imbalan dapat dijatuhkannya kabinet, maka kepala negara (Presiden atau Raja/Ratu) dengan saran atau nasehat Perdana Menteri dapat membubarkan Parlemen.

## b. Sistem Pemerintahan Presidensial

Dalam sistem pemerintahan paresidensial berbeda dengan sistem pemerintahan parlementer. Bentuk pemerintahan parlementer kekuasaan eksekutif mendapat pengawasan langsung dari parlemen, Sedangkan, bentuk pemerintahan presidensial kekuasaan eksekutif berada di luar pengawasan (langsung) parlemen

Kansil, (2016: 74) mengemukakan keberadaan pemerintahan presidensial, yaitu:

- 1) Didasarkan atas prinsip pemisahan kekuasaan
- 2) Lembaga eksekutif tidak mempunyai kekuasaan untuk membubarkan lembaga legislatif serta tidak harus meletakkan jabatan jika ia kehilangan dukungan dari sebagian besar anggota badan legislatif
- 3) Tidak terdapat saling tanggung jawab antara Presiden dan Kabinetnya tetapi Kabinetlah yang bertanggung jawab sepenuhnya kepada Kepala eksekutif.
- 4) Lembaga eksekutif dan legislatif adalah dipilih oleh para pemilih.

Sejalan dengan itu, Pamuji, (1985: 19) mengemukakan ciri-ciri pemerintahan presidensial, yaitu:

- 1) Presiden adalah kepala eksekutif yang memimpin kabinetnya yang kesemuanya diangkat olehnya dan bertanggung jawab kepadanya. Ia sekaligus juga berkedudukan sebagai kepala negara (LambangNegara).
- 2) Presiden tidak dipilih oleh badan legislatif akan tetapi dipilih oleh sejumlah pemilih, oleh karenanya ia bukan bagian dari badan legislatif seperti dalam sistem parlementer.
- 3) Presiden tidak bertanggung jawab kepada badan legislatif dan dalam hubungan ini ia tidak dapat dijatuhkan oleh badan legislatif
- 4) Sebagai imbangannya. Presiden tidak dapat atau tidak mempunyai wewenang membubarkan badan legislatif.

### c. Sistem Pemerintahan Campuran

Sistem pemerintahan campuran disebut juga dengan sistem pemerintahan kombinasi, yaitu perpaduan dari dua bentuk pemerintahan, yaitu mungkin perpaduan antara parlementer dan presidensial, sekalipun pada satu pihak bentuk parlementernya yang dominan dan pada lain pihak bentuk presidensialnya yang menonjol. Syafiie, (2009: 20) memberi uraian sistem pemerintahan kabinet campuran, yaitu kabinet yang presidennya tidak hendak kehilangan kekuasaan ketidak anggota parlemen memberikan mosi tidak percaya kepada pemerintah. Oleh karena itu, yang jatuh hanya perdana menteri dan menteri-menterinya, tetapi presiden tidak dapat dijatuhkan oleh parlemen.

Dalam sistem ini, diusulkan hal-hal yang terbaik dari bentuk pemerintahan parlementer, karena bentuk ini terbentuk dari pengkajian sejarah perjalanan beberapa negara.

Jadi, sistem pemerintahan campuran ini biasanya selain memiliki presiden ataupun raja sebagai kepala negara, juga memiliki kepala pemerintahan yaitu perdana menteri.

Bila presiden tidak diberi posisi dominan menurut konstitusi maka presiden tidak lebih dari sekedar lambang dan kabinet akan semakin goyah kedudukannya. Untuk itu di Prancis yang pernah tirani dan pernah pula demokratis liberal mengubah konstitusi negaranya sedemikian rupa sehingga presiden tidak dapat dijatuhkan oleh parlemen bahkan presiden dapat membubarkan parlemen. Di Republik Islam Iran sesudah menggulingkan Shah Iran Reza Phevi maka Imam Ayatullah Rohullah Khomeini yang lama belajar dari pengalaman beliau selama di Prancis ketika pengasingannya, mencoba demokratisasi Islam dengan kabinet (baik perdana menteri maupun presiden sekalipun) dapat dijatuhkan oleh parlemen, tetapi diri beliau sendiri sebagai Imam berada pada posisi kepala negara.

Pemerintahan Indonesia menteri tidak bertanggung jawab kepada parlemen. Tetapi, ketika presiden harus menyampaikan pertanggung-jawabannya kepada MPR sebagai lembaga konstitusi, perlu disadari bahwa MPR terdiri dari DPR itu sendiri yang ditambah dengan utusan daerah dan utusan golongan (setelah era

reformasi diganti dengan dewan perwakilan daerah) Dengan demikian, negara ini memiliki bentuk pemerintahan campuran. Hanya sayang ketika era pemerintah Soeharto, demokratisasi pemerintahan campuran ini ditiranikan dengan cara meletakkan orang-orangnya di lembaga konstitutif (MPR). Utusan golongan diangkat dari para menteri, sedangkan untuk utusan daerah diangkat para gubernur yang nota bene anak buah beliau. Kemudian diangkat para panglima yang juga anak buah beliau sebagai jenderal besar, kemudian para rektor yang juga beliau sendiri yang memberikan pengangkatan rektornya. Itu pun masih dilengkapi dengan sistem pemilihan umum yang proporsional. Sistem tersebut membolehkan para wakil rakyat diambil dari orang-orang pusat yang diletakkan di daerah, seperti para isteri menteri, para menteri, para anak menteri, dan kekuatan Partai Golkar lainnya.

#### d. Sistem Pemerintahan Komunis

Sistem pemerintahan komunis, masih dari uraian Syafiie, (2009: 21) yaitu kabinet yang baik kepala pemerintahan maupun kepala negara dijabat secara *ex officio* oleh pimpinan (baca pemimpin atau ketua ) partai komunis mulai dari tingkat pusat sampai pada tingkat pemerintahan daerah. Karena partai komunis yang ada di daerah sekaligus menjadi kepala daerah dan kepala wilayah.

Bila dibandingkan antara kekuatan partai komunis ketika zaman Unisoviet masih berdiri dengan ketika zaman kuatnya partai Golkar di Indonesia di era orde baru, maka terlihat bahwa setiap camat senantissa menjadi Ketua Dewan Pembina Golkar tingkat kecamatan, setiap Bupati menjadi Ketua Dewan Pembina Golkar. Tingkat Dewan Pemimpin Daerah Tingkat II (Kabupaten) , setiap Gubernur menjadi Ketua Dewan Pembina Golkar Tingkat Dewan Pemimpin Daerah Tingkat I (Provinsi).

Inilah sebabnya setelah reformasi resmi berubah wajah menjadi partai Golkar yang kemudian kembali memenangkan pemilihan legislatif 2004 tetapi mengalami kekalahan mutlak pada pemilihan presiden 2004

#### D. HAK DAN KEWAJIBAN PEMERINTAHAN DAERAH

Sudah diberi pengertian pemerintah yaitu orang atau sekelompok orang (institusi/lembaga) yang melakukan aktivitas memerintah guna tercapainya tujuan pemerintahan. Penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan oleh pemerintah pusat (negara) dan pemerintah daerah. Pemerintah pusat tidak akan mungkin dapat menjalankan pemerintahan dengan baik, apa bila segala sesuatunya diputuskan dan dilaksanakan hanya oleh pemerintah pusat sendiri. Terlebih-lebih lagi bila diingat bahwa Indonesia merupakan suatu wilayah yang sangat luas sekali, terdiri dari beberapa pulau atau daerah yang masing-masing mempunyai sifat khusus dan corak sendiri-sendiri. Karenanya untuk lancarnya roda pemerintahan dengan baik, maka kepada daerah-daerah oleh pemerintah pusat diberikan wewenang untuk mengurus rumah tangganya sendiri dalam bidang tertentu

Terbentuknya daerah-daerah otonom di Indonesia adalah sebagai pengrealisasian diantunya asas desentralisasi dalam sistem pemerintahan. Dengan perkataan lain, dengan diantunya asas desentralisasi dalam sistem pemerintahan di Indonesia terciptalah daerah-daerah otonom yang mempunyai wewenang untuk menyelenggarakan kepentingan penduduk yang mendiami daerah yang bersangkutan.

Pada hakikatnya pembentukan daerah-daerah otonom di Indonesia sesungguhnya dimaksudkan untuk memperlancar roda pemerintahan, sehingga dengan demikian agar hal itu dapat direalisasikan, maka daerah-daerah otonom atau pemerintahan daerah diberikan hak dan kewajiban.

Pasal 17

- (1) Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
- (2) Daerah dalam menetapkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.



- (3) Dalam hal kebijakan Daerah yang dibuat dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tidak mempedomani norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pemerintah Pusat membatalkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
- (4) Apabila dalam jangka waktu 2 (dua) tahun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (5) Pemerintah Pusat belum menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria, penyelenggara Pemerintahan Daerah melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.

#### Pasal 18

- (1) Penyelenggara Pemerintahan Daerah memprioritaskan pelaksanaan Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (3).
- (2) Pelaksanaan Pelayanan Dasar pada Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berpedoman pada standar pelayanan minimal yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai standar pelayanan minimal diatur dengan peraturan pemerintah.

### **E. DASAR DAN TUGAS POKOK PEMERINTAHAN DAERAH**

Sudah disebutkan bahwa pemerintahan daerah dibentuk atas dasar pasal 18 Undang-undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa “Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”

Selanjutnya, Prajudi Atmosudirdjo dalam Istianto, (2011: 25) mengatakan bahwa pemerintah mempunyai tugas yang sangat luas dan kompleks yang dapat dikelompokkan sebagai berikut:

1. Tugas memerintah (*regeerstaak*) yang meliputi: Tugas perundang-undangan; Tugas pemerintahan dalam arti luas;
  - a. Tugas Kepolisian,
  - b. Tugas Pertahanan, dan
  - c. Tugas peradilan.
2. Tugas eksekutif, meliputi:
  - a. Tugas penyelenggaraan perundang-undangan
  - b. Tugas penyelenggaraan pemerintah yang dilaksanakan oleh:
    - 1) Badan Pemerintahan Pasif dalam arti tidak terjun langsung ke tengah masyarakat umum;
    - 2) Badan-badan pemerintahan umum
    - 3) Badan-badan pemerintahan teknik khusus
    - 4) Badan-badan penyelenggaraan objek-objek kesejahteraan atau ekonomi pemerintah atau perekonomian
  - c. Tugas pemerintahan/kepolisian (*bestuurstak*) dalam arti:
    - 1) Kepolisian kehakiman;
    - 2) Kepolisian pemerintah;
    - 3) Kepolisian keamanan
  - d. Tugas administrasi  
Berdasarkan konstitusi UUD 1945, yaitu:
    - 1) Melindungi Segenap Bangsa Indonesia;
    - 2) Memajukan Kesejahteraan Umum;
    - 3) Mencerdaskan kehidupan bangsa;
    - 4) Ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan social

Menurut Rasyid, (2002: 14) dalam Rewansyah, (2011: 23) secara umum tugas pokok pemerintahan negara mencakup tujuh bidang, yaitu:

Pertama, menjamin keamanan negara dan segala kemungkinan serangan dari luar, dan menjaga agar tidak terjadi pemberontakan

dari dalam yang dapat menggulingkan pemerintahan yang sah atau mengancam integritas negara melalui cara-cara kekerasan

Kedua, memelihara ketertiban dengan mencegah terjadinya gontokan-gontokan di antara warga masyarakat, menjamin agar perubahan apapun yang terjadi di dalam masyarakat dapat berlangsung secara damai.

Ketiga, menjamin ditetapkannya perlakuan yang adil kepada setiap warga masyarakat tanpa tanpa membedakan status apapun yang melatarbelakangi keberadaan mereka. Jaminan keadilan ini terutama harus tercermin melalui keputusan-keputusan pengadilan, dimana kebenaran diupayakan pembuktiannya secara maksimal, dan di mana konstitusi dan hukum yang berlaku dapat ditafsirkan dan diterapkan secara adil dan tidak

Keempat, melakukan pekerjaan umum dan memberi pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non pemerintah atau yang akan lebih baik jika dikerjakan oleh Pemerintah. Ini antara lain mencakup pembangunan jalan, penyediaan fasilitas pendidikan yang terjangkau oleh mereka yang berpendapatan rendah, pelayanan pos, pelayanan kesehatan masyarakat, penyediaan air bersih, transportasi umum dan pemadam kebakaran.

Kelima, melakukan upaya-upaya meningkatkan kesejahteraan social seperti: membantu orang miskin dan memelihara orang-orang cacat, jomponan anak-anak terlantar; menampung serta menyalurkan para gelandangan ke sector kegiatan yang produktif dan semacamnya

Keenam, menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas, seperti: mengendalikan laju inflasi, mendorong penciptaan lapangan kerja baru, memajukan perdagangan domestik dan antar bangsa, serta kebijakan lain yang secara langsung menjamin peningkatan ketahanan ekonomi negara dan masyarakat.

Ketujuh, menerapkan kebijakan untuk pemeliharaan sumber daya alam dan lingkungan hidup, seperti: air, tanah dan hutan. Pemerintah juga berkewajiban mendorong kegiatan penelitian dan pengembangan untuk pemanfaatan sumber daya alam dengan

dengan mengutamakan keseimbangan antara eksploitasi dan reservasi

Selain dari kewenangan pemerintah pusat/negara tersebut, selebihnya tentu menjadi wewenang Pemerintah Daerah. Dengan demikian, urusan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah menjadi tidak terbatas. Daerah dapat dilibatkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan pusat secara *concurrent* (dikerjasamakan), dan daerah juga diberi kewenangan untuk menyelenggarakan di luar urusan pemerintahan tersebut yang dianggap mampu dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah dan memiliki potensi untuk dikembangkan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Sepertinya: bidang-bidang kesehatan, pendidikan, ekonomi, perizinan, keamanan, dan lain sebagainya.

.Manullang, (1973: 36) mengemukakan bahwa Pemerintah pusat tidak akan mungkin dapat menjalankan pemerintahan dengan baik, apa bila segala sesuatunya diputuskan dan dilaksanakan hanya oleh Pemerintah Pusat sendiri Terlebih-lebih lagi bila diingat bahwa Indonesia merupakan suatu wilayah yang amat luas sekali, terdiri dari beberapa pulau atau daerah yang masing-masing mempunyai sifat khusus dan corak sendiri-sendiri. Karenanya, untuk lancarnya roda pemerintahan dengan baik, maka kepada daerah-daerah oleh pemerintah pusat diberi wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam bidang tertentu, kecuali dalam urusan 6 (enam) bidang yaitu: pertahanan dan keamanan, moneter, agama, kehakiman, dan hubungan luar negeri, dan lintas kabupaten/kota, sebagai kewenangan pemerintah pusat. Adapun bidang-bidang yang menjadi kewenangan tanggung jawab pemerintah daerah adalah bidang kesehatan, pendidikan, ekonomi, perizinan, dan bidang keamanan.

## F. HUBUNGAN PEMERINTAH PUSAT DAN DAERAH

### 1. Hubungan Struktural Pemerintah Pusat dan Daerah

Dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia terdapat dua cara yang dapat menghubungkan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Cara Pertama, disebut dengan Sentralisasi, yakni segala urusan, fungsi, tugas, dan wewenang penyelenggaraan

pemerintahan ada pada pemerintah pusat yang pelaksanaannya dilakukan secara dekonsentrasi. Cara Kedua, dikenal sebagai Desentralisasi, yakni segala urusan, tugas, dan wewenang pemerintahan diserahkan seluas-luasnya kepada pemerintah daerah.

Pelimpahan wewenang dengan cara Dekonsentrasi dilakukan melalui pendelegasian wewenang kepada perangkat yang berada di bawah hirarkinya di daerah sedangkan pelimpahan wewenang dengan cara desentralisasi dilakukan melalui pendelegasian urusan kepada daerah otonom.

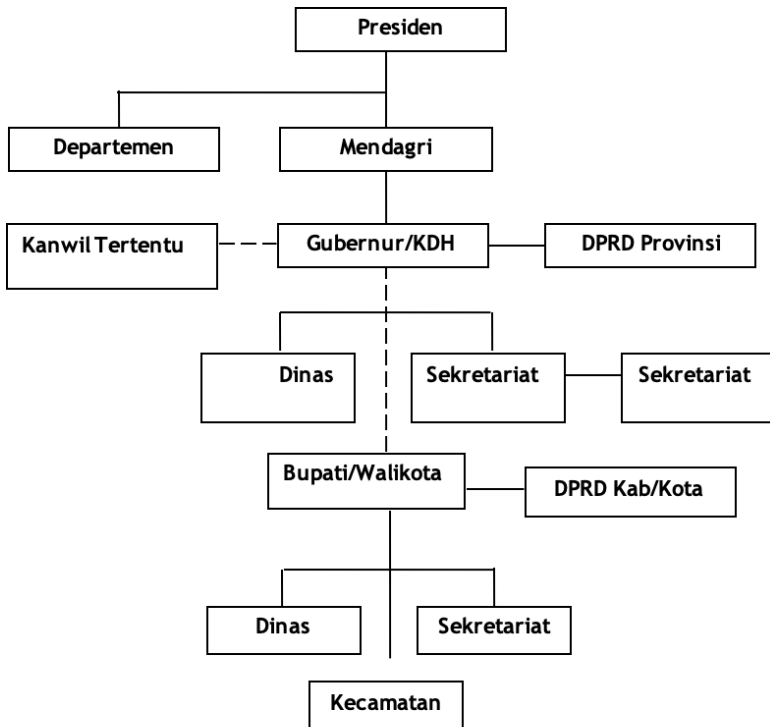
Terdapat tiga faktor yang menjadi dasar pembagian fungsi, urusan, tugas, dan wewenang antara pemerintah pusat dan daerah.

- 1) Fungsi yang sifatnya berskala nasional dan berkaitan dengan eksistensi negara sebagai kesatuan politik diserahkan kepada pemerintah pusat.
- 2) Fungsi yang menyangkut pelayanan masyarakat yang perlu disediakan secara beragam untuk seluruh daerah dikelola oleh pemerintah pusat.
- 3) Fungsi pelayanan yang bersifat lokal, melibatkan masyarakat luas dan tidak memerlukan tingkat pelayanan yang standar, dikelola oleh pemerintah daerah yang disesuaikan dengan kebutuhan serta kemampuan daerah masing-masing.

Secara struktural hubungan pemerintah pusat dan daerah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000. Berdasarkan ketentuan tersebut daerah diberi kesempatan untuk membentuk lembaga-lembaga yang disesuaikan dengan kebutuhan daerah.

Untuk lebih jelasnya, hubungan struktural tersebut dapat kalian lihat pada bagan berikut.

## Bagan Hubungan Koordinasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah



Sumber: Martin Jimung, M.Si:  
*Politik Lokal dan Pemerintah Daerah dalam Perspektif Otonomi Daerah*,  
Yayasan Pusaka Utama, 2005

### 2. Hubungan Fungsional Pemerintah Pusat dan Daerah

Pada dasarnya pemerintah pusat dan daerah memiliki hubungan kewenangan yang saling melengkapi satu sama lain. Hubungan tersebut terletak pada visi, misi, tujuan, dan fungsinya masing-masing.

Visi dan misi kedua lembaga ini, baik di tingkat lokal maupun nasional adalah melindungi serta memberi ruang kebebasan kepada daerah untuk mengolah dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan kondisi dan kemampuan daerahnya.

Adapun tujuannya adalah untuk melayani masyarakat secara adil dan merata dalam berbagai aspek kehidupan. Sementara fungsi pemerintah pusat dan daerah adalah sebagai pelayan, pengatur, dan pemberdaya masyarakat. Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antarsusunan pemerintahan.

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah, yang diselenggarakan berdasarkan kriteria di atas terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan.

Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten atau kota merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi 16 urusan. Urusan pemerintahan provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah pusat dan dengan pemerintahan daerah lainnya. Hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antarsusunan pemerintahan.

Hubungan pemerintah pusat dan pemerintahan daerah, dalam uraian ini dikaji dalam tiga bidang, yaitu: (1) hubungan dalam bidang ekonomi, (2) hubungan dalam bentuk pembinaan dan pengawasan, dan (3) hubungan dalam bidang keuangan. Uraian ketiga bidang kajian tersebut, bersumber dari Rosidin, (2015: 343-355) sebagai berikut:

### 3. Hubungan dalam Bidang Ekonomi

Rosidin, (2015: 343-347) mendeskripsikan hubungan pemerintah pusat dan daerah dibidang ekonomi sebagai berikut: sesuai dengan UUD 1945 bahwa negara RI adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Ciri yang melekat dari negara kesatuan yang berbentuk republik yaitu adanya pemerintah pusat dan daerah yang keduanya saling berhubungan erat dan saling menentukan. Artinya pemerintah pusat tidak akan mampu menjalankan tugas dan kewajiban dalam organisasi kekuasaan negara yang sangat luas tanpa bantuan pemerintah daerah. Pada sisi lain, pemerintah daerah tidak akan mendapat kekuasaan (power) yang berbentuk kewenangan (authority) untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya apabila tidak diberi wewenang oleh pemerintah pusat yang diatur melalui peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, hubungan antara pemerintah pusat dan daerah di negara kesatuan republik sangat menentukan dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan

Sebagai konsekuensi negara kesatuan yang berbentuk republik sesuai dengan ciri tersebut, penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia terbagi menjadi Pemerintah Pusat, dan Pemerintah Daerah sebagaimana diatur dalam penjelasan pasal 18 UUD 1945 yang menyatakan: "Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil". Dalam hal ini, daerah yang lebih kecil adalah kabupaten/kota. Setiap provinsi dan kabupaten/kota mempunyai Pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.

Daerah yang ada di Indonesia ini bukan suatu negara (staat) bukan negara dalam negara, melainkan hanya merupakan daerah provinsi. Daerah provinsi ini dibagi lagi dalam daerah yang lebih



kecil yaitu kabupaten/kota. Oleh karena itu, terdapat hubungan pertikal yang erat antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten/kota). Hal ini sebagaimana diatur dalam pasal 1 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, menyebutkan: “Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah dan dengan pemerintah daerah lainnya.

Hubungan dalam bidang kewenangan berkaitan dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini mencerminkan bentuk otonomi daerah terbatas atau otonomi luas. Suatu daerah dapat digolongkan sebagai otonomi luas apabila memenuhi syarat, sebagai berikut:

Pertama, urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula.

Kedua, apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya.

Ketiga, sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.

Dalam penyelenggaraan otonomi luas, urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah jauh lebih banyak apabila dibandingkan dengan urusan pemerintahan yang tetap menjadi wewenang pemerintah pusat. Otonomi luas bisa bertolak dari prinsip semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat, sebagaimana yang diatur dalam pasal 10 UU No.23 Tahun 2014, dikenal sebagai Urusan Pemerintahan Absolut yaitu:

- a. Politik luar negeri, adalah urusan pengangkatan pejabat diplomatik dan menunjuk warga negara untuk duduk dalam jabatan lembaga internasional menetapkan kebijakan luar negeri, melakukan perjanjian dengan negara lain,

menetapkan kebijakan perdagangan ;luar negeri dan sebagainya.

- b. Pertahanan, misalnya mendirikan atau membentuk angkatan bersenjata, menyatakan damai dan perang, menyatakan negara atau sebagian negara dalam keadaan bahaya, membangun dan mengembangkan sistem pertahanan negara dan persenjataan, menetapkan kebijakan untuk wajib militer, bela negara bagi setiap warga negara, dan sebagainya;
- c. Keamanan, misalnya mendirikan dan membentuk kepolisian negara, menetapkan kebijakan keamanan nasional, menindak setiap orang yang melanggar hukum negara, menindak kelompok atau organisasi yang kegiatannya mengganggu keamanan negara dan sebagainya;
- d. Yustisi, misalnya mendirikan lembaga peradilan, mengangkat hakim dan jaksa, mendirikan lembaga pemasyarakatan, menetapkan kebijakan kehakiman dan keimigrasian, memberikan grasi, amnesti, abolisi, membentuk undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan lain yang berlaku secara nasional;
- e. Moneter dan fiskal nasional, misalnya: mencetak uang, dan menentukan nilai mata uang, menetapkan kebijakan moneter/fiskal, mengendalikan peredaran uang, dan sebagainya;
- f. Agama, misalnya: menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberi hak pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan beragama dan sebagainya.

Di samping itu, terdapat bagian urusan pemerintahan yang bersifat concurrent, artinya urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilaksanakan bersama antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Dengan demikian setiap urusan yang bersifat concurrent senantiasa ada bagian urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah, ada bagian urusan yang diserahkan kepada Provinsi, dan ada bagian urusan yang

diserahkan kepada Kabupaten/Kota. Penjelasan lebih lanjut akan dibahas pada Bab III Subbab A dalam hal penyajian otonomi daerah.

#### 4. Hubungan dalam Bentuk Pembinaan dan Pengawasan

Hubungan dalam bentuk pembinaan dan pengawasan masih bersumber dari Rosidin, (ibid: 348-353), sebagai berikut: Penyelenggaraan pemerintahan di daerah berdasarkan pada prinsip permusyawaratan yang dilakukan oleh masyarakat daerahnya sehingga prinsip demokratisasi harus dikembangkan juga dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Hal ini dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 1 angka (2) yang menyebutkan

“Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD 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.”

Pasal ini mengandung pengertian bahwa setiap kebijakan mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah harus berdasarkan aspirasi yang dikehendaki masyarakat, sesuai dengan prinsip otonomi seluas-luasnya sehingga setiap keinginan dari masyarakatnya dapat terpenuhi. Hal ini sesuai dengan asas

#### 5. Hubungan dalam Bidang Keuangan

Hubungan dalam bidang keuangan masih bersumber dari Rosidin (ibid: 354-355) dikatakan bahwa hubungan keuangan antara pusat dan daerah sangat menentukan kemandirian otonomi. Akan tetapi, yang umum dipersoalkan adalah minimnya jumlah yang dimiliki daerah dibandingkan dengan yang dimiliki pusat. Berdasarkan premis ini, inti hubungan keuangan pusat dan daerah adalah perimbangan keuangan. Perimbangan adalah memperbesar pendapatan asli daerah sehingga lumbung keuangan daerah dapat berisi lebih banyak.

Berbagai kenyataan mengenai hubungan keuangan antara pusat dan daerah menunjukkan beberapa hal yang perlu dicatat. Pertama,

meskipun pendapatan asli daerah tidak banyak, tidak berarti lumbung keuangan daerah tidak berisi banyak. Lumbung keuangan daerah tidak bersumber dari pendapatan sendiri, tetapi uang yang diserahkan pusat kepada daerah seperti subsidi dan lainnya. Tidak berarti pula lumbung keuangan daerah yang terbatas itu menyebabkan rakyatnya tidak menikmati kesejahteraan karena usaha kesejahteraan ikut diselenggarakan pusat. Kedua, meskipun ada skema hukum pertimbangan keuangan, dalam kenyataan perimbangan keuangan pusat dan daerah hanya ilusi karena dalam keadaan apa pun, keuangan pusat akan selalu lebih kuat dari keuangan daerah. Ketiga, meskipun sumber lumbung keuangan daerah diperbesar, tidak akan ada daerah yang mampu membelanjai secara penuh rumah tangganya sendiri.

Berdasarkan ketentuan pasal 15 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, hubungan dibidang keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah meliputi sebagai berikut:

- a. Pemberian sumber-sumber keuangan, untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah.
- b. Pengalokasian dana perimbangan kepada pemerintah daerah
- c. Pemberian pinjaman dan/atau hibah kepada pemerintah daerah

Sementara itu, hubungan dalam bidang keuangan untuk pemerintah daerah meliputi sebagai berikut:

- a. Bagi hasil pajak dan non pajak antara pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota
- b. Pendanaan urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab bersama
- c. Pembiayaan bersama atas kerja sama antar daerah
- d. Pinjaman dan/atau hibah antarpemerintah daerah

# SISTEM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH

*Sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah menguraikan tentang: asas-asas pemerintahan,, pembentukan peraturan perundang-undangan, bentuk dan susunan pemerintahan daerah, prinsip kedaulatan rakyat sebagai dasar pelaksanaan otonomi daerah*

## A. ASAS-ASAS PEMERINTAHAN

**D**alam Kamus Besar Bahasa Indonesia, (1996: 68) asas adalah sesuatu yang menjadi tumpuan berpikir atau berpendapat. Sudah diberi pengertian istilah tentang pemerintah dan pemerintahan. Pemerintah adalah orang atau sekelompok orang (institusi/lembaga) yang melakukan aktivitas memerintah guna tercapainya tujuan pemerintahan. Pemerintahan, adalah aktivitas lembaga/badan-badan negara/publik dalam menjalankan fungsinya untuk mencapai tujuan negara. Jadi, asas pemerintahan adalah uraian tentang dasar pijakan berpikir tentang pemerintahan itu sendiri. Asas yang dikaji dalam hal ini, yaitu asas umum penyelenggaraan pemerintahan negara disebut saja asas pemerintahan dan asas penyelenggaraan pemerintahan daerah.

## 1) Asas Pemerintahan

Menurut Ndraha dalam Napitupulu (2007: 11-17) membaginya dalam beberapa asas, sebagai berikut:

- a. Asas Aktif, yaitu pemerintah selalu aktif mengambil peran sentral dalam segenap aktivitas kegiatan pemerintahan
- b. Asas mengisi yang kosong, yaitu: rakyat atau masyarakat biasa berada pada posisi kecil, lemah, kurang cerdas dan jangkauan kedepan sangat terbatas, dan umumnya belum mampu berusaha secara ekstensif, intensif dan kurang waktu mereka untuk berpikir, sehingga banyak rung yang kosong. Sehubungan dengan itu pemerintah yang bertugas untuk mengisinya
- c. Asas membimbing, yaitu: secara ideal harus ada kesejajaran, kesetaraan, pemerintah dan yangdiperintah, terlebih lagi diperlukannya kepemerintahan yang baik menuntut keterlibatan masyarakat dalam pemerintahan. Jadi, pemerintah tidak boleh bertindak sedemikian rupa sehingga yang diperintah semakin bergantung. Pemerintah harus mampu memberi bimbingan sehingga masyarakat mampu berperan aktif dalam kegiatan ekonomi, sosial dan politik.
- d. Asas Freies Ermessen, erat hubungannya dngan asas aktif. Pemerintah tidak hanya mengurus hal-hal yang secara tegas telah dipertanggungjawabkan kepadanya. Ia bebas mengurus hal-hal lain asal saja tidak bertentangan dengan ketentuan-ketentuan positif yang berlaku.
- e. Asas dengan Sendirinya, yaitu semua kegiatan diwilayahnya yang tidak mempunyai payung koordinasi, sebagai pemerintah dengan sendirinya menjadi tanggungjawabnya, tidak boleh berdalih bahwa diwilayahnya tidak ada bidang/bagian yang menanganinya.

- f. Asas Historis, yaitu: suatu peristiwa memiliki mata rantai, dan memiliki keterkaitan dengan masa lalu atau peristiwa sebelumnya dan akan membawa akibat di masa yang akan datang Sehingga suatu peristiwa ada kemungkinan pengulangan atau mirip-mirip dengan peristiwa lalu. Jika ya, tindakan yang mirip itu disebut preseden bagi tindakannya yang sekarang. Jadi, setiap tindakan memiliki preseden maupun efek atau konsekuensinya. Oleh karena itu, setiap kali pemerintah hendak bertindak ia harus berusaha memanfaatkan preseden yang positif dan mencegah agar tindakannya tidak menjadi preseden negatif di kemudian hari.
- g. Asas Etis, yaitu pemerintah harus bertindak sesuai etika diantaranya bersifat jujur, cermat dan sesuai prinsip kepatutan penyelenggaraan pemerintahan

Dalam Undang-Undang Republik Indonesia No. 23 Tahun 2014

#### Pasal 58

Penyelenggara Pemerintahan Daerah, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 57, dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas:

- a. kepastian hukum;
- b. tertib penyelenggara negara;
- c. kepentingan umum;
- d. keterbukaan;
- e. proporsionalitas;
- f. profesionalitas;
- g. akuntabilitas;
- h. efisiensi;
- i. efektivitas; dan
- j. keadilan.

## 2) Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Menurut Syaifiie, (2011: 178) asas pemerintahan daerah ada tiga, yaitu: (1) Desentralisasi, (2) Dekonsentrasi, dan (3) Tugas pembantuan. Rosidin, (2015: 71) dan sesuai UU No, 23 Tahun 2014 pasal 58 yang telah disebutkan di atas, ditambah dengan asas otonomi daerah.

### a. Otonomi Daerah

Otonomi atau *autonomy* berasal dari bahasa Yunani, "auto" dan "nomous". Auto berarti sendiri dan nomous adalah hukum atau peraturan. Selanjutnya berkembang menjadi pemerintahan sendiri. Jadi, otonomi dalam kaitannya dengan pemerintahan adalah pemerintahan yang mampu menyelenggarakan pemerintahan yang dituangkan dalam peraturan sendiri sesuai dengan aspirasi masyarakatnya.

Koswara (1997: 12) dalam Waluyo, (2007: 146) mengartikan otonomi daerah sebagai hak daerah di masyarakat untuk memperoleh kekuasaan bergerak dan kesempatan untuk menggunakan prakarsa sendiri atas segala macam nilai dan potensi yang dikuasai untuk mengurus kepentingan publik. Selanjutnya, dijelaskan juga secara konseptual otonomi daerah memiliki tiga matra, yaitu: politik dalam bentuk wewenang untuk mengambil putusan, kebijakan; administrasi dalam bentuk wewenang untuk mengambil putusan administrasi; dan keuangan dalam bentuk wewenang untuk menggali sumber-sumber daya keuangan dan membelanjakannya guna tugas-tugas rutin dan pembangunan.

Selanjutnya, Hoessein (1994: 57) dalam Waluyo (2007: 146) memberikan penjelasan yaitu: Secara konseptual otonomi daerah memiliki tiga matra, yaitu: politik dalam bentuk wewenang untuk mengambil putusan kebijakan, administrasi dalam bentuk wewenang untuk mengambil putusan administrasi dan keuangan dalam bentuk wewenang untuk menggali sumber-sumber daya keuangan dan membelanjakan guna tugas-tugas rutin dan pembangunan



Dalam Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 ayat (5) Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Adapun maksud dan tujuan pemberian otonomi daerah, pada hakikatnya yaitu meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah pusat kepada daerah mengandung konsekuensi yang berupa hak wewenang dan kewajiban bagi rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam hal ini, daerah benar-benar dituntut agar mandiri dalam arti dapat menunjukkan kemampuannya sehingga secara berangsur-angsur semakin kecil ketergantungannya kepada pemerintah pusat.

Dalam memahami otonomi daerah, disini Pemerintahan pusat sebagai pemilik kewenangan dan menyerahkan kepada pemerintahan daerah untuk dilaksanakan secara otonom. Namun, tidak semua urusan pemerintahan diserahkan kepada pemerintahan daerah. Ada pengecualian, diantaranya, yaitu: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiscal nasional, dan agama

Soeharyo dan Effendy (2009: 45) mengemukakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah adalah urusan-urusan yang menyangkut terjaminnya kelangsungan hidup bangsa dan negara secara keseluruhan. Secara rinci adalah sebagai berikut:

- 1) Politik Luar Negeri, antara lain meliputi:
  - a) Mengangkat pejabat politik dan menunjuk warga negara untuk duduk dalam jabatan lembaga internasional;
  - b) Menetapkan kebijakan luar negeri;
  - c) Melaksanakan perjanjian dengan negara lain;
  - d) Menetapkan kebijakan perdagangan luar negeri.

- 2) Pertahanan, antara lain meliputi:
  - a) Mendirikan dan membentuk angkatan bersenjata;
  - b) Menyatakan damai dan perang;
  - c) Menyatakan negara atau sebagai wilayah negara dalam keadaan bahaya;
  - d) Membangun dan mengembangkan sistem pertahanan negara dan persenjataan;
  - e) Menetapkan kebijakan untuk wajib militer, bela negara bagi setiap warga negara
- 3) Keamanan, antara lain meliputi:
  - a) Mendirikan dan membentuk kepolisian negara
  - b) Menetapkan kebijakan keamanan nasional
  - c) Menindak setiap orang yang melanggar hukum negara;
  - d) Menindak kelompok atau setiap organisasi yang kegiatannya melanggar keamanan negara.
- 4) Moneter dan Viskal, antara lain:
  - a) Mencetak uang dan menentukan nilai mata uang
  - b) Menentukan kebijakan moneter
  - c) Mengendalikan peredaran uang
- 5) Yustisi, antara lain:
  - a) Mendirikan lembaga peradilan;
  - b) Mengangkat hakim dan jaksa;
  - c) Mendirikan lembaga permasyarakatan;
  - d) Menetapkan kebijakan kehakiman dan keimigrasian, mmberi grasi, amnesti, abolisi, membentuk Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan peraturan lain yang berskala nasional.
- 6) Agama, antara lain:
  - a) Menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional;
  - b) Memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama;
  - c) Menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan kagamaan.

Di samping itu, terdapat bagian urusan pemerintahan yang bersifat concurrent, artinya urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilaksanakan bersama antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Dengan demikian setiap urusan yang bersifat concurrent senantiasa ada bagian urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah, ada bagian urusan yang diserahkan kepada Provinsi, dan ada bagian urusan yang diserahkan kepada Kabupaten/Kota. Sehubungan dengan ini, lihat juga uraian Bab II Subbab F tentang Hubungan pemerintah pusat dan daerah dibidang Ekonomi.

Dengan kata lain bahwa pemerintah dapat:

- 1) Menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan
- 2) Melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku Wakil Pemerintah atau
- 3) Menugaskan sebagian urusan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan dengan berdasarkan asas tugas pembantuan

Untuk mewujudkan pembagian kewenangan yang concurrent secara proporsional antara Pemerintah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Kota, maka ditetapkan kriteria yang meliputi eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan mempertimbangkan keserasian hubungan pengelolaan urusan pemerintahan antar tingkat pemerintahan.

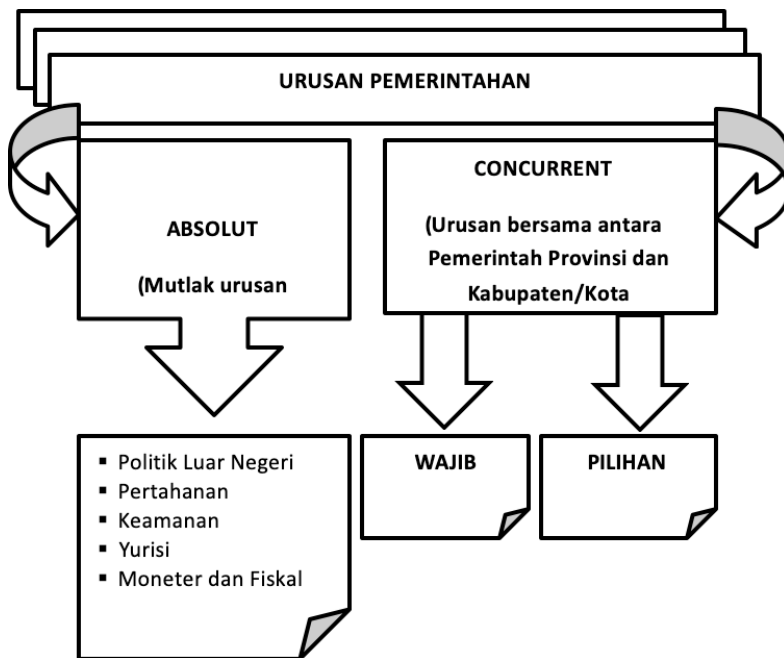
Kriteria eksternalitas adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan dampak/akibat yang ditimbulkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut. Apabila dampak yang ditimbulkan bersifat lokal, maka urusan pemerintahan tersebut menjadi lapabila nasional menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.

Kriteria akuntabilitas adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan pertimbangan bahwa tingkat pemerintahan yang menangani sesuatu bagian urusan adalah tingkat pemerintahan yang lebih langsung/dekat dengan dampak/akibat dari urusan yang ditangani tersebut. Dengan

demikian akuntabilitas penyelenggaraan bagian urusan pemerintahan tersebut kepada masyarakat akan lebih terjamin.

Kriteria efisiensi adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan dengan mempertimbangkan tersedianya sumber daya (personil, dana, dan peralatan) untuk mendapatkan ketepatan, kepastian, dan kecepatan hasil yang harus dicapai dalam penyelenggaraan bagian urusan.

Mengenai urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk dilaksanakan secara otonom, yaitu: selain dari yang telah disebutkan di atas. Meliputi urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan pemerintahan wajib adalah urusan pemerintahan yang berkaitan dengan “Pelayanan Dasar” seperti: pendidikan dasar, kesehatan, pemenuhan kebutuhan hidup minimal, prasarana lingkungan dasar. Sedangkan urusan pemerintahan yang bersifat pilihan terkait erat dengan ini potensi unggulan dan kakhasan daerah. Adapun yang menjadi kewenangan urusan wajib bagi pemerintah daerah sudah dikemukakan pada uraian Bab I, Sub D. 2 dan 3 tentang administrasi pemerintahan provinsi dan administrasi pemerintahan kabupaten/kota. Juga pada Bab II Sub F tentang Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah di bidang ekonomi. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada gambar 3.1



Gambar 3.1 Pembagian Urusan Pemerintahan Provinsi dan Kabupaten/Kota. Soeharyo dan Effendy (2009: 51)

Laporan hasil penelitian Pajajaran dalam Rosidin, (2015: 73) mengemukakan bahwa otonomi yang diselenggarakan di Negara Kesatuan Republik Indonesia dipengaruhi oleh faktor-faktor yang mendasarinya, yaitu:

- 1) Keragaman bangsa Indonesia dengan sifat-sifat istimewa pada berbagai golongan, tidak memungkinkan pemerintahan diselenggarakan secara seragam
- 2) Wilayah Indonesia yang berkepulauan dan luas dengan segala pembawaan masing-masing memerlukan cara-cara penyelenggaraan yang sesuai dengan keadaan dan sifat-sifat dari berbagai pulau tersebut
- 3) Desa dan berbagai persekutuan hukum merupakan salah satu sendi yang ingin dipertahankan dalam susunan pemerintahan negara,

- 4) Pancasila dan UUD 1945 menghemdaki susunan pemerintahan demokratis. Demokratisasi adalah salah satu cara mewujudkan tatanan demokratis tersebut.
- 5) Efisiensi dan efektivitas merupakan salah satu ukuran keberhasilan organisasi. Republik Indonesia yang luas dan penduduk yang banyak dan beragam memerlukan cara zpenyelenggaraan pemerintahan negara yang yang menjamin efisiensi dan efektivitas. Dengan membagi-bagi penyelenggaraan pemerintahan dalam sauna-satuan yang lebih kecil (desentralisasi), efisiensi, dan efektivitas tersebut dapat tercapai

Selanjutnya, Bagir Manan dalam Anggara, (2012: 233-236) menjelaskan bahwa pasal 18 hasil Amandemen II mengandung prinsip-prinsip pemberian otonomi daerah, yakni:

- a) Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pemerintahan
- b) Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya
- c) Prinsip kekhususan dan keragaman daerah
- d) Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat, beserta hak-hak tradisionalnya
- e) Prinip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa
- f) Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum
- g) Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil.

Pelaksanaan pemberian otonomi kepada daerah harus menunjang Undang-Undang Dasar 1945, aspirasi perjuangan rakyat yakni memperkokoh Negara Kesatuan Republik Indonesia dan mempertinggi tingkat kesejahteraan rakyat Indonesia seluruhnya.

## b. Desentralisasi

Pengertian desentralisasi secara etimologi berasal dari bahas latin “de” yang berarti lepas dari “centrum” (pusat). Dengan demikian desentralisasi itu adalah melepaskan dari pusat. Sehubungan dengan konsep pemerintahan berarti desentralisasi adalah suatu proses penyerahan wewenang dari pemerintah yang lebih tinggi (yang mempunyai kekuasaan) kepada pemerintah yang lebih rendah derajatnya, baik di bidang legislatif, yudikatif ataupun administratif.

Rickerk (1953) dalam Manullang, (1972: 33) mengemukakan “Arti politik dari desentralisasi ialah pembahagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan beberapa tingkat pemerintahan daerah” Demikian pula Encyclopedia Americana (1969: 587) merumuskannya dengan arah yang senada. Disebutkannya *decentralization in governance is the distribution of authority among many organs of defined georaphic or funcional competence according to relatively permanent constitusional or legislative provisions*”

Syafiie (2011: 178) mengartikan desentralisasi adalah penyerahan sebagian urusan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus dan mengatur daerahnya sendiri.

Dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 ayat (8) desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam system negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sehubungan dengan Undang-undang tersebut, Adisasmita (2011: 17) mengemukakan fungsi desentralisasi pemerintahan, meliputi:

- 1) Sebagai instrumen pembangunan nasional,
- 2) Menetapkan/melaksanakan demokratisasi,
- 3) Mendorong berkembagnya kebebasan,
- 4) Mewujudkan efisiensi administrasi,
- 5) Menciptakan perkembangan sosial ekonomi masyarakat,

- 6) Mencegah (atau mengurangi terjadinya konflik antara tujuan dan skala prioritas pembangunan.

Apabila didalami pengertian desentralisasi, maka sesungguhnya hakikat desentralisasi itu adalah pendelegasian kekuasaan (delegation of authority) oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Jadi, aktivitas nyata pemerintahan ada pada pemerintahan daerah. Namun, pemerintah pusat masih memegang kekuasaan untuk mengadakan pengawasan dan penyelidikan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Wicaksono, (2006: 46) mengemukakan ada dua aspek yang melatarbelakangi pelimpahan kewenangan. Pertama, Aspek territorial (kewilayahan), hal ini dimotivasi oleh keinginan untuk menempatkan kewenangan pada level pemerintahan yang lebih rendah dalam hierarki territorial dan secara geografis lebih dekat antara penyediaan layanan (agen pemerintah) dengan pengguna layanan (publik). Kedua, Aspek fungsional yakni pelimpahan kewenangan kepada agen tertentu yang secara fungsional telah terspesialisasi.

Hal yang senada dan memperkuat oleh Anggara, (2012: 71) dan Tjahya Supriatna, (1996) dalam Rosidin, (2015: 77) mengemukakan bahwa tujuan utama desentralisasi adalah:

- 1) tujuan politik, yang ditujukan untuk menyalurkan partisipasi politik di tingkat daerah untuk terwujudnya stabilitas politik nasional
- 2) tujuan ekonomis, untuk menjamin bahwa pembangunan akan dilaksanakan secara efektif dan efisien di daerah-daerah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan sosial

Selanjutnya, Wicaksono, (2006: 46) mengemukakan ada tiga jenis pelimpahan kewenangan, yaitu:

- 1) Delegasi dalam struktur formal politik; Contohnya pada saat pemerintah pusat mendelegasikan tambahan otoritas kepada pemerintah local.



- 2) Pelimpahan dalam kegiatan administratif publik atau dalam organisasi sejenis yang berbeda tingkatan Contohnya dari kantor pusat kementerian kepada kantor wilayah kementerian tersebut.
- 3) Transfer dari sebuah institusi negara kepada sebuah agen non pemerintah. Contohnya pada saat sebuah perusahaan penerbangan nasional dijual kepada pemegang saham privat atau yang dikenal dengan istilah divestasi/privatisasi.

Tabel 3.1 menunjukkan perbedaan aspek territorial dengan fungsional dalam tiga jenis pelimpahan kewenangan seperti yang telah disebutkan sebelumnya

Tabel 3.1 Bentuk-bentuk Desentralisasi

Hakikat Delegasi	Dasar Delegasi	
	Territorial	Fungsional
Dalam Struktur formal Politik	Pelimpahan (desentralisasi) politik, pemerintah local, desentralisasi demokrasi	Keterwakilan kelompok kepentingan
Dalam kegiatan administrasi publik atau dalam kegiatan organisasi sejenis yang berbeda tingkatan	Dekonsentrasi (desentralisasi administrasi, bidang administrasi)	Pendirian lembaga payung di tingkat pusat
Dari sektor negara kepada sektor privat	Privatisasi pada fungsi-fungsi yang dapat dialihkan (deregulasi, menyudahi sebuah kontrak,	Privatisasi atas fungsi nasional (divestasi, deregulasi, liberalisasi ekonomi)

	rencana pembayaran)	
--	------------------------	--

Sumber: G. Hyden (1983) No Shortcuts to Program African Development Management in Perspective, dalam Wicaksono, (2006: 47)

Sebagai ragam pendapat, Muslimin (1996) dalam Waluyo (2007: 143) mengemukakan bahwa sistem desentralisasi dapat dibagi beberapa macam, yaitu: desentralisasi politik, desentralisasi fungsional, dan desentralisasi kebudayaan. Pada uraian selanjutnya, Waluyo, (2007: 143) mengemukakan bahwa konsep desentralisasi dalam konteks organisasi negara lazim disebut desentralisasi politik, atau desentralisasi ketatanegaraan, sedangkan desentralisasi dalam organisasi bukan negara, akan mencakup konsep-konsep seperti delegasi wewenang/kekuasaan dan debirokratisasi serta swastanisasi.

Para pendukung asas desentralisasi ini, mengemukakan beberapa keuntungan yang diperoleh dalam melaksanakan asas desentralisasi versus sentralisasi, yaitu:

- 1) Desentralisasi memberi penilaian yang lebih tepat terhadap daerah dan penduduk yang beraneka ragam
- 2) Desentralisasi meringankan beban pemerintah karena pemerintah pusat tidak mungkin mengenal seluruh kepentingan dan kebutuhan masyarakat setempat dan tidak mungkin pula mengetahui bagaimana memenuhi kebutuhan tersebut sebaik-baiknya. Daerahlah yang mengetahui sedalam-dalamnya kebutuhan daerah dan baaagaimana memenuhinya. Dengan desentralisasi dapat dihindarkan bahan yang melampaui batas dan prangkat pusat yang disebabkan tunggakan kerja.
- 3) Pada desentralisasi unsur individu atau daerah lebih menonjol karena dalam ruang lingkup yang sempit

seseorang dapat lebih mempergunakan pengaruhnya dari dalam masyarakat yang luas.

- 4) Pada desentralisasi masyarakat setempat mendapat kesempatan ikut dalam penyelenggaraan pemerintahan sehendesentralisasi masyarakat setempat mendapat kesempatan ikut dalam penyelenggaraan pemerintahan sehingga mereka tidak merasa sekadar sebagai objek saja.
- 5) Desentralisasi meningkatkan peranserta masyarakat setempat dalam melakukan kontrol terhadap segala tindakan dan tingkah laku pemerintah. Hal ini sekaligus dapat menghindarkan pemborosan.

Selain keuntungan, sistem desentralisasi memiliki pula kelemahan. Kaho dalam Rosidin, (2015: 22) mengemukakan kelemahan desentralisasi, sebagai berikut: yaitu:

- 1) Struktur pemerintahan lebih kompleks sehingga relatif sulit dikoordinasikan
- 2) Keseimbangan dan keserasian antara bermacam-macam kepentingan dan daerah dapat lebih mudah terganggu,
- 3) Khusus mengenai desentralisasi teritorial, dapat mendorong timbulnya daerahisme atau provinsialisme,
- 4) Keputusan yang diambil memerlukan waktu yang lama
- 5) Diperlukan biaya yang lebih banyak dan sulit memperoleh keseragaman dan kesederhanaan.

#### c. Dekonsentrasi

Syafiie (2011: 178) dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari aparat pemerintah pusat atau pejabat di atasnya (pada wilayah provinsi) Thoha, (2011: 91) dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah (pusat) kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Sukarna, (1986: 22) asas dekonsentrasi yaitu pendelegasian kekuasaan untuk menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan Pusat yang ada di daerah yaitu yang disebut dengan wilayah administratif, meliputi:

- Wilayah administratif provinsi,
- Wilayah administratif kotamadya,
- Wilayah administratif kabupaten,
- Wilayah administratif kota administratif, dan
- Wilayah administratif kecamatan.

Hal yang esensial dalam pelaksanaan dekonsentrasi adalah urusan atau wewenang yang dilimpahkan sepenuhnya menjadi urusan kewenangan pemerintah pusat, sedangkan aparat yang dilimpahi adalah kepala wilayah administratif sebagai pelaksana. Sebagai kepala wilayah administratif untuk provinsi disebut Gubernur, untuk kotamadya disebut walikota, untuk kabupaten disebut Bupati, untuk kota administratif disebut walikota, dan untuk kecamatan disebut Camat. Manajer untuk daerah tingkat I provinsi dan daerah tingkat II kabupaten disebut Kepala Daerah

Dalam Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 ayat (9) dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah Kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.

Dengan demikian, dekonsentrasi merupakan tanggung jawab pemerintah pusat, sedangkan daerah dalam hal ini provinsi diberi wewenang karena kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Oleh karena itu, gubernur selain pelaksana desentralisasi, juga melaksanakan asas dekonsentrasi. Besar dan isi dekonsentrasi harus dekat dengan kepentingan masyarakat dan bermakna sebagai upaya mempertahankan dan memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa serta keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan meningkatkan pemberdayaan, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas masyarakat serta kesadaran nasional.

Solihin dan Mahyadi (2002) dalam Anggara, (2012: 72) mengemukakan latar belakang diadakannya sistem dekonsentrasi adalah tidak semua urusan pemerintah daerah dapat diserahkan pada semua urusan pemerintah daerah menurut asas desentralisasi. Pertimbangan dan tujuan diselenggarakan asas dekonsentrasi ini, adalah:

- 1) meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan, pengelolaan pembangunan, dan pelayanan terhadap kepentingan umum,
- 2) terpeliharanya komunikasi social kemasyarakatan dan social budaya dalam system administrasi negara
- 3) terpeliharanya keserasian pelaksanaan pembangunan nasional
- 4) terpeliharanya keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia

Selanjutnya, Anggara (Loc.cit) memberi uraian dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintahan atau kepada wilayah atau kepada instansi vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabat di daerah, yang meliputi:

- 1) Pelimpahan wewenang dari aparatur pemerintah yang lebih tinggi kepada aparatur lain dalam satu tingkatan pemerintahan, disebut dekonsentrasi horizontal
- 2) Pelimpahan wewenang dari pemerintah atau dari suatu aparatur pemerintah yang lebih tinggi kepada aparatur lain dalam tingkatan pemerintahan yang lebih rendah, disebut dekonsentrasi vertical.
- 3) Dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi, wilayah negara keatuan Republik Indonesia dibagi dalam wilayah-wilayah provinsi dan ibukota negara. Wilayah provinsi dibagi ke dalam wilayah-wilayah kabupaten dan kota. Kemudian wilayah-wilayah kabupaten dan kota dibagi dalam wilayah kecamatan. Penerapan asas dekonsentrasi semacam ini disebut dekonsentrasi territorial.

Dalam pelaksanaan dekonsentrasi ini, adalah bahwa urusan atau wewenang yang dilimpahkan itu sepenuhnya menjadi urusan kewenangan pemerintah pusat, sedangkan aparat yang dilimpahi itu semata-matan sebagai pelaksana.

#### d. Tugas Pembantuan

Tugas pembantuan atau medebewind adalah tugas-tugas untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada

pemerintah daerah oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah tingkat atasnya, dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan. Urusan yang ditugaskan itu sepenuhnya masih menjadi wewenang pemerintah atau provinsi.

Syafiie (2011: 179) Tugas pembantuan dalam bahasa Belanda adalah “medebewind”, yaitu “Mede” dan “bewind”. “Mede” artinya ikut serta atau turut serta, sedangkan “bewind” artinya berkuasa atau memerintah. Jadi, pemerintah daerah ikut serta mengurus sesuatu urusan tetapi kemudian urusan itu harus dipertanggungjawabkan kepada pemerintah pusat.

Dalam Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 ayat (11) tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Berdasarkan dari Undang-Undang tersebut, dapat dipahami hakikat dari tugas pembantuan adalah sebagai berikut:

- 1) Tugas pembantuan adalah tugas membantumenjalankan urusan pemerintahan dalam tahap implementasi kebijakan yang bersifat operasional
- 2) Urusan pemerintah yang dapat ditugas pembantuan adalah yang menjadi kewenangan dari institusi yang menugaskannya.
- 3) Kewenangan yang dapat ditugaspembantuan adalah kewenangan yang bersifat atributif, sedangkan kewenangan yang bersifat delegatif tidak ditugas pembantuan pada institusi lain. Kewenangan atributif adalah kewenangan yang melekat pada satuan pemerintahan atas dasar peraturan perundang-undangan yang membentuknya. Kewenangan delegatif adalah kewenangan yang didelegasikan darisatuan pemerintah yang lebih besar kepada satuan satuan pemerintah yang lebih kecil. Kewenangan delegatif tidak dapat didelegasikan pada pemerintah lainnya , karena

bukan kewenangan yang melekat pada satuan pemerintah yang bersangkutan.

- 4) Urusan pemerintah yang ditugaspembantuan tetap menjadi kewenangan dari institusi yang menugaskannya.
- 5) Kebijakan, strategi, pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia disediakan oleh institusi yang menugaskannya.
- 6) Kegiatan operasional diserahkan sepenuhnya pada institusi yang diberi penugasan, sesuai dengan situasi, kondisi, serta kemampuannya.
- 7) Institusi yang menerima penugasan diwajibkan melaporkan dan mempertanggungjawabkan mengenai urusan pemerintahan yang dikerjakannya pada institusi yang menugaskan.

Adapun maksud dan tujuan dari adanya tugas pembantuan menurut Undang-Undang tersebut, adalah:

- 1) Meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan serta pelayanan umum,
- 2) Memperlancar pelaksanaan tugas dan penyelesaian permasalahan serta membantu pengembangan pembangunan bagiut daerah dan desa.

## **B. PEMBENTUKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN**

Agar setiap peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh lembaga-lembaga negara/daerah berkualitas dan tidak bertentangan satu sama lain, maka dalam pembentukannya perlu memperhatikan, hal-hal berikut ini:

### **1. Asas peraturan perundang-undangan**

Berdasarkan UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Pasal 5 ditetapkan bahwa dalam membentuk peraturan perundang-undangan harus berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, yaitu::

- a. kejelasan tujuan,
- b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat,
- c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan,
- d. dapat dilaksanakan,
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan,
- f. kejelasan rumusan, dan
- g. keterbukaan.

Pasal 6 UU ini ditetapkan materi muatan peraturan perundang-undangan harus mengandung asas, yaitu:

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kenusantaraan;
- f. bhineka tunggal ika;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;
- i. ketertiban dan kepastian hukum; dan
- j. keseimbangan, keserasia, dan keselarasan

## 2. Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan

Dalam UU No. 10 Tahun 2004 pasal 7 dinyatakan jenis peraturan perundang-undangan meliputi: UUD Negara RI 1945, Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang, Peraturan pemerintah, peraturan presiden, dan peraturan daerah. Selain itu, juga peraturan-peraturan yang dikeluarkan oleh MPR, DPR, DPD, MA, MK, BPK, Gubernur BI, Menteri, DPRD (propinsi dan Kabupaten/kota), Gubernur, Bupati/Walikota, Kepala Lembaga atau Komisi yang setingkat yang dibentuk oleh Undang-undang atau Pemerintah atas perintah Undang-undang, Kepala Desa, atau yang setingkat.

Yang dimaksud dengan hierarki adalah penjenjangan setiap jenis peraturan perundang-undangan yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih



tinggi kekuatan hukum peraturan perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarkinya.

Dalam pasal 7 UU tersebut (UU No. 10 Tahun 2004) dinyatakan hierarki peraturan perundang-undangan, yaitu:

- a. UUD Negara RI tahun 1945
- b. UU/Peraturan Pemerintah pengganti UU (Perpu)
- c. Peraturan Pemerintah
- d. Peraturan Presiden
- e. Peraturan Daerah (Perda), meliputi:
  - Perda provinsi, dibuat oleh DPRD Provinsi bersama dengan Gubernur
  - Perda kabupaten/kota, dibuat oleh DPRD kabupaten/kota bersama Bupati/Walikota
  - Peraturan Desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya, bersama dengan kepala desa atau nama lainnya.

Anggara, (2012: 64) dikatakan tata urutan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia adalah:

- a. Undang-Undang Dasar 1945
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Republik Indonesia
- c. Undang-Undang
- d. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- e. Peraturan Pemerintah
- f. Keputusan Presiden
- g. Peraturan Daerah

Adapun unsur-unsur/syarat-syarat yang membentuk sesuatu yang disebut sebagai peraturan perundang-undangan ada tiga hal, yaitu:

- peraturan tertulis
- ditulis oleh lembaga-negara atau pejabat yang berwenang
- mengikat secara umum

Proses pembuatan peraturan perundang-undangan pada dasarnya dimulai dari perencanaan, persiapan, teknik penyusunan, perumusan, pembahasan, pengesahan, pengundangan dan

penyebarluasan, secara teknis diperlukan suatu program legislatif yang baik dan konsep yang memadai.

### 3. Tata cara mempersiapkan rancangan undang-undang (RUU)

Tata cara mempersiapkan RUU diatur dalam Keputusan Presiden No. 188 Tahun 1998. Dalam Kepres ini, diatur tentang: prakarsa penyusunan RUU; Panitia Antar Departemen dan Lembaga; Konsultasi RUU; Penyampaian RUU kepada DPR; Tata Cara Pembahasan RUU yang disusun oleh DPR; Pengesahan; Pengundangan dan Penyebarluasan Undang-Undang.

### 4. Kerangka peraturan perundang-undangan

Kerangka peraturan perundang-undangan, mempunyai gaya selingkung, terdiri atas: Judul, pembukaan, batang tubuh, dan penutup. Persyaratan judul, yaitu:

- a. Memuat keterangan mengenai jenis, nomor, tahun pengundangan atau penetapan dan nama peraturan perundang-undangan
- b. Nama peraturan perundang-undangan dibuat secara singkat dan mencerminkan isi peraturan perundang-undangan;
- c. Judul ditulis seluruhnya dengan huruf kapital yang diletakkan ditengah marjin tanpa diakhiri tanda baca  
Pembukaan, terdiri atas:
  - a. Frase Dengan Rahmat Tuhan Yang Maha Esa;
  - b. Jabatan pembentuk peraturan perundang-undangan;
  - c. Konsiderans
  - d. Dasar Hukum;
  - e. Diktum.

Batang tubuh, yaitu:

- a. Ketentuan umum;
- b. Materi pokok yang diatur
- c. Ketentuan pidana (jika diperlukan)
- d. Ketentuan peralihan (jika diperlukan)
- e. Ketentuan penutup

Penutup, yaitu:

- a. Penjelasan (jika diperlukan)
- b. Lampiran (jika ada/diperlukan)

## 5. Produk Hukum Daerah sebagai Landasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah

Peraturan daerah (Perda) ditetapkan oleh daerah setelah mendapat persetujuan DPRD. Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan. Perda merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Peraturan daerah dibentuk berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Perda. Persiapan pembentukan, pembahasan, dan pengesahan rancangan Perda berpedoman kepada peraturan perundang-undangan.

Peraturan daerah berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah. Perda disampaikan kepada pemerintah pusat paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan. Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh pemerintah pusat. Untuk melaksanakan peraturan daerah, kepala daerah menetapkan peraturan kepala daerah dan atau keputusan kepala daerah. Peraturan kepala daerah dan atau keputusan kepala daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Perda, dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Peraturan daerah diundangkan dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Kepala Daerah diundangkan dalam Berita Daerah. Pengundangan Perda dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Kepala Daerah dalam Berita Daerah dilakukan oleh Sekretaris Daerah. Untuk membantu kepala daerah dalam menegakkan Perda

dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat dibentuk Satuan Polisi Pamong Praja.

### C. BENTUK DAN SUSUNAN PEMERINTAHAN DAERAH

Sudah dikemukakan terdahulu bahwa pemerintahan daerah adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Pemerintah Daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai badan legislatif daerah, sedangkan, Pemerintah Daerah adalah badan eksekutif daerah.

#### 1. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Legislatif daerah)

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. disingkat dengan DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah (legislatif daerah) yang mempunyai kedudukan dan fungsi, tugas dan wewenang, yang sangat penting demi kepentingan daerah. Berdasarkan UU-RI No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 95 berbunyi DPRD Provinsi merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pasal 148 (1) DPRD kabupaten/kota merupakan lembaga perwakilan rakyat Daerah kabupaten/kota yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah kabupaten/kota. Rosidin, (2015: 84) menguraikan bahwa peran ini diwujudkan dalam tiga fungsi, sebagai berikut:

Regulator, mengatur seluruh kepentingan daerah baik urusan rumah tangga daerah (otonom) maupun urusan pemerintah pusat yang diserahkan pelaksanaannya ke daerah (tugas pembantuan)

Policy making, merumuskan kebijakan pembangunan dan perencanaan program pembangunan di daerahnya.

Budgeting Perencanaan anggaran daerah (APBD) Selanjutnya, dikatakan bahwa dalam perannya sebagai badan perwakilan, DPRD berperan selaku kekuasaan penyeimbang (balanced power) yang mengimbangi dan melakukan pengawasan efektif terhadap kepala daerah dan seluruh jajaran pemerintah daerah. Peran ini diwujudkan dalam fungsi-fungsi, sebagai berikut:

Representation, mendengarkan keprihatinan, tuntutan, harapan, dan melindungi kepentingan rakyat ketika kebijakan dibuat sehingga DPRD senantiasa berbicara “atas nama rakyat”

Advokasi, agregasi, aspirasi yang komprehensif dan memperjuangkannya melalui negosiasi kompleks dan sering alot, serta tawar-menawar politik yang sangat kuat. Hal ini wajar karena aspirasi masyarakat mengandung banyak kepentingan atau tuntutan yang kadang-kadang berbenturan satu sama lain. Tawar-menawar politik dimaksudkan untuk mencapai titik temu dari berbagai kepentingan tersebut.

Administrative oversight, menilai atau menguji dan jika perlu berusaha mengubah tindakan dari badan eksekutif. Berdasarkan fungsi ini DPRD tidak dibenarkan bersikap “lepas tangan” terhadap kebijakan pemerintah daerah yang bermasalah atau dipersoalkan oleh masyarakat. Apalagi dengan kalimat naif, “itu bukan wewenang kami”, seperti yang sering terjadi dalam praktik. Dalam kasus seperti ini, DPRD dapat memanggil dan meminta keterangan melakukan angket dan interpelasi bahkan dapat meminta pertanggung jawaban kepada daerah.

Secara khusus, sesuai dengan UU. No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 96 (1) DPRD provinsi mempunyai fungsi: a. pembentukan Perda provinsi; b. anggaran; dan c. pengawasan. Pelaksanaan ketiga fungsi tersebut secara ideal diharapkan dapat melahirkan keluaran, yaitu: (1) Perda yang aspiratif dan responsif, (2) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang efektif dan efisien (3) Terdapat suasana pemerintahan daerah yang transparan dan akuntabilitas. Pasal 149 (1) DPRD kabupaten/kota mempunyai fungsi: a. pembentukan Perda Kabupaten/Kota; b. anggaran; dan c. pengawasan. (2) Ketiga fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di Daerah kabupaten/kota. Untuk melaksanakan ketiga fungsi yang ideal tersebut, DPRD dilengkapi dengan modal dasar yang cukup besar dan kuat, yaitu tugas dan wewenang alat-alat kelengkapan DPRD, hak-hak DPRD/anggota, dan anggota DPRD yang mandiri.

Tidak hanya itu, lembaga DPRD juga masih mempunyai beberapa fungsi, diantaranya:

- a. Fungsi Menampung dan Menyalurkan Aspirasi Masyarakat,
- b. Fungsi Pengaturan,
- c. Fungsi Penganggaran,
- d. Fungsi Pengawasan, dan
- e. Fungsi yang tidak ditentukan oleh Perundang-undangan.

Selanjutnya, dalam UU. No. 23 Tahun 2014, dinyatakan juga tugas, wewenang, dan hak DPRD, sebagai berikut:

#### Pasal 101

- (1) DPRD provinsi mempunyai tugas dan wewenang: a. membentuk Perda Provinsi bersama gubernur; b. membahas dan memberikan persetujuan Rancangan Perda Provinsi tentang APBD Provinsi yang diajukan oleh gubernur; c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda Provinsi dan APBD provinsi; d. memilih gubernur; e. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian gubernur kepada Presiden melalui Menteri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian; f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah provinsi terhadap rencana perjanjian internasional di Daerah provinsi; g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah provinsi; h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban gubernur dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi; i. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan Daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan Daerah provinsi; dan j. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam peraturan DPRD provinsi tentang tata tertib.

## Pasal 154

- (1) DPRD kabupaten/kota mempunyai tugas dan wewenang: a. membentuk Perda Kabupaten/Kota bersama bupati/wali kota; b. membahas dan memberikan persetujuan rancangan Perda mengenai APBD kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/wali kota; c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan APBD kabupaten/kota; d. memilih bupati/wali kota; e. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/wali kota kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian. f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di Daerah; g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah kabupaten/kota; h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/wali kota dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota; i. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan Daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan Daerah; j. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain kedudukan, fungsi, tugas, dan wewenang seperti yang disebutkan di atas, DPRD juga mempunyai hak. Pasal 106 (1) DPRD provinsi mempunyai hak: a. interpelasi; b. angket; dan c. menyatakan pendapat. Selanjutnya Pasal 107 Anggota DPRD provinsi mempunyai hak: a. mengajukan rancangan Perda Provinsi; b. mengajukan pertanyaan; c. menyampaikan usul dan pendapat; d. memilih dan dipilih; e. membela diri; f. imunitas; g. mengikuti orientasi dan pendalaman tugas; h. protokoler; dan i. keuangan dan administratif. Pasal 159 (1) DPRD kabupaten/kota mempunyai hak: a. interpelasi; b. angket; dan c. menyatakan pendapat.

Sukarna (1986: 61) mengemukakan ada beberapa alat/sarana dipunyai oleh badan legislatif/parlemen/badan perwakilan politik yaitu:

- a. hak inisiatif,
- b. hak amandemen,
- c. hak budgeter,
- d. hak interpelasi,
- e. hak enquete,
- f. hak mosi tidak percaya,
- g. hak dengar pendapat, dan
- h. hak pernyataan pendapat

Selanjutnya, hak-hak tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

Hak inisiatif, adalah hak yang dipunyai oleh anggota-anggota parlemen (DPR) baik secara perorangan ataupun kelompok untuk menyusun rancangan Undang-Undang dan mengajukannya di dalam forum DPR/Parlemen, yang apabila diterima dapat dijadikan undang-undang. Jadi, hak inisiatif ini adalah hak yang dimaksudkan untuk melahirkan undang-undang yang baru

Hak amandemen, adalah hak untuk merubah, mengganti atau menghapuskan undang-undang yang telah ada karena sudah tidak sesuai lagi dengan kepentingan masyarakat

Hak budgeter, adalah hak untuk menyusun anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) oleh DPR dan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) oleh DPRD

Hak interpelasi adalah hak bertanya untuk meminta keterangan kepada kepala daerah mengenai kebijakan pemerintah daerah yang penting dan strategis yang berdampak luas pada kehidupan masyarakat daerah dan negara

Hak angket/enquete, adalah pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD untuk melakukan penyelidikan terhadap suatu kebijakan tertentu kepala daerah yang penting dan strategis dan serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Hak angket jarang dipergnakan disebabkan berbagai faktor, yaitu:



- untuk memperoleh data diperlukan waktu yang cukup banyak
- data yang dihimpun baik itu data primer maupun data sekunder belum tentu relevan dengan kejadian yang sebenarnya
- pengolahan data disebabkan data yang terhimun kurang begitu memadai dapat menimbulkan suatu konklusi yang salah
- biaya yang diperlukan cukup banyak

Hak mosi tidak percaya, adalah istilah yang digunakan bagi negara liberal yang menganut kabinet sistem parlementer dan pemilihan secara proporsional. Apabila terjadi perpecahan antara partai akan mengakibatkan tidak memperoleh suara mayoritas karena mosi tidak percaya dan bubarnya koalisi yang telah terbentuk dan memunculkan koalisi baru.

Hak dengar pendapat, merupakan alat kontrol dari Badan Legislatif/Badan Perwakilan Politik/Kongres/Parlemen/DPR untuk mendengarkan keluhan-keluhan dari masyarakat/rakyat tentang tindakan-tindakan dari administrator publik baik administrator negara/pemerintahan maupun administrator niaga/privat negara/publik corporation. Setelah mendengarkan pendapat-pendapat yang disampaikan oleh masyarakat/rakyat, maka selanjutnya Badan Legislatif menyarankan kepada pemerintah untuk segera menangani hal-hal tersebut sesuai dengan UU yang berlaku dengan tidak mengorbankan kepentingan dari rakyat banyak.

Hak menyatakan pendapat adalah hak DPRD untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan kepala daerah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan baik interpelasi dan hak angket. (pada negara-negara dengan sistem parlementer disebut sebagai mosi)

Agar DPRD dapat melaksanakan tugas dan kewajibannya dengan sebaik-baiknya, maka dibentuk badan-badan kelengkapan (1) Alat kelengkapan DPRD terdiri atas:

- a. Pimpinan (sebut Manajer/Ketua)
- b. Komisi
- c. Panitia Musyawarah
- d. Panitia Anggaran
- e. Badan Kehormatan dan
- f. alat kelengkapan lain yang dibutuhkan

Pembentukan susunan, tugas, dan wewenang alat kelengkapan sebagaimana yang dimaksud diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

Oleh karena apa yang telah dikemukakan di atas, maka DPRD dalam melaksanakan tugasnya berhak meminta kepada pejabat pemerintah atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang sesuatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan negara, bangsa, pemerintah, dan pembangunan. Mereka yang menolak permintaan ini bahkan dapat diancam dengan pidana kurungan. Namun demikian, hal ini hendaknya tidak menggoyahkan persatuan dan keatuan bangsa sehingga para anggota DPRD wajib mempertahankan keutuhannya.

Sehubungan dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dibagi atas daerah-daerah provinsi dan kabupaten/kota, dan masing-masing daerah tersebut sebagai daerah otonom diperlukan perangkat dan lembaga untuk menyelenggarakan jalannya pemerintahan di daerah, maka DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat terdiri atas DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota.

Jadi, DPRD provinsi, maupun DPRD kabupaten/kota dalam melaksanakan tugasnya berhak meminta pejabat negara, pejabat pemerintah atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang sesuatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan negara, bangsa, pemerintah dan pembangunan. Mereka yang menolak permintaan ini bahkan dapat diancam dengan pidana kurung. Namun demikian, hal ini hendaknya tidak menggoyahkan persatuan dan kesatuan bangsa sehingga para anggota DPRD wajib mempertahankan keutuhannya .

## 2. Pemerintah Daerah (Eksekutif Daerah)

Pemerintah daerah sebagai badan eksekutif daerah terdiri atas kepala daerah dan wakil kepala daerah. Kepala daerah dalam melaksanakan tugas dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah. Kepala Daerah terdiri atas dua, yaitu: kepala daerah provinsi, dan kepala daerah Kabupaten/kota. Kepala daerah provinsi disebut dengan Gubernur. Sementara itu, kepala daerah kabupaten/kota, disebut dengan Bupati/Walikota. Sehubungan dengan Kepala daerah dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh seorang wakil kepala daerah, maka wakil kepala daerah juga terdiri dari dua, yaitu wakil kepala daerah provinsi disebut dengan Wakil Gubernur provinsi dan wakil kepala daerah kabupaten/kota disebut wakil Bupati/wakil Walikota kepala daerah kabupaten/Kotamadya.

Kepala Daerah karena jabatannya adalah juga sebagai Kepala Wilayah. Sebagai Kepala Daerah, ia mengepalari daerah otonom yang memimpin penyelenggaraan dan bertanggung jawab sepenuhnya tentang jalannya pemerintahan daerah. Sebagai Kepala Wilayah, ia memimpin penyelenggaraan urusan pemerintahan umum yang menjadi tugas pemerintah pusat di daerah. Sebagai Kepala Wilayah yang merupakan aparat Pemerintah Pusat ia harus mempunyai kecakapan di bidang pemerintahan dan mendapat kepercayaan dari Pemerintah. Adapun sebagai Kepala Daerah Otonom adalah aparatur Pemerintah Daerah oleh karena itu perlu mendapat dukungan dari rakyat yang dipimpinnnya.

Kepala Daerah adalah pejabat negara dan diangkat untuk masa jabatan 5 (lima) tahun terhitung mulai tanggal pelantikannya dan dapat diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya. Sebelum memangku jabatannya Kepala Daerah diambil sumpah/janjinya dan dilantik oleh Preside bagi Kepala Daerah provinsi dan Menteri dalam Negeri bagi Kepala Daerah kabupaten/kota

Presiden dapat menunjuk Menteri dalam Negeri untuk mengambil sumpah/janji dan melantik Kepala Daerah provinsi atas nama Presiden. Menteri dalam Negeri dapat menunjuk Gubernur Kepala Daerah untuk mengambil sumpah/janji dan melantik Kepala Daerah kabupaten/kota atas nama Menteri Dalam Negeri.

Pelantikan dilaksanakan dalam Rapat Paripurna DPRD dengan Tata cara dan pengaturan diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Sudah dikatakan bahwa kepala daerah dalam melaksanakan tugas dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah. Karena kepala daerah terdiri atas dua, maka wakil kepala daerah juga terdiri atas dua, yaitu wakil kepala daerah tingkat I (satu) disebut Wakil Gubernur dan wakil kepala daerah tingkat II (dua) disebut Wakil Bupati/ Wakil Walikota.

### 3. Hubungan antara Legislatif Daerah dan Eksekutif Daerah

Materi ini, disarikan dari Rosidin (2015: 305-306) sebagai berikut: Secara filosofis hubungan antara Legislatif Daerah (DPRD) dengan Eksekutif Daerah (Pemerintah Daerah), adalah institusi yang diproduksi oleh, dari, dan untuk rakyat di daerah melalui mekanisme yang telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan, yaitu melalui pemilihan umum anggota legislatif dan pemilihan kepala daerah (Pilkada). DPRD bertugas mengembangkannya aspirasi rakyat untuk melakukan pengawasan kepada pemerintah daerah, sedangkan pemerintah daerah bertugas mewujudkan aspirasi sesuai dengan kehendak masyarakat di daerah.

Kedua institusi ini sama-sama mengembangkannya amanat rakyat dan bertanggung jawab kepada rakyat (akuntabilitas publik) maka disinilah letak sejajarnya antara badan legislatif dan badan eksekutif (DPRD dengan Pemerintah Daerah). Edy Wahyu dalam Rosidin (locit) mengemukakan bahwa tidak ada institusi di daerah yang merasa sebagai *super body* dan ada yang *inferior body* artinya antara DPRD sebagai legislatif dan pemerintah daerah sebagai eksekutif di daerah mempunyai kedudukan hukum yang sama.

Salah satu implikasi dari Undang-undang Otonomi Daerah sekarang adalah yang menyangkut hubungan antara eksekutif dan legislatif di daerah, yang peluangnya untuk menjadi sangat dinamis tinggi sekali. Hal ini sangat berbeda dengan peristiwa yang terjadi di bawah pemerintahan Orde Baru (dibawa kendali Presiden Suharto).

## D. PRINSIP KEDAULATAN RAKYAT SEBAGAI DASAR PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH

### 1. Pengertian dan Berbagai macam Kedaulatan

Kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi atau wewenang penuh dalam sebuah wilayah, Banyak macam kedaulatann diantaranya kedaulatan rakyat. Rakyat adalah kelompok individu (masyarakat) yang hidup bersama dalam mendiami sebuah wilayah tertentu.

Kedaulatan rakyat adalah rakyat yang mendapatkan legitimasi penuh untuk membuat putusan dalam sebuah wilayah. Sebagai kedaulatan rakyat, suara rakyat benar-benar banyak didengar, baik keluhannya, penderitaannya. Menurutnya, inilah suatu contoh yang disebut dengan negara demokrasi, yaitu oleh rakyat dan untuk rakyat. Walaupun dalam implementasinya kadang hanya sebagai simbol semata, karena dinyatakan negara demokrasi, tetapi praktinya sebagai pemerintah (penguasa) tetap memaksakan kehendak, dan memihak pada partai tertentu saja (partai tunggal)

Dalam memahami uraian Syafiie, (2011: 75) pandangan tentang kedaulatan yang berarti kekuasaan tertinggi tidak hanya pada rakyat, Ada negara yang berpandangan lain, dengan mengatakan kedaulatan ditangan hukum, artinya supermasi hukum yang dinomor satukan, hukum berkuasa penuh atas negara dan masyarakat. Walaupun tidak sedikit negara yang mengaku negara hukum, tetapi hukum dibuat oleh manusia, dan manusia tersebut hanya terbatas pada sekelompok elit yang berada di lingkungan dekat dengan kekuasaan

Ada pula negara yang mengatakan bahwa kedaulatannya berada di tangan Tuhan,. jadi Tuhan yang mahakuasa yang menentukan jalannya roda pemeritahan, apabila diatur oleh sang pencipta dunia ini maka yang melanggarnya akan berdosa.

Selain itu, ada pula negara yang terang mengatakan bahwa kedaulatannya berada ditangan raja, yaitu raja dan keluarganya merupakan keturunan berdarah biru dan dikultuskan sebagai manusia derajat kasta yang harus dihormati

Lagi pula, ada negara yang mengatakan bahwa kedaulatannya berada ditangan negara sendiri, hal ini karena melihat terlalu

dibedakannya manusia atas manusia, pemerintah pembuat peraturann yang ketat yang tidak boleh dilanggar oleh rakyat demi negara, semua harus mengalah

## 2. Kedaulatan Rakyat sebagai Dasar Pelaksanaan Otonomi Daerah

Sudah dikemukakan bahwa salah satu asas dari empat asas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah otonomi daerah yang diartikan sebagai hak daerah di masyarakat untuk memperoleh kekuasaan bergerak dan kesempatan untuk menggunakan prakarsa sendiri atas segala macam nilai dan potensi yang dikuasai untuk mengurus kepentingan publik.

Kedaulatan rakyat adalah rakyat yang mendapatkan legitimasi penuh untuk membuat putusan dalam sebuah wilayah. Sebagai kedaulatan rakyat, suara rakyat benar-benar banyak didengar, baik keluhannya, penderitaannya

Rakyat adalah kelompok individu (masyarakat) yang hidup bersama dalam mendiami sebuah wilayah tertentu. Dan tidak mungkin setiap individu dari seluruh wilayah itu memberi suara untuk membuat kebijakan, melainkan dengan sistem perwakilan itulah yang menjadi suara rakyat. Keputusan perwakilan adalah keputusan rakyat.

Dengan otonomi daerah, terbentuk wadah DPRD sebagai wakil rakyat DPRD yang membuat putusan kehendak rakyat. Suara DPRD adalah suara rakyat, menjalankan putusan DPRD berarti menjalankan putusan rakyat. Hal inilah, DPRD merupakan pengejawantahan dari pelaksanaan kedaulatan rakyat.

DPRD sebagai badan legislatif membuat ketentuan kehendak rakyat untuk dijalankan pemerintah sebagai badan eksekutif yang berarti menjalankan kehendak rakyat.

Jadi, dengan otonomi daerah harus ada badan perwakilan rakyat daerah (DPRD) yang menjadi dasar perwujudan kedaulatan rakyat dalam pelaksanaan otonomi daerah. Keanggotaan DPRD harus benar-benar diproduksi dari hasil pemilihan umum dan bertugas mengemban aspirasi rakyat untuk membuat peraturan daerah dan melakukan pengawasan terhadap pemerintah daerah, sedangkan pemerintah daerah bertugas mewujudkan aspirasi

sesuai dengan kehendak masyarakat di daerah. Akhirnya kedaulatan rakyat dalam berotonomi daerah akan terwujud.

### 3. Peraturan daerah

Peraturan daerah adalah sebagai salah satu bentuk aturan pelaksana undang-undang sebagai peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Kewenangan peraturan daerah bersumber dari kewenangan yang telah ditentukan suatu undang-undang. Meski demikian, peraturan daerah juga dapat dibentuk untuk mengatur hal-hal yang kewenangan untuk mengatur hal-hal tersebut tidak diatur secara eksplisit oleh suatu undang-undang. Pengertian peraturan daerah atau yang biasanya disebut dengan perda dapat dibagi menjadi peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota. Pengertian peraturan daerah dapat dilihat dalam beberapa peraturan perundang-undangan. Sesuai dengan ketentuan ketentuan UUD 1945 sebagaimana dimaksud dalam pasal 18 ayat (3) dan (4). Pengertian peraturan daerah dalam pasal 1 angka (4) Permendagri No 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah adalah peraturan daerah provinsi atau nama lainnya dan peraturan daerah kabupaten/kota atau nama lainnya, yang selanjutnya disebut perda adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama Kepala Daerah.

Pengertian peraturan daerah dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dibagi dalam 2 pengertian, yakni peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten/kota. Pengertian peraturan daerah provinsi disebutkan dalam pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yakni; Peraturan Daerah Provinsi adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama Gubernur. Selanjutnya pengertian peraturan daerah kabupaten/kota disebutkan dalam pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagai berikut : Peraturan Daerah

Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

Pengertian peraturan daerah yang telah diatur dalam Permendagri dan Undang-Undang sebagaimana disebutkan diatas adalah sama. Pada prinsipnya, peraturan daerah merupakan suatu produk hukum yang dibentuk oleh Pemerintahan Daerah. Di Indonesia, Pemerintahan Daerah terbagi atas pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Pemerintahan daerah terdiri atas dua unsur, yakni Pemerintah Daerah (Kepala Daerah) dan DPRD. Kepala pemerintah daerah di tingkat provinsi adalah Gubernur, kepala pemerintah daerah di tingkat kabupaten adalah Bupati dan Kepala Daerah di tingkat Kota disebut Walikota. Demikian pula dengan DPRD, di tingkat Provinsi disebut dengan DPRD Provinsi dan di tingkat kabupaten/kota disebut dengan DPRD Kabupaten/Kota. Peraturan daerah dalam Permendagri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah tidak disebutkan secara spesifik mengenai adanya peraturan daerah provinsi dan kabupaten/kota. Hanya secara umum menyebutkan bahwa Peraturan Daerah dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan persetujuan bersama Kepala Daerah. Ini berarti Peraturan Daerah di bentuk oleh DPRD, yang bila di tingkat provinsi disebut dengan DPRD Provinsi dan bila di tingkat Kabupaten/Kota disebut dengan DPRD Kabupaten/Kota, dengan persetujuan bersama Kepala Daerah, yang bila di tingkat Provinsi disebut dengan Gubernur, bila di tingkat kabupaten disebut dengan Bupati, dan bila di tingkat kota disebut dengan Walikota.

Peraturan daerah (Perda) ditetapkan oleh daerah setelah mendapat persetujuan DPRD. Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan. Perda merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan daerah dibentuk



berdasarkan asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Perda. Persiapan pembentukan, pembahasan, dan pengesahan rancangan Perda berpedoman kepada peraturan perundang-undangan.

Peraturan daerah berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah. Perda disampaikan kepada pemerintah pusat paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan. Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh pemerintah pusat. Untuk melaksanakan peraturan daerah, kepala daerah menetapkan peraturan kepala daerah dan atau keputusan kepala daerah. Peraturan kepala daerah dan atau keputusan kepala daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Perda, dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Peraturan daerah diundangkan dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Kepala Daerah diundangkan dalam Berita Daerah. Pengundangan Perda dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Kepala Daerah dalam Berita Daerah dilakukan oleh Sekretaris Daerah. Untuk membantu kepala daerah dalam menegakkan Perda dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat dibentuk Satuan Polisi Pamong Praja.



# ORGANISASI PEMERINTAHAN DAERAH

*Organisasi pemerintahan daerah, dibahas tentang konsep dan teori organisasi, organisasi pemerintahan, organisasi pemerintahan daerah, dan etika organisasi pemerintahan*

## A. KONSEP DAN TEORI ORGANISASI

### 1. Pengertian Organisasi

**O**rganisasi berasal dari istilah organon. Istilah Yunani organon. Arti istilah tersebut adalah alat, anggota, bagian, atau badan. Dalam kehidupan masyarakat, istilah organisasi mempunyai banyak sinonim, diantaranya: divisi, institusi (institution) atau lembaga, birokrasi, organisasi formal, perusahaan, universitas, fakultas, sekolah tinggi, akademi, badan, yayasan, dan masih banyak yang tidak disebutkan berupa kelompok-kelompok sosial, ekonomi, dan budaya yang Anda bisa temukan sendiri melalui pengamatannya di lapangan.

Jika ditelusuri dalam literatur tentang pengertian organisasi, maka dapat disimpulkan adanya tiga macam pendapat.

- a. sebagian berpendapat bahwa organisasi adalah kumpulan orang,
- b. sebagian pula berpendapat bahwa organisasi adalah proses pembagian kerja, dan

c. sebagian lagi berpendapat bahwa organisasi adalah sistem kerja sama

Senada dengan yang dikemukakan oleh Anggara,(2016: 103) bahwa studiwan dan manajer-manajer praktik, pada umumnya memandang “organisasi” dari tiga segi, yaitu:

- a. segolongan yang memandang organisasi dari segi struktur formalnya atau struktur resminya,
- b. segolongan pula yang cenderung memandang organisasi dari segi kelompok orang yang berpikir dan bertindak secara tertentu (“organisasi man”),
- c. segolongan lagi yang memandang organisasi sebagai sistem (system)

Apabila ketiga pendapat tersebut dicermati, maka yang lebih tepat adalah pendapat ketiga yaitu organisasi merupakan “sistem kerja sama”. Organisasi bukan hanya sekedar kumpulan orang dan bukan pula hanya sekedar pembagian kerja dan struktur resmi, sebab kumpulan orang dan pembagian kerja serta struktur resmi hanyalah salah satu unsur atau asas organisasi. Salah satu unsur/asas tidaklah dapat menjadi pengertian umum atau dapat dikatakan arti sebagian tidak menjadi arti keseluruhan. Pengertian organisasi sebagai proses adalah interaksi orang-orang di dalam organisasi itu. Interaksi yang dilakukan oleh orang-orang dalam organisasi untuk mencapai tujuan bersama terdapat beberapa komponen yang berkaitan satu sama lain disebut dengan sistem kerja sama. Jadi, pengertian organisasi sebagai sistem kerja sama sudah tercakup pula organisasi sebagai proses kerja sama. Organisasi adalah suatu sistem kerjasama dari sekelompok orang untuk mencapai tujuan tertentu. Jadi, faktornya adalah sekelompok orang, kerja sama, dan tujuan tertentu. Tidak akan ada organisasi kalau tidak ada kerja sama, sekelompok orang, dan tujuan tertentu. Selanjutnya, Schemerson (1985) dalam Sugandi (2011: 25) mengemukakan bahwa “organisasi itu ada dikarenakan keterbatasan fisik dan kemampuan dari manusia, sehingga manusia terdorong untuk bekerja sama dengan saling mengisi kekosongan. Sejalan dengan itu, Winardi (2003) dalam Istianto, (2011 : 41)

mengemukakan ada dua alasan manusia sebagai mahluk zoon politicon (mahluk berkelompok) membentuk organisasi, yaitu:

a. Alasan sosial (social reasons)

Organisasi seperti ini dibentuk untuk memenuhi kebutuhan manusia untuk pergaulan. Hal yang sama terlihat pada organisasi-organisasi yang memiliki sasaran intelektual ekonomi.

b. Alasan material.

Melalui organisasi manusia dapat melakukan tiga macam hal yang tidak dapat dilakukannya sendiri, yakni: 1) Ia dapat memperbesar kemampuannya, 2) Ia dapat menghemat waktu yang diperlakukan untuk mencapai sasaran, melalui bantuan sebuah organisasi, 3) Ia dapat menarik manfaat dari pengetahuan generasi-generasi sebelum yang telah dihimpun

Memahami uraian di atas, maka dapat ditarik sebuah pernyataan bahwa organisasi dibentuk karena manusia sadar bahwa berbagai kebutuhan yang ingin dimiliki tidak dapat dipenuhi secara utuh oleh individu manusia itu sendiri.

Hal yang senada dari Wursanto, (op-cit:p.7-8) menyebutkan secara terperinci harapan seseorang memasuki suatu kelompok, yaitu:

- a. Kelompok dapat memberikan perlindungan sehingga orang tersebut merasa aman. Perasaan akan adanya rasa aman (sense of security), antara lain terdiri dari:
  - 1) Perasaan aman/tentram dalam menyalurkan bakatnya dalam kelompok
  - 2) Adanya keinginan diperlakukan secara adil oleh kelompok
  - 3) Adanya keinginan diakui sebagai anggota dalam suatu kelompok,
  - 4) Adanya jaminan kebebasan untuk berinisiatif dalam kelompok, dan
  - 5) Adanya jaminan keselamatan menjalankan tugas dalam kelompok
- b. Kelompok dapat membantu mengatasi berbagai macam persoalan yang dihadapi oleh seseorang, baik masalah

yang menyangkut bidang ekonomi, politik, hukum dan sebagainya

- c. Kelompok dapat memberikan prestise, status sosial (social standing), dan pengakuan
- d. Kelompok dapat memberikan dorongan dan semangat (motivasi) kepada seseorang.
- e. Kelompok dapat memberikan bimbingan dan pengarahan dalam rangka meningkatkan prestasi seseorang.
- f. Kelompok dapat memberikan kepuasan, baik kepuasan yang bersifat jasmaniah, kepuasan psikologis maupun kepuasan sosial
- g. Kelompok dapat memberikan bantuan apabila seseorang sedang mengalami kesulitan.

Selanjutnya, untuk lebih memahami organisasi berikut dikemukakan definisi organisasi menurut ahli.

- a. Barnard (1968:75) "Organization is a system of cooperative activities of two or more persons, something intangible and impersonal, largely a matter of relationships". (Organisasi adalah suatu sistem mengenai aktivitas-aktivitas kerjasama dari dua orang atau lebih, sesuatu yang tidak berwujud dan tidak bersifat perseorangan, yang sebagian besar mengenai hubungan-hubungan kemanusiaan).
- b. Waldo (1971:21) Organisasi dapat didefinisikan sebagai "struktur antar hubungan pribadi yang berdasarkan atas wewenang formal dan kebiasaan di dalam suatu sistem administrasi".
- c. Soedjadi (1989:43) organisasi sebagai suatu sistem dan bentuk hubungan antara wewenang dan tanggung jawab antara atasan dan bawahan dalam rangka pencapaian tujuan yang sudah ditetapkan dengan cara yang paling efisien.

Masih banyak pengertian organisasi menurut ahli, Namun, apabila didalami dari pengertian dan definisi organisasi yang dikemukakan itu, dapat dinyatakan adanya faktor-faktor yang membentuk

organisasi. Faktor-faktor tersebut Sukarno K (1985:77) menyebutnya sebagai unsur organisasi, yaitu: 1) himpunan orang-orang), 2) bekerjasama, dan 3) pencapaian tujuan Ketiga faktor tersebut tidak dapat saling lepas berdiri sendiri, melainkan saling terkait merupakan suatu kesatuan yang utuh.

Berdasarkan pengertian organisasi tersebut dapat dipandang sebagai alat dari administrasi dan manajemen untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Dengan memandang organisasi sebagai alat untuk mencapai tujuan, Wursanto (2003:41) membedakan dua pengertian, organisasi yaitu organisasi dalam arti statis dan organisasi dalam arti dinamis.

Organisasi dalam arti statis adalah tempat (wadah) kegiatan administrasi dan manajemen dilaksanakan, dimana pada organisasi tersebut tergambar secara jelas tentang bagian, tugas dan tanggung jawab, hierarki, jaringan, dan mekanisme kerja. Organisasi dalam arti dinamis berarti organisasi adalah suatu organ yang hidup, atau suatu organisme yang dinamis, tidak hanya dari segi bentuk dan wujud organisasi, tetapi juga melihat dari segi isinya yaitu segala aktivitas dalam organisasi yang berhubungan dengan usaha pencapaian tujuan yang hendak dicapai.

Organisasi sebagai suatu proses yang dinamis membawa kepada pembahasan dua macam hubungan di dalam organisasi, yaitu hubungan-hubungan formal yang menciptakan "organisasi formal (formal organization)" dan hubungan-hubungan informal yang menciptakan "organisasi informal (informal organization)". Hubungan formal antara orang-orang di dalam organisasi pada umumnya telah diatur dalam dasar hukum pendirian organisasi dan pada struktur organisasi serta hierarki yang terdapat di dalam organisasi. Hubungan formal ini biasanya tergambar dalam bagan organisasi, sesuai dengan dasar hukum yang telah ditentukan.

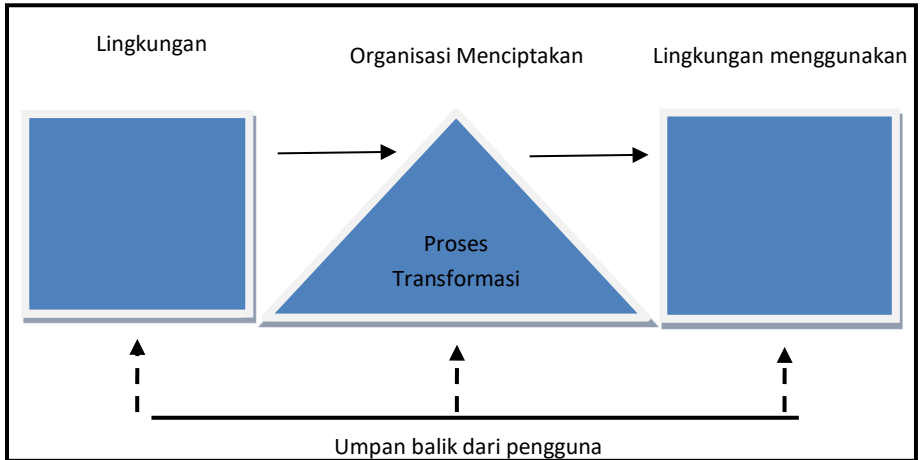
Hubungan informal antara orang-orang di dalam organisasi tidak diatur dalam dasar hukum pendirian organisasi, tidak pula terlihat dalam struktur organisasi dan juga tidak tergambar dalam bagan organisasi. Dasar hubungan yang bersifat informal itu ialah:

- a. hubungan-hubungan yang didasarkan pada hubungan pribadi (personal relation),
- b. kesamaan keahlian para anggota organisasi,
- c. kesamaan kepentingan di dalam organisasi,
- d. kesamaan perhatian (interest) dalam kegiatan di luar organisasi seperti olahraga, koperasi, dan lain-lain

## 2. Organisasi Sebagai Sistem Terbuka - Tertutup

Dari Heene, dkk. (2010: 2) dikemukakan bahwa suatu organisasi dapat dianggap memiliki sistem tertutup atau terbuka bergantung pada titik berangkat pendekatan yang dianutnya. Sistem tertutup adalah suatu sistem yang tidak tergantung pada lingkungannya: ia bergerak mandiri, membatasi diri dan sangat tertutup dari dunia luar. Walaupun tidak mungkin dijumpai keberlangsungan suatu sistem tertutup yang sempurna. Namun dalam konteks pemikiran awal manajemen, organisasi ditafsirkan dari sisi perspektif yang tertutup, sehingga pemikiran awal bahwa manajemen penekanannya lebih difokuskan ke sistem internal suatu organisasi. Pemikiran seperti itu bertolak dari anggapan bahwa keberlangsungan organisasi akan berjalan lebih efektif jika memprioritaskan diri pada bagian internalnya. Di sini, situasi lingkungan yang stabil dan terukur dianggap kurang memiliki peran yang signifikan. Sebaliknya pada sistem terbuka, organisasi adalah merupakan suatu sistem yang berupaya memelihara kinerjanya secara saling berkaitan dan berkesinambungan dengan lingkungannya demi mencapai semua tujuan yang dicanangkannya. Dengan demikian, organisasi dianggap sebagai suatu relasi antar sistem (kumpulan dari bagian-bagian yang saling terkait dengan lingkungan eksternalnya yang menghubungkan masukan (input) menjadi keluaran (output). Pengadaptasian dengan lingkungan eksternal akan menghantarkan terbentuknya daya kritis terhadap proses transformasi diri, secara efisien dan efektif. Agar mampu meraih sukses, maka batasan dari organisasi (pembagian input dan output seperti juga proses eksternalnya patut dikelola sebaik mungkin. Sebagai ilustrasi seperti gambar 4.1





Gambar 4.1 Organisasi sebagai Sistem Terbuka  
Schermehorn dalam Heene, dkk. (2010: 3)

### 3. Berbagai Asas, dan Fungsi Organisasi

Istilah asas sudah diberi pengertian sebelumnya, yaitu: asas adalah sesuatu yang menjadi tumpuan berpikir atau berpendapat. Istilah asas sering disebut dengan prinsip yang di dalam bahasa Inggrisnya adalah "Principles". Artinya dasar, pondasi, permulaan, aturan pokok atau sesuatu kebenaran yang menjadi aturan pokok atau tumpuan berpikir. Asas atau prinsip pada hakikatnya bersifat:

- a. Praktis, maksudnya selalu dapat dipakai terlepas dari situasi dan kondisi
- b. Berkaitan dengan sebuah ketentuan yang bersifat dasar dan luas sehingga menyediakan sebuah sudut pandang mengenai banyak hal
- c. Ajeg dalam arti bahwa dalam situasi yang serupa akan timbul hasil yang serupa juga

Adapun asas organisasi adalah: Pedoman-pedoman yang sejauh mungkin harus dilaksanakan agar diperoleh struktur organisasi yang sehat dan efisien serta aktivitas organisasi dapat berjalan lancar. Jadi dengan asas, struktur organisasi menjadi sehat, efektif dan efisien serta kegiatan organisasi dapat berjalan dengan baik.

Oleh karena itu, setiap asas mengandung suatu kebenaran dan dibutuhkan dalam dinamika organisasi.

Djarmiko (2004:3) mengemukakan agar organisasi dapat mencapai tujuannya dengan efektif dan efisien, ada enam asas pokok yang dapat dijadikan pedoman, yaitu 1) perumusan tujuan, 2) pembagian tugas pekerjaan, 3) pendelegasian kekuasaan, 4) rentangan pengawasan, 5) tingkat pengawasan, dan 6) kesatuan perintah dan tanggung jawab.

Selanjutnya, fungsi adalah jabatan (pekerjaan) yang dilakukan. Jika ketua tidak ada, wakil ketua yang melakukan fungsi ketua. Fungsi dalam organisasi adalah jabatan (pekerjaan) suatu unit organisasi. Dengan fungsi itu, maka organisasi akan dinamis (berproses) sesuai dengan keberadaannya.

Apabila ditelusuri beberapa literatur, akan ditemukan klasifikasi fungsi dalam organisasi, yaitu: G.R. Terry (t.t.:395-399) membedakan adanya dua macam fungsi dari segi kewenangan dalam organisasi, yaitu 1) wewenang garis (line authority) dan 2) wewenang staf. (staff authority). Wewenang staf terbagi atas dua, yaitu: Pertama, staf spesialis meliputi: a) staf penasehat (advisory staff), b) staf penyelenggara jasa (service staff), c) staf pengawasan (control staff), dan d) staf fungsional (function staff). Kedua, staf personal (personnel staff) meliputi: a) staf umum (general staff) dan b) asisten kepada staf umum (assistant to the general staff)

Sejalan dengan itu, Leonar D. White membagi fungsi organisasi atas tiga jenis, yaitu: fungsi garis, fungsi auxiliary, dan fungsi staf. Henry Fayol membagi atas dua jenis, yaitu substansi staf dan administratif staf, James D. Money membagi dengan: fungsi garis dan fungsi staf. Fungsi staf yang dibagi lagi menjadi: informative staff, advisory staff, dan supervisory staff. John Pfiffner dengan klasifikasi: Fungsi lini dan Fungsi staf. Untuk fungsi staf, meliputi tiga golongan, yaitu: staf umum (general staff), staf teknis (technical staff), dan staf urusan rumah tangga (auxiliary staff).

#### 4. Struktur Organisasi

##### a. Pengertian struktur organisasi

Sudah dijelaskan terdahulu bahwa organisasi adalah suatu sistem usaha kerjasama. Sebagai suatu sistem usaha kerjasama, keseluruhan komponen itu harus teratur sedemikian rupa sehingga proses kerjasama tersebut dapat berjalan dengan lancar kearah tercapainya tujuan yang telah ditentukan. Untuk itu, diperlukan suatu kerangka susunan yang berfungsi sebagai pedoman pelaksanaan kerjasama. Kerangka tersebut berguna bagi manajer sebagai pedoman pelaksanaan fungsi manajerialnya dan juga bagi bawahan sebagai pedoman pelaksanaan tugas yang dibebankan kepadanya. Kerangka kerjasama seperti itu dalam organisasi lazim disebut dengan struktur (structure)

Melihat struktur organisasi, orang akan memperoleh gambaran tentang suatu organisasi. Karena organisasi itu tidak terwujud, agar jadi konkrit haruslah ia diberinama jenis tertentu, agar ia menjadi jelas harus dibentuk struktur organisasi, dan agar organisasi menjadi tegas harus dituangkan dalam bagan organisasi (bagan struktur organisasi).

Keberadaan struktur dalam sebuah organisasi sangat diperlukan, sebab dengan struktur organisasi diperoleh kerangka kerja yang pasti dan oleh karenanya organisasi berjalan dalam kondisi yang relatif stabil. Dari struktur organisasi, seluruh anggota diketahui perannya masing-masing dalam jenjang organisasi, siapa bawahan, siapa atasan siapa, apa bidang tugasnya. Sebaliknya, tanpa menggunakan struktur tertentu organisasi akan menghadapi situasi yang kacau dan tidak menentu. Bayangkan kalau dalam suatu organisasi tidak diketahui apayang harus dikerjakan, bawahan kepada atasan siapa ia melapor. Demikian pula sebaliknya atasan tidak mengetahui tanggungjawabnya dan dalam keadaan tertentu kepada siapa ia beri perintah/komando

Dalam praktik kehidupan sehari-hari ada kemungkinan sebuah organisasi terbentuk secara tidak sengaja dan tidak memiliki struktur tertentu. Organisasi semacam ini dikenal sebagai organisasi informal. Karena tidak memiliki struktur tertentu maka keberadaan organisasi-organisasi semacam itu tidak terjamin

kelangsungannya. Akan tetapi bagi sebuah organisasi formal yang sengaja dibentuk dalam rangka mencapai tujuan tertentu, keberadaan struktur merupakan suatu keharusan.

Kast dan Rosenzweig (2002; 373) memberikan pengertian struktur organisasi sebagai pola hubungan antara berbagai komponen atau bagian dari organisasi. Muhyadi (1989: 60) mengartikan struktur organisasi adalah kerangka kerja sama (frame work) sebuah organisasi yang didalamnya menggambarkan bagian-bagian yang ada kedudukannya masing-masing dalam jenjang organisasi serta hubungannya satu sama lain. Dari pengertian tersebut, sebagai dasar pengetahuan bahwa struktur organisasi merupakan hasil dari proses yang ditempuh oleh manajer dalam memecahkan empat bagian persoalan yaitu pembagian kerja, departemenisasi, rentangan pengawasan, dan delegasi kemudian menghasilkan satuan-satuan organisasi, hubungan-hubungan, dan saluran wewenang dan tanggung jawab yang ada di dalam organisasi. Jadi, struktur organisasi adalah “pola jaringan hubungan antara satuan-satuan organisasi dan para pejabatnya dari suatu organisasi” Penyusunan struktur organisasi dimaksudkan untuk mempermudah pencapaian tujuan organisasi dengan jalan menunjukkan alur komunikasi dan koordinasi antar individu dan/atau bagian yang ada didalamnya.

#### b. Penyusunan Struktur Organisasi

Pada uraian terdahulu telah disebutkan bahwa penyusunan struktur organisasi dimaksudkan untuk mempermudah pencapaian tujuan organisasi dengan jalan menunjukkan alur komunikasi dan koordinasi antara individu dan/atau bagian yang ada didalamnya.

Muhyadi (ibid: 78) bahwa salah satu acuan pokok dalam menyusun struktur ialah tujuan yang hendak dicapai oleh organisasi. Dengan menganalisis tujuan dapat diketahui jenis-jenis pekerjaan yang diperlukan bagaimana karakteristik masing-masing pekerjaan itu, kualitas seperti apa yang dituntut dari orang yang akan melaksanakan pekerjaan-pekerjaan tersebut, bagian-bagian apa

saja yang harus ada dalam organisasi yang bersangkutan dan bagaimana komunikasi harus berlangsung.

Selanjutnya, Gison, et al. (1993: 324-325) berpendapat bahwa dalam proses penyusunan stuktur organisasi terdapat empat hal yang merupakan pertimbangan pokok. Dua hal berkaitan dengan tugas-tugas yang harus dilaksanakan dalam organisasi dan dua hal lainnya berkaitan dengan bagian atau departemen yang didalamnya terdapat kelompok. Secara ringkas penyusunan struktur yang melibatkan keempat hal tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

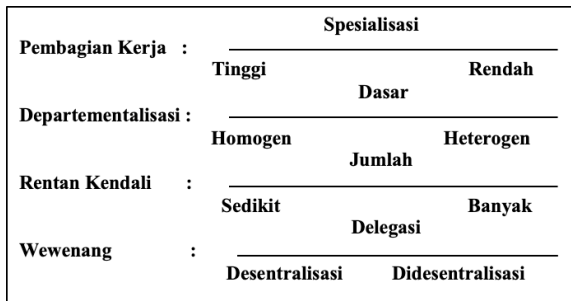
Pertama, seluruh tugas unit dipecah dalam beberap pekerjaan yang lebih kecil yang berturutan. Yakni, tugas dibagi-bagi atau dikhususkan di antara orang-orang dalam unit itu. Ini merupakan masalah pembagian pekerjaan (devisiion of labour)

Kedua, Pekerjaan individu digabungkan kembali dan dikelompokkan jadi satu. Ditentukan dasar umum untuk mencarikan alasan bagi pengelompokan ini; masalah ini menyangkut masalah departementalisasi (departementalization)

Ketiga, Ukuran yang tepat bagi kelompok yang melapor kepada satu atasan harus ditentukan; ini menyangkut masalah rentang kendali (span of control), dan

Keempat, Wewenang dibagi-bagikan di antara pekerjaan atau kelompok pekerjaan. Ini merupakan masalah delegasi (delegation)

Secara konseptual keempat proses tersebut dapat dilukiskan dalam gambar 4.2



Gambar 4. 2 Berbagai Kemungkinan Karakteristik Struktur Organisasi (James L. Gibson at.al. 1993: 326)

Semakin kekanan orang menentukan pilihan, semakin informal struktur yang diperoleh. Struktur yang informal adalah struktur yang fleksibel, non-birokratis, atau cenderung menganut faham neo-klasik. Sebaliknya semakin ke kiri orang menentukan pilihan, semakin formal struktur yang diperoleh. Struktur yang formal adalah struktur yang kaku, mekanistik, birokratik atau cenderung menganut faham klasik.

Struktur yang digunakan oleh sebuah organisasi pada umumnya ditentukan oleh manajer organisasi yang bersangkutan. Manajer berhak memilih struktur mana yang akan digunakan.

Meskipun demikian dalam kenyataannya manajer tidak bebas menentukan pilihannya. Ada sejumlah faktor yang membatasi bahkan kadang-kadang memaksa organisasi untuk menerapkan bentuk organisasi tersebut.

Menurut Robbins, (1995: 26) ada empat faktor yang ikut menentukan tipe struktur yang digunakan oleh sebuah organisasi, yaitu:

- 1) Besaran atau jumlah orang yang dipekerjakan oleh organisasi
- 2) Tingkat kerutinan pada teknologi yang digunakan organisasi untuk merubah masukannya ke produk-produk akhir atau jasa-jasa
- 3) Tingkat ketidakpastian dalam lingkungan organisasi
- 4) Preferensi yang menguntungkan diri sendiri dari individu atau kelompok yang memegang kekuasaan dan control dalam organisas.

### c. Dimensi Struktur Organisasi

Dimensi adalah matra, ukuran tentang pemahaman sesuatu. Jadi, dimensi struktur adalah matra atau ukuran tentang pemahaman hakikat struktur organisasi dan peranannya dalam meningkatkan keefektifan organisasi. Gibson at.al. 1993: 340) dan Richard S. Blackburn dalam Muhyadi, (1989: 87) mengemukakan bahwa dimensi struktur organisasi yaitu: "formalisasi

(formalization) sentralisasi (centralization), dan kompleksitas (complexity)”

Formalisasi, merujuk pada tingkatan seberapa jauh peraturan dan prosedur (rules and procedures) dalam suatu organisasi diperinci dan dipenuhi. Formalisasi dapat diukur dari keadaan apakah peraturan dan prosedur tersebut dikodefikasikan dan sampai sejauh mana dimungkinkan adanya penyimpangan.

Sentralisasi, merujuk pada tingkat di mana pembuatan putusan dikonsentrasikan pada suatu titik tunggal di dalam organisasi. Apabila kewenangan untuk membuat putusan berada pada manajer puncak (top manajer) berarti organisasi yang bersangkutan menerapkan prinsip sentralisasi. Sebaliknya apabila manajer mendelegasikan kewenangannya kepada bawahan sehingga bawahan berhak mengambil putusan maka sampai pada tingkat tertentu organisasi tersebut menerapkan prinsip desentralisasi.

Kompleksitas, merujuk pada tingkat differensiasi atau keruwetan yang ada di dalam organisasi, berkaitan dengan variabel pekerjaan, jenjang organisasi, dan lokasi pelaksanaan pekerjaan. Kompleksitas ini dapat diukur dari banyaknya jenjang yang ada (diferensiasi vertikal), jumlah wilayah operasi (diferensiasi spasial), tingkatan ahli pribadi dari anggota organisasi (diferensiasi individu/personal), dan adanya boundary

## 5. Berbagai Model, Bentuk, dan Bagan Organisasi

Thompson dalam Syamsi, (1988: 45) membedakan model organisasi dalam 3 hal, yaitu (1) model tertutup (closed model), (2) model terbuka (open model), dan (3) model sintesis (synthesis model)

Soedjadi (1989:52-63) mengemukakan bahwa dalam perkembangannya sampai sekarang ini pada pokoknya ada enam macam bentuk organisasi. Syamsi, (1994: 31) mengemukakan ada enam struktur organisasi, dan sebagian ahli menyebutnya dengan tipe organisasi, yaitu:

- a. Organisasi bentuk garis (line organization),
- b. Organisasi bentuk garis dan staf (line and staff organization),
- c. Organisasi bentuk fungsional (functional organization),
- d. Organisasi bentuk garis dan fungsional (line and functional organization),
- e. Organisasi bentuk garis, fungsional, dan staf (line, functional and staff organization)". Sebagian ahli yang menambahkan dengan
- f. Bentuk organisasi dewan atau panitia, dan
- g. Bentuk organisasi matriks.

Apabila klasifikasi bentuk organisasi tersebut dicermati, maka ada bentuk organisasi staf secara tersendiri. Sehingga sebagai simpulan bentuk organisasi, yaitu:

- a. Bentuk Organisasi Staf (staff organization)
- b. Bentuk Organisasi Garis (line organization)
- c. Bentuk Organisasi Fungsional (functional organization)
- d. Bentuk organisasi gabungan atau campuran, meliputi:
  - 1) Bentuk Organisasi Garis dan Staf (line and staff organization)
  - 2) Bentuk Organisasi Garis dan Fungsional (line and functional organization)
  - 3) Bentuk Organisasi Garis, Fungsional, dan Staf
- e. Bentuk Organisasi Dewan atau Panitia/Komitee (committee organization), dan
- f. Bentuk Organisasi matriks

Namun jika dikaji pendapat Wursanto, (2003: 79) antara bentuk dan tipe organisasi dibedakan karena tipe organisasi, yaitu:

- 1) organisasi dengan tipe piramid mendatar (plat organization)
- 2) organisasi dengan tipe piramida terbalik, dan
- 3) organisasi dengan tipe piramida kerucut (tall organization)

Selanjutnya, mengenai bagan organisasi disebut juga dengan skema organisasi atau organigram. Harjito, (1995: 32) mengemukakan ada 4 (empat) macam bagan organisasi, yaitu: (1) bagan piramida,



(2) bagan vertikal, (3) bagan horizontal, dan (4) bagan lingkaran. Kemudian Syamsi, (1994: 44) mengemukakan ada 6 (enam) bentuk bagan organisasi, yaitu:

- 1) Piramidal
- 2) Lingkaran
- 3) Setengah lingkaran
- 4) Lukisan
- 5) Vertikal, dan
- 6) Horizontal

## B. ORGANISASI PEMERINTAHAN

### 1. Pengertian Organisasi Pemerintahan.

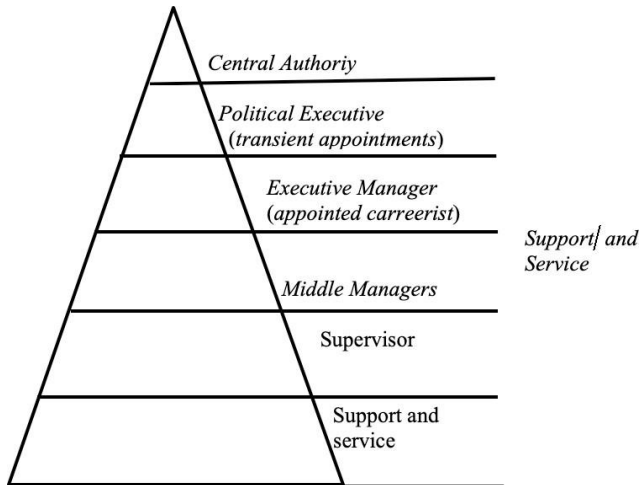
Sudah diberi uraian pengertian organisasi dan pemerintahan secara umum, berikut ini tentang organisasi spesifik pada “organisasi pemerintahan”.

Syafiie, (2009: 114) mengemukakan bahwa organisasi pemerintah berbeda dengan organisasi manapun di dunia karena ada tiga hal penting yang dimilikinya sebagai wewenangnya, yakni sebagai berikut:

- a. Bila organisasi lain tidak diperkenankan membunuh orang dan bahkan dapat dituntut maka organisasi pemerintah diperbolehkan biasanya disebut dengan hukuman mati.
- b. Bila organisasi lain tidak diperkenankan mengurung orang walaupun dalam waktu yang sangat singkat, maka organisasi pemerintah diperbolehkan, biasanya disebut dengan penjara atau lembaga pemasyarakatan.
- c. Bila organisasi lain tidak diperkenankan memungut uang dengan paksa tanpa alasan yang jelas karena pemberian jasa tertentu, maka organisasi pemerintah dibolehkan biasanya disebut dengan pajak.

Kewenangan tersebut di atas diberikan karena pemerintah diharapkan akan mengatur ketertiban di setiap negara. Oleh karena itu, pemerintah tidak diharapkan zalim, itulah sebabnya ada pihak kekuatan lain menjadi pengawasnya yang berasal dari wakil rakyat.

Graham dan Hays (1991) dalam Istianto (2011: 53) mengemukakan organisasi pemerintah ada 6 (enam) bagian atau tingkatan, yaitu: 1) Central Authority(elected), 2) Political executive (transient appointments), 3) Executive Manager (appointed careerist), 4) Middle managers, 5) Supervisor, dan 6) Support and Service Personnel. Keenam tingkatan ini disebut oleh Graham dan Hays sebagai piramida organisasional pemerintah secara umum. Untuk jelsnya dapat dilihat pada gambar 4.3 Selanjutnya Rewansyah, (2011: 48) memberi pengertian organisasi pemerintahan adalah sejumlah lembaga negara yang dibentuk dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara, berupa organisasi/lembaga kenegaraan. Jadi, organisasi pemerintahan adalah organisasi kelembagaan



Gambar 4.3 Piramidal Organisasional Pemerintah Secara Umum.  
Istianto, (2011: 54)

negara yaitu semua lembaga yang dibentuk dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara. Organisasi pemerintahan di Indonesia dapat dibedakan dalam dua klasifikasi, yaitu organisasi pemerintahan pusat/negara (sebut saja organisasi pemerintahan) dan organisasi pemerintahan daerah (provinsi, dan kabupaten/kota). Sehubungan dengan itu, ada dua tingkatan

organisasi pemerintahan, yaitu organisasi pemerintahan dan organisasi pemerintahan daerah. Organisasi pemerintahan daerah terdiri dari organisasi pemerintahan daerah tingkat I provinsi dan organisasi pemerintahan daerah tingkat II Kabupaten/Kota. Adapun rinciannya, dapat disimak pada uraian kelembagaan berikut ini.

## 2. Kelembagaan Pemerintahan

Kelembagaan Pemerintahan (Negara) tertuang dalam batang tubuh dari Undang-Undang Dasar 1945 (beserta perubahannya), meliputi:

- a. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)
- b. Lembaga Eksekutif (Pemerintah)
- c. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)
- d. Mahkamah Agung (MA)
- e. Dewan Pertimbangan Agung (DPA)
- f. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)
- g. Mahkamah Konstitusi (MK)
- h. Bank Indonesia (Bank Sentral)

Kelembagaan Pemerintahan Tingkat Daerah adalah penyelenggara pemerintahan tingkat daerah yaitu pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Pemerintah Daerah adalah Gubernur untuk tingkat Provinsi dan Bupati untuk tingkat Kabupaten atau Walikota untuk tingkat Kota. DPRD adalah DPRD Tingkat Provinsi dan DPRD Tingkat Kabupaten/Kota.

Lembaga Pemerintah (Eksekutif) yang meliputi:

- a. Pemerintah Pusat yang terdiri dari:
  - 1) Presiden dan Wakil Presiden
  - 2) Kementerian Negara,
  - 3) Lembaga pemerintah non kementerian (LPNK)
  - 4) Organisasi pemerintah pusat lainnya, yaitu:
    - Tentara Nasional Indonesia (TNI)
    - Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI)
    - Kejaksaan Republik Indonesia
    - Kesekretariatan Lembaga Negara
    - Perwakilan Republik Indonesia di Luar Negeri

- Organisasi ekstra /non structural pemerintah (adhoc)
- b. Pemerintahan Daerah yang terdiri dari:
  - 1) Pemerintah Daerah Provinsi, terdiri dari:
    - a) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi sebagai Badan Legislatif Daerah Provinsi
    - b) Badan Eksekutif/Pemerintah Daerah Provinsi (Gubernur dan Wakil Gubernur selaku Kepala Daerah dan sebagai wakil pemerintah pusat beserta Dinas/Instansi Pemerintah Daerah Provinsi).
    - c) Perangkat daerah provinsi terdiri dari:
      - (1) Sekretariat daerah
      - (2) Sekretariat DPRD,
      - (3) Dinas daerah tingkat provinsi, dan
      - (4) Lembaga teknis daerah tingkat provinsi
  - 2) Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, terdiri dari:
    - a) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kabupaten/kota sebagai badan legislatif daerah tingkat kabupaten/kota
    - b) Badan eksekutif/pemerintah daerah kabupaten/kota (bupati dan wakil bupati selaku kepala daerah kabupaten; walikota dan wakil walikota beserta dinas/instansi pemerintah daerah perkotaan).
    - c) Perangkat daerah kabupaten/kota, terdiri dari:
      - (1) Sekretariat Daerah,
      - (2) Sekretariat DPRD,
      - (3) Dinas daerah kabupaten/kota, dan
      - (4) Lembaga teknis daerah kabupaten/kota
  - 3) Pemerintah Wilayah Kecamatan
    - a) Kecamatan adalah lingkungan kerja perangkat pemerintah wilayah Kecamatan yang meliputi beberapa (tiga) Desa/Kelurahan
    - b) Wilayah Kecamatan adalah lingkungan kerja perangkat Pemerintah Wilayah Kecamatan dalam

menyelenggarakan pelaksanaan tugas pemerintahan umum.

- c) Pemerintah Wilayah Kecamatan adalah kepala wilayah beserta prangkatnya dalam menyelenggarakan pemerintahan umum di wilayah Kecamatan
- d) Prangkat Pemerintahan Wilayah Kecamatan terdiri atas:
  - (1) Camat
  - (2) Sekretariat Kecamatan yang terdiri dari 3 (tiga) urusan, yaitu: urusan perencanaan, urusan keuangan, dan urusan umum.
  - (3) Seksi-seksi sebagai unsur pelaksana Pemerintahan Kecamatan terdiri sebanyak-banyak 5 (lima) seksi, yaitu:
    - (a) Seksi pemerintahan
    - (b) Seksi ketertiban dan keamanan
    - (c) Seksi pembangunan masyarakat desa
    - (d) Seksi kesejahteraan sosial
    - (e) Seksi pelayanan umumMasing-masing seksi dibagi dalam 2-3 sub seksi. Jumlah seksi dan urusan disesuaikan dengan kondisi masing-masing Kecamatan yang akan ditetapkan umum.
  - (4) Kelompok jabatan fungsional, dengan tugas melaksanakan sebagian tugas dan fungsi Camat sesuai dengan keahlian dan kebutuhan
  - (5) Unsur aparat Departemen dalam Negeri adalah aparat Departemen Dalam Negeri yang diperbantukan kepada Camat untuk melakukan fungsi tertentu Departemen Dalam Negeri di Wilayah Kecamatan yang sehari-hari bertanggung jawab kepada Camat dan secara fungsional dibina oleh perangkat yang menyelenggarakan fungsi-fungsi tersebut di Kabupaten/Kecamatan.

- 4) Pemerintah Desa oleh Kepala Desa Berdasarkan Undang-undang No. 6 Tahun 2014
  - a) Desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia
  - b) Pemerintah Desa adalah penyelenggaraan kegiatan pemerintahan yang dilaksanakan oleh organisasi yang terendah langsung di bawah Camat yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
  - c) Susunan Organisasi Pemerintah Desa terdiri dari
    - (1) Kepala Desa
    - (2) Lembaga Masyarakat Desa (LMD)
    - (3) Perangkat Desa terdiri dari Sekretariat Desa dibantu oleh kepala-kepala urusan
    - (4) Kepala DusunSusunan organisasi dan tata kerja Pemerintahan Desa dan Perangkat Desa tersebut diatur dengan Peraturan Daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.
  - d) Kepala Desa dipilih secara langsung umum, bebas dan rahasia oleh penduduk Desa warga negara Indonesia yang telah berumur sekurang-kurangnya 17 (tujuhbelas) tahun.atau telah/pernah kawin.
- 5) Pemerintah Kelurahan oleh Kepala Kelurahan (Lurah)
  - a) Kelurahan adalah suatu wilayah yang ditempati sejumlah penduduk yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat yang tidak berhak menyelenggarakan menyelenggarakan rumah tangganya sendiri. Kelurahan dapat dibentuk di Ibu Kota Negara, Ibu

Kota Provinsi, Ibu Kota Kabupaten,/Kotamadya, Kota Administratif dan kota-kota lain. Yang dimaksud dengan kota-kota lain adalah desa-desa yang telah menunjukkan ciri-ciri kehidupan perkotaan. Kelurahan yang dibentuk dengan memperhatikan persyaratan luas wilayah, jumlah penduduk, dan syarat-syarat lain yang ditentukan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri.

- b) Kepala kelurahan adalah Pegawai Negeri yang diangkat oleh Bupati/Walikota atas nama Gubernur Kepala Daerah Provinsi dengan memperhatikan syarat-syarat dan ketentuan- ketentuan tentang kepegawaian sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- c) Susunan organisasi Pemerintah kelurahan terdiri dari:
  - (1) Kepala Kelurahan
  - (2) Sekretariat kelurahan terdiri dari 3 (tiga) – 5 (lima) urusan
  - (3) Lingkungan 2 (dua) – 5 (lima), bisa tidak ada lingkungan, dan
  - (4) Kelompok jabatan fungsional

### C. ORGANISASI PEMERINTAHAN DAERAH

Berdasarkan uraian-uraian pengertian terdahulu, organisasi pemerintah di Indonesia dapat dibedakan dalam dua klasifikasi, yaitu organisasi pemerintahan pusat (negara) dan organisasi pemerintahan daerah (provinsi, dan kabupaten/kota). Berikut ini akan dibentangkan tentang organisasi pemerintahan daerah, secara khusus struktur organisasi pemerintahan daerah yang terdiri dari satuan-satuan organisasi beserta orang-orang pejabat dengan tugas wewenang serta hubungan satu sama lain yang mempunyai peranan tertentu dalam lingkungan yang utuh.

Jika dicermati Undang-Undang Republik Indonesia No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pasal 1 ayat (2) Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh

pemerintah daerah dan DPRD 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. ayat (3) Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota dan prangkat daerah sebagai unsur mdaerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) serta perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Unsur penyelenggara pemerintahan daerah oleh satuan pelayanan, yaitu: Sekretariat Daerah dan Sekretariat DPRD, Dinas Daerah, Lembaga Teknis Daerah. Kecamatan, dan Desa/Kelurahan

#### 1. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Sudah dikemukakan di atas bahwa pemerintah daerah adalah kepala daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah, sesuai UU-RI No23/2014 pasal 1 ayat (2), ketentuan tersebut menyatakan pemerintah daerah merupakan suatu kesatuan yang bekerja sama antara kepala daerah dengan Dewan Perakilan Rakyat Daerah Kepala daerah merupakan sebuah unsur pemerintah daerah yang memimpin kekuasaan eksekutif, pemerintah daerah dalam urusan rumah tangga daerah dan juga sebagai tugas pembantuan.Kepala Daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah yang dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.

Sebagaimana dalam UU-RI No.23/2014 pasal 65, 66, dan 67. Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang serta kewajiban, yaitu:

##### Pasal 65

- (1) Kepala daerah mempunyai tugas: a. memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD; b. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat; c. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPd; d.



menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama; e. mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; f. mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan g. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- (2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepala daerah berwenang: a. mengajukan rancangan Perda; b. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD; c. menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah; d. mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat; e. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Kepala daerah yang sedang menjalani masa tahanan dilarang melaksanakan tugas dan kewenangannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2)
- (4) Dalam hal kepala daerah sedang menjalani masa tahanan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) atau berhalangan sementara, wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah.
- (5) Apabila kepala daerah sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara dan tidak ada wakil kepala daerah, sekretaris daerah melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah.
- (6) Apabila kepala daerah dan wakil kepala daerah sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara, sekretaris daerah melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah.
- (7) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan tugas dan wewenang kepala daerah oleh wakil kepala daerah dan

pelaksanaan tugas sehari-hari kepala daerah oleh sekretaris daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (4) sampai dengan ayat (6) diatur dalam peraturan pemerintah.

Kepala daerah dalam menyelenggarakan tugasnya dibantu oleh satu orang “wakil kepala daerah”. Untuk provinsi disebut wakil Gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati, dan untuk kota disebut wakil walikota.

#### Pasal 66

(1) Wakil kepala daerah mempunyai tugas:

- a. membantu kepala daerah dalam:
  1. memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;
  2. mengoordinasikan kegiatan Perangkat Daerah dan menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan;
  3. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah provinsi bagi wakil gubernur; dan
  4. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah kabupaten/kota, kelurahan, dan/atau Desa bagi wakil bupati/wali kota;
- b. memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam pelaksanaan Pemerintahan Daerah;
- c. melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara; dan
- d. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(2) Selain melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah yang ditetapkan dengan keputusan kepala daerah.

- (3) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), wakil kepala daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah.

Pasal 67

Kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah meliputi:

- a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. menaati seluruh ketentuan peraturan perundangundangan;
- c. mengembangkan kehidupan demokrasi;
- d. menjaga etika dan norma dalam pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;
- e. menerapkan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik;
- f. melaksanakan program strategis nasional; dan
- g. menjalin hubungan kerja dengan seluruh Instansi Vertikal di Daerah dan semua Perangkat Daerah

## 2. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Sesuai dengan apa yang telah dikemukakan terdahulu bahwa menurut Undang-undang yang berlaku di Negara Kesatuan Republik Indonesia bahwa Pemerintah Daerah itu terdiri atas dua unsur, yaitu: Kepala Daerah dan DPRD. Berbeda dengan pemerintah tingkat pusat di mana DPR tidak termasuk unsur pemerintah pusat. Sesungguhnya DPRD itu adalah badan legislatif, sedangkan Kepala Daerah adalah badan eksekutif. Sebagai badan legislatif di daerah, ia mewakili seluruh masyarakat di daerah tersebut. Sesuai asas demokrasi maka anggota DPRD dipilih oleh rakyat dalam pemilihan umum. DPRD sebagai badan Perwakilan Rakyat Daerah dan sebagai salah satu unsur Pemerintah Daerah. Hal ini, sudah dijelaskan pada Bab III, Subbab B. Bentuk dan susunan pemerintah daerah

### 3. Satuan Pelayanan

Satuan pelayanan pemerintah daerah dilakukan oleh Sekretariat Daerah bagi pemerintah daerah dan Sekretariat DPRD bagi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang memberi bantuan pelayanan dalam bidang administrasi umum dan administrasi khusus untuk melancarkan aktivitas pemerintahan daerah.

#### a. Sekretariat Daerah

Sekretariat daerah adalah salah satu perangkat daerah, terdiri atas: sekretariat daerah provinsi sebagai kantor gubernur bersama aparatnya dan sekretariat daerah Kabupaten/Kota sebagai kantor bupati bersama aparatnya.

Sekretariat daerah dipimpin oleh sekretaris daerah dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang memenuhi persyaratan, dengan tugas dan kewajiban membantu kepala daerah dalam menyusun kebijakan dan mengkoordinasikan dinas daerah dan lembaga teknis daerah.

Sekretaris daerah dalam melaksanakan tugas kewajibannya bertanggungjawab kepada kepala daerah (Sekretaris daerah provinsi kepada Gubernur dan Sekretaris daerah kabupaten/kota kepada Bupati/Walikota). Sekretaris Daerah karena kedudukannya sebagai pembina pegawai negeri sipil di daerahnya.

Sekretaris daerah terdiri atas sekretaris daerah provinsi dan sekretaris daerah kabupaten/kota. Sekretaris Daerah provinsi disebut "Sekwilda" diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Gubernur sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan, Sekretaris Daerah kabupaten/kota disebut "Sekda" diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur atas usul Bupati/Walikota sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Adapun wilayah tugas dan kedudukan sekretaris daerah adalah:

- 1) Mengepalai sekretariat dalam arti memelihara dan memajukan keseluruhan organisasi baik struktural maupun fungsional dan bertanggung jawab kepada kepala daerah.
- 2) Sekretaris tidak dapat mengambil putusan prinsipil, tanpa persetujuan atasan.

- 3) Sekretaris mempunyai garis tanggung jawab administratif organisatoris baik dengan putusan bagian maupun putusan inspektorat

#### b. Sekretariat DPRD

Seperti halnya dengan Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD juga sebagai salah satu perangkat daerah yang terdiri atas: Sekretariat DPRD provinsi dan Sekretariat DPRD kabupaten/kota sebagai kantor Ketua DPRD bersama jajarannya.

Sekretariat DPRD dipimpin oleh Sekretaris DPRD yang diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur/Bupati/Walikota dengan persetujuan DPRD melaksanakan tugasnya secara teknis operasional berada dibawah dan bertanggung jawab kepada ketua DPRD dan secara administratif bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui Sekretaris Daerah

Adapun tugas Sekretaris DPRD sesuai UU-RI No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 201 dan 202 (provinsi), 204 dan 205 (kabupaten/kota) Sekretaris DPRD mempunyai tugas:

- 1) menyelenggarakan administrasi kesekretariatan DPRD
- 2) menyelenggarakan administrasi keuangan DPRD
- 3) mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD, dan
- 4) menyediakan dan mengkoordinasi tugasnya teaga ahli yang diperlukan oleh DPRD dalam melaksanakan fungsinya sesuai dengan kemampuan keuangan daerah

#### 4. Dinas Daerah

Dinas daerah adalah perangkat pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan-urusan pemerintahan yang telah menjadi wewenang otonomi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dinas daerah sebagai unsur pelaksana otonomi daerah dipimpin oleh Kepala Dinas. Kepala Dinas diangkat dan diberhentikan oleh Kepala Daerah dari pegawai negeri sipil yang memenuhi syarat atas usul Sekretaris Daerah. Kepala dinas daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui Sekretaris Daerah.

Adapun tugas pokok dan fungsi dinas daerah, yaitu:

a. Tugas Pokok

Melaksanakan sebagian unsur rumah tangga daerah dalam bidang yang menjadi tanggung jawabnya serta melaksanakan tugas pembantuan sesuai dengan bidangnya.

b. Fungsi

Untuk menyelenggarakan tugas tersebut. Dinas daerah mempunyai fungsi:

- Melaksanakan pembinaan umum berdasarkan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri
- Melaksanakan pembinaan teknis sesuai dengan kebijaksanaan yang ditetapkan Menteri Departemen terkait
- Menyelenggarakan koordinasi dan hubungan kerja sama fungsional dengan cara yang sebaik-baiknya .

## 5. Lembaga Teknis Daerah

Lembaga teknis daerah disebut juga dengan unit pelaksana teknis dinas merupakan unsur pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang berifat spesifik. Lembaga teknis daerah berbentuk badan, kantor, atau sekolah dan rumah sakit umum daerah.

Badan, kantor, atau Rumah Sakit Umum masing-masing dipimpin oleh Kepala yang diangkat oleh Kepala Daerah dari pegawai negeri sipil yang memenuhi syarat atas usul Sekretaris Daerah.

Kepala Badan Kepala Kantor, atau Kepala Sekolah dan Rumah Sakit Umum Daerah bertanggung jawab kepada Kepala Daerah melalui Sekretariat Daerah.

## 6. Kecamatan

Kecamatan dibentuk di wilayah kabupaten/kota dengan Perda berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Kecamatan dipimpin oleh Camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang Bupati atau Walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah. Camat diangkat oleh Bupati/Walikota atas usul Sekretaris daerah kabupaten/kota dari pegawai negeri sipil yang menguasai pengetahuan teknis

pemerintahan dan memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Adapun tugas Camat selain menangani urusan otonomi daerah, sesuai Undang-Undang No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 225 (1) Camat mempunyai tugas:

- a. menyelenggaraan 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 dalam melaksanakan tugas-tugasnya dibantu oleh perangkat kecamatan dan bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota melalui Sekretaris Daerah kabupaten/Kota. Perangkat kecamatan yang dimaksud bertanggung jawab kepada Camat.

## 7. Pemerintahan Desa/Kelurahan

Desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah orang (penduduk) sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan langsung di bawah camat dan berhak

menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Karena perkembangan perkotaan beberap wilayah desa berada diperkotaan dijadikan kelurahan, kepala kelurahan (Lurah) tidak dipilih, tidak dapat secara otonom membuat keputusan sendiri, tidak dapat menetapkan Anggaran Penerimaan dan Pengeluaran Keuangan Desa (APPKD) sendiri, sehingga tidak perlu dibentuk Lembaga Musyawarah Desa (LMD)

Lurah sebagai kepala kelurahan diangkat secara vertikal sebagai kepala wilayah dalam waktu yang tidak ditentukan, tetapi tetap sebagai penyelenggara dan penanggung jawab pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan di wilayahnya masing-masing. Keberadaannya diambil dari pegawai negeri sipil yang diangkat oleh bupati/walikota, lurah yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan dari bupati/walikota dengan tugas-tugas sebagai berikut:

- a. Pelaksanaan kegiatan pemerintahan kelurahan;
- b. Pemberdayaan masyarakat;
- c. Pelayanan masyarakat;
- d. Penyelenggaraan ketentuan dan ketertiban umum; dan
- e. Pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum.

Kelurahan adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah orang/penduduk, yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah, dibawah camat, tetapi tidak menyelenggaraan rumah tangga sendiri.

Jadi, kelurahan adalah desa di wilayah perkotaan yang dikepalai oleh lurah dari pegawai negeri yang ditunjuk dan diangkat oleh bupati/walikota dan tidak menyelenggarakan rumah tangga sendiri.

Berbeda dengan Lurah, Kepala Desa dipilih langsung oleh dan dari penduduk desa warga negara Republik Indonesia dalam masa jabatan 6 (enam) tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya. Kepala Desa yang terpilih dilantik oleh Bupati/walikota paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah pemilihan. Sebelum memangku jabatannya, kepala desa mengucapkan sumpah/janji.



Adapun urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa sesuai Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa

Pasal 26

- (1) Kepala Desa bertugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa.
- (2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa berwenang:
  - a. memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
  - b. mengangkat dan memberhentikan perangkat Desa;
  - c. memegang kekuasaan pengelolaan Keuangan dan Aset Desa;
  - d. menetapkan Peraturan Desa;
  - e. menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa;
  - f. membina kehidupan masyarakat Desa;
  - g. membina ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa;
  - h. membina dan meningkatkan perekonomian Desa serta mengintegrasikannya agar mencapai perekonomian skala produktif untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat Desa;
  - i. mengembangkan sumber pendapatan Desa;
  - j. mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa;
  - k. mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat Desa;
  - l. memanfaatkan teknologi tepat guna;
  - m. mengoordinasikan Pembangunan Desa secara partisipatif;
  - n. mewakili Desa di dalam dan di luar pengadilan atau menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan

- o. melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Untuk membantu kepala desa dalam menjalankan hak, wewenang, dan kewajibannya selaku kepala pemerintahan desa, maka dibentuklah sekretariat desa selaku unsur staf, dikepalai sekretaris desa dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi persyaratan, dan membawahi kepala-kepala urusan seperti:

- a. Kepala urusan administrasi (TU)
- b. Kepala urusan keamanan
- c. Kepala urusan ekonomi.
- d. Kepala urusan kesejahteraan rakyat, dan
- e. Kepala urusan keuangan (bila perlu)

Kepala-kepala urusan diangkat dan diberhentikan camat atas nama bupati/walikota dan atas usul kepala desa. Syarat-syarat pengangkatan dan pemberhentian diatur dalam peraturan daerah (Perda) sesuai dengan pedoman yang telah ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia.

Dalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 ditetapkan syarat-syarat kepala desa sebagai berikut:

- a. Bertakwakepada Tuhan Yang Mahaesa;
- b. Setia dan taat kepada Pancasila dan UUD 1945;
- c. Berkelakuan baik,jujur, adil, cerdas, berwibawa;
- d. Tidak terlibat dalam G30S/PKI dan organisasi terlarang lainnya;
- e. Tidak dicabut hak pilihnya oleh pengadilan;
- f. Tidak sedang menjalanipidana penjara
- g. Putra desa atau terdaftar 2 tahun sebagai penduduk desa tanpa terputus;
- h. Sehat jasmani dan rohani
- i. Ijazah minimal SLTP sederajat.

## **D. ETIKA ORGANISASI PEMERINTAHAN**

### **1. Pengertian Etika dan Etika Pemerintahan**

Sudah diberi pengertian tentang organisasi dan organisasi pemerintahan, maka yang diberi pengertian berikut ini adalah pengertian etika dan etika organisasi pemerintahan. Kata etika,

sering disebut pula dengan istilah etik, atau ethics (bahasa Inggris), mengandung banyak pengertian. Dari segi etimologi, berasal dari kata Latin “ethicus” dan dalam bahasa Yunani “Ethicos” yang berarti kebiasaan (watak kesusilaan) atau adat istiadat. Identik dengan perkataan moral yang berasal dari kata Latin “mos” yang dalam bentuk jamaknya “mores” yang berarti juga adat istiadat (kebiasaan) atau cara hidup. Istilah lain yang identik dengan etika adalah susila dan akhlak. Susila (Sanskerta) yang lebih menunjuk kepada dasar-dasar, prinsip, aturan hidup (atau sila) yang lebih baik (su). Akhlak- khalafa (Arab), yang berarti ciptaan atau perbuatan manusia. Akhlak dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (1996: 17) budi pekerti, kelakuan; dalam etika mengandung arti perbuatan yang bernilai baik atau buruk. Jadi, etika adalah ilmu akhlak yang berkaitan dengan perilaku yang berkonotasi baik atau buruk

Banyak definisi etika yang dikemukakan oleh para ahli diantaranya: Hasbullah Bakry (2002), etika adalah ilmu yang menyelidiki mana yang baik dan mana yang buruk dengan melihat pada amal-perbuatan manusia sejauh yang dapat diketahui akal-pikiran. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (1996: 271) yang dimaksud dengan etika adalah ilmu tentang apa yang baik dan apa yang buruk dan tentang hak dan kewajiban moral (akhlak); - etika adalah kumpulan asas atau nilai yang berkenaan dengan akhlak; - etika adalah nilai mengenai benar dan salah yang dianut suatu golongan atau masyarakat.

Sudarsono (2001: 188), etika adalah ilmu yang membahas perbuatan baik dan perbuatan buruk manusia sejauh yang dapat dipahami oleh pikiran manusia. Etika disebut pula akhlak atau disebut moral. Apabila disebut “akhlak” berasal dari bahasa Arab. Apabila disebut “moral” berarti adat kebiasaan.

Poedjawijatna (2003: 6) mengatakan “etika merupakan bagian dari filsafat. Sebagai ilmu etika mencari kebenaran dan sebagai filsafat ia mencari keterangan (benar) yang sedalam-dalamnya. Sebagai tugas tertentu bagi etika, ia mencari ukuran baik-buruknya bagi tingkah laku manusia. Etika hendak mencari, tindakan manusia manakah yang baik”.

John P Norman S.J. (1972: 1) menyatakan bahwa “Ethics is the science of the morality of human acts” (Etika adalah ilmu pengetahuan yang mempelajari moralitas dari perbuatan-perbuatan manusia). Jadi, etika disebut juga dengan “moral philosophy” atau “philosophia moralis”. Sedangkan morality adalah “the goodness or the badness, the rightness or wrongness. Dengan demikian etika itu mempelajari perbuatan-perbuatan tertentu dan jenis-jenis tingkah laku manusia tentang baik dan buruk yang mempergunakan norma-norma atau ukuran nilai sebagai kriterianya.

Kattsoff (1996: 351), istilah “etika” dipakai dalam dua macam arti. Yang satu tampak dalam ungkapan seperti “Saya pernah belajar etika”. Dalam penggunaan seperti ini etika merupakan atau dimaksudkan sebagai suatu kumpulan pengetahuan mengenai penilaian terhadap perbuatan-perbuatan manusia. Makna kedua seperti yang terdapat pada ungkapan “Ia bersifat etis, atau “Ia seorang yang jujur”, atau “Pembunuhan merupakan sesuatu yang tidak susila”, atau “Kebohongan merupakan of human acts” sesuatu yang tidak susila”, dan sebagainya. Dalam hal-hal tersebut “bersifat etik” merupakan suatu predikat yang dipakai untuk membedakan hal-hal, perbuatan-perbuatan, atau manusia-manusia tertentu dengan hal-hal, perbuatan-perbuatan, atau manusia-manusia yang lain. “Bersifat etik” dalam arti yang demikian ini setara dengan “bersifat susila” Pengertian para ahli di atas dapat dipahami tentang arti etika, yaitu: segala sesuatu yang berkaitan dengan nilai-nilai sikap perilaku manusia yang menurut ukuran rasio dinyatakan dan diakui sebagai sesuatu yang substansinya baik atau buruk.

Dari berbagai definisi tentang etika dapat diklasifikasikan 3 jenis definisi, yaitu:

- a. yang menekankan pada aspek historik
- b. yang menekankan secara deskriptif, dan
- c. yang menekankan pada sifat dasar etika sebagai ilmu yang normatif dan bercorak kefilosofan.

Jenis pertama, etika dipandang sebagai cabang filsafat yang khusus membicarakan tentang nilai baik dan buruk dari perilaku

manusia. Jenis kedua, etika dipandang sebagai ilmu pengetahuan yang membicarakan masalah baik buruknya perilaku manusia dalam kehidupan bersama. Definisi demikian tidak melihat kenyataan bahwa ada keragaman norma karena adanya ketidaksamaan waktu dan tempat, akhirnya etika menjadi ilmu yang deskriptif dan lebih bersifat sosiologik. Dan jenis ketiga, etika dipandang sebagai ilmu pengetahuan yang bersifat normatif, evaluatif, yang hanya memberikan nilai baik buruk terhadap perilaku manusia. Dalam hal ini tidak perlu menunjukkan adanya fakta, cukup memberikan informasi, menganjurkan dan merefleksikan. Atas dasar jenis definisi yang terakhir ini Bertens (2011: 20) etika normatif digolongkan menjadi etika umum dan etika khusus. Zubair (1987: 17) etika digolongkan sebagai pembicaraan yang bersifat informatif, direktif dan reflektif.

Dari pengertian-pengertian tersebut, maka pengertian etika dapat disimpulkan sebagai "ilmu pengetahuan yang menetapkan ukuran-ukuran atau kaidah-kaidah yang mendasari pemberian tanggapan atau penilaian terhadap perbuatan-perbuatan/tindakan-tindakan manusia dalam menjalani hidup dan kehidupannya di alam dunia ini. Dengan demikian, maka etika adalah merupakan kumpulan norma-norma atau aturan tentang baik dan buruk, salah dan benar, apa yang patut dan tidak patut dilakukan yang menjadi hak dan kewajiban seseorang, suatu masyarakat, untuk dipatuhi hubungannya dengan sikap, pikiran dan perilaku. Membahas persoalan tentang etika, sudah tentu dalam hubungannya dengan "manusia", bukan hubungannya dengan hewan atau binatang. Hubungannya dengan manusia dalam kewajibannya untuk bertingkah laku dengan baik.

Selanjutnya, pengertian etika organisasi pemerintahan, yaitu: etika dalam lingkup organisasi pemerintahan dan sebagian ahli menyebutnya sebagai etika administrasi negara atau etika birokrasi publik, sebagai pola sikap dan perilaku yang diharapkan dari setiap individu dan kelompok anggota organisasi (aparatur pemerintah) yang secara keseluruhan akan membentuk budaya organisasi (*organization culture*) yang sejalan dengan tujuan maupun filosofi organisasi pemerintahan yang bersangkutan.

Anggara, (2016: 402) dengan istilah etika birokrasi yaitu: “norma atau nilai-nilai yang menjadi pedoman bagi keseluruhan aparat pemerintah dalam menjalankan tugas dan kewajibannya dengan kepentingan umum atau masyarakat”

Umam (2012: 400) Etika dalam pemerintahan adalah suatu pola sikap dan perilaku serta hubungan antar manusia dalam organisasi tersebut, dan hubungannya dengan pihak luar organisasi pada umumnya diatur dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam sistem hukum negara yang bersangkutan. Bagi aparat pemerintah, budaya dan etika kerja merupakan hal yang harus diperhatikan ataupun daerah pada tingkat departemen atau organisasi dan unit-unit kerja dibawahnya.

Jadi, secara kesimpulan etika dalam lingkup pemerintahan/birokrasi publik adalah segala sesuatu yang berkaitan dengan nilai-nilai sikap perilaku manusia yang menurut ukuran rasio dinyatakan dan diakui sebagai sesuatu yang substansinya “baik atau buruk”. Oleh karena etika mempersoalkan tentang baik atau buruk, maka etika diperlukan sebagai pedoman, referensi, dan petunjuk dalam membuat kebijakan dan melaksanakan pemerintahan yang baik.

## 2. Unsur Pokok dalam Etika Pemerintahan

Sudah diberi pengertian etika sebagai simpulan dari beberapa pendapat ahli, yaitu: “segala sesuatu yang berkaitan dengan nilai-nilai tindakan manusia yang menurut ukuran rasio dinyatakan dan diakui sebagai sesuatu yang substansinya baik atau buruk”. Pengertian etika ini, melibatkan perilaku dan sistem nilai etis yang dipunyai oleh setiap individu atau kolektif masyarakat. Oleh karena itu, etika mempunyai unsur-unsur pokok, seperti yang dikemukakan oleh Mufid, (2010: 181) yaitu: Kebebasan, Tanggung jawab, Hati Nurani, dan Kesadaran Moral

- a. Kebebasan adalah unsur pokok dan utama dalam etika. Etika dapat bersifat rasional karena etika selalu mengandalkan kebebasan yang bersangkutan. Kebebasan adalah unsur hakiki pada etika. Kebebasan yang ekstensial yaitu kemampuan manusia untuk

menentukan dirinya sendiri. Ini berarti bahwa kebebasan bersifat positif. Kebebasan eksistensial lebih menunjukkan kebebasan untuk bertindak laku atau bertindak. Tentu saja, kebebasan dalam praktik hidup sehari-harimempunyai ragam yang banyak, yaitu kebebasan jasmania-rohani, kebebasan sosial, kebebasan psikologi, kebebasan kehendak, dan kebebasan moral (hati nurani).

- b. Tanggung jawab adalah kemampuan individu untuk menjawab segala pertanyaan yang mungkin timbul dari tindakan-tindakan. Tanggung jawab berarti bahwa orang tidak boleh mengelak, bila diminta penjelasan tentang perbuatannya. Tanggung jawab mengandaikan penyebab. Orang bertanggung jawab atas segala sesuatu yang disebabkan olehnya. Pertanggungjawaban adalah situasi di mana orang menjadi penyebab bebas
- c. Hati Nurani (kebebasan moral) adalah penghayatan tentang nilai baik atau buruk berhubungan dengan situasi konkret. Hati nurani yang memerintahkan atau melarang suatu tindakan menurut situasi, waktu, dan kondisi tertentu. Dengan demikian, hati nurani berhubungan dengan kesadaran. Kesadaran adalah kesanggupan manusia untuk mengenal dirinya sendiri dan karena itu berefleksi tentang dirinya. Hati nurani biasa sangat bersifat retrospektif dan prospektif. Dengan demikian, hati nurani juga bersifat personal dan adipersonal. Pada dasarnya, hati nurani merupakan ungkapan dan norma yang bersifat subjektif.

### 3. Perbedaan Etika, Etiket, Moral, dan Agama

#### a. Perbedaan etika dan etiket

Dalam membedakan antara etika dan etiket diperlukan pengertian keduanya, yaitu etika dan etiket. Pengertian etika sudah dibahas sebelumnya yaitu: "ilmu pengetahuan yang menetapkan ukuran-ukuran atau kaidah-kaidah yang mendasari pemberian tanggapan atau penilaian terhadap perbuatan-

perbuatan/tindakan-tindakan manusia dalam menjalani hidup dan kehidupannya di alam dunia ini. Sedangkan pengertian etiket, berasal dari bahasa Prancis: *etiquette* yang pada mulanya berarti label, tanda pengenal, seperti apa yang dikenal dengan tanda cap atau pengenal yang dilekatkan pada barang, etiket barang merupakan jaminan kualitas dari barang tersebut.

Kemudian pengertian ini berkembang menjadi semacam persetujuan bersama untuk menilai sopan atau tidaknya seseorang dalam (satu jenis) pergaulan (*Etiquette = prescribed or conventional code of behaviour*, atau boleh juga dikatakan: *Etiquette is a conventional requirements as to social behavior*)

Dengan pengertian itu, maka dalam pergaulan hidup sehari-hari dapat dilihat:

- 1) Bahwa etiket itu membawa semacam sikap yang mengandung sopan santun dalam pergaulan;
- 2) Etiket itu semacam pakaian yang terbatas, hanya dipakai sesuai dengan tempatnya;
- 3) Etiket itu banyak jenisnya, juga terdapat pula dalam banyak bentuk profesi/bidang pergaulan.

Jadi, batas antara etika dan etiket sangat tipis. Pada hal dua terminologi tersebut sangat berbeda satu sama lain, meskipun di sana sini tetap masih ada persamaan antara etika dan etiket. Persamaannya adalah bahwa etika dan etiket keduanya menyangkut tindakan dan perilaku manusia secara normatif.

Sementara itu, ada beberapa perbedaan pokok antara etika dan etiket. Darmodiharjo dan Shidarta, (2004: 257) juga Bertens, (2011: 9) menyatakan ada empat macam perbedaan, sebagai berikut:

- 1) Etika menyangkut cara perbuatan yang harus dilakukan oleh seorang atau kelompok tertentu. Etiket memberikan dan menunjukkan cara yang tepat dalam bertindak. Sementara itu, etika memberikan norma tentang perbuatan itu sendiri. Etika menyangkut apakah suatu perbuatan bisa dilakukan antara ya dan tidak



- 2) Etiket hanya berlaku dalam pergaulan sosial. Jadi etiket selalu berlaku ketika ada orang lain. Sementara itu, etika tidak memerhatikan orang lain atau tidak
- 3) Etiket bersifat relatif. Dalam arti bahwa terjadi keragaman dalam menafsirkan perilaku yang sesuai dengan etiket tertentu. Etika jauh lebih bersifat mutlak. Prinsip etika bisa sangat universal dan tidak bisa ada proses-tawar menawar.
- 4) Etiket hanya menyangkut segi lahiriah saja. Sementara, etika lebih menyangkut aspek internal manusia. Dalam hal etiket, orang bisa munafik. Tetapi dalam hal perilaku etis, manusia tidak bisa bersifat kontradiktif.

b. Perbedaan etika dan moral

Membedakan etika dan moral, diperlukan pengertian keduanya, yaitu etika dan moral. Oleh karena etika sudah diberi pengertian sebelumnya, maka berikut ini, diberi pengertian moral. Moral adalah istilah yang berasal dari bahasa Latin “mores” kata jamak: dari “mos” yang berarti cara hidup atau adat kebiasaan. Dalam bahasa Indonesia, moral diterjemahkan dengan arti tata susila atau aturan kesusilaan. Moral adalah perbuatan baik dan buruk yang didasarkan pada kesepakatan masyarakat. Jadi, secara harfiah istilah moral sebenarnya berarti sama substansinya dengan istilah etika, tetapi dalam praktiknya istilah moral atau moral sebenarnya telah jauh berbeda dari arti harfiahnya. Moral atau morale dalam bahasa Inggris dapat diartikan sebagai semangat atau dorongan batin dalam diri seseorang untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Kemudian “moralitas” (dari kata sifat Latin *moralis*) mempunyai arti yang pada dasarnya sama dengan “moral”, hanya ada nada lebih abstrak. Apabila berbicara tentang “moralitas suatu perbuatan”, artinya segi moral suatu perbuatan atau baik buruknya. Moralitas adalah sifat moral atau keseluruhan asas dan nilai yang berkenaan dengan baik dan buruk. Moral atau moralitas ini dilandasi oleh nilai-nilai tertentu yang diyakini oleh seseorang atau organisasi tertentu sebagai sesuatu yang baik atau

buruk, sehingga bisa membedakan mana yang patut dilakukan dan mana yang tidak sepatutnya dilaksanakan.

Dengan demikian, dapat dijelaskan bahwa antara etika dan moral memiliki objek yang sama, yaitu: sama-sama membahas tentang perbuatan manusia untuk selanjutnya ditemukan posisinya apakah baik atau buruk. Selain memiliki kesamaan, juga memiliki perbedaan antara etika dan moral/moralitas sebagai suatu sistem nilai dalam diri individu/seseorang atau sesuatu organisasi. Moral atau moralitas tampaknya cenderung lebih merujuk kepada nilai-nilai yang diyakini dan menjadi semangat dalam diri seseorang atau sesuatu organisasi menjadi “kesadaran” untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Kalau dalam pembicaraan etika untuk menentukan nilai perbuatan manusia baik atau buruk menggunakan tolok ukur akal pikiran rasio. Jadi, moral/moralitas yaitu perbuatan baik atau buruk didorong atas kesadaran pribadi, lain halnya dengan etika berdasar pada akal pikiran atau rasio. Moralitas dapat melatar belakangi etika seseorang atau sesuatu organisasi tertentu. Tetapi antara moralitas dengan nilai-nilai etika dapat saja tidak sejalan atau bertentangan.

c. Perbedaan Etika dan Agama,

Mufid, (2010: 180) membedakan etika dan agama, yaitu etika mendukung keberadaan agama di mana etika sanggup membantu manusia dalam menggunakan akal pikiran untuk memecahkan masalah. Perbedaan antara etika dan agama, yaitu etika mendasarkan diri pada argumentasi rasional, sedangkan agama menuntut seseorang untuk mendasarkan diri pada wahyu Tuhan atau pada ajaran agama. Jadi, etika dasar penilaian perbuatan baik dan buruk sesuai patokan rasional (pendekatan filsafat ilmu), berbeda dengan agama berdasarkan dengan ajaran agama (pendekatan ajaran agama).

Dalam agama ada etika dan sebaliknya agama merupakan salah satu norma dalam etika. Keduanya berkaitan, namun terpisahkan secara teoritis. Dalam tataran praktis kita tidak bisa mengesampingkan salah satu diantaranya. Kita misalnya, tidak bisa berbuat suatu hal yang lantas hanya didasarkan pada agama saja

tanpa memerhatikan etika atau sebaliknya. Keberagaman pada dasarnya memerhatikan etika yang berlaku, dan sebaliknya seseorang akan dikatakan memiliki etika, jika kemudian memerhatikan agama yang ada.

Memahami etika, moral, dan agama adalah ketiga istilah tersebut memiliki kesamaan substansi jika dilihat secara normatif karena ketiganya menguatkan suatu pola tindakan yang dinilai “baik” dan “buruk”, hanya saja pola yang digunakan didasarkan pada ide-ide yang berbeda. Etika dengan pola perilakunya berdasarkan akal pikiran (rasional), moral/moralitas dengan berdasar pada kesadaran, sedangkan agama berdasar wahyu atau ajaran agama.

#### 4. Berbagai Prinsip Etika Sebagai Landasan Moral:

Umam, (2012: 394) Supriyadi (2001) dan The Liang Gie (1987 “dalam”Fernanda 2009: 7-11) ada enam landasan prinsip etika, Kemudian Kumorotomo (2009: 37-42) dikatakan bahwa ada enam ide agung landsan etika, yaitu:

##### a. Prinsip Keindahan (Beauty)

Prinsip ini mendasari segala sesuatu yang mencaakup penikmatan rasa senang terhadap keindahan. Banyak filsuf mengatakan bahwa hidup dan kehidupan manusia itu sendiri sesungguhnya merupakan keindahan. Dengan demikian berdasarkan prinsip ini, etika manusia adalah berkaitan atau memperhatikan nilai-nilai keindahan. Itulah sebabnya seseorang memerlukan penampilan yang serasi dan indah atau enak dipandang dalam berpakaian, dan menggunakannya pada waktu yang tepat. Tidaklah etis jika seseorang memakai pakaian olahraga dalam waktu jam kerja. Atau tidak sepatutnya seseorang menghadapi tamunya dengan berpakaian tidur. Etika dalam pengelolaan kantor yang dilandasi oleh nilai-nilai estetika antara lain diwujudkan dengan perancangan tata ruang, furniture dan hiasan-hiasan dinding serta aksesoris lainnya yang bersifat ergonomis dan menarik, sehingga membuat orang bersemangat tinggi dalam bekerja.

### b. Prinsip Persamaan (Equality)

Hakikat kemanusiaan menghendaki adanya persamaan antara manusia yang satu dengan yang lain. Setiap manusia yang terlahir di dunia ini serta memiliki hak dan kewajiban masing-masing, pada dasarnya adalah sama atau sederajat. Konsekuensi dari ajaran persamaan ras juga menuntut persamaan diantara beraneka ragam etnis. Watak, karakter, atau pandangan hidup masing-masing etnis di dunia ini memang berlainan, namun kedudukannya sebagai suatu kelompok masyarakat adalah sama. Tuhan juga telah menciptakan manusia dengan jenis kelamin pria dan wanita, dengan bentuk fisik yang berlainan, tetapi secara hakiki diantara keduanya membutuhkan persamaan dalam pengakuan atas hak-hak asasi mereka, dan kedudukannya dihadapan Tuhan adalah sama. Etika yang dilandasi oleh prinsip persamaan (equality) ini dapat menghilangkan perilaku diskriminatif, yang membedakan dalam berbagai aspek interaksi manusia. Pemerintah sesungguhnya tidak dapat membedakan tingkat pelayanan terhadap masyarakat, hanya karena kedudukan mereka sebagai warga negara adalah sama. Yang membedakan dalam pemberian layanan pemerintah kepada masyarakat adalah tinggi rendahnya tingkat urgensinya sehingga dapat diberikan prioritas-prioritas tertentu

### c. Prinsip Kebaikan (Goodness)

Secara umum kebaikan berarti sifat atau karakterisasi dari sesuatu yang menimbulkan pujian. Perkataan baik (good) mengandung sifat seperti persetujuan, pujian, keunggulan, kekaguman, atau ketepatan. Dengan demikian prinsip kebaikan sangat erat kaitannya dengan hasrat dan cita manusia. Apabila orang menginginkan kebaikan dari suatu ilmu pengetahuan, misalnya, maka akan mengandalkan objektivitas ilmiah, kemanfaatan pengetahuan, rasionalitas, dan sebagainya. Jika seseorang menginginkan kebaikan tatanan sosial, maka yang diperlukan adalah sikap-sikap sadar hukum, saling menghormati, perilaku yang baik (good habits), dan sebagainya. Jadi lingkup dari

ide atau prinsip kebaikan adalah bersifat universal. Kebaikan ritual dari agama yang satu mungkin berlainan dengan agama yang lain. Namun kebaikan agama yang berkenaan dengan masalah kemanusiaan, hormat menghormati diantara sesama, berbuat baik kepada orang lain, kasih sayang, dan sebagainya merupakan nilai-nilai kebaikan yang sudah pasti diterima. Dalam pemerintahan, tujuan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik pada dasarnya adalah untuk menciptakan kebaikan dan perbaikan bagi masyarakat warga negara

d. Prinsip Keadilan (Justice)

Suatu definisi tertua yang hingga kini masih sangat relevan untuk merumuskan keadilan (justice) berasal dari zaman Romawi kuno; *'justitia est contants et nperpetua voluntas jus suumcuique tribuandi'* (Keadilan adalah kemauan yang tetap dan kekal untuk memberikan kepada setiap orang apa yang semestinya).

e. Prinsip Kebebasan (Liberty)

Secara sederhana kebebasan dapat dirumuskan sebagai keleluasaan untuk bertindak atau tidak bertindak berdasarkan pilihan yang tersedia bagi seseorang. Kebebasan muncul dari doktrin bahwa setiap orang memiliki hidupnya sendiri serta memiliki hak untuk bertindak menurut pilihannya sendiri kecuali jika pilihan tindakan tersebut melanggar kebebasan yang sama dari orang lain. Maka kebebasan manusia mengandung pengertian:

- 1) Kemampuan untuk menentukan sendiri
- 2) Kesanggupan untuk mempertanggungjawabkan perbuatan;
- 3) Syarat-syarat yang memungkinkan manusia untuk melaksanakan pilihannya beserta konsekuensi dari pilihan itu.

Oleh karena itu, tidak ada kebebasan tanpa tanggung jawab, dan begitu pula tidak ada tanggungjawab tanpa kebebasan. Semakin besar kebebasan yang dimiliki oleh seseorang semakin besar pula tanggungjawab yang dipikulnya.

#### f. Prinsip Kebenaran (Truth)

Ide kebenaran biasanya dipakai dalam pembicaraan mengenai logika ilmiah, sehingga dikenal kriteria kebenaran dalam berbagai cabang ilmu, misal: matematika, ilmu fisika, biologi, sejarah, dan juga filsafat. Namun ada pula kebenaran mutlak yang dapat dibuktikan dengan keyakinan, bukan dengan fakta yang ditelaah oleh teologi dan ilmu agama. Kebenaran harus dapat dibuktikan dan ditunjukkan kepada masyarakat agar masyarakat merasa yakin akan kebenaran itu. Untuk itu, perlu dijumpai antara kebenaran dalam pemikiran (truth in the mind) dengan kebenaran dalam kenyataan (truth in the reality) atau kebenaran yang terbukti. Betapapun doktrin etika tidak selalu dapat diterima oleh orang awam apabila kebenaran yang terdapat didalamnya belum dapat dibuktikan.

Selain itu, Salusu dalam kuliahnya disebutkan ada tujuh prinsip kunci dari kode etik, yaitu:

- a. **Selflessness:** Seorang wajib membuat putusan semata-mata untuk kepentingan publik. Tidak boleh bertindak untuk mendapatkan keuntungan finansial /material untuk diri sendiri, keluarga atau kroninya
- b. **Integrity:** Seorang tidak boleh menempatkan dirinya pada tekanan finansial orang lain, atau organisasi yang dapat mempengaruhinya dalam melaksanakan tugasnya
- c. **Objectivity** Seorang wajib membuat putusan yang bernilai tinggi bagi kepentingan publik
- d. **Accountability:** Seorang harus mempertanggungjawabkan keputusan dan tindakannya terhadap masyarakat. Ia wajib memberi tempat bagi sudut pandang lain sebelum membuat putusan
- e. **Openness:** Seorang harus terbuka terhadap putusan dan tindakannya beri alasan atas putusannya dan membatasi informasi kecuali masyarakat luas memintanya
- f. **Honesty:** adalah kewajiban bagi setiap orang untuk bersikap jujur, dan berusaha untuk memecahkan setiap konflik yang melindunginya kepentingan publik

- g. Leadership: Setiap orang wajib mendukung dan mengkampanyekan prinsip-prinsip ini serta menyatukan tekad untuk mempertahankannya.

## 5. Etika dalam Lingkup Organisasi Pemerintahan

Etika dalam lingkup organisasi pemerintahan pada dasarnya adalah etika untuk aparat pemerintahan (PNS) Dalam hal ini, konsep pemerintahan yang baik (good governance) dan tipe organisasi ideal birokrasi dari Max Weber merupakan salah satu implementasi etika dalam lingkup organisasi pemerintahan. Konsep pemerintahan yang baik akan dibahas pada Bab V Manajemen Pemerintahan Daerah Subbab D Pemerintahan yang baik (Good Governance)

Tipe organisasi ideal disebut biroksasi Max Weber, yaitu setiap anggota organisasi dibatasi oleh norma-norma yang mengatur hubungan baik antara mereka dalam beraktivitas.

Martin Albrow, (1989: 33) mengemukakan ada sepuluh ciri tipe birokrasi yang ideal, yaitu:

- a. Para anggota staf secara pribadi bebas, hanya menjalankan tugas-tugas impersonal jabatan mereka.
- b. Ada hierarki jabatan yang jelas.
- c. Fungsi-fungsi jabatan ditentukan secara tegas
- d. Para pejabat diangkat berdasarkan suatu kontrak,
- e. Mereka dipilih berdasarkan kualitas profesional, idealnya didasarkan suatu diploma (ijazah) yang diperoleh melalui ujian
- f. Mereka memilikigaji dan biasanya ada juga hak-hak pensiun. Gaji berjenjang menurut kedudukan dalam hierarki. Pejabat dapat selalu menempati posnya, dan dalam keadaan-keadaan tertentu ia juga dapat diberhentikan.
- g. Pos jabatan adalah lapangan kerjanya sendiri atau lapangan kerja pokoknya.
- h. Terdapat suau struktur karir, dan promosi dimungkinkan berdasarkan senioritas maupun keahlian (merit) dan menurut pertimbangan keunggulan (superior).

i. Pejabat mungkin tidak sesuai baik dengan posnya maupun dengan sumber-sumber yang tersedia di pos tersebut.

j. Ia tunduk pada sistem disipliner dan kontrol yang seragam.

Sementara itu, Sondan P. Siagian dalam Anggara (2016: 395) mengemukakan bahwa paradigma birokrasi yang ideal agar semakin mampu menyelenggarakan fungsinya dengan tingkat efisiensi, efektivitas, dan produktivitas yang semakin tinggi, birokrasi pemerintahan harus selalu berusaha agar seluruh organisasi birokrasi dikelola berdasarkan prinsip-prinsip organisasi yang sehat. Prinsip-prinsip tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Prinsip organisasi,
- b. Prinsip kejelasan misi,
- c. Prinsip kejelasan fungsi,
- d. Prinsip kejelasan aktivitas,
- e. Prinsip kesatuan arah,
- f. Prinsip kesatuan perintah,
- g. Prinsip desentralisasi, dan
- h. Prinsip keseimbangan wewenang dan tanggung jawab

Selanjutnya, masih uraian etika dalam lingkup organisasi pemerintahan tentang ketentuan-ketentuan yang dibuat dalam kaitannya dengan implementasi etika disebut kode etik sebagai pedoman, akhlak untuk mengimbangi segi negatif dari terbentuknya kelompok yang memiliki kekuasaan khusus tersebut. Banyak kode etik dalam kaitannya dengan pelaksanaan etika pada suatu organisasi (organisasi profesional), namun yang akan diuraikan di sini, hanya kode etik PNS dan Etika dalam jabatan.

#### a. Kode Etik Pegawai Negeri Sipil

Kode etik merupakan aturan-aturan susila, atau sikap akhlak yang ditetapkan bersama dan ditaati bersama oleh para anggota yang tergabung dalam organisasi (organisasi profesi). Oleh karena itu, kode etik merupakan suatu bentuk persetujuan bersama yang timbul secara murni dari diri pribadi para anggota. Kode etik merupakan serangkaian ketentuan dan peraturan yang disepakati



bersama guna mengatur tingkah laku para anggota organisasi (organisasi profesi). Kode etik lebih meningkatkan pembinaan para anggota sehingga mampu memberikan sumbangan yang berguna dalam pengabdianya di masyarakat.

Pengertian Kode Etik Pegawai Negeri Sipil, adalah: “Norma-norma sebagai pedoman sikap, tingkah laku dan perbuatan Pegawai Negeri Sipil yang diharapkan dan dipertanggungjawabkan dalam melaksanakan tugas pengabdianya kepada bangsa, negara, masyarakat dan tugas-tugas kedinasan organisasinya serta pergaulan hidup sehari-hari, sesama PNS dan isasiorganindividu-individu di dalam masyarakat”

Adapun maksud dan tujuan kode etik PNS, yaitu dimaksudkan untuk memberikan arah dan pedoman bagi PNS dalam bersikap, bertingkah laku dan berbuat baik didalam melaksanakan tugas maupun pergaulan hidup sehari-hari. Tujuan kode etik PNS yaitu untuk menjaga integritas, martabat, kehormatan, citra dan kepercayaan PNS melaksanakan setiap tugas, wewenang, kewajiban dan tanggungjawab kepada negara, pemerintah dan sesama PNS, masyarakat, dan organisasi Asshiddiqie, (2014:199-201) mengemukakan ada 5 (lima) klasifikasi etika PNS, yaitu: 1) etika dalam bernegara, 2) etika dalam berorganisasi, 3) etika dalam bermasyarakat, 4) etika terhadap diri sendiri, dan 5) etika terhadap sesama PNS

- 1) Etika PNS dalam bernegara, meliputi:
  - a) melaksanakan sepenuhnya Pancasila dan UUD 1945
  - b) mengangkat harkat dan martabat bangsa dan bernegara
  - c) menjadi perekat dan pemersatu bangsa dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia
  - d) menaati semua peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam melaksanakan tugas
  - e) akuntabel dalam melaksanakan tugas penyelenggaraan pemerintahan yang bersih dan berwibawa
  - f) tanggap, terbuka, jujur dan akurat, serta tepat waktu dalam melaksanakan setiap kebijaksanaan dan program pemerintah

- g) menggunakan atau memanfaatkan semua sumber daya negara secara efisien dan efektif
  - h) tidak memberikan kesaksian palsu atau keterangan yang tidak benar.
- 2) Etika PNS dalam berorganisasi, adalah:
- a) melaksanakan tugas dan wewenang sesuai ketentuan yang berlaku;
  - b) menjaga informasi yang bersifat rahasia;
  - c) melaksanakan setiap keijaksanaan yang ditetapkan oleh Pejabat yang berwenang;
  - d) membangun etos kerja untuk meningkatkan kinerja organisasi;
  - e) menjalin kerja sama secara kooperatif dengan unit kerja lain yang terkait dalam rangka pencapaian tujuan;
  - f) memiliki kompetensi dalam pelaksanaan tugas;
  - g) patuh dan taat terhadap swtandar operasional dan tata kerja;
  - h) mengembangkan pemikiran secara kreatif dan inovatif dalam rangka peningkatan kinerja organisasi;
  - i) berorientasi pada upaya peningkatan kualitas kerja.
- 3) Etika PNS dalam bermasyarakat, meliputi:
- a) mewujudkan pola hidup sederhana;
  - b) memberikan pelayanan dengan empat, hormat, dan santun, tanpa pamrih dan tanpa unsur pemaksaan;
  - c) membrikan pelayanan secara cepat, tepat, terbuka, dan adil serta tidak deskriminatif;
  - d) tanggap terhadap keadaan lingkungan masyarakat; dan
  - e) berorientasi kepada peningkatan kesejahteraan masyarakat dalam melaksanakan tugas.
- 4) Etika PNS terhadap diri sendii, meliputi:
- a) jujur dan terbuka serta tidak memberikan informasi yang tidak benar;
  - b) bertindak dengan penuh kesungguhan dan ketulusan;
  - c) menghindari konflik kepentingan pribadi, kelompok maupun golongan;

- d) berinisiatif untuk meningkatkan kualitas pengetahuan, kemampuan, keterampilan, dan sikap;
  - e) memiliki daya juang yang tinggi;
  - f) memelihara kesehatan rohani dan jasmani;
  - g) menjaga keutuhan dan keharmonisan keluarga; dan
  - h) berpenampilan sederhana, rapi, dan sopan;
- 5) Etika PNS terhadap sesama PNS, meliputi:
- a) saling menghormati sesama warga negara yang memeluk agama/kepercayaan yang berlainan;
  - b) memelihara rasa persatuan dan kesatuan sesama PNS;
  - c) saling menghormati antara teman sejawat baik secara vertikal maupun horizontal dalam suatu unit kerja, instansi, maupun antar instansi;
  - d) menghargai perbedaan pendapat;
  - e) menjunjung tinggi harkat dan martabat PNS;
  - f) menjaga dan menjalin kerja sama yang kooperatif sesama PNS;
  - g) berhimpun dalam satu warga korps Pegawai Republik Indonesia yang menjamin terwujudnya solidaritas dan soliditas semua PNS dalam memperjuangkan hak-haknya.

b. Etika dalam Jabatan

Apakah yang dimaksud dengan jabatan? Istilah jabatan berasal dari kata "Job" dalam bahasa Inggris. Kata job dalam bahasa Indonesia sering diterjemahkan dengan berbagai istilah. Ada yang menerjemahkan dengan kata "pekerjaan", ada pula yang menerjemahkan dengan kata "tugas". Istilah yang paling sering digunakan ialah kata "jabatan"

Berikut ini, akan diuraikan secara rinci dari Wursanto (1987: 23) sebagai berikut:

- Jabatan merupakan sekelompok peristiwa yang sama dalam suatu organisasi. Position sekelompok "task" yang dilakukan hanya olehn seorang pegawai. Task adalah suatu satuan pekerjaan.
- Job didefinisikan sebagai sekelompok position yang mengandung banyak persamaan dalam tugas, kecakapan,

pengetahuan dan tanggung jawab. Job itu tidak berhubungan dengan orang perseorangan, sedangkan position itu berhubungan dengan orang perseoranga. Job menunjukkan apa yang dilakukan bukan orang lain yang mengerjakan.

- Dalam pengertian sehari-hari istilah jabatan sering diartikan kedudukan seseorang dalam suatu struktur organisasi
- Dalam hubungannya dengan pengertian “etika jabatan” yang dimaksud dengan jabatan adalah jabatan seperti yang dimaksud dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1974. Tentang Pokok-pokok kepegawaian , yaitu “kedudukan yang menunjukkan tugas tanggung jawab, wewenang dan hak seorang pegawai daalam rangka susunan suatu organisasi

Dengan demikian yang dimaksud dengan etika jabatan adalah norma-norma, nilai-nilai, kaidah-kaidah, ukuran-ukuran yang diterima dan ditaati oleh para pegawai, yang berupa peraturan=peraturan atau hal-hal yang sudah merupakan kebiasaan (yang baik), dan dianggap setiap pegawai sudah mengetahui dan melaksanakannya.

Dapat juga dikatakan bahwa etika jabatan adalah kebiasaan yang baik atau peraturan yang diterima dan ditaati oleh pegawai-pegawai kemudian mengendap menjadi normatif.

Etika jabatan sangat penting dalam rangka pembinaan pegawai negeri untuk meningkatkan mutu serta mewujudkan aparatur negara yang bersih dan berwibawa. Di samping itu, dengan melaksanakan etika jabatan akan tercipta suatu sistem pangkat dan jabatan yang baik dan sehat di suatu negara.

Dalam Undang-Undang No. 28 Taun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi Kolusi dan Nepotisme, Pasal 5 ditetapkan mengenai kewajiban setiap Penyelenggara Negara sebagai berikut:

- 1) Mengucapkan sumpah atau janji sesuai dengan agamanya sebelummwmangku jabatannya;

- 2) Bersedia diperiksa kekayaannya sebelum , selama, dan setelah menjabat;
- 3) Melaporkan dan mengamankan kekayaannya sebelum dan setelah menjabat;
- 4) Tidak melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme;
- 5) Melaksanakan tugas tanpa membeda-bedakan suku, agama, ras, dan golongan;
- 6) Melaksanakan tugas dengan penuh rasa tanggungjawab dan tidak melakukan perbuatan tercela, tanpa pamrih baik untuk kepentingan pribadi, keluarga, kroni, maupun kelompok dan tidak mengharapkan imbalan dalam bentuk apapun yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- 7) Bersedia menjadi saksi dalam perkara korupsi, kolusi, dan nepotisme serta dalam perkara lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku,

Selanjutnya, hak sebagai peyeleggara negara diatur dalam pasal 4 UU No. 28 tahun 1999 yang meliputi hak-hak:

- 1) menerima gaji,tunjangan, dan fasilitas lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku
- 2) menggunakan hak jawab terhadap setiap teguran, tindakan dari atasannya, ancaman hukuman, dan kritik masyarakat
- 3) menyampaikan pendapat di muka umum secara bertanggung jawab sesuai dengan wewenangnya
- 4) mendapatkan hak-hak lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam pasal 7 ayat (1) Undang-Undang tersebut ditegaskan bahwa: hubungan antar penyelenggara negara dilaksanakan dengan menaati norma-norma kelembagaan, kesopanan, kesusilaan, dan etika yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Bagi PNS yang duduk dalam jabatan Struktural Eselon Vsampai dengan Eselon I pada dasarnya masih berlaku ketentuan

disiplin sebagai etika perilaku dalam jabatan sebagaimana tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2010.

## MAFIAJEMEFI PEMERIFITAH DAERAH

*Manajemen pemerintahan daerah, dibahas tentang konsep dan teori manajemen, fungsi dan tugas pemerintah sebagai manajer, penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik (good governance) manajemen pemerintahan dan aplikasinya terhadap pemerintahan*

### A. KONSEP MANAJEMEN

#### 1. Arti Pentingnya Manajemen

**S**alah satu kegiatan manusia yang sangat penting adalah manajemen sebagai usaha mencapai tujuan yang telah ditetapkan atas dasar kerja sama, baik dalam bidang perdagangan, pemerintah, maupun Sosial, dan keagamaan.

Tujuan dapat tercapai sangat ditentukan oleh kemampuan yang memegang tugas memimpin. Demikian pula keuntungan atau kerugian yang diperoleh sangat dipengaruhi oleh mutu manajemen dalam kelompok-kelompok yang disatupadukan memungkinkan koordinasi yang baik dari manusia. Sempailah kini persoalan pokok yaitu untuk mengetahui apakah manajemen itu?

Penjelasan Sugandha, (1989:7) akan dipahami bahwa dalam mempelajari manajemen, masih belum ada kesepakatan para ahli. Ada yang beranggapan bahwa manajemen sama dengan administrasi, ada pula yang mengatakan keduanya adalah termasuk ilmu sosial di mana administrasi merupakan kajian di sektor pemerintahan dan manajemen di sektor perusahaan. Dalam penjelasan lebih lanjut dikatakan bahwa Oliver Sheldon yang

benar-benar membedakan arti administrasi dengan manajemen. Ia mengatakan: "administrasi adalah fungsi dalam industri yang menyangkut penetapan kebijaksanaan perusahaan, koordinasi keuangan, produksi serta distribusi, penentuan pedoman organisasi serta pengawasan terakhir oleh eksekutif. Selanjutnya, dikatakan pula sheldom bahwa: manajemen adalah fungsi di dalam industri yang menyangkut pelaksanaan kebijaksanaan dalam masing-masing lingkup yang telah ditetapkan oleh administrasi serta penggunaan organisasi bagi pencapaian sasaran-sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya.

Istilah manajemen mempunyai asal usul dalam kamus *A Concise Etimological Dictionary of the English Language* ada disebutkan kata "manage" dan kata tersebut sama dengan "manege". Tentang "manage" dalam kamus tersebut diartikan sebagai "government of a horse control administration" yang dikenal pada bahasa Perancis, Italia dan Latin yang mengalami perkembangannya terakhir menjadi: *management* dan diindonesiakan menjadi "manajemen". Personifikasi dari manajemen adalah manajer, yaitu orang yang mengatur pekerjaan atau usaha kerja sama yang baik dengan menggunakan orang untuk mencapai sasaran. Keterampilan yang berhubungan dengan manajer disebut "manajerial", dan pelaksanaan kegiatan manajemen disebut dengan "managing"

Bagi praktisi, manajer kadang diterjemahkan dengan pimpinan. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (1996:769) pimpinan diartikan hasil memimpin, bimbingan, tuntunan. Jadi, manajer yang diterjemahkan dengan pimpinan adalah hal yang tidak tepat, karena manajer adalah orang yang memimpin bukan hasil memimpin. Sebaiknya digunakan saja dengan manajer karena kata manajemen dan manajer ini sudah dibakukan dalam kamus besar bahasa Indonesia (1996: 623) manajemen proses penggunaan sumber daya secara efektif untuk mencapai sasaran, (1996: 624) manajer adalah 1. orang yang mengatur pekerjaan atau kerja sama yang baik dengan menggunakan orang untuk mencapai sasaran. 2. orang yang berwewenang dan bertanggung jawab membuat rencana, mengatur, memimpin dan mengendalikan pelaksanaannya untuk mencapai sasaran tertentu. Jadi, Rektor,



Dekan, Ketua Jurusan, Gubernur, Bupati, dan lain-lain. semuanya dapat dikatakan manajer tetapi bukan pimpinan.

## **2. Definisi Manajemen**

Untuk lebih memahami manajemen, berikut ini dikemukakan beberapa definisi manajemen dari para pakar sebagai bahan perbandingan antara satu dengan lainnya, yaitu:

Koontz and O. Donnell (1972:) "*Management is getting thing done through the efforts of other people*" (Manajemen adalah terlaksananya pekerjaan melalui orang-orang lain). Kalau ada suatu pekerjaan yang dilakukan tanpa melalui orang-orang lain, jadi langsung kepada materi kerja bukanlah manajemen

Kimball and Kimball (1951:157) "Management embraces all duties and function that pertain to the initiation of an enterprise, its financing, the establishment of all major policies, the provision of all necessary equipment, the outlining of the general form of organization unde which the enterprise is to operate, and the selection of the principal officer" (Manajemen terdiri dari semua tugas dan fungsi yang meliputi penyusunan sebuah perusahaan, pembiayaan, penetapan garis-garis besar kebijaksanaan, penyediaan semua peralatan yang diperlukan dan penyusunan kerangka organisasi serta pemilihan para pejabat terasnya)

Soedjadi (1989:3) "Manajemen adalah proses kegiatan seorang manajer yang harus dilakukan dengan mempergunakan cara-cara pemikiran yang ilmiah maupun praktis untuk mencapai tujuan yang sudah ditetapkan dengan melalui kerja sama dengan orang-orang lain sebagai sumber tenaga kerja, serta memanfaatkan sumber-sumber lainnya dan waktu yang tersedia untuk itu dengan cara yang setepat-tepatnya.

Sebagai simpulan dari ketiga pendapat ahli tersebut di atas, yaitu: manajemen yang membuat kemajuan pertumbuhan sosial ekonomi. Manajemen adalah suatu kegiatan usaha kearah pencapaian tujuan tertentu dengan melalui kerja sama orang lain serta dengan pemanfaatan sumber-sumber lain yang tersedia untuk itu. maka unsur-unsur manajemen, meliputi:

- a. Manusia (manusia pemimpin, manusia pelaksana dan/atau manusia objek pelaksana).
- b. Tujuan yang hendak dicapai sebagai pegangan titik pengarah
- c. Wadah yakni badan/organisasi sebagai tempat orang-orang melakukan usaha kerja sama
- d. Alat atau sarana untuk mencapai tujuan
- e. Kegiatan/aktivitas seperti perencanaan, pengorganisasian, penggerakan, dan lain sebagainya.

Manajemen sebagai suatu kegiatan, ada dua corak kegiatan yang dilakukan, yaitu: 1) menggerakkan orang-orang agar melakukan perbuatan yang menuju ke arah tercapainya tujuan yang telah ditentukan 2) mengarahkan segenap fasilitas yang diperlukan untuk menyelesaikan pekerjaan-pekerjaan dalam usaha kerja sama itu.

Manajemen dalam kaitannya sebagai corak menggerakkan sekelompok orang, mempunyai tugas-tugas yang harus dilaksanakan. Tugas-tugas tersebut lazimnya disebut dengan fungsi-fungsi manajemen, oleh sebagian sarjana berbeda klasifikasi. Menurut Fayol, yaitu: Perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), pemberian komando (*comanding*), pengkoordinasian (*coordinating*), pengawasan (*controlling*). Terry dengan akronim POAC (*Planning, Organizing, Actuating, Controlling*). Waldo yang sependapat Gullick dengan akronim POSDCORB (**P**lanning, **O**rganizing, **S**taffing, **D**irec fungsi yang pokok ting, **C**oordinating, **R**eporting, dan **B**udgeting). The Liang Gie dengan fungsi perencanaan, pengambilan putusan, pembimbingan, pengkoordinasian, pengendalian dan penyempurnaan. Apabila fungsi-fungsi manajemen tersebut dianalisis, maka pada dasarnya hanya empat klasifikasi fungsi yang pokok dari manajemen, adalah pendapat Terry, yaitu: **Planning** (perencanaan), **Organizing** (pengorganisasian), **Actuating** (penggerakan), dan **Controlling** (pengawasan), disingkat dengan POAC. Penjelasan yang mendalam dari setiap fungsi dibahas dalam buku tersendiri. tentang manajemen

Manajemen dalam mengarahkan segenap fasilitas, diperlukan sarana atau alat manajemen. Terry menyebutnya *tools of management* yang lebih terkenal dengan istilah “*The six M’S is management*” (Enam M di dalam manajemen), yaitu: orang (*man*), uang (*money*), materi (*materials*), peralatan/mesin (*machines*), tatakerja (*methods*), dan pemasaran (*market*). Namun dengan perkembangan teknologi sehingga penulis tambahkan dengan unsur informasi (*information*) sehingga menjadi “*The six M’S plus I is management*”

### **3. Prinsip-prinsip Manajemen**

Prinsip adalah asas, dasar atau kaidah, yaitu pernyataan kebenaran fundamental yang menjadi pokok dasar berpikir atau melakukan kegiatan. Menurut LAN-RI, (2009: 25) prinsip pada hakikatnya bersifat:

- a. Praktis, maksudnya selalu dapat dipakai terlepas dari situasi dan kondisi,
- b. Berkaitan dengan sebuah ketentuan yang bersifat dasar dan luas sehingga menyediakan sebuah sudut pandang mengenai banyak hal,
- c. Ajeg dalam arti bahwa dalam situasi yang serupa akan timbul hasil yang serupa juga

Jadi, prinsip-prinsip manajemen adalah asas/dasar ataupun kaidah yang merupakan pernyataan atau kebenaran fundamental yang dijadikan sebagai pedoman dalam menjalankan tugas memimpin suatu usaha kerjasama, untuk mencapai suatu keseimbangan yang setinggi-tingginya dalam proses pencapaian tujuan.

Fayol (1925), merumuskan ada 14 prinsip dalam manajemen. seperti dalam Tabel 5.1

**Tabel 5.1** Empat belas Prinsip Manajemen dari Fayol

No.	Prinsip Manajemen Ilmiah dari Fayol
a.	<i>Devision of work</i>
b.	<i>Authority and responsibility</i>
c.	<i>Discipline</i>
d.	<i>Unity of command</i>
e.	<i>Unity of direction</i>
f.	<i>Subordination of individual interest to generala interest</i>
g.	<i>Remuneration of personnel</i>
h.	<i>Centralization (sentralisasi)</i>
i.	<i>Chain of command</i>
j.	Order.
k.	<i>Equity</i>
l.	<i>Stability of tenure of personel</i>
m.	<i>Initiative</i>
n.	<i>Esprit de corps</i>

Prinsip-prinsip manajemen dari Fayol ini, sebagian ahli menyebutnya sebagai prinsip-prinsip organisasi. Namun yang lebih dikenal dengan sebutan 14 prinsip manajemen. Keempatbelas prinsip manajemen dan oganisasi ini, dijelaskan sebagai berikut:

- a. *Devision of work* atau pembagian kerja, untuk mencapai dalam menggunakan tenaga manusia dan faktor-faktor produksi lainnya. Prinsip ini sangat penting mengingat adanya keterbatasan kemampuan manusia dalam mengerjakan semua pekerjaan. Manusia antara satu dengan yang lainnya punya keterbatasan mengenai kebutuhan waktu, pengetahuan, kemampuan, dan perhatian, sehingga dalam keterba-tasannya dapat dilaksanaka oleh pihak yang berkemampuan untuk itu.
- b. *Authority and responsibility* atau asas kekuasaan (kewenangan) dan pertanggung jawaban. Kedua prinsip ini merupakan kunci dalam menjalankan roda usaha kerja sama. Sebab tanpa kewenangan dan pertanggung jawaban para manajer tidak dapat

mengadakan hubungan ke bawah maupun ke atas (*two way communication*). Harus ada kekuasaan untuk memberi perintah (*the right to art*) dan kekuasaan untuk membuat dirinya ditaati. Pertanggung jawaban timbul oleh adanya kekuasaan tadi. Keduanya harus seimbang (*party*) tidak ada kekuasaan tanpa tanggung jawab dan sebaliknya. Misalnya: kekuasaan/weweng sebesar X, maka tanggung jawab pun harus sebesar X pula. Wewenang menimbulkan “hak” sedangkan tanggung jawab menimbulkan “kewajiban”. Hak dan kewajiban menyebabkan terjadinya interaksi dan komunikasi antara atasan dan bawahan.

- c. *Discipline* (disiplin), yang meliputi: ketaatan, kesungguhan hati, kerajinan, kesiapan, persetujuan, kebiasaan, tata krama antara badan usaha tersebut dengan warganya.
- d. *Unity of command* (kesatuan perintah/komando) adalah prinsip yang mengharuskan bahwa perintah yang diterima oleh seseorang pegawai tidak boleh diberikan oleh lebih dari seorang petugas di atasnya
- e. *Unity of direction* (kesatuan arah gerak) adalah prinsip yang mengatakan bahwa tiap-tiap golongan pekerjaan yang mempunyai tujuan yang sama harus mempunyai satu rencana dan dikepalai oleh seorang manajer saja. Seperti dibedakan dari prinsip “*unity of command*”, Fayol berpendapat bahwa *unity of direction* dihubungkan dengan struktur atau “badan perusahaan”. Sedangkan *unity of command* dihubungkan dengan jalannya fungsi personalia (*to the functioning of personnel*).
- f. *Subordination of individual interest to general interest* (subordinasi kepentingan perseorangan terhadap kepentingan umum) maksudnya di dalam golongan manapun kepentingan kelompok harus mampu mengatasi kepentingan perorangan. Bila subordinasi ini terganggu maka manajemen berfungsi untuk

mendamaikannya/mengembalikannya (*it is function of management to reconcile them*)

- g. *Remuneration of personnel* (pemberian upah/gaji para pegawai) Prinsip ini menurut Fayol yaitu pembayaran upah dan cara-cara pembayarannya supaya adil dan memberikan kepuasan yang maksimum bagi pegawai dan majikan (*and afford the maximum satisfaction to employee and employer*). Dengan sistem upah/gaji yang memuaskan akan merangsang para bawahan atau pegawai untuk bekerja lebih giat.
- h. *Centralization (sentralisasi)* yaitu prinsip yang mengatakan bahwa semua organisasi harus dapat berpusat, harus mempunyai pusat (*centralistis* atau *decentralistis*). Prinsip ini harus menunjukkan sampai batas mana wewenang itu dipusatkan atau dibagi dalam sesuatu perusahaan. Keadaan masing-masing akan menentukan tingkat sentralisasi yang akan memberikan hasil keseluruhan yang sebaik-baiknya.
- i. *Chain of command* (rangkaian perintah) adalah prinsip yang meng-haruskan bahwa perintah dari atas ke bawah selalu dibagi atas “ketertiban material” dan “ketertiban sosial”. Kedua ketertiban tersebut sebagai suatu semboyan, bahwa harus diadakan tempat untuk tiap orang maupun barang dan supaya tiap orang maupun barang harus ada pada tempatnya. Fayol mengatakan “*aplace for everything (every one) and everything (every one) in its (his) place*”
- j. *Equity (keadilan)*  
Prinsip ini menurut Fayol dianggap sebagai sesuatu yang menimbulkan kesetiaan dan ketaatan bawahan dengan jalan mengkoordinasikan kebaikan dan keadilan para manajer dalam memimpin bawahannya, sehingga menimbulkan rasa tunduk terhadap kekuasaan dari pihak atasan.  
Atmosudirdjo (1975) menerjemahkan sebagai prinsip “kewajaran” bukan keadilan. Keadilan adalah realisasi

dari sesuatu yang sudah tetap. Kewajaran memerlukan banyak “pikiran sehat”, banyak pengalaman dan banyak “kebaikan hati”. Pada umumnya para pegawai minta diperlakukan secara wajar, tidak usah secara adil (artinya selalu mendapat apa yang menjadi haknya atau kewajibannya),

- k. *Stability of tenure of personel* (stabilitas masa jabatan dalam kepegawaian), untuk menghindarkan labor turn over yang tidak dikehendaki. Oleh karena hal ini dapat mengakibatkan ongkos-ongko tinggi dalam produksi. Diperlukan waktu bagi seorang pegawai untuk menyesuaikan diri pada jabatannya (fungsinya) yang baru dan untuk mencapai penunaian tugas yang cukup baik.
- l. *Initiative* (inisiatif) adalah prinsip yang mengatakan bahwa seseorang kepala harus pandai memberi inisiatif.(prakarsa) kepada bawahannya, yaitu kesempatan untuk memikirkan dan merencanakan sendiri sesuatu karya, mengusulkannya kepada atasan dan kemudian diberi kesempatan untuk melaksanakannya sendiri. Dengan demikian maka pegawai tersebut akan memperoleh kepuasan dan kegembiraan organisasi.
- m. *Esprit de corps* (kesetiaan kelompok) adalah prinsip bersatu itu *teguh (union is stringth)*, suatu kelanjutan dari prinsip kesatuan komando. Fayol ini menegaskan perlunya kerjasama kelompok (*team work*) dan pentingnya komunikasi untuk tercapainya keharmonisan.

## **B. FUNGSI DAN TUGAS PEMERINTAH SEBAGAI MANAJER**

### *1. Pengertian Manajer*

Kata manajer dan manajemen kadang-kadang dipergunakan silih berganti sehingga sulit dibedakan. Dalam bahasa Indonesia walaupun sudah dibakukan dengan dimuat dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, tetapi aplikasinya masih saja

diterjemahkan dalam berbagai istilah. Seperti kebanyakan siswa/mahasiswa apabila ditanya apa itu manajer? Jawabnya berbagai istilah, antara lain:

- manajer adalah seorang pemimpin/kepala/pemerintah
- manajer adalah seorang bos
- manajer adalah orang yang menjalankan manajemen
- manajer adalah setiap orang yang mempunyai bawahan/anak buah
- manajer adalah setiap orang yang menjalankan perencanaan, pengorganisasian, penggerakan, dan pengawasan (orang yang melaksanakan fungsi POAC)
- manajer adalah orang yang bertanggung jawab menjalankan manajemen
- manajer adalah orang yang memerintah/pemerintah
- manajer adalah orang mengkoordinir semua sarana manajemen, (*man, money, materials, machines, methode, market, dan information*)

Allen (1961) memberi batasan bahwa manajer adalah “orang yang mencapai hasil-hasil melalui orang-orang lain dengan jalan spesialisasi dalam pekerjaan memimpin, merencanakan, menyusun dan mengawasi serta meneliti”.

Dalam buku *Dasar-dasar Manager Profesionil* terjemahan dari buku *The Profession of Management* karangan Chan Mu, dkk. (Seri *Management* no. 9 (1973) terdapat pengertian manajer yaitu: “orang yang mendapatkan hasil semata-mata melalui orang lain, mulai dari para pengawas di lapisan paling bawah, terus naik sampai ke direktur utama perusahaan paling atas, lewat semua tenaga yang berada di antara mereka”.

Dalam Kamus Administrasi The Liang Gie (1972) manager (manajer) adalah seorang pejabat/petugas yang memimpin dan bertanggung jawab atas segenap proses penyelenggaraan dalam usaha kerja sama manusia.

Apabila diperhatikan uraian pengertian manajer di atas dapat disimpulkan bahwa manajer berhubungan dengan masalah “personifikasinya” atau orangnya yaitu orang yang menjalankan kegiatan manajemen. Secara singkat dapat dirumuskan bahwa



manajer ialah “orang yang mengkoordinasikan kegiatan orang-orang dan bekerja sama untuk mencapai tujuan dengan menjalankan fungsi perencanaan, pengorganisasian, penggerakan, dan pengawasan”

Istilah manajer yang sering diterjemahkan ke dalam kata pimpinan dalam percakapan sehari-hari adalah tidak tepat lagi, karena kata “pimpinan” dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai hasil memimpin, dengan demikian apabila yang dimaksud adalah orang yang memimpin maka sebaiknya disebut saja “manajer” tidak lagi dikatakan pimpinan apalagi kata manajer sudah dibakukan dalam bahasa Indonesia sebagaimana halnya dengan manajemen.

## **2. Pemerintah adalah Manajer**

Pada uraian bab sebelumnya sudah diberi pengertian pemerintah adalah orang atau sekelompok orang (institusi/lembaga) yang melakukan aktivitas memerintah guna tercapainya tujuan pemerintahan.

Pemerintah memiliki kewenangan formal untuk memerintah, memimpin, dan mengkoordinir suatu organisasi yang ada dalam kewenangannya. Pada organisasi yang diperintah memiliki aparat yang harus dibimbing agar taat menjalankan tugas sesuai kewenangan formal yang dimilikinya. Pemerintah harus mampu menjadi teladan, katalisator dan dinamisator serta peka terhadap perubahan yang terjadi di masyarakat. Selain itu, pemerintah bertugas merancang dan atau membuat berbagai kebijakan yang dituangkan dalam peraturan-peraturan. Jadi, disini pemerintah melakukan tugas identik sebagai manajer atau pemerintah adalah manajer.

Siapakah manajer itu? Manajer adalah orang yang memiliki kewenangan formal untuk memperoleh hasil semata-mata melalui orang lain, mulai dari lapisan bawah dari suatu organisasi naik sampai pada level yang teratas, lewat dari tenaga mereka itu semua diperoleh hasil. Yang terjadi di masyarakat. manajer suatu usaha kerja sama (organisasi), banyak aktivitas yang dilakukan, diantaranya adalah merencanakan, mengorganisir, memimpin,

mengkoordinir, memerintah dan mengendalikan/mengawasi untuk memperoleh hasil. Oleh karena itu, pemerintah adalah manajer. Pemerintah merupakan istilah manajer dalam organisasi publik/Negara, sedangkan, manajer lebih lazim digunakan pada organisasi bisnis/niaga/perusahaan.

Pemerintah terdiri dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pemerintah pusat disebut saja dengan pemerintah. Sedangkan pemerintah daerah adalah Pemerintah Daerah Tingkat I Provinsi dan Pemerintah Daerah Tingkat II Kabupaten/Kota. Oleh karena pemerintah adalah manajer, maka Pemerintah Daerah adalah Manajer Daerah (Manajer Daerah Tingkat I Provinsi, dan Manajer Daerah Tingkat II Kabupaten/Kota) Manajer daerah di sini sebagai top manajer adalah Gubernur untuk Daerah Tingkat I, dan Bupati/Walikota untuk Daerah Tingkat II, Manajer bukan hanya itu, melainkan secara kolektif semua orang yang secara formal aktivitasnya mencapai suatu hasil dengan menggunakan orang. Singkatnya, semua pejabat yang memiliki bawahan. Misalnya Wakil Gubernur, Wakil Bupati/Walikota, Sekwilda, Sekda, Kepala Bagian (Kabag), Kepala Subbagian (Kasubag) Kepala Seksi (Kasi), dan semacamnya. Semuanya itu, adalah manajer yang dapat diklasifikasikan dengan: manajer puncak (*top manager*) manajer menengah (*midle manager*) dan manajer tingkat bawah (*lower manager*). Manajer puncak adalah pengambil/pembuat kebijakan, haluan, dan perencanaan. Manajer menengah merupakan transito arus informasi dari atas ke bawah berupa perintah dan petunjuk sebaliknya dari bawah ke atas berupa usul dan laporan. Manajer tingkat bawah yang langsung berhadapan dengan bawahan secara operasional.

### **3. Fungsi dan Tugas Pemerintah sebagai Manajer**

Pemerintah adalah manajer, sebagai manajer ia menjalankan dwi fungsi, yaitu: **Pertama**, fungsi memimpin kelompoknya sendiri, dan **Kedua** sebagai anggota kelompok yang langsung dipimpin oleh atasannya dan membuat laporan. Dalam kedudukannya sebagai pemimpin kelompok dan juga sebagai anggota kelompok dengan sendirinya ia berada ditengah menjadi saluran komunikasi antara

kelompoknya dengan atasannya sendiri dan antara para manajer di dalam kelompok tersebut. Oleh karena itu, seorang manajer menduduki tempat yang sangat tepat untuk menyalurkan usul dan keinginan dari bawah ke atas dan sebaliknya juga untuk menyampaikan petunjuk dan perintah dari atas ke bawah.

Chan Mu, dkk.(1974: 8-10) mengemukakan bahwa seorang manajer bertanggung jawab atas perencanaan, mengorganisasi, memimpin, dan mengawasi. Atmosudirdjo, (1975) dalam Pangewa, (1998: 113) mengemukakan tugas umum manajer, yaitu:

- a. Menentukan segala apa yang harus dicapai atau diselesaikan (*the setting of objectives*)
- b. Memimpin segala aktivitas dan segala sesuatunya untuk menyelenggarakan pencapaiannya (*leading the activities towards accomplish-ments*), dan
- c. Membuat segala sesuatunya tercapai sesuai dengan apa yang telah ditentukan sebelumnya (*securing results according to predetermind objectives standards*).

Apabila tugas manajer ini dikaitkan dengan tugas pemerintahan sebagai manajer, maka dapat dinyatakan bahwa pemerintah sebagai manajer memiliki tugas pemerintahan eksekutif, melakukan kegiatan merencanakan tujuan dan standar, mengorganisasi kegiatan, memimpin pelaksanaan, mengawasi kesesuaian. Dalam menjalankan tugasnya sebagai manajer pemerintahan, ia memiliki tanggungjawab, antara lain:

- 1) Tanggung jawab politik (*political responsibility*), yaitu tanggung jawab melaksanakan politik pemerintah.
- 2) Tanggung jawab institusional (*institutional responsibility*), yaitu tanggung jawab untuk melaksanakan dengan baik perintah atasan (tanggung jawab hirarkis).
- 3) Tanggung jawab kepada masyarakat (*public atau popular responsibility*) yaitu tanggung jawab terhadap kepentingan masyarakat.
- 4) Tanggung jawab profesional (*profesional responsibility*), yaitu tanggung jawab sesuai dengan pertimbangan profesinya.

- 5) Tanggung jawab keluarga, yaitu tanggung jawab sebagai kepala rumah tangga.
- 6) Tanggung jawab pribadi (*personnel responsibility*), yaitu tanggung jawab berdasarkan kesadaran pribadi.

Sementara itu, Adisasmita, 92011: 108) mengemukakan ada tiga fungsi pokok pemerintah di bidang ekonomi, yaitu: efisiensi, keadilan, dan stabilisasi. Tindakan pemerintah yang mnyangkut efisiensi berupa segala upaya untuk memperbaiki kesalahan pasar seperti misalnya monopoli dan dampak eksternalitas negatif (polusi). Program pemerintah untuk meningkatkan keadilan mencakup berbagai cara, seperti pemeratan pendapatan agar mencrminkan kepentingan seluruh masyarakat, termasuk golongan miskin. Kebijakan stabilisasi berusaha melunakkan fluktuasi inflasi, serta mempercepat laju pertumbuhan ekonomi,

## **C. PENYELENGGARAAN TATA KEPEMERINTAHAN YANG BAIK (GOOD GOVERNANCE)**

### **1. Pengertian Pemerintahan yang Baik**

Pada Bab Pendahuluan Subbab B.1 Sudah diberi pengertian tentang pemerintahan (*governance*) adalah "*the act fact, manner, of governing*" (tindakan, fakta ataupun cara melaksanakan/menjalankan kegiatan pemerintahan). Tjokroamidjojo, (2000: 34) mengartikan kata *governance* yaitu "memerintah - menguasai - mengurus - mengelola". Jadi, istilah pemerintahan yang baik mengandung banyak pengertian. Sekaitan dengan ini, berikut dikemukakan dari berbagai sumber:

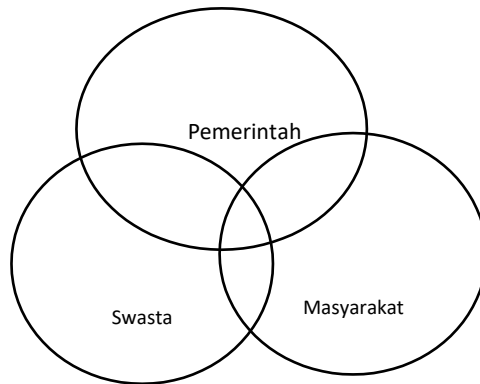
- a. Bank Dunia dalam Adisasmita, (2011: 21) mendefinisikan *good gavernance*, yaitu: "*the way state power is used in managing economic and social resources for development of society*" (cara kewenangan pemerintah digunakan dalam mengelola sumber daya ekonomi dan sosial untuk pembangunan masyarakat
- b. United Nations Development Program - UNDP (1997) dalam Rewansyah (2010: 81) dalam Adisasmita (2011: 22), dan dalam Anggara, (2016: 203) mendefinisikan

keperintahan yang baik (*good governance*) “*the exercise of political, economic and administrative authority to manage a nation’s affair at all levels. It is the complex mechanism, process, relationships and institutions through which citizens and groups articulate their interests, exercise their rights and obligations and mediate their differences*” (penggunaan kewenangan politik, ekonomi, dan administratif untuk mengelola masalah-masalah sosial pada semua tingkatan pemerintahan)

- c. Osbon dan Gaebler (1992: 24) mendefinisikan *governance* sebagai “*the process in which we solve our problems collectively and meet the society needs*” (proses dimana kita memecahkan masalah kita bersama dan memenuhi kebutuhan masyarakat).
  - d. LAN-RI (2000:1) pemerintahan yang baik adalah proses penyelenggaraan kekuasaan negara dalam melaksanakan penyediaan *public goods and service*. Praktik terbaiknya disebut *good governance* (keperintahanyang baik). Selanjutnya, LAN-RI (2000: 6) berpendapat bahwa kepemimpinan yang baik mengandung dua pengertian, yaitu: **Pertama**, nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat. Dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat yang dalam pencapaian tujuan (nasional) kemandirian, pembangunan berkelanjutan, dan keadilan sosial. **Kedua**, aspek-aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut.
- Lagi pula, dikemukakan bahwa berdasarkan dari pengertian pemerintahan yang baik berorientasi pada dua hal. 1) Orientasi ideal negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan nasional, mengacu pada demokratisasi dalam kehidupan bernegara 2) Pemerintahan yang berfungsi secara ideal, yaitu: secara efektif dan efisien dalam melakukan upaya mencapai tujuan nasional.

e. Peraturan Pemerintah No. 101 Tahun 2000, merumuskan pemerintahan yang baik sebagai “pemerintahan yang mengembangkan dan menerapkan prinsip-prinsip profesionalisme, akuntabilitas, transparansi, pelayanan prima, demokrasi, efisiensi, efektivitas, supremasi hukum, dan dapat diterima oleh seluruh rakyat”

Menelaah dari semua definisi Pemerintahan yang baik (*good governance*) tersebut di atas, secara ringkas dapat disimpulkan bahwa pemerintahan yang baik adalah “pengaturan/penyelenggaraan pemerintahan yang tidak semata-mata oleh pemerintah, melainkan harus mengikutsertakan pihak swasta dan masyarakat”. LAN-RI (2009: 20) mengemukakan bahwa dalam konsep pemerintahan yang baik ini, ada tiga pilar/unsur pemerintahan yang baik, yaitu: pemerintah, swasta, dan masyarakat” yang saling berhubungan secara harmonis sesuai peran dan tanggung jawabnya masing-masing. Hubungan dari ketiga pilar tersebut, dapat digambarkan seperti gambar 5. 1



**Gambar: 5.1** Tiga Pilar Pemerintahan yang Baik  
Sumber LAN-RI, (2009: 20)

Adapun peran masing-masing pilar dalam konsep pemerintahan yang baik adalah sebagai berikut:

**Pemerintah/Negara** berperan menciptakan lingkungan/iklim politik, ekonomi dan hukum yang kondusif, pemerintah sebagai regulator yang mengatur agar sumber daya yang ada dapat teralokasi secara optimal. Pemerintah bertanggung jawab dalam penyelenggaraan pelayanan publik, pemerintahan, dan pembangunan di semua lini, baik pada level lokal, nasional, dan internasional.

**Swasta/dunia usaha** berperan menciptakan lapangan pekerjaan dan sumber pendapatan. Peranan sektor swasta sangat penting dalam pola pemerintahan dan pembangunan, karena perannya sebagai sumber peluang untuk meningkatkan produktivitas, penyerapan tenaga kerja, sumber penerimaan, investasi publik, pengembangan usaha, dan pertumbuhan ekonomi..

**Masyarakat madani** (*civil society*) berperan memfasilitasi interaksi sosial dan politik, menggerakkan kelompok-kelompok dalam masyarakat untuk berperan serta dalam kegiatan ekonomi, sosial dan politik. Kelompok masyarakat dalam konteks kenegaraan pada dasarnya berada di antara atau di tengah-tengah antara Pemerintah dan perseorangan, yang mencakup baik perseorangan maupun kelompok masyarakat yang berinteraksi secara sosial, politik, dan ekonomi.

Menelaah dari konsep pemerintahan yang baik, ada tiga konsep tentang model sistem pemerintahan yang diberlakukan di lembaga negara, yakni:

- a. model pemerintahan ekonomi (*economic governance model*), meliputi proses pembuatan putusan yang memfasilitasi kegiatan ekonomi di dalam negeri dan interaksi di antara penyelenggara ekonomi. Economic governance berimplikasi terhadap kesetaraan, kemiskinan, dan kualitas hidup.
- b. model pemerintahan politik (*political governance model*), mencakup proses pembuatan berbagai putusan untuk perumusan kebijakan.
- c. model pemerintahan administratif (*administrative governance model*), sistem implementasi kebijakan.

## 1. **Karakteristik Pemerintahan yang Baik**

Dalam masyarakat kontemporer (modern) yang serba dinamis dan kompleks terdapat beberapa karakteristik. UNDP dalam Soeharyo dan Effendy, (2009: 9) dalam Rewansyah (2010: 95) dan dalam Widodo, (2010: 116) juga dalam Adisasmita (2011: 24), mengemukakan karakteristik Pemerintahan yang baik, yaitu: *Participation, rule of law, transparency, responsiveness, concensus orientati, equity, effectiveness and efficiency, accountability, dan Strategic vision, dan dalam Rewansyah ditambahkan dengan interrelated*. Sebagai penjelasan, sebagai berikut:

**Participation.** Setiap warga negara mempunyai suara dalam pengambilan putusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legiimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti itu, dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara srta berpartisipasi secara konstruktif.

**Rule of law.** Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum untuk hak asasi manusia.

**Transparency.** Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses-proses, lembaga-lembaga, dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhka. Informasi harus dapat dipahami dan dapat dimonitor.

**Responsiveness.** Lembaga-lembaga dan proses-proses harus mencoba untuk melayani setiap *stakeholders*.

**Concensus orientatio.** Pemerintahan yang baik menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan-pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas, baik dalam hal kebijakan-kebijakan maupun prosedur-prosedur.

**Equity.** Semua warga negara, baik laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka.

**Effectiveness and Efficiency.** Proses-proses dan lembaga menghasilkan sesuatu dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia sebaik mungkin.

**Accountability.** Para pembuat putusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat sipil bertanggung jawab kepada



publik dan lembaga-lembaga *stakeholders*. Akuntabilitas ini tergantung kepada organisasi dan sifat putusan yang dibuat, apakah putusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.

**Strategy vision.** Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif pemerintahan yang baik dan pengembangan manusia yang luas dan jauh ke depan, sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan semacam itu.

Selanjutnya, pada sumber yang sama Widodo (2010: 117) menyimpulkan bahwa pemerintahan yang baik yaitu pemerintahan yang mampu bertanggung jawabkan segala sikap, perilaku, dan kebijakan yang dibuat, baik secara politik hukum maupun ekonomi dan diinformasikan secara terbuka kepada publik. Selain itu, juga membuka kesempatan publik untuk melakukan pengawasan (kontrol) dan jika dalam praktiknya telah merugikan kepentingan rakyat, dengan demikian harus mampu bertanggungjawabkan dan menerima tuntutan hukum atas tindakan tersebut.

## **2. Prinsip-prinsip Pemerintahan yang Baik**

Istilah prinsip sudah diberi penjelasan sebelumnya bahwa istilah prinsip diartikan sama dengan asas, yaitu sesuatu yang menjadi tumpuan berpikir atau berpendapat. Asas pemerintahan adalah uraian tentang dasar atau pedoman-pedoman dan peraturan-peraturan dari pemerintahan itu sendiri.

Banyak versi tentang prinsip/asas pemerintahan yang baik, sudah banyak dikemukakan pada uraian pendahuluan. Pada uraian ini, merupakan tambahan prinsip yang dapat berlaku umum/lintas negara, tentang hubungan antara negara dan warganya, yaitu prinsip deklarasi *human governance* yang dikemukakan oleh Baggini **dalam Thoha, (2008: 157-161), sebagai berikut:**

- a. Adanya Akuntabilitas Sosial,
- b. Pendidikan bagi Warga Negara,
- c. Kesamaan dan kebebasan (*equity and freedom*),
- d. Partisipan,

- e. Sustainibilitas,
- f. Bantuan Subsidi,
- g. Kompetisi di Tingkat Global,
- h. Kinerja Administrasi Pemerintahan yang Adaptif,
- i. Realibilitas.

Selain itu, yang bersifat khusus menurut UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme bagi NKRI, ditetapkan tujuh asas penyelenggaraan negara yang baik, yaitu:

- a. Asas kepastian hukum, yaitu asas yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, keputusan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara;
- b. Asas tertib penyelenggaraan negara, yaitu asas yang mengutamakan keteraturan, keerasian, dan keseimbangan dalam pengendalian dan penyelenggaraan negara;
- c. Asas kepentingan umum, yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan yang aspiratif, akomodatif dan selektif;
- d. Asas keterbukaan, asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar jujur, dan tidak deskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
- e. Asas proporsionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Penyelenggara Negara.
- f. Asas profesionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang undangan yang berlaku.
- g. Asas akuntabilitas, yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang

kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

#### **4. *Kepemerintahan yang baik dalam Pemerintahan***

Menyimak penjelasan sebelumnya, pemerintahan yang baik bukan hanya tanggungjawab pemerintah, tetapi juga organisasi pelaku bisnis/swasta, dan organisasi masyarakat madani. Lagi pula, Rahman dalam Istianto, (2011: 98) menyatakan bahwa Indonesia merupakan salah satu negara di Asia Tenggara dengan pemerintahan yang lemah tetapi demokratis. pelayanan yang lamban, birokrasi yang panjang dan berbelit. Jadi, pelaksanaan pemerintahan yang baik adalah suatu tawaran konsep dan teori dalam memperbaiki suatu sistem pemerintahan.

Sehubungan dengan itu, Istianto (2011: 97) mengemukakan kiranya lembaga pemerintahan tidak harus bertanggungjawab semua urusan yang saat ini belum berfungsi, apalagi sebagai pengelola tunggal, di bidang ekonomi, sosial dan politik yang berada di luar kapasitas mereka. Pemerintah perlu merubah *mind set* kearah lebih realistis dalam mensejahterakan masyarakatnya. Pemerintah di semua tingkatan dituntut mendefinisi ulang *core business*-nya, dan *core bussiness* pemerintah adalah “pelayanan publik”.

Sebagai pelayanan publik Istianto, (locit) menguraikan bahwa ada beberapa harapan yang perlu diperhatikan oleh pejabat dan birokrat di lingkungan pemerintah, yaitu:

- a. Meneruskan deregulasi dan debirokratisasi pelayanan publik, jalan menelaraskan perundang-undangan antar sekktor antar level manajemen pemerintah, menerapkan standar pelayanan minimal, meringkaskan organisasi, dan mengintensifkan unit pemantau pelayanan publik.
- b. Menjalankan profesionalisme pejabat pelayanan publik dengan langkah-langkah memperbanyak pejabat fungsional dan memperkuat asosiasi profesi untuk pelayanan publik.
- c. Memberdayakan kmorporasi di lembaga pemerintah, terutama melalui intensifikasi fungsi pelayanan publik,

mengembangkan kemitraan dengan pelaku bisnis di sektor swasta dan melibatkan organisasi swadaya masyarakat.

- d. Memperluas penggunaan teknologi informasi dalam pelayanan publik dengan memperbanyak organisasi swadaya masyarakat.
- e. Meningkatkan partisipasi masyarakat dengan cara mempertegas kontribusi dan kontrol rakyat penerima pelayanan publik melalui mekanisme perencanaan, pengambilan putusan dan penggunaan keuangan rakyat.
- f. Membiasakan untuk memberikan penghargaan terhadap program-program inisiatif, kreatif, dan inovasi yang dilakukan oleh lembaga, Dinas kantor dalam memperbaiki kinerja pegawai pelayanan masyarakat.
- g. Mendampingi lembaga maupun individual lembaga legislatif (DPR, DPD, DPRD) dalam berusaha melaksanakan pemerintahan yang baik untuk memperbaiki kebijakan dan program strategis dalam pelayanan masyarakat.

Dengan mencontoh pada Amerika Serikat dalam membenahi birokrasi pemerintahannya disaat mengalami defisit keuangan pada tahun 1990-an dengan menerapkan konsep dan teori *reinventing government* (Mewirusakan Birokrasi) dari David Osborne Ted Gaebler (1995) mengemukakan 10 (sepuluh) prinsip reformasi pemerintahan, yaitu:

- a. Pemerintahan katalis, berarti pemerintah berfokus pada pemberian arahan, bukan ikut campur mengerjakan sesuatu yang seharusnya dikerjakan sendiri oleh masyarakat
- b. Pemerintahan milik masyarakat, ini berarti pemerintah perlu memberdayakan masyarakat bukan sekedar melayani
- c. Pemerintahan yang kompetitif, berarti pemerintah perlu mendorong atau memunculkan semangat kompetisi dalam pemberian pelayanan masyarakat

- d. Pemerintahan yang digerakkan oleh misi, berarti pemerintah harus berubah yang tadinya digerakkan oleh peraturan menjadi organisasi yang digerakkan sesuai dengan misi yang dembannya.
- e. Pemerintahan yang berorientasi pada hasil, berarti prinsip kerja pemerintahan yaitu untuk membiayai tujuan bukan pembiayaan sumber-sumber, setiap lembaga pemerintahan sebaiknya mempunyai tujuan organisasi yang jelas dan tujuan itulah yang dijadikan sebagai tumpuan aktivitas kerja untuk memperoleh hasil.
- f. Pemerintahan berorientasi pada pelanggan artinya pemerintah berorientasi pada pemenuhan kepentingan pelanggan, di mana masyarakat sebagai pelanggan yang harus dilayani bukan pemenuhan kepentingan birokrasi itu sendiri.
- g. Pemerintahan wirausaha, artinya pemerintah harus memiliki semangat wirausaha, yaitu berusaha untuk menghasilkan pendapatan, bukan sekedar membelanjakan
- h. Pemerintahan yang antisipatif, berarti pemerintah lebih berupaya mencegah masalah ketimbang mengobati
- i. Pemerintahan desentralisasi artinya pemerintah membagi-bagi kewenangan dari hierarki menuju partisipasi dan kerja sama kelompok.
- j. Pemerintahan berorientasi pada mekanisme pdan memaksa, artinya pemerintah melakukan perubahan dengan mendongkrak (insentif), bukan dengan mekanisme administratif yang prosedural

##### ***5. Kepemerintahan yang Baik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Otonomi Daerah).***

Apa yang dimaksud dengan pemerintahan yang baik dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah (otonomi daerah)? Dalam menjawab pertanyaan ini dikutip dari Adisasmita, (2011: 25) yaitu: dengan melaksanakan (1) pemerintahan daerah secara efektif dan

efisien, (2) pembangunan daerah yang merata ke seluruh bagian wilayah, dan (3) memberikan pelayanan kepada masyarakat (publik) secara tepat, cepat, mudah, murah, dan bermutu.

Melaksanakan sistem pemerintahan yang efektif dan efisien, yaitu proses pemerintahan menghasilkan sesuai yang telah digariskan dan menggunakan sumber-sumber yang tersedia dengan sebaik mungkin. Pembangunan yang merata ke seluruh bagian wilayah, berarti pembangunan harus dinikmati oleh seluruh masyarakat dan tidak terfokus pada wilayah-wilayah tertentu saja. Memberikan pelayanan kepada masyarakat secara cepat, tepat, mudah, murah, dan bermutu, berarti pemerintah melakukan pelayanan prima, yaitu pelayanan yang bertumpu pada kepuasan masyarakat.

Sementara itu, dengan menyimak uraian Istianto baik dalam buku edisi pertama (2009: 122) maupun dalam edisi kedua (2011: 102) sebagai simpulan ada tiga prinsip pemerintahan yang baik sekaitan dengan reformasi penyelenggaraan pemerintahan daerah, yaitu: (1) prinsip partisipasi, (2) prinsip akuntabilitas, dan (3) prinsip transparansi. Dengan memahami uraian dari Adisasmita di atas, sehingga perlu ditambahkan dengan (4) prinsip efektifitas dan efisiensi. Untuk memahami penjelasan dari setiap prinsip-prinsip tersebut sudah ada uraian sebelumnya, juga akan dibahas pada Bab VII tentang Prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah.

## **D. MANAJEMEN PEMERINTAHAN DAN APLIKASINYA PADA PEMERINTAHAN DAERAH**

### **1. *Manajemen Pemerintahan***

Manajemen pemerintahan terdiri dari dua kata, yaitu: manajemen dan pemerintahan. Kedua kata ini sudah diberi rumusan pengertian, masing-masing: Manajemen adalah suatu kegiatan usaha kearah pencapaian tujuan tertentu dengan melalui kerja sama orang lain serta dengan pemanfaatan sumber-sumber lain yang tersedia untuk itu. Pemerintahan adalah kegiatan lembaga atau badan-badan negara/publik dalam menjalankan fungsinya untuk mencapai tujuan negara. Manajemen pemerintahan adalah

kegiatan usaha kerja sama pemerintah dalam menjalankan kekuasaannya untuk mencapai tujuan negara.

Badan Diklat Departemen Dalam Negeri dalam Istianto (2011: 30) merumuskan bahwa manajemen pemerintahan ada 7 (tujuh) aspek dilihat dari ruang lingkup materinya, yaitu: 1) asas dan sistem pemerintahan, 2) Hukum Tata Pemerintahan, 3) Ekologi Pemerintahan, 4) Filsafat dan Etika Pemerintahan, 5) Praktik penyelenggaraan pemerintahan, 6) Kepemimpinan pemeritahan, dan 7) Reformasi Pembangunan Daerah.

Istianto, (Loccit) mengemukakan bahwa manajemen pemerintahan menyoroti perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*) dan penyelenggaraan (*actuating*) serta pengendalian (*contolling*) yang dilakukan oleh manajer publik dalam rangka memberikan pelayanan pada masyarakat.

Suradinata, (1998) dalam Umam (2012: 343) mengartikan manajemen pemerintahan sebagai suatu kegiatan atau usaha untuk mencapai tujuan negara dengan menggunakan berbagai sumber yang dikuasai oleh negara. Inti manajemen pemerintahan terletak pada proses penggerakan untuk mencapai tujuan negara yang terkait dengan fungsi kepomongprajaan.

Jadi, manajemen pemerintahan adalah kekhususan dari bidang kegiatan administrasi negara, yaitu proses perencanaan yang matang, dalam menentukan sasaran menggerakkan personal negara dan mengarahkan fasilitas negara untuk mencapai tujuan negara, pengawasan prosedur dan mekanisme serta tata hubungan kerja sehingga penampilan kinerja pemerintahan sesuai dengan visi dan misi yang diembannya.

Menelaah konsep manajemen pemerintahan, sedikit berbeda dengan manajemen pada umumnya, manajemen pemerintahan memiliki karakteristik sendiri. Dalam Ndraha, (2003: 160) dikatakan bahwa ruang lingkup manajemen pemerintahan meliputi: 1) perencanaan pemerintahan, 2) pengorganisasian sumber-sumber pemerintahan, 3) penggunaan sumber-sumber pemerintahan, dan 4) pengawasan (control) pemerintahan.

## **2. Pelaksanaan Manajemen Pemerintahan Daerah**

Pada uraian-uraian sebelumnya sudah diberi pengertian tentang manajemen pemerintahan, yaitu kekhususan dari bidang kegiatan administrasi negara, yaitu proses perencanaan yang matang, dalam menentukan sasaran menggerakkan personal negara dan mengarahkan fasilitas negara untuk mencapai tujuan negara, pengawasan prosedur dan mekanisme serta tata hubungan kerja sehingga penampilan kinerja pemerintahan sesuai dengan visi dan misi yang diembannya

Juga, pengertian daerah adalah daerah otonom, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pengertian daerah disini merujuk pada wilayah kesatuan masyarakat yang memiliki pemerintahan daerah (eksekutif dan legislatif) yaitu provinsi dan kabupaten/kota.

Jadi, manajemen pemerintahan daerah dapat dinyatakan sebagai proses perencanaan kegiatan pemerintahan, daerah, menggerakkan personel daerah dan mengarahkan fasilitas daerah untuk mencapai tujuan pemerintahan daerah, melakukan pengawasan yang ketat terhadap prosedur, mekanisme dan tata hubungan kerja sehingga penampilan kinerja pemerintahan sesuai dengan visi dan misi yang diembannya

Manajemen disini dijalankan oleh pejabat/fungsionaris daerah terutama kepala daerah yang memegang kekuasaan eksekutif daerah sedang yang digerakkan adalah segenap aparatur kepegawaian daerah dan yang diarahkan adalah seluruh fasilitas/peralatan yang menjadi milik daerah

Dalam Bab IV tentang Organisasi Pemerintahan Daerah sudah dikemukakan secara terperinci tugas-tugas Kepala Daerah yang secara garis besarnya yaitu memimpin eksekutif didaerahnya dan mewakili daerahnya didalam dan diluar pengadilan. Dalam hubungannya dengan pemerintah pusat, maka Kepala Daerah adalah pelaksana politik pemerintah pusat, kesemua tugas-tugas tersebut dikerjakan dalam rangka usaha untuk merealisasikan tujuan



subsidiar dalam hubungannya dengan tujuan pemerintah pusat yang dianggap merupakan tujuan primair dari semua pemerintah daerah.

Untuk mengangkat seorang kepala daerah dan wakil kepala daerah diharapkan agar orang yang benar-benar memenuhi kualitas sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Sehubungan dengan hal ini syarat-syarat yang harus dipenuhi untuk menjadi kepala daerah dan wakil kepala daerah sesuai Undang-Undang Republik Indonesia No.23 Tahun 2014 asal 60 Masa jabatan kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (1) adalah selama 5 (lima) tahun terhitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan. Pasal 62 Ketentuan mengenai pemilihan kepala daerah diatur dengan undang-undang.

Selanjutnya, dalam menjalankan tugas sebagai pemimpin daerah dia harus memiliki sifat-sifat dan nilai-nilai kepemimpinan yang baik serta kemahiran memimpin setiap bawahan dapat digerakkan dan bekerja sesuai dengan fungsinya sebagai pegawai di daerah yang bersangkutan.

Perihal sifat-sifat dan nilai-nilai kepemimpinan yang luhur seorang kepala daerah sebagai manajer seharusnya memiliki sifat pendirian, oleh seskoad Bandung dalam Sukarna, (1972: 91) yaitu:

- a. Taqwa,
- b. Ingngarso asung tulodo (didepan memberi teladan)
- c. Ingmadyo mangun karso (di tengah memberikan semangat)
- d. Tut wuri handayani (di belakang memeberi apingan, petunjuk-petunjuk dan nasihat-nasihat),
- e. Waspada pubawesesa (dapat menganalisa sehingga mengetahui apa yang akan terjadi dan mengetahui dan menyadari asal mula wewenang dank arena bertanggungjawab),
- f. Prasaja (sederhana),
- g. Geminastiti (ekonomis),
- h. Ambeg para maarta (mengabdikan kepentingan sendiri kepada kepentingan umum),

- i. Satya (setia);
- j. Lenggawa (ichlas), dan
- k. Belaka (terbuka).

Menurut Ord Way Tead (1959: 83) mengemukakan ada 10 (sepuluh) sifat yang harus dipunyai oleh seorang pemimpin, yaitu:

- a. *Physical and nervous energy,*
- b. *tence of purpose and direction,*
- c. *Enthosiasme,*
- d. *Friend lines and alfaction,*
- e. *Integrity,*
- f. *Technical mastery,*
- g. *Decisiveness,*
- h. *Intellegence,*
- i. *Teaching skill,*
- j. *Paithful.*

- (a. Energi jasmani dan rohani,
- b. Semangat untuk mencapai tujuan,
- c. Entusiasme,
- d. Ramah tamah dan penuh pereraan,
- e. Integrita,
- f. Keakapan teknis,
- g. Mudah menentukan putusan,
- h. Cerdas),)

Di samping itu, masih ada syarat lain yang mutlak harus dimilikinya, yaitu: tentang kemahiran memimpin; untuk itu seseorang kepala daerah perlu pula memilikinya. Siagian (1985: 37) mengemukakan bahwa setiap pemimpin ia bekerja selalu memerlukan 2 (dua) macam keterampilan (*skills*), yaitu: (1) "*technical skills* dan (2) *managerial skills*.

Dihubungkan dengan tingkat-tingkat manajemen (*top management* atau manajemen tingkat atas, *middle management* – manajemen tingkat menengah, dan *lower management* – manajemen tingkat bawah), maka berlaku suatu aksioma bahwa semakin tinggi kedudukan/jabatan seseorang di dalam suatu organisasi, ia semakin kurang memerlukan *technical skills* dan

semakin banyak *managerial skills*. Berlaku sebaliknya semakin rendah kedudukan seseorang di dalam suatu organisasi, ia semakin memerlukan lebih banyak *technical skills* dan kurang *managerial skills*. Dengan perkataan lain, semakin tinggi kedudukan/jabatan seseorang di dalam suatu organisasi, ia harus semakin menjadi seorang “*generalist*”, sedangkan semakin rendah kedudukannya di dalam suatu organisasi ia harus menjadi “*spesialist*”

Apabila kemahiran ini dihubungkan dengan fungsi-fungsi manajemen, maka setiap fungsi itu juga harus merupakan kemahiran yang harus dimiliki oleh manajer termasuk kepala daerah.

Mengenai fungsi manajemen ini, pada pokoknya dapat dibedakan atas 4 (empat) fungsi yaitu: fungsi merencanakan, mengorganisasikan, dan mengarahkan serta fungsi mengontrol. Ada pula ahli (Koontz dan Donnel, 1972) yang membagi atas 5 (lima) variasi fungsi, yaitu: *planning* (Perencanaan), *organizing* (Pengorganisasian), *staffing* (penstafan atau pengisian lowongan), *directing* (pembimbingan), dan *controlling* (pengawasan). The Liang Gie (1978) dengan 6 (enam) variasi fungsi, yaitu: perencanaan, pembuatan putusan, pembimbingan, pengkoordinasian, pengendalian, dan penyempurnaan. Selain itu, ada lagi yang membaginya atas 7 (tujuh) variasi fungsi, yaitu: *planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting* dan *budgeting* oleh Dwight Waldo (1978) dengan akronim POSDCORB, bahwa pada hakikatnya sama saja yang masing-masing mempunyai kebenaran. Pada uraian di sini dengan klasifikasi:

### **3. *Perencanaan Kegiatan Pemerintahan Daerah***

Perencanaan kegiatan pemerintahan daerah adalah merupakan kegiatan menentukan hal-hal segala sesuatu yang perlu bahkan harus dikerjakan dan bagaimana cara mengerjakannya dalam rangka pencapaian tujuan pemerintahan daerah yang telah ditentukan.

Perencanaan mengandung pengertian melihat ke muka memikirkan jauh kemungkinan sebelumnya dan menggambarkan lebih dahulu sebagai dasar untuk proses penyelenggaraan guna pencapaian tujuan yang bersangkutan. Dilingkungan pemerintahan

daerah banyak bahkan hampir segala segi perlu direncanakan, baik hal-hal yang menyangkut bidang kerja administratif maupun bidang kerja substantif misalnya penyusunan organisasi yang sehat dan efisiensi serta peninjauan kembali setiap beberapa priode, penyusunan formasi kepegawaian yang cukup, rencana pengelolaan keuangan baik anggaran belanja maupun anggaran pendapatan, rencana perbekalan yang secukupnya dan penyusunan tata usaha yang dapat memberi layanan yang cepat dan tepat. Dalam bidang substantif misalnya penyusunan program pemberian latihan para pegawai, dan bantuan kepada penyelesaian studi mahasiswa dan lain-lain.

Kesemuanya itu, harus dilaksanakan karena perencanaan mempunyai arti yang penting, yaitu: Untuk menetapkan pedoman guna penentuan arah atau langkah yang harus ditempuh, untuk menetapkan ukuran untuk menilai sampai di mana langkah atau pekerjaan, telah dicapai dan kalau terjadi kekurangan atau penyimpangan mengapa sampai terjadi demikian,. Oleh karena perencanaan mendasari fungsi-fungsi pokok manajemen daerah maka seyogyanya daerah sendiri sebagai suatu kebulatan organisasi hendaknya mempunyai suatu perencanaan yang menyeluruh yang meliputi segala segi pekerjaan daerah yang bersangkutan.

Perencanaan yang demikian perlu dituangkan dalam suatu rencana yang menyeluruh yang hendaknya selalu memperhatikan garis lurusnya dengan rencana pembangunan lima tahun (Repelita) untuk Indonesia sebagai keseluruhan.

Sehubungan dengan itu, Kepala Daerah sebagai top manajer di daerah, menetapkan atau merencanakan apa yang harus dikerjakannya, baik untuk jangka pendek maupun untuk jangka panjang. Rencana tersebut pada umumnya dibuat dengan kerja sama DPRD, dibantu oleh Sekretaris Daerah dengan pengikut sertaan Jawatan-jawatan dan dinas-dinas daerah yang ada/terkait.

Rencana yang dibuat di daerah, pada umumnya ada dua macam, yaitu: anggaran pendapatan dan anggaran belanja daerah yang disingkat dengan APBD dan anggaran pembangunan daerah. Dalam APBD tercantum dan terperinci kegiatan-kegiatan yang

akan dilaksanakan oleh daerah untuk suatu tahun tertentu, demikian pula sudah terperinci cara memperoleh uang untuk dapat menutupi pembiayaan akan kegiatan-kegiatan tersebut.

Dalam anggaran pembangunan daerah yang sehaluan dengan PELITA, juga dicantumkan bukan saja kegiatan-kegiatan atau proyek-proyek yang akan dikerjakan selama jangka waktu 5 (lima) tahun, tetapi juga sumber-sumber pembiayaannya secara terperinci.

Proses penyusunan APBD melalui suatu prosedur dengan proses yang agak panjang dan tidak sekali jadi. Penyusunan APBD di dahului dengan penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (RAPBD). RAPBD dapat ditetapkan setelah diketahui informasi adanya proyek-proyek sektoral apa yang akan ditempatkan di daerah tersebut. Hal ini dapat dimengerti, karena proyek sektoral yang telah dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional (APBN) tidak perlu lagi dibiayai oleh proyek sektoral yang dibiayai oleh APBD, baik sebagian atau seluruhnya, maka pembiayaan tersebut perlu dicantumkan pada RAPBD.

proses penyusunan RAPBD bersamaan dengan penyusunan Perencanaan Pembangunan Daerah .yang dibahas pada saat Rakorbang dilaksanakan. Hanya saja, RAPBD belum dapat disusun secara “final” sebelum diketahui secara persis proyek-proyek sektoral apa yang berlokasi di daerah tersebut.

### **3. Pengarahan dan Pengordinasian Kegiatan Pemerintahan Daerah**

Aktivitas pengarahan kadang-kadang disebut peggerakan (*actuating*) yaitu aktivita manajer untuk mendorong dan menjuruskan semua bawahannya agar berkeinginan, bertujuan, serta bergerak untuk mencapai maksud-maksud yang hendak dituju dan merasa berkepentingan serta bersatu padu dengan rencana dan usaha dari instansi yang bersangkutan.

Secara lebih luas ini acap kali juga digolongkan sebagai aktivita pembimbingan (*directing*) yang antara lain diwujudkan dalam kegiatan-kegiatan atau pekerjaan-pekerjaan memerintah, menugaskan, memberi arah dan menuntun bawahan untuk melaksanakan pekejaan-pekerjaan dalam mencapai tujuan yang

telah ditetapkan. Wujud-wujud atau bentuk-bentuk dari aktivitas ini didalam pemerintahan daerah sebenarnya variasinya sangat banyak demikian pula macam-macamnya.

Dalam tahap-tahap pengarahan kegiatan-kegiatan daerah, Kepala Daerah dalam mengarahkan aparatnya dengan wujud memberikan pengertian-pengertian dan kesadaran tentang tugas pekerjaan mereka masing-masing, memberikan kesadaran tentang tujuan daerah sebagai suatu kesatuan dengan daerah provinsi dan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selanjutnya dengan mendorong semangat kerja para aparat, membina mereka, dan memberi perintah serta penugasan-penugasan, mendelgasikan kewenangan dan lain sebagainya.

Sehubungan dengan itu, bentuk-bentuk pembimbingan, yang dikemukakan oleh The Liang Gie, (1978: 135) dapat menjadi acuan, yaitu: mendorong semangat bekerja sebaik-baiknya, memerintah, mendelegasi, dan membina bawahan.

### **Mendorong Semangat Bekerja Sebaik-baiknya**

Sebagai dasar untuk mendorong semangat kerja sebaik-baiknya, yaitu manajer (Kepala Daerah) harus menginsapi hal-hal yang berikut:

- a. Setiap pekerja memiliki 4(empat) hasrat pokok, yaitu:
  - 1) Pekerjaan yang tetap dengan gaji yang layak
  - 2) Kesempatan untuk menajak
  - 3) Perasaan keagungan dan tanggung jawab
  - 4) Keinginan diperlakukan sebagai orang
- b. Kekuasaan dan ancaman merupakan alat yang terlemah untuk menggerakkan orang-orang
- c. Pujian merupakan perangsang yang sangat efektif daripada celaan
- d. Contoh baik yang dilakukan sendiri oleh pihak manajer adalah lebih utama dari pelbagai peraturan bagi bawahan
- e. Menginsafi kelemahan/kekurangan seseorang pekerja adalah lebih penting dari mengetahui segi-segi positifnya.

Di samping pokok-pokok dasar tersebut di atas, seorang pemimpin hendaknya memperhatikan beberapa petunjuk untuk mendorong semangat bekerja bawahan yaitu:

- a. Tanamkan pengertian pada bawahan tentang sasaran dan haluan kebijaksanaan organisasi, sehingga mereka mempunyai gambaran jelas mengenai apa yang diharapkan dari mereka.
- b. Perkenalkan pekerja baru kepada struktur organisasi, rekan-rekannya dan hal-hal lainnya yang perlu diketahui.
- c. Sediakan fasilitas yang diperlukan untuk bekerja
- d. Ikut sertakan bawahan dalam keputusan
- e. Berilah penghargaan terhadap bawahan yang:
  - 1) menunjukkan prestasi kerja istimewa (waktu, mutu, jumlah, hasil kerja)
  - 2) menunjukkan inisiatif kerja di luar tugasnya, termasuk pengabdian penuh atau mendatangkan manfaat bagi organisasi
- f. Bertindaklah tegas terhadap penyelewengan yang dilakukan bawahan
- g. Hubungi bawahan sebanyak mungkin dan dengan pelbagai cara. Ketahuilah cita-cita, minat dan kebiasaan mereka.
- h. Perlakuan semua bawahan secara sama (tidak menganakmaskan se-seorang).
- i. Apabila bawahan melakukan kesalahan, usahakan perbaikan dengan cara-cara yang berikut:
  - 1) bawahan tidak dikeritik dimuka umum
  - 2) tunjukkan kesalahan, sebab-sebab dan kemungkinan akibatnya serta cara memperbaiki/menghindarkannya
  - 3) berilah bawahan kesempatan untuk memperbaiki kesalahannya
- j. Berilah dukungan terhadap bawahan yang bertindak benar apabila terjadi pertentangan.

- k. Pikullah tanggung jawab terakhir pada diri sendiri mengenai segala hal yang terjadi, jangan melemparkannya kepada bawahannya.

### **Memberikan Perintah**

Perintah adalah suatu instruksi untuk melakukan sesuatu. Memberi perintah, yaitu pihak atasan menyuruh pihak bawahan untuk mengerjakan sesuatu, guna merealisasikan tujuan. Di dalam memberikan perintah, seorang pemimpin harus memperhatikan faktor-faktor komunikasi sebagai berikut:

- a. Kejelasan mengenai tujuan yang hendak dicapai dan pentingnya apa yang diperintahkan itu,
- b. Komunikasi yang baik dalam pemberian perintah itu,
- c. Saluran dan tingkatan tata jenjang yang harus diperhatikan,
- d. Bentuk perintah harus diperhatikan yaitu kapankah bentuk perintah lisan diberikan. Perintah lisan dapat diberikan dalam hal-hal yang berikut:
  - 1) perintah itu berisi tugas yang sederhana,
  - 2) bawahan pernah menjalankannya,
  - 3) perintah itu akan selesai dalam waktu singkat,
  - 4) bila terjadi kekeliruan tidak membawa akibat yang besar,
  - 5) bawahan dapat sewaktu-waktu diperiksa tugasnya,
  - 6) keadaan darurat sehingga tidak ada waktu untuk memberikan perintah tertulis.

Perintah tertulis harus diberikan dalam hal-hal sebagai berikut:

- 1) tugas itu berlangsung melalui beberapa instansi,
- 2) tugas itu ruwet dan terperinci,
- 3) bawahan harus mengerjakan perintah itu di lain tempat,
- 4) bawahan terbukti tidak dapat menjalankan perintah lisan,
- 5) tugas itu harus dilanjutkan oleh pegawai lain dalam babak berikutnya,



- 6) perintah itu harus menempu tingkatan tata jenjang yang panjang,
- 7) tanggung jawab dipikulkan kepada seseorang tertentu,
- 8) kekeliruan yang memungkinkan terjadi akibat yang besar.

Di dalam memberikan perintah tertulis ini harus lengkap, jelas dan sopan serta ramah-tamah.

Menurut Lateiner (1961) bahwa ada empat pedoman untuk membuat perintah tertulis yang jelas dan tepat, yaitu:

- 1) hilangkan kata-kata yang tidak perlu,
- 2) pergunakanlah ucapan-ucapan yang singkat,
- 3) pergunakanlah kata-kata dan bukan ungkapan,
- 4) hindarkanlah ulangan kata-kata.

Kelog dalam *The Liang Gie* (opcit) mengemukakan bahwa dalam memberikan perintah sering perintah itu tidak memberikan hasil yang memuaskan karena adanya beberapa kesalahan dalam memberi perintah, yaitu:

- a. manajer memberikan perintah yang selalu tergesa-gesa,
- b. memberikan perintah yang serampangan,
- c. manajer selalu menganggap memahami perintah oleh bawahan
- d. memberikan perintah banyak sekaligus
- e. manajer menampakkan kekuasaannya

### **Pembinaan bawahan**

Membina berarti mengupayakan sesuatu supaya lebih baik. Pembinaan bawahan adalah upaya atau tindakan yang dilakukan oleh atasan agar bawahan melakukan kegiatannya secara secara berdaya guna dan berhasil guna untuk memperoleh hasil yang lebih baik.

Seorang pemimpin dalam membina bawahannya hendaknya mem-perhatikan faktor-faktor sebagai berikut:

- a. Memberi petunjuk-petunjuk dan nasehat-nasehat kepada bawahan dalam segala hal yang diperlukan.

- b. Menyelenggarakan latihan jabatan untuk bawahan.
- c. Sampaikan atau beritahukan bahan-bahan yang baik untuk bawahan bagi kesempurnaan pribadi dan pekerjaan mereka.
- d. Kirim bawahan untuk meninjau instansi lain yang baik.
- e. Pelajari pekerjaan bawahan agar manajer dapat bertanya atau bertukar pikiran dengan bawahan secara lebih mendalam.
- f. Beri kesempatan bawahan untuk menghadiri sesuatu pertemuan kedi-nasan atau ilmiah.

### **Mendelegasikan wewenang atau kekuasaan**

Mendelegasikan berarti melimpahkan wewenang kepada bawahan. Ini mencakup pemberian tugas, penyerahan otoritas/wewenang dan permintaan tanggung jawab bagi penunaian tugas tersebut.

Pada uraian terdahulu dirumuskan wewenang adalah hak seseorang pejabat untuk melakukan segala tindakan yang diperlukan agar tugas-tugasnya dapat diselesaikan dengan baik. Wewenang adalah kekuasaan yang sah untuk memerintahkan sesuatu atau melakukan suatu tindakan. Tugas adalah suatu pekerjaan tertentu yang wajib dilaksanakan dalam rangka suatu organisasi. Sedang tanggung jawab berarti perikatan pada keharusan menyelesaikan secara selayaknya tugas yang dibebankan itu.

Menyangkut tentang delegasi atau pelimpahan wewenang ini, perlu diperhatikan adanya dua aspek yang terkandung di dalamnya, yaitu:

- a. Seseorang tidak boleh melimpahkan sesuatu yang ia tidak miliki.
- b. Yang menerima pelimpahan bertanggung jawab dalam arti berkewajiban melaksanakan tugas yang diserahkan kepadanya dengan baik terhadap pemberi wewenang. Walaupun tanggung jawab terakhir tetap ada pada pihak yang memberi wewenang

Seorang pemimpin dalam mendelegasikan kekuasaannya dapat terlaksana secara efisien dan efektif, hendaknya memperhatikan pedoman-pedoman sebagai berikut:

- a. Kepercayaan kepada bawahan artinya seorang pemimpin yang ingin mendelegasikan kepada bawahan, berarti telah memberikan kepercayaan kepada bawahan. Tegasnya delegasi wewenang adalah kepercayaan.
- b. Batas wewenang. Seorang pemimpin dalam memberikan delegasi wewenang harus mengetahui sampai di mana batas-batas kekuasaannya yang sebenarnya.
- c. Tanggung jawab, artinya antara yang menerima delegasi dan yang memberi delegasi bertanggung jawab terhadap pelaksanaannya.
- d. Antara tugas dan wewenang harus seimbang artinya seseorang yang diberikan tugas harus dibarengi dengan otoritas/kewenangan.
- e. Kemampuan menerima pendapat bawahan atau yang menerima delegasi
- f. Membimbing pejabat yang disertai wewenang. Artinya apabila pejabat yang disertai wewenang ternyata mengalami kesalahan-kesalahan atau kekurangan-kekurangan maka kewajiban dari pejabat yang mendelegasikan wewenang untuk membimbingnya, memberikan petunjuk-petunjuk.
- g. Melakukan pengontrolan. Karena ketentuan bahwa dalam delegasi wewenang itu pejabat atasan masih tetap ikut bertanggung jawab maka walaupun telah diserahkan, atasan harus tetap melakukan pengontrolan apakah pelaksanaan tugas itu sesuai dengan rencana, peraturan, perintah dan lain-lain yang telah ditentukan. Sekalipun penyimpangan yang kecil perlu mendapat perhatian sebab bila diabaikan akan menimbulkan penyimpangan yang lebih banyak lagi.
- h. Bahwa delegasi wewenang akan berhasil baik apabila dipenuhi pula syarat-syarat bahwa ada kesediaan seseorang pejabat untuk menyerahkan sebagian

wewenangnya, ada perincian tugas yang jelas serta ada pejabat yang tepat untuk melaksanakan wewenang itu.

The Liang Gie (ibid) mengemukakan syarat-syarat untuk berhasilnya suatu pendelegasian ialah:

- a. Adanya kemauan pada bawahan untuk melaksanakan tugas dan memiliki tanggung jawab yang lebih besar.
- b. Adanya kesediaan pada manajer untuk melakukan pendelegasian.
- c. Berlangsungnya pendelegasian yang tepat. Prinsip-prinsip Allen:
  - 1) Prinsip batas pengendalian
  - 2) Prinsip kekuasaan yang seimbang
  - 3) Prinsip pertanggungjawaban sepenuhnya
  - 4) Prinsip hubungan melapor secara tunggal

Dalam pendelegasian hendaknya diperinci secara tegas mengenai tugas, wewenang dan tanggung jawab, termasuk perumusan yang jelas mengenai ukuran-ukuran hasil pekerjaan.

Siagian (1977) mengemukakan sebab manajer mendelegasikan wewenangnya ialah:

- a. Mempunyai tugas dan pekerjaan yang lebih banyak dibandingkan dengan kemampuannya.
- b. Karena berhalangan, baik karena sakit atau bepergian.
- c. Dapat juga terjadi karena promosi, atau dinaikkan pangkat dan jabatannya.

Walaupun diakui bahwa tugas-tugas manajer sangat banyak sehingga ia sendiri tidak mampu menanganinya, namun sering terjadi dalam praktek, seorang pemimpin tidak mau mendelegasikan sebagian tugas dan wewenang kepada orang lain. Hal semacam ini adalah merupakan salah satu halangan atas delegasi wewenang.

Tan Kiat Djwee dalam The Liang Gie (opcit) mengemukakan bahwa delegasi terhalang karena:

- a. Halangan dari pihak atasan
  - 1) manajer berpendapat bahwa tugas itu dapat dikerjakan sendiri dengan baik,

- 2) manajer tak dapat memberikan petunjuk atau penerangan,
  - 3) manajer kurang mempercayai bawahan,
  - 4) kekurangan alat kontrol yang dapat memperingatkan manajer bila terjadi kesukaran
  - 5) manajer takut memikul tanggung jawab terhadap tugas yang diberikan bawahan itu.
- b. Halangan dari pihak bawahan
- 1) bawahan mau gampang saja,
  - 2) bawahan takut kritik terhadap kesalahan yang dibuatnya
  - 3) bawahan kurang cukup mendapat penjelasan mengenai tugas itu
  - 4) bawahan telah banyak pekerjaan yang menumpuk
  - 5) bawahan kurang percaya diri sendiri
  - 6) bawahan kurang mendapat dorongan yang positif

Laird dan Eleanor (1957) mengemukakan saat-saat yang baik untuk melimpahkan wewenang apabila:

- a. manajer dan bawahan telah siap secara mental,
- b. ada pegawai baru,
- c. ada pegawai yang berhenti,
- d. organisasi atau satuan organisasi baru
- e. memberikan tugas-tugas baru
- f. ada peristiwa khusus timbul
- g. ada kenaikan pangkat
- h. pengunduran diri telah mendekat.

Luyck dalam The Liang Gie (opcit) menyebutkan manfaat yang diperoleh dengan pendelegasian adalah:

- a. Manajer dapat membatasi diri pada tugas-tugas pokok saja.
- b. Tiap pekerjaan dilakukan pada taraf yang tepat
- c. Keputusan dapat menjadi lebih cepat
- d. Pegawai lebih berkesempatan belajar berdiri sendiri, mempunyai prakarsa dan memupuk tanggung jawab sehingga kepribadiannya berkembang

- e. Suasana yang sehat tercipta di mana terdapat kegembiraan kerja dan perspektif yang baik untuk masa depan.
- f. Kelangsungan organisasi terjamin karena penggantinya yang cakap tersedia pada waktu diperlukan.

Sudah dibahas tentang pengarahannya, lebih lanjut untuk keperluan pengordinasian. Fungsi pengordinasian mutlak diperlukan dalam suatu organisasi termasuk organisasi pemerintahan daerah, karena adanya perbedaan-perbedaan (spesialisasi, satuan, pekerjaan, dan orang atau pejabat atau pekerja) tersebut. Setiap spesialisasi atau satuan mempunyai peluang untuk bergerak lurus sesuai kepentingan masing-masing yang mengancam perpecahan. Tetapi dengan koordinasinya yang mengarahkan kerja sama untuk tercapainya suatu tujuan tertentu

Pelaksanaan kegiatan-kegiatan pemerintahan daerah dan yang berkaitan dengan bidang kerja administrasi maupun operasional, masalah-masalah koordinasi cukup banyak dan serius. Sebagai contoh saja misalnya pada pemerintahan daerah terdiri atas beberapa lembaga/badan, bagian, direktorat, sub direktorat, sub bagian, seksi dan sub seksi, semuanya dapat bergerak lurus sesuai kepentingannya masing-masing yang akhirnya menimbulkan kekacauan, tetapi dengan melalui koordinasi sekretariat pemerintahan daerah mereka dapat bekerja sama kearah tercapainya tujuan pemerintahan daerah tersebut. Sangat penting bahwa Republik Indonesia ini terdiri dari beberapa daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota sangat perlu keberadaan koordinasi agar tidak terjadi perpecahan dan Negara Kesatuan Republik Indonesia senantiasa tetap eksis dan kokoh.

Adapun penyelenggaraan koordinasi di tingkat pemerintahan daerah, yaitu:

Gubernur selaku Wakil Pemerintah pusat melakukan koordinasi fungsional territorial di samping terhadap instansi vertikal, juga terhadap Bupati dan Walikota;

Kepala Daerah, di samping mengkoordinasikan aparatur daerahnya sendiri (koordinasi hierarkis) berwenang pula secara operasional mengkoordinasikan instansi-instansi lain yang berada di daerahnya (koordinasi fungsional territorial).

Beberapa hal yang perlu diperhatikan atau dipedomani dalam koordinasi, antara lain:

- a. Koordinasi sudah harus dimulai pada saat perumusan kebijakan;
- b. Perlu ditentukan secara jelas siapa atau satuan kerja mana yang secara fungsional berwenang dan bertanggung jawab atas sesuatu masalah;
- c. Pejabat atau instansi yang secara fungsional berwenang dan bertanggung jawab menangani sesuatu masalah, berkewajiban memprakarsai penyelenggaraan koordinasi;
- d. Perlu kejelasan wewenang tanggung jawab dan tugas unit/instansi yang terkait;
- e. Perlu dirumuskan program kerja organisasi secara jelas yang memperlihatkan keserasian kegiatan diantara satuan-satuan kerja;
- f. Perlu ditetapkan prosedur dan tata cara melaksanakan koordinasi;
- g. Perlu dikembangkan komunikasi dan konsultasi timbal balik untuk menciptakan keatuan bahasa dan kerja sama;
- h. Koordinasi akan lebih efektif apabila pejabat yang berkewajiban mengkoordinasikan mempunyai kemampuan kepemimpinan dan kredibilitas yang tinggi;
- i. Dalam pelaksanaan koordinasi perlu dipilih sarana koordinasi yang paling tepat.

Di lingkungan pemerintahan daerah koordinasi dilaksanakan antara lain mengadakan sidang antara Kepala Daerah dengan DPRD untuk menyusun dan menentukan haluan daerah yang bersangkutan dengan terwujudnya peraturan-peraturan daerah yang tidak bertentangan dengan peraturan yang dibuat oleh pusat.

Selain itu, penyelenggaraan rapat kerja dengan Kepala Daerah dengan DPRD dalam menyusun anggaran pendapatan belanja daerah (APBD). Secara khusus dilingkungan sekretariat daerah masing-masing bagian, direktorat sub direktorat, sub bagian seksi dan sub seksi untuk tercipta dan terpeliharanya koordinasi perlu dilaksakannya dengan rapat kerja dan rapat koordinasi.

#### **4. Pengendalian dan Penyempurnaan Kegiatan Pemerintahan Daerah**

Istilah pengendalian sering disamakan dengan pengawasan sebagai terjemahan dari "*controlling*". Pengendalian/pengawasan adalah tindakan yang dilakukan oleh manajer/pemerintah untuk mengetahui apakah jalannya pekerjaan dan hasilnya sesuai dengan perencanaan atau tidak.

Jadi, didalam suatu pemerintahan bagaimanapun baiknya suatu rencana telah disusun ini akan bisa gagal apabila tidak dibarengi dengan pengendalian.

Pengendalian merupakan tugas kewajiban setiap pejabat pemerintahan daerah bersangkutan. Pengendalian bukanlah untuk semata-mata menemukan dan membetulkan kesalahan-kesalahan, melainkan justru untuk mencegah sedini mungkin terjadinya kesalahan-kesalahan yang sebetulnya dapat dihindarkan .sebelum terlambat.

Banyak aktivitas pemerintahan daerah yang perlu mendapat pengendalian, meliputi: semua kegiatan-kegiatan administratif memerlukan aktivitas pengendalian. Dari pihak pejabat-pejabat manajer masing-masing segi personil atau kepegawaian, baik mengenai kedisiplinan kerja konduite pegawai, pengusulan kenaikan gaji berkala, kenaikan pangkat, mutasi, masa pendiun dan sebagainya memerlukan untuk dikendalikan.

Dalam segi keuangan penggunaan keuangan menurut mata anggaran/pos-pos mata anggaran, pembelanjaan uang pembukuannya, syah dan efisiensinya, pengurusan serta pertanggung jawabannya, penggunaan keuangan kesemuanya perlu pengendalian (*control*).



Dalam segi perbekalan mengenai pembelian barang-barang bekal penggunaan barang-barang habis pakai maupun barang-barang tahan lama, pemakaian ruangan, mutasi barang, inventarisasi barang bahkan sampai kepada pembersihan kamar dan halaman kesemuanya memerlukan pengendalian dan segi tata usaha meliputi warkat-warkat mulaidari pengetikannya pengiriman/pemindahannya, penyimpanan sampai pada penyingkirannya pun memerlukan pengendalian demikian pula formulir-formulir dan sebagainya.

Selanjutnya mengenai bidang hubungan masyarakat manajer harus juga mendapat perhatian demi menjaga nama baik pemerintah daerah.

Agar pengendalian ini dapat dilaksanakan dengan rasional maka perlu ditempuh langkah-langkah sebagai berikut:

Langkah pertama ialah menentukan standard atau ukuran yang akan dijadikan patokan misalnya untuk pengendalian bahwa arsip daerah yang bersangkutan baik atau tidak maka ditentukan terlebih dahulu standar dari arsip yang baik yang biasanya dapat dilihat dari angka "kecermatannya", angka pemakaiannya dan sebagainya dinyatakan dalam prosentase,

Langkah berikutnya adalah melaksanakan pengukuran atau penilaian terhadap kegiatan-kegiatan yang senyatanya dijalankan atau hasil-hasil kegiatan itu sisanya saja setelah standar bagi seorang pengetik yang normal ditetapkan, maka untuk menilai seseorang pengetik mahir atau tidak dapat dihitung dari hasil kerja/pengetikan yang senyatanya ia dapat lakukan.

Memperbandingkan antara pelaksanaan kegiatan-kegiatan atau hasil-hasilnya itu dengan patokan yang telah ditentukan untuk mengetahui penyimpangan atau perbedaan-perbedaan yang terjadi,

Kemudian membetulkan terhadap penyimpangan atau perbedaanyang terjadi agar kegiatan-kegiatan termasuk atau hasil yang dikehendaki itu dapat sesuai dengan apa yang telah ditentukan. Misalnya terhadap contoh di atas berupa perubahan sistem kearsipannya.

Untuk penyelenggaraan fungsi pengendalian terhadap kegiatan-kegiatan pemerintahan daerah bahan-bahan dan metode-metode yang dapat dipergunakan, sebagai berikut:

Laporan dari pelaksanaan kegiatan bawahan yang diberikan secara lisan ataupun tertulis, baik secara berkala maupun sewaktu-waktu.

Melaksanakan penelaahan terhadap buku catatan mengenai tugas atau hasil kerja bagi pegawai bawahannya, jadwal kegiatan, bagan kemajuan pekerjaan ataupun grafik lainnya;

Juga dapat ditempuh dengan metode survei atau inspeksi atau cek ditempat di mana berlangsungnya kegiatan-kegiatan yang bersangkutan. Ini biasanya ditempuh dengan kontrol berkala atau kadang-kadang dengan kontrol mendadak misal saja pemeriksaan terhadap pembukuan, jumlah uang dalam brand kas dan sebagainya;

Dapat juga ditempuh secara wawancara langsung dengan maksud pengontrolan misalnya yang dilakukan terhadap pegawai-pegawai bawahan.

Lebih lanjut, pengendalian bermaksud untuk menemukan dan membetulkan suatu kesalahan-kesalahan, dan apabila diketemukan suatu kesalahan dalam pelaksanaannya artinya ada penyimpangan dari perencanaan maka kesalahan dan penyimpangan tersebut disempurnakan.

Mengenai fungsi penyempurnaan ini dapat berwujud usaha memperbaiki kelemahan-kelemahan dan kekurangan-kekurangan dalam instansi yang bersangkutan. Pada pokoknya penyempurnaan dapat dilakukan terhadap dua hal, yakni: 1) dengan jalan penyempurnaan terhadap struktur organisasi dan 2) penyempurnaan terhadap metode atau tatakerja.

Penyempurnaan struktur organisasi yaitu menyempurnakan saluran hierarki pada arus aliran wewenang dan tanggung jawab (flow of authority) ini lazim disebut struktur organisasi. Sedangkan penyempurnaan metode kerja yaitu menyempurnakan arus aliran kerja (flow of the work). Ini menyangkut perpindahan kerja dari suatu "tempat" / "tangan" ke "tempat"/"tangan" yang lainnya dan acap kali juga dikenal dengan prosedur.

Untuk penyempurnaan struktur organisasi dapat ditempuh dengan jalan menetapkan saluran wewenang dan tanggung jawab serta rintangan kontrol yang tepat (bagan organisasi) dengan terlebih dahulu menyiapkan daftar tugas masing-masing pegawai kemudian mengelompokkannya menjadi daftar aktivitas instansi dan selanjutnya menyusun daftar tugas.

Untuk penyempurnaan tata kerja pemerintah daerah dapat ditempuh dengan:

Perluasan kerja yaitu penambahan jumlah pekerjaan seseorang pegawai dalam jenis yang sama misalnya saja seorang pekerja yang bertugas membersihkan pekarangan dan menutup kantor apabila jam kantor telah selesai begitupun sebaliknya;

Penyederhanaan kerja yaitu pekerjaan-pekerjaan yang ruwet, disusun dalam langkah-langkah yang sederhana dan jelas. Misalnya memudahkan manusia di dalam menjalankan fungsinya, mengurangi tumpukan-tumpukan kerja sehingga pekerjaan-pekerjaan dapat dibagi secara seimbang, menghilangkan segala bentuk pemborosan baik dalam bidang pekerjaan tulis ataupun dalam bidang lainnya;

Memperhatikan faktor-faktor kemanusiaan, yaitu pembuatan alat-alat dan penyusunan tempat dan suasana kerja yang mempertimbangkan kemampuan-kemampuan manusia dan kelemahan-kelemahan manusia sehingga para pegawai dan perlengkapan kerja serta lingkungan suasana kerjanya itu dapat merupakan kesatuan yang serasi;

Mekanisasi yaitu pekerjaan-pekerjaan yang perlu dikerjakan oleh mesin akan dikerjakan dengan mesin yang dapat memperlancar jalannya proses kegiatan apabila dibanding dengan tenaga manusia sebagai contoh surat-surat formulir yang banyak dengan seragam dapat dilakukan dengan stensil sehingga dalam waktu yang singkat dapatlah terpenuhi kebutuhan yang sedemikian banyak sebagaimana yang menjadi kebutuhan.



## KOMUNIKASI PEMERINTAHAN DAERAH

*Komunikasi pemerintahan daerah, dibahas tentang konsep dan teori komunikasi, berbagai pedoman dalam berkomunikasi, strategi berkomunikasi yang efektif, komunikasi administrasi pemerintahan daerah*

### A. KONSEP KOMUNIKASI

#### 1. Arti dan Pentingnya Komunikasi

Sudah disebutkan pada uraian sebelumnya bahwa administrasi sebagai segenap rangkaian kegiatan penataan usaha kerja sama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan tertentu. Usaha kerja sama dari sekelompok orang berarti ada dua orang atau lebih yang melakukan kerja sama. Ini tidak akan terlaksana kalau sekelompok orang tersebut tidak melakukan komunikasi, sebab apa yang dimaksudkan diantara mereka saling tidak mengetahui sehingga tidak ada respon yang ia harus lakukan.

The Liang Gie (1977: 60) mengatakan bahwa komunikasi administrasi membahas “segenap rangkaian kegiatan penataan penyampaian warta dari seorang kepada pihak lain dalam kerja sama mencapai tujuan tertentu”.

Sediono (1972: 19) mengatakan bahwa komunikasi merupakan urat-urat nadi yang memungkinkan orang-orang dalam suatu kerja sama saling mengetahui pikiran, kehendak, dan perasaan masing-masing. Tanpa komunikasi tidak mungkin suatu usaha kerja sama dapat berlangsung. Kalau komunikasi itu kurang

baik, akan mengakibatkan sulitnya usaha-usaha kordinasi, karena jalannya informasi tidak teratur atau tidak berlangsung sebagaimana mestinya.

Wursanto, (1987: 31) mendefinisikan komunikasi sebagai proses kegiatan pengoperan/ penyampaian warta/berita/informasi yang mengandung arti dari satu pihak (seseorang atau tempat) kepada piha (seseorang atau tempat) lain, dalam usaha mendapatkan saling pengertian.

Masih banyak definisi lain selain yang telah dikemukakan di atas. zkomunikasi adalah suatu kata yang mencakup segala bentuk interaksi dengan orang lain yang berupa percakapan biasa, membujuk, mengajar dan negosiasi.

Jadi, secara konsepsional komunikasi itu cukup luas dan umum. Komunikasi dapat diterapkan hampir pada semua aktivitas kehidupan manusia. Setiap hari, orang berinteraksi dengan sesamanya menggunakan komunikasi. Penjual menawarkan dagangannya dengan komunikasi. Pembeli menawar sesuai kemampuannya juga dengan komunikasi. Orang tua menginginkan sesuatu terhadap anaknya atau sebaliknya ada kebutuhan anak kepada orang tuanya, maka ia harus berkomunikasi.

Tiap organisasi apapun jenis kegiatannya, termasuk organisasi pemerintahan daerah sangat memerlukan komunikasi tersebut. Karena tiap organisasi selalu didukung individu-individu/pejabat-pejabat yang tidak dapat dan tidak mungkin bekerja sendiri-sendiri, akan tetapi harus bekerja sama dengan berkomunikasi antara mereka.

Organisasi pemerintahan daerah tidak akan mencapai tujuannya jika masing-masing pejabat bekerja sendiri-sendiri sesuai dengan garis penglihatannya. Keadaan semacam ini bila terjadi dalam suatu organisasi tentu akan mengakibatkantimbulnya berbagai macam masalah sehingga pelaksanaan aktivitas-aktivitas organisasi yang teratur (organised aktivties) tidak akan dapat dijalankan dengan sebaik-baiknya.

Misalnya saja apabila dalam suatu organisasi, pejabat atasan tidak pernah memberikan petunjuk-petunjuk mengenai sesuatu

pekerjaan maka tidak mungkin pelaksanaan pekerjaan itu akan berhasil baik sesuai dengan harapan atasan tersebut.

Apabila pengertian komunikasi ini dikaitkan dengan administrasi, maka komunikasi administrasi adalah suatu proses penyampaian keterangan dari pengirim informasi kepada penerima informasi yang bertujuan agar tercipta proses kerja sama sekelompok orang untuk mencapai tujuan tertentu. Ini berarti, bahwa unsur-unsur komunikasi itu meliputi: (1) ada berita atau ide, pemikiran, informasi, pendapat, gagasan untuk tujuan dan sebagainya, (2) dalam rangka berkomunikasi harus ada pihak pengirim berita (sender) dan pihak penerima berita (receiver), (3) terjadi secara timbal balik dalam setiap usaha kerja sama sekelompok orang untuk suatu tujuan tertentu.

Keith Davis “dalam” Westra, dkk. (1980: K.45) mengemukakan bahwa komunikasi mempunyai 2 tujuan, yaitu:

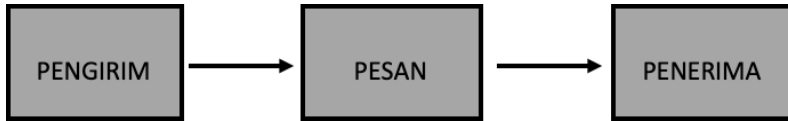
- 1) To provide the information and understanding necessary for group effort, (The Skill to work)
  - 2) To provide the attitudes necessary for motivation, cooperation, and job satisfaction. (The Will to work)
- (1. Untuk menyediakan keterangan dan pengertian yang diperlukan bagi usaha bersama dari kelompok itu, - kemahiran kerja-
  - (2. Untuk mengubah sikap-sikap yang diperlukan bagi tercapainya dorongan kerja, kerja sama dan kepuasan dalam pekerjaan - kemauan kerja -

Dengan memahami pendapat Keith Davis ini, maka dapat disimpulkan bahwa komunikasi yang lebih baik akan menghasilkan pelaksanaan pekerjaan yang lebih baik, sedang persatupaduan antara kemahiran kerja dan kemauan kerja itu akan menghasilkan karya yang terbaik.

## 2. Proses Komunikasi

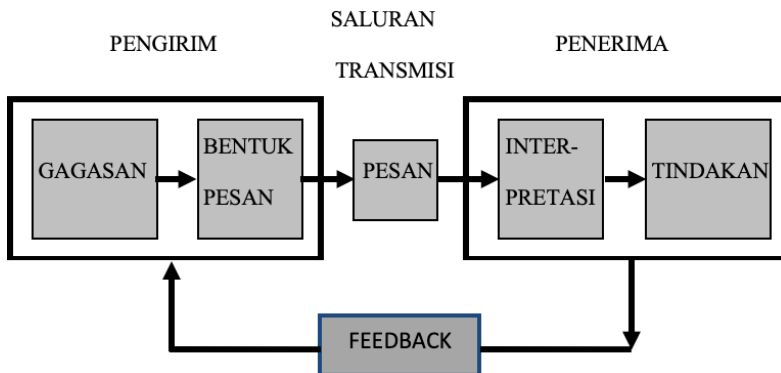
Proses adalah tahap-tahap atau langkah-langkah yang harus dilalui dalam mencapai suatu tujuan. Proses komunikasi ialah tahap-tahap atau langkah-langkah yang dilalui dalam melakukan komunikasi. Dalam bentuk yang paling sederhana proses

komunikasi dapat berlangsung apabila terdapat pengirim (sander) yang mengirimkan suatu pesan/maksud (message) kepada penerima (reseiver). Proses tersebut dapat digambarkan dalam sebuah model seperti terlihat pada gambar 6.1



Gambar 6.1 Model Proses Komunikasi dari Muhyadi (1989: 151)

Proses komunikasi yang lebih terperinci, berikut dikutip pendapat dari Milton dalam Muhyadi, (1989: 152) yang telah mendapat tambahan dari penulis seperti terlihat pada Gambar: 6.2.



Gambar: 6.2 Model Proses Komunikasi dari Milton dalam Muhyadi, (1989: 152)

Pada Gambar: 6.2 tampak bahwa proses komunikasi sekurang-kurangnya melibatkan empat unsur pokok, yaitu: pengirim, saluran transmisi, penerima dan umpan balik. Pengirim dapat diperinci lagi menjadi dua yaitu gagasan atau ide dan bentuk pesan sedangkan penerima dapat diperinci menjadi dua yaitu interpretasi dan tindakan.

Secara singkat, unsur-unsur yang terlibat dalam proses komunikasi tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:



### Pengirim (sender)

Pengirim (sander) yaitu: “orang yang menyampaikan pernyataannya kepada penerima, disebut juga dengan “komunikator”. Pengirim dapat diperinci menjadi dua, yaitu gagasan atau ide dan bentuk pesan (encode). Proses komunikasi dimulai dari timbulnya gagasan, ide, fakta, pengertian, dan sejenisnya pada diri si pengirim yang ingin disampaikan kepada penerima. Jadi ada tujuan tertentu yang hendak dicapai oleh pengirim. Agar proses komunikasi dapat berlangsung, maka tujuan tersebut harus dinyatakan dalam bentuk yang nyata, yang dapat disampaikan kepada penerima sehingga dapat diketahui apakah proses komunikasi yang terjadi mencapai sasaran yang diharapkan atau tidak. Setelah ide atau gagasan yang hendak disampaikan ditentukan, kemudian dipilih cara yang hendak disampaikan ditentukan, kemudian dipilih cara yang hendak digunakan untuk menyampaikan gagasan tersebut (encoding). Ada banyak cara yang dapat digunakan misalnya dalam bentuk kata-kata (lisan atau tertulis), simbol-simbol atau lambang-lambang atau kode-kode yang lain. Media yang digunakan harus disesuaikan dengan sifat pesan yang hendak dikomunikasikan. Kecuali itu, media harus dipilih dengan tepat sesuai dengan kondisi penerima sebab orang tentu lebih mudah menerima pesan dengan cara tertentu (misalnya mendengar) sementara itu orang lain lebih mudah menerima dengan cara yang lain (misalnya membaca). Proses komunikasi dapat berlangsung lebih efektif jika pesan yang dikomunikasikan jelas, konkrit, benar, lengkap, tetapi singkat.

### Saluran Transmisi (Channel)

Untuk menyampaikan isi pesan yang hendak dikomunikasikan digunakan saluran transmisi tertentu, Saluran/transmisi (channel) yaitu: jalan yang dilalui oleh isi pernyataan komunikator kepada komunikan atau sebaliknya jalan yang dilalui balikan komunikan kepada komunikator yang digunakan oleh pengirim pesan.. Dalam sebuah organisasi, saluran yang digunakan dapat berupa saluran resmi (formal) dan tidak resmi (informal) sedangkan bentuk yang digunakan dapat berupa

komunikasi langsung (tatap muka) secara lisan, menggunakan alat tertentu (misalnya telepon, telex, facsimile, telegram dan sejenisnya). Bisa juga digunakan media yang lebih bersifat umum misalnya papan pengumuman, radio, televisi, surat kabar, majalah, brosur, dan lain-lain. Untuk mencapai hasil lebih baik kadang-kadang digunakan kombinasi dari berbagai media yang tersedia tersebut.

#### Penerima (receiver)

Penerima (receiver) adalah orang yang menjadi partner/rekan dari komunikator dalam komunikasi yang menerima berita. Sebagai penerima berita, disebut dengan “komunikatif”. Komponen penerima berita dapat dibagi menjadi dua yaitu interpretasi atau penafsiran dan tindakan atau reaksi. Pesan yang dikirim dan kemudian mencapai (sampai) kepada penerima tidak memiliki arti apa-apa jika tidak ditafsirkan oleh penerima. Proses penafsiran ini lazim disebut decoding. Pengirim berkeinginan agar penerima menafsirkan pesan yang disampaikan sesuai dengan ide yang ada pada dirinya. Jika penafsirannya keliru maka hasil yang diharapkan dari proses komunikasi itu tidak akan tercapai. Untuk dapat menafsirkan isi pesan dengan benar diperlukan pengetahuan yang relevan dengan pesan yang disampaikan itu. Benar tidaknya interpretasi yang diberikan oleh penerima dipengaruhi oleh banyak faktor, antara lain: tingkat kejelasan pesan yang disampaikan, jenis saluran yang digunakan dan tingkat pengetahuan penerima yang berkaitan dengan pesan yang disampaikan itu. Setelah isi pesan sampai dan ditafsirkan oleh penerima, proses berikutnya adalah penerima memberikan reaksi terhadap pesan tersebut. Reaksi seperti itu seringkali disebut tindakan (action). Reaksi atau tindakan yang dilakukan oleh penerima dapat bermacam-macam sesuai dengan penafsiran terhadap isi pesan yang diterimanya. Reaksi itu dapat berupa dilakukannya kegiatan tertentu atau tidak dilakukannya kegiatan tertentu.

#### Umpan Balik (feedback)

Umpan balik (feedback) yang datang dari penerima diperlukan untuk mengetahui bagaimana akibat yang ditimbulkan oleh pesan yang disampaikan kepadanya. Ada kalanya penerima memberikan reaksi yang berbeda dengan harapan pengirim tetapi ada kalanya sama persis. Adapun reaksi penerima, umpan balik tetap diperlukan untuk dapat memperoleh kepastian apakah proses komunikasi yang sudah berjalan perlu diikuti dengan komunikasi berikutnya atau tidak. Kalau perlu, dapat ditentukan pula isi pesan seperti apa yang harus disampaikan, demikian juga media apa yang sebaiknya digunakan pada komunikasi berikutnya.

Selain itu, Lestari dan Maliki, (2009: 12-14) juga Umam, (2012: 7161-162) mengemukakan ada dua model proses komunikasi, yaitu: Pertama. model linier yang mempunyai ciri sebuah proses komunikasi yang hanya terdiri dari satu garis lurus. Poses tersebut berawal dari komunikator dan berakhir pada komunikan. Kedua, mode sirkuler yaitu: ditandai dengan adanya unsur balikan. Hal ini, berarti proses komunikasi tidak berawal dari satu titik dan berakhir pada titik yang lain. Jadi, pada dasarnya proses komunikasi ini berbalik satu dalam lingkaran penuh.

Gambar 6.1 merupakan gambar model proses komunikasi linier sedangkan untuk gambar 6.2 merupakan model proses komunikasi sirkuler

### 3. Berbagai Hambatan dalam Proses Komunikasi

Dalam praktiknya ada beberapa hambatan dalam proses komunikasi dalam organisasi antara atasan dengan bawahan, antara lain:

- a. Hambatan dari atasan, yaitu:
  - 1) Kurangnya kesediaan mendengarkan
  - 2) Segan terlibat urusan pribadi
  - 3) Prasangka buruk pada bawahan
  - 4) Sikap bertahan
  - 5) Kurangnya waktu
- b. Hambatan dari bawahan, yaitu:
  - 1) Keterbatasan pengetahuan
  - 2) Prasangka emosional.

Selain hal diatas, masih ada beberapa hal yang menjadi hambatan dalam proses komunikasi, yaitu:

- a. Terlambat pelaksanaan sesuatu yang dikomunikasikan
- b. Salah pelaksanaan sesuatu yang dikomunikasikan
- c. Kurang dicerna menerima pesan

#### 4. Berbagai Jenis, dan Jaringan Komunikasi

##### a. Jenis-jenis komunikasi

Komunikasi dalam suatu organisasi itu pada pokoknya dapat ditbedakan dalam beberapa golongan. Menurut cara penyampaiannya komunikasi dibedakan atas: komunikasi verbal (komunikasi dengan menggunakan kata-kata, komunikasi non verba (komunikasi tanpa menggunakan kata-kata)

Sementara itu, komunikasi verbal masih dapat pula dibagi dengan komunikasi verba tertulis dan komunikasi verbal lisan. Menurut sifatnya, komunikasi dibedakan atas komunikasi formal, dan komunikasi informal. Menurut arahnya, yaitu: komunikasi ke luar dan komunikasi ke dalam lingkungan organisasi. Komunikasi ke luar ialah komunikasi yang ditujukan kepada pejabat-pejabat atau audience diluar organisasi; Komunikasi ke dalam ialah komunikasi yang terjadi didalam lingkungan organisasi itu sendiri. Komunikasi ke dalam dapat dibedakan menjadi:

- 1) Komunikasi vertikal ialah komunikasi yang dilakukan diantara para pejabat yang mempunyai kedudukan hierarki yang tidak sama secara garis lurus (lini). Komunikasi vertikal ini dapat berupa:
  - Komunikasi kebawah. Misalnya dalam wujud: petunjuk-petunjuk, keterangan-keterangan umum, perintah-perintah, dan peringatan-peringatan.
  - Komunikasi keatas. Misalnya dalam wujud: laporan, pendapat-pendapat, saran-saran, dan keluhan.
- 2) Komunikasi horizontal ialah komunikasi yang dilakukan diantara para pejabat yang mempunyai kedudukan kurang lebih sederajat. Ini dapat berwujud
  - Permintaan periksa ulang dan persetujuan (review & clearance)

- Musyawarah (conference)
- 3) Komunikasi diagonal ialah komunikasi yang dilakukandiantara para pejabat yang mempunyai kedudukan hierarki yang tidak sama secara menyilang .Dapat berbentuk diagonal kebawah dan diagonal keatas. Biasanya berupa zinformasi.

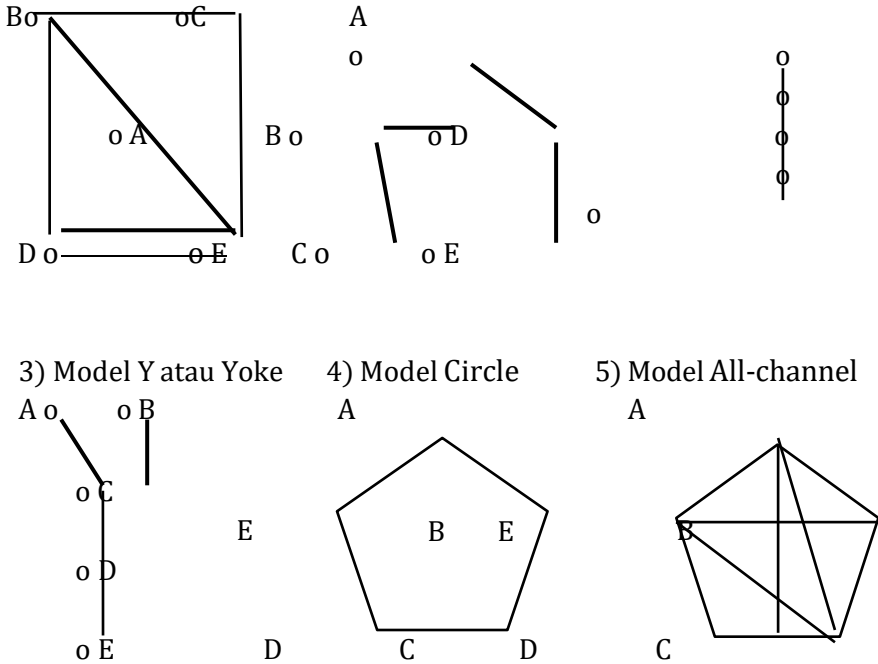
#### b. Berbagai Jaringan Komunikasi

Apabila komunikasi diartikan sebagai proses interaksi dan penyampaian informasi, maka proses interaksi tersebut berlangsung dalam suatu jaringan kerja komunikasi (communication network) yang dapat terjadi melalui struktur formal atau proses informal. Hakikat jaringan kerja komunikasi adalah suatu pola-pola saluran komunikasi dari pesan-pesan ke dan dari, atau diantara sesuatu kelompok khusus dari orang-orang. Jenis jaringan komunikasi pada hakikatnya dapat digolongka atas: terpusat, tersebar, sekuensial, dan resiprokal.

Adapun model jaringan komunikasi, seperti pada gambar 6.3

#### 5. Berbagai Fungsi Komunikasi

Manusia dalam hidupnya tidak lepas dari kegiatan berinteraksi. Sebagai makhluk sosial ia saling membutuhkan dan alat untuk berinteraksi adalah komunikasi. dimana seseorang mengirim atau memberi informasi guna mendapatkan tanggapan sehingga terjalin suatu hubungan kerja sama yang diinginkan. Dapat dibayangkan, dalam suatu organisasi tanpa komunikasi dengan cara apa atau melalui apa dan kepada siapa pemimpin mengarahkan bawahannya atau sebaliknya bawahan kepada atasannya. Jaringan kerja komunikai diperlihatkan pada gambar berikut



Gambar 6.3 Jaringan Kerja Komunikasi (Silalahi, 2007: 221)

Sehubungan dengan itu, komunikasi merupakan sarana yang sangat penting untuk mendinamiskan organisasi. Umar Nimran (1999: 32) mengemukakan bahwa komunikasi di dalam organisasi penting sekali dan dapat dipakai untuk melaksanakan fungsi-fungsi sebagai berikut:

- a. Fungsi kontrol. Komunikasi dapat dipakai untuk mengontrol atau mengendalikan perilaku anggota organisasi dalam berbagai cara. Organisasi memiliki hirarki wewenang dan pedoman yang diikuti oleh pekerja. Manakala para pekerja diminta untuk melaporkan hasil kerja atau keluhannya, menjalankan

tugas sesuai dengan deskripsi, maka komunikasi di sini berfungsi sebagai pengontrol.

- b. Fungsi motivasi. Komunikasi dapat juga dipakai sebagai cara untuk menjelaskan bagaimana pekerja seharusnya bekerja agar dapat meningkatkan kemampuan dan kinerjanya. Dalam hal seperti ini komunikasi berfungsi sebagai motivasi.
- c. Fungsi informasi. Pengambilan putusan dalam organisasi memerlukan informasi. Komunikasi berfungsi menyediakan informasi yang berguna bagi individu atau kelompok untuk membuat putusan yang dikehendaki.

Komang Ardana, dkk. (2009: 57) menambahkan menjadi empat fungsi, yaitu:

d. Sarana pengungkap emosi (kepuasan, frustrasi, dll.)

Lain lagi, oleh Reitz (1981: 324) dalam Muhyadi, (1989: 152) bahwa dalam sebuah organisasi komunikasi berfungsi sebagai:

- a. Menyampaikan informasi,
- b. Memerintah atau memberi instruksi,
- c. Mempengaruhi atau melakukan persuasi, dan
- d. Mengadakan integrasi

Sementara itu, dapat ditambahkan dengan fungsi e. mengevaluasi perintah, dan fungsi f. memenuhi kebutuhan dan budaya.

## B. BERBAGAI PEDOMAN DALAM BERKOMUNIKASI

Yuwono dalam Westra, (1980: K.42- K.44) memberi uraian tentang pedoman-pedoman dalam teknik berkomunikasi, yaitu: (1) kejelasan, (2) kelengkapan, (3) kekonsekuenan, (4) ketepatan waktu, dan (5) ketepatan pengedaran. Deskripsinya adalah sebagai berikut:

### 1. Kejelasan

Supaya data yang disampaikan itu dapat diterima dengan betul dan mudah, maka penyampaiannya harus jelas artinya data itu diuraikan dengan suatu uraian kalimat yang terang, tidak berbelit-belit. Mengenai syarat bahasa yang jelas antara lain, yaitu:

- a. Kata-kata yang dipergunakan untuk melukiskan sesuatu hal tidak berlebih-lebihan, tetapi sederhana saja hendaknya.
- b. Sejauh mungkin mempergunakan perkataan yang nyata ialah yang dapat menimbulkan gambaran tertentu bagi penerima data. Kalau terpaksa mempergunakan perkataan yang abstrak, hendaknya diberikan contoh penjelasan.
- c. Memilih perkataan yang tepat dalam melukiskan sesuatu data. Dengan mempergunakan perkataan yang tepat akan lebih mudah memberikan gambaran.
- d. Kalimat atau alinea yang dipergunakan tidak terlalu panjang, melainkan singkat-singkat saja. Uraian yang setiap satu atau dua pagina baru dimulai dengan baris baru biasanya lebih sulit dipahami.

## 2. Kelengkapan

Data yang disampaikan itu diuraikan dalam uraian yang cukup lengkap, artinya: menguraikan secara bulat data yang dimaksud, sehingga tidak banyak menimbulkan pertanyaan bagi yang menerima data itu.

## 3. Kekonsekuenan

Uraian mengenai sesuatu data hendaknya dapat merupakan kesatuan uraian yang bulat. Supaya diusahakan agar tidak ada uraian yang mengandung pertentangan didalamnya atau hendaknya sub-sub uraian yang melemahkan. Komunikasi yang mengandung kelemahan-kelemahan semacam ini akan mengurangi kepercayaan dan menimbulkan apatisme.

Kekonsekuenan dalam menyampaikan data ini sering mengalami kesulitan di dalam organisasi-organisasi yang strukturnya belum baik misalnya dengan belum jelasnya batasmwewenang dan tanggung jawab dari para pejabat sering menimbulkan dualisme atau kesimpangsiuran penyampaian keterangan mengenai suatu data yang sama.



#### 4. Ketepatan waktu

Penyampaian data hendaknya memperhatikan pula waktu tepat yaitu saat-saat dimana sesuatu data itu dapat masuk ke dalam pikiran diingat olehnya dan selanjutnya dapat dipergunakan pada waktunya oleh yang menerima.

#### 5. Ketepatan pendedaran

Susunan kalimat yang efektif dipengaruhi pula oleh pejabat yang akan menerima informasi itu. Karena itu pertimbangan pejabat yang akan menerima informasi ini, maka suatu perumusan kalimat mengenai suatu data kadang-kadang diperhalus atau kadang-kadang dipertegas.

Sementara itu, Lestari dan Maliki, (2009: 20-21) juga Umam, (2012: 167) mengemukakan ada 5 (lima) aspek yang harus dipahami dalam membangun komunikasi yang efektif, yaitu:

1. Kejelasan (Clarity)
2. Ketepatan (accuracy)
3. Konteks (context) yang sesuai keadaan lingkungan
4. Alur (flow) sesuai alur bahasan dan informasi
5. Budaya tatakrama atau etika

Pendapat lainnya, Rivai (2004: 283) mengemukakan 5 (lima) hukum komunikasi yang efektif, yaitu:

1. Respect. Rasa hormat dan saling menghargai setiap individu
2. Empathy. Kemampuan untuk menerima masukan/umpan balik
3. Audible. Sikap menyampaikan pesan yang berterima
4. Clarity. Keterbukaan dan transparansi
5. Humble. Sikap rendah hati

### C. STRATEGI BERKOMUNIKASI YANG EFETIF

Lestari dan Maliki, (2009: 28-33) mengemukakan ada 5 (lima) hal yang perlu diperhatikan dalam mewujudkan suatu komunikasi yang efektif, yaitu: (1) ketahui mitra bicara, (2) ketahui tujuan, (3) perhatikan konteks, (4) pelajari kultur, dan (5) pahami bahasa. Deskripsinya adalah sebagai berikut:

### 1. Ketahui Mitra Bicara (Audience)

Harus sangat disadari dengan siapa ditemani bicara. Apakah dengan orang tua, anak-anak, laki-laki atau perempuan, status sosialnya seperti apa pangkat, jabatan dan sebagainya petani, pengusaha, guru, kyai, dan lain-lain. Dengan mengetahui audience kita, kita harus cerdas dalam memilih kata-kata yang digunakan dalam menyampaikan informasi atau buah pikiran kita. Artinya, bahwa yang dipakai harus sesuai dengan bahasa yang mudah dipahami oleh audience kita. Berbicara dengan orang dewasa tentu akan sangat berbeda dengan berbicara kepada anak-anak. Berbicara dengan atasan tentu akan berbeda berbicara dengan bawahan atau teman sejabat. Pengetahuan mitra bicara kita pun harus diperhatikan. Informasi yang disampaikan mungkin saja bukan hal yang baru bagi mitra kita, tetapi kalau penyampaiannya dengan menggunakan jargon-jargon atau istilah-istilah yang tidak dipahami oleh mitra, informasi atau gagasan yang disampaikan bisa saja tidak dapat dipahami. Jadi, dengan memperhatikan mitra bicara kita, kita akan dapat menyesuaikan diri dalam berkomunikasi dengannya.

### 2. Ketahui Tujuan

Tujuan berkomunikasi akan sangat menentukan cara penyampaian informasi, tentu saja komunikasi itu bersifat pengumuman. Tetapi bila bermaksud membeli atau menjual barang, maka komunikasi itu akan bersifat negosiasi. Lain pula, cara berkomunikasi apabila tujuannya untuk menghibur, membujuk, atau sekedar basa-basi. Misalnya, bertanya: "Anda mau pergi ke mana?" Apakah pertanyaan ini dimaksudkan untuk benar-benar mengetahui agenda orang yang ditanya ataukah bertanya sekedar basa-basi. Jadi, kejelasan tujuan dalam berkomunikasi harus diketahui sebelum berkomunikasi.

### 3. Perhatikan Konteks

Konteks di sini dapat saja berarti keadaan atau lingkungan pada saat berkomunikasi. Konteks sangat berperan

dalam memperjelas informasi yang disampaikan, Dalam hal penilaian kata misalnya. Kata “hemat” dalam kalimat. “Kita harus menghemat uang waktu dn tenaga kita”, sangat berbeda dengan kata “hemat” dalam kalimat “Menurut hemat saya , kita harus lebih jujur dan terbuka dalam berkomunikasi dengan sesama rekan sekerja. Tidak hanya kata konteks kalimat tetapi cara mengucapkan dan kepada siapa kata itu diucapkan akan membuat makna yang disampaikan berbeda pula, “Ah dasar gila” Kalimat ini bisa bermakna cacian bisa juga bermakna kekaguman, tergantung dari cara pengucapannya. Bila diucapkan dengan nada tinggi berarti cacian, akan tetapi bila diucapkan dengan nada datar apalagi dibarengi dengan gelengan kepala, kalimat ini bisa berarti kekaguman. Ungkapan “Gila ha” disampaikan kepada teman dekat, pasti dipahami sebagai ungkapan biasa yang tidak bermakna negatif. Akan tetapi bila disampaikan kepada orang yang belum atau baru dikenal ungkapan ini tentu akan dipahami sebagai ungkapan yang memiliki makna negatif.

Formalitas dalam konteks tertentu juga dapat mempengaruhi cara, berkomunikasi seseorang. Coba perhatikan gaya komunikasi atasan dan bawahan di lingkungan dunia kerja, bahkan komunikasi antar sesama atasan maupun sesama bawahan pasti berbeda. Apabila orang-orang ini bertemu di mall atau diundangan (tempat resepsi) gaya komunikasi diantara mereka akan sangat lain dengan gaya pada saat mereka berada di kantor.

Mengirim bunga kepada orang yang berulang tahun atau kepada orang dikasihi, akan berbeda maknanya bila disampaikan kepada orang yang sedang berduka. Bahkan jenis bunga yang disampaikanpun membawa pesan atau kesan tersendiri.

Dengan ilustrasi singkat di atas, jelaslah bahwa konteks sangat mempengaruhi makna apapun yang disampaikan.

#### 4. Pelajari Kultur

Kultur atau budaya, habit atau kebiasaan orang atau masyarakat juga perlu diperhatikan dalam berkomunikasi. Orang Sunda pada umumnya dikenal sebagai orang lembut dalam bertutur kata. Kelembutannya dalam bertutur kata ini akan sangat baik bila

diimbangi dengan cara yang serupa . Tetapi tidak berarti mutlak . Maksudnya bukan berarti orang non Sunda mutlak harus seperti bertuturnya orang Sunda meskipun kalau memang bisa itu lebih baik. Atau orang Batak yang dikenal bernada tinggi dalam bertutur perlukah diimbangi dengan nada tinggi pula oleh orang yang non Batak? Perimbangan di sini tidak berarti orang Sunda harus bertutur seperti orang Batak bila bermitra bicara dengannya, atau orang Batak harus bertutur seperti orang Sunda, orang Bugis, orang Maluku, orang Psaling pengertian apua dan sebagainya pada saat mereka berkomunikasi. Yang penting adalah pelaku komunikasi harus memahami kultur mitra bicaranya sehingga timbul saling pengertian dan penyesuaian gaya komunikasi dapat terjadi. Ingat pribahasa “Di mana bumi di pijak di situ langit dijunjung” atau “Where in Rome, do as the Romans do”

## 5. Pahami Bahasa

Bahasa adalah suatu alat komunikasi, dalam berkomunikasi orang menggunakan bahasa sehingga apa yang diinformasikan dapat dipahami oleh orang yang menjadi mitra bicara. Jadi dalam berkomunikasi harus memahami bahasa yang digunakannya. Yang lebih penting adalah memahami gaya orang lain berbahasa (bukan gaya bahasa). Coba diperhatikan cara anak muda berbahasa dengan sesamanya atau cara orang terminal (bis atau angkutan kota) berbahasa. Bahasa orang kantoran, bahasa pedagang, bahasa petani, bahasa poliitisi, tentu semuanya ada perbedaan. Perhatikankalimat berikut “Masyarakat Indonesia pada umumnya masih berada pada tingkat kehidupan pra sejahtera.” Apa bedanya dengan “Masyarakat Indonesia pada umumnya masih miskin?” Siapa yang memakai kalimat yang mana akan membantu kita memahami pesan yang disampaikannya. Orang kebanyakan tentu akan lebih suka memakai kalimat yang kedua ketimbang yang pertama. Para politisi biasanya cenderung memakaibahasa yang sumir-sumir eufimistis atau diplomatis.

Untuk memperjelas pesan yang hendak disampaikan dalam berkomunikasi, gunakanlah kalimat-kalimat sederhana yang mudah dipahami. Kalimat panjang dan kompleks seringkali

mengaburkan makna. Kepiawaiankalimat-kalimat yang sederhana dan tepat dalam berbahasa akan sangat mempengaruhi efektifitas berkomunikasi. Bagaimana bila berkomunikasi dengan menggunakan bahasa asing? Memahami bahasa asing memang prasyarat mutlak untuk dapat berkomunikasi secara global.

Sementara itu, Rivai, (2004: 284) mengemukakan beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam berkomunikasi dengan baik, yaitu:

1. Mengerti dan menyadari sepenuhnya arti dan tujuan dari komunikasi itu sendiri.
2. Menyadari sepenuhnya kemungkinan terjadinya kerugian atas gagalnya berkomunikasi, yang pada akhirnya betul-betul dapat meruuaak team work dan semangat kerja.
3. Mengerti dan memperhitungkan hambatan-hambatan berko-munikasi, sehingga dengan demikian kita dapat mengatasinya demi suksesnya komunikasi itu sendiri
4. Memperhatikan dan mengikuti proses komunikasi yang berikut:
  - a. Dalam melaksanakan suatu komunikasi, baik vertikal maupun horizontal dan timbal balik perlu ada kejelasan mengenai apa yang dikomunikasikan
  - b. Kejelasan sesuatu yang akan dikomunikasikan belum tentu menjamin adanya penerimaan pengertian sampai dengan pelaksanaannya dengan baik, apabila tidak ada/tidak diusahakan adanya rasa partisipasi dari yang menerima komunikasi, dengan dimulainya adanya kesediaan mendengarkan, mengerti, merasakan/mengolah lalu memberikan reaksi yang positif (tanggapan positif atas sesuatu yang dikomunikasikan). Jelaslah sudah kiranya perlunya diusahakan keterbukaan sikap serta jiwa besar dari pejabat yang saling berkomunikasi, sehingga dengan demikian hambatan psikis dan manusiawi tidak terjadi.

- c. Sesudah diadakan adanya kejelasan serta diciptakannya rasa partisipasi dari masing-masing pihak atas sesuatu yang akan dikomunikasikan, maka tibalah proses komunikasi yang berikut, ialah pemancaran (transmission) komunikasi dari pejabat yang satu ke pejabat yang lain sebagai penerima.
  - d. Karena tujuannya dari komunikasi itu pada akhirnya adalah pelaksanaan isi komunikasi dengan efektif dan efisien, maka perlulah diciptakan motivasi bagi yang menerima komunikasi sehingga pelaksanaan instruksi ataupun lainnya dilakukan dengan penuh tanggung jawab, penuh semangat dan cara-cara yang baik.
  - e. Proses yang terakhir dari komunikasi ialah pengecekan dan penilaiannya apakah komunikasi yang dijalankan telah berhasil atau belum. Hal ini perlu dilakukan supaya segala sesuatunya dapat diperbaiki pelaksanaan komunikasi itu sendiri sehingga betul-betul berhasil sesuai dengan sasarannya.
5. Selain hal-hal yang diutarakan dari No. 1 sampai dengan No.4 di atas, masih ada petunjuk praktis yang perlu dilaksanakan dengan baik, apabila ingin betul-betul sukses dalam berkomunikasi, yaitu.
- a. Komunikasi akan berhasil baik kalau disesuaikan dengan sifat, keadaan sifat, keadaan dan kebutuhan dari organisasi yang bersangkutan.
  - b. Komunikasi akan berhasil baik kalau pada organisasi yang bersangkutan terdapat suasana kerja fisik dan psikis yang baik, di mana ada rasa saling percaya mempercayai. Sehingga tidak menutup dan menghambat transmisi komunikasi di mana penelaahannya dan penerimaannya betul-betul dengan hati dan sikap terbuka tanpa ada prasangka-prasangka yang buruk dari mana datangnya atas sesuatu yang dikomunikasikan.

- c. Komunikasi adalah bagian yang penting dari seorang manajer dalam melaksanakan tugasnya, makanya kalau seorang manajer/pejabat ingin berhasil memimpin bawahannya, haruslah kegiatan tugasnya sebagai keseluruhan, tidak terpisah dari tugas yang lain, serta perlu dilaksanakan terus menerus dengan baik dan diusahakan dihidupkan supaya pihak yang menerima komunikasi mau mendengar dan memberikan tanggapan positif.
- d. Komunikasi akan berhasil kalau diperhatikan isi maksud dari yang dikomunikasikan serta yang dituju yaitu orang-orang-nya/pejabatnya dengan mengingat tingkat jabatan pendidikan, pengalaman, watak dan pribadinya, sehingga dengan demikian betul-betul komunikasi itu mengetahui jiwanya yang mempengaruhi kesadaran dan rasa tanggungjawabnya.
- e. Komunikasi yang berhasil adalah komunikasi yang membuahkan saling pengertian, kerja sama koordinasi serta tindakan-tindakan nyata yang efektif. Ini akan tercapai dengan baik kalau komunikasi itu berjalan bebas baik dari atas ke bawah ataupun sebaliknya, sehingga betul tidak terjadi misalnya pelaporan yang tidak betul keadaannya tapi harus dinyatakan betul dan menyenangkan. Pelaksanaan komunikasi bebas ini tentunya dengan memperhatikan cara-cara yang baik dan semestinya dengan menghormati kedudukan masing-masing serta kemampuannya.
- f. Supaya komunikasi betul-betul efektif dan efisien, haruslah pelaksanaan komunikasi itu melewati jalur/jalan komunikasi yang jelas dan pendek yang erat hubungannya dengan struktur organisasi yang bersangkutan.
- g. Pada akhirnya komunikasi itu ditujukan pada pencapaian rencana serta tujuan organisasi yang

bersangkutan dengan baik, dan ini akan berhasil kalau komunikasinya telah mencerminkan adanya penghayatan policies yang dianut oleh organisasi, rules of the game, kebiasaan-kebiasaan yang hidup dalam organisasi manajemen institusi yang bersangkutan

#### D. TATA LAKSANA KOMUNIKASI PEMERINTAH DAERAH

##### 1. Komunikasi Kepala Daerah dengan Aparatnya

Agar supaya aparat-aparat pemerintah daerah dapat berjalan dengan sebaik-baiknya maka kepala daerah haruslah mengeluarkan komunikasi kepada para aparatnya dengan memberi petunjuk, memberi keterangan-keterangan umum, memberi perintah (orders), peringatan dan penghargaan.

###### a. Petunjuk-petunjuk (instruction)

Pemerintah daerah hendaknya merumuskan secara jelas petunjuk-petunjuk yang dijadikan pegangan bawahan dalam melaksanakan tugas-tugas daerah. Petunjuk-petunjuk itu meliputi bidang-bidang kegiatan mengenai keuangan, perbekalan, kendaraan, pergedungan, urusan tata usaha, kepegawaian dan pelayanan rumah tangga daerah. Petunjuk-petunjuk tersebut dapat merupakan dasar atau lanjutan dari petunjuk-petunjuk yang telah digariskan oleh undang-undang yang telah dibuat oleh negara yang merupakan pedoman setiap daerah akan tetapi apabila dalam hal itu belum diadakan pengaturan, maka dapat dibuat sendiri oleh pemerintah daerah setempat yaitu Kepala Daerah bersama dengan DPRD dan beberapa jawatan-jawatan yang lain yang merupakan pula sumber-sumber komunikasi yang perlu dilaksanakan.

Dengan adanya petunjuk-petunjuk tersebut, maka pelaksanaan tugas-tugas daerah akan dapat terorganisir dan diciptakan kecakapan kerja serta keinginan kerja diantara para pejabat pelaksana. Di lain pihak Kepala Daerah dan pejabat daerah lainnya akan lebih mudah dalam menjalankan tugas pengawasannya, Atasan tinggal saja mengontrol apakah para bawahannya bekerja sesuai dengan petunjuk-petunjuk yang telah ditetapkan itu.



Kalau terdapat penyimpangan dapat dengan mudah dilihat dan tindakan-tindakan perbaikan lebih muda pula karena adanya pedoman petunjuk-petunjuk yang merupakan standard kerja. Petunjuk-petunjuk pemerintah daerah dalam bidang keuangan, materiel, kepegawaian, dan umum dalam intinya dapat dibedakan menjadi 2 (dua), ialah:

- 1) Petunjuk mengenai organisasinya, ialah petunjuk-petunjuk yang berkenaan dengan organisasi yang bersangkutan. Misalnya mengenai struktur organisasinya, pembagian tugas masing-masing.
- 2) Petunjuk-petunjuk mengenai tata kerjanya, ialah petunjuk-petunjuk yang diberikan dengan maksud agar pelaksanaan pekerjaan dapat lebih teratur baik. Misalnya: mengenai sistem pengawasan dalam pelaksanaan tugas-tugas organisasi, mengenai laporan kerja serta prosedur dan syarat-syarat lainnya dalam mengerjakan sesuatu pekerjaan.

Petunjuk-petunjuk tersebut dapat dituangkan dalam berbagai peraturan daerah, keputusan daerah, dan instruksi-instruksi kepala daerah

b. Keterangan-keterangan Umum (general informations)

Selain memberi petunjuk sebagaimana yang telah diuraikan, juga pemerintah daerah berkewajiban pula pada setiap kesempatan yang ada untuk memberikan keterangan yang bersifat umum kepada segenap aparatnya.

Keterangan ini adalah melengkapi informasi-informasi yang diperlukan dalam melaksanakan tugas-tugas pekerjaannya yang diarahkan kepada tiga hal yaitu:

- 1) Menambah pengetahuan umum yang diperlukan, misalnya dengan mengeluarkan informasi berwujud fakta-fakta untuk menambah pengetahuan tentang seluk beluk daerah dan aktivitasnya.
- 2) Membina suasana kerja yang baik dalam arti menambah rasa kekeluargaan.

- 3) Merubah pendapat yang dirasakan tidak benar, misalnya: dengan mengemukakan pendapat mengenai berbagai objek dalam bidang politik, ekonomi dengan tujuan mempengaruhi pendapat mereka.

Dengan demikian sekalipun keterangan-keterangan itu bersifat umum, akan tetapi mempunyai efek yang dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintah daerah.

Keterangan-keterangan ini dapat diberikan dalam bentuk briefing. Adapun mengenai materi yang diberikan sudah tentu hendaknya dipilih yang sesuai dengan kebutuhannya.

c. Memberi Perintah (order)

Perintah adalah salah satu pula bentuk komunikasi yang penting dalam pemerintahan daerah. Dalam menggerakkan para pejabat pelaksana tidak terlepas dari perintah yang berisi asas-asas pokok yang harus diperhatikan dalam pelaksanaan suatu pekerjaan yaitu perintah dari pemerintah pusat atautkah pemerintah daerah yang lebih tinggi tingkatannya atautkah perintah kepala daerah itu sendiri yang dirumuskan secara terperinci sehingga tinggal melaksanakan saja gunanya untuk mempercepat pelaksanaan perintah dengan dilakukan disamping secara lisan juga dapat berbentuk tertulis.

Perintah lisan ini dilakukan perintah itu dilakukan dengan berisi penugasan yang sederhana atautkah tugas itu hanya memerlukan waktu yang singkat; akan tetapi apabila tugas itu sulit diingat atautkah harus dikerjakan di tempat lain dan kekeliruan yang akan terjadi dapat menimbulkan akibat besar sera tugas yang harus dilanjutkan pada kesempatan yang akan datang maka perintah itu dilaksanakan secara tertulis.

d. Peringatan dan Penghargaan

Setelah komunikasi pemerintah daerah baik berupa petunjuk-petunjuk, keterangan-keterangan umum dan perintah-perintah, maka kewajiban lebih lanjut dari pemerintah daerah (kepala daerah) ialah mengetahui semua hasil pekerjaan sebagai akibat dari pelaksanaan perintah tersebut. Hal ini dipergunakan

seara sistem lapor atau dengan peninjauan-peninjauan setempa kemudian diadakan evaaluasi atas hasil-hasil pelaksanaan komunikasi tersebut dengan standard evaluasinya ialah segala ketentuan yang sudah diberikan dalam bentuk-bentuk perintah itu.

Atas dasarevaluasi tersebut kalau perintah itu telah dijalankan dengan baik ataukah sebaliknya tidak dijalankan maka timbullah komunikasi, pemberian penghargaan kalau dijalankan dengan baik dan memberi peringatan /petunjuk kalau perintah itu tdak dijalankan ataukah salah menjalankannya.

Pemberian penghargaan yang diberikan kepada bawahan itu dapat berbentuk memberi pujian atas dasar pendapat orang banyak dan pemberin peringatan atau teguran adalah bertujuan memperbaiki pelaksanaan pekerjaan yang kurang tepat ataukurang baik yang kemungkinannya dapat merugikan sehingga dapat teratasi dan tidak berulang kembali.

Adapun cara peringatannya dapat dilakukan dengan secara tidak langsung pegawai diberi tahanan untuk memahami kesalahannya dengan jalan memberikan pertanyaan-pertanyaan yang terarah kepada perbaikan, dan sebelumnya perlu memberi pujian terlebih dahulu. Hal yang perlu diperhatikan, janganlah memberi peringatan/teguran secara individu di muka orang banyak (umum) karena dapat berakibat kurang baik.

## 2. Komunikasi Satuan-Satuan Organisasi Daerah dengan Kepala Daerah

Di samping komunikasi yang dilakukan oleh atasan (kepala daerah) kepada para aparatnya (bawahan) sebagaimana tela diuraikan, juga dengan sebaliknya yaitu komunikasi itu dapat pula dilakukan oleh para aparat darah atau satuan-satuan organisasi daerah seperti kepala bagian/direktorat, kepala secretariat (sekretaris) daerah atau kepada kepala daerah ataukah seksi/sub direktorat kepada kepala bagiannya masing-masing.

Komunikasi tersebut dapat berbentuk laporan, saran-saran dan pendapat.

a. Laporan (report)

Laporan yaitu alat resmi bagi bawahan untuk menyampaikan informasi kepada atasannya. Dengan laporan kepala daerah memperoleh bahan-bahan keterangan yang diperlukan tersebut sehingga dapat menunaikan fungsi-fungsi manajerialnya dengan sebaik-baiknya misalnya dengan penyusunan program maupun penyusunan program-program kembali (programming dan reprogramming).

Laporan ini pada umumnya diberikan oleh instansi bawahan kepada instansi atasan tentang hal-hal yang terjadi atau tentang pelaksanaan sesuatu tugas secara teratur dan jelas serta tepat pada waktunya sehingga dapat digunakan sebagai bahan untuk menentukan kebijaksanaan dan tindakan selanjutnya.

Dengan laporan yang dibuat mempunyai salah satu atau lebih dari beberapa tujuan, sebagai berikut:

- 1) mengatasi masalah;
- 2) mengambil putusan;
- 3) mengetahui perkembangan/kemajuan
- 4) mengadakan pengawasan, pengendalian atau perbaikan;
- 5) menemukan teknik-teknik baru.

Pada umumnya suatu laporan yang baik apabila mempunyai syarat-syarat sebagai berikut:

- 1) Membuat fakta-fakta yang benar-benar kejadian,
- 2) Lengkap dan Objektif,
- 3) Jelas dan cermat
- 4) Langsung mengenai sasaran
- 5) Tegas dan konsisten
- 6) Dibuat dan dikirim tepat pada waktunya,
- 7) Kesulitan dan saran-saran diuraikan dengan ringkas dan jelas.

Dalam menyelenggarakan tugas-tugas pemerintah ini diperlukan jenis-jenis laporan. Sebagai berikut:

- 1) Laporan perencanaan, yaitu kepada para pejabat pelaksana hendaknya diwajibkan untuk membuat laporan perencanaan yaitu laporan-laporan yang berisi rencana

tindakan yang akan dijalankn oleh para pejabat pelaksana pada suatu waktu tertentu.

- 2) Laporan pelaksanaan, yaitu memberi keterangan mengenai segala hal yang bertalian dengan pelaksanaan tugas-tugas pemerinthan. Laporan pelaksanaan dapat diberikan secara periodic dan secara insidental artinya di samping memberikan secara tetap apat diberikan pada setiap saat bila dirasa perlu. Hal ini dapat terjadi karena prakarsa bawahan atau karenma permintaan atasa.
- 3) Laporan pemeliharaan, yaitu pemberian keterangan mengenai soal-soal pemeliharaan, khususnya mengenai objek-objek peralatan pemerintahan misalnya mengenai cara-cara atau tindakan-tindakan yang diambil khusus mengenai pemeliharaan gedung, mobil. Hal ini perlu ditekankan karena bukan hanya soal-soal pengadaannya yang penting, akan tetapi juga soal pemeliharannya.

Adapun langkah-langkah penyusunan laporan secara tepat, yaitu: pertama-tama dengan menentukan perihal (subjek laporan) kemudian mengumpulkan data dan fakta, selanjutnya mengklasifikasikan data, mengevaluasi, mengolah, menganalisis dan menginterpretasikan data, dan akhirnya membuat kerangka laporan

Kerangka laporan mencakup pendahuluan, batang tubuh laporan, dan penutup yang berii kesimpulan dan saran. Untuk melengkapi laporan perlu diikuti dengan lampiran. Hal yang tiak boleh dilupakan dalam pembuatan laporan ialah ukuran kertas, cara pengetikan, yang mencakup tata letak bagian-bagian laporan, dan penomoran.

Apabila dipandang perlu, maka pembuatan laporan yang bersifat umum umpamanya laporan tahunan atau laporan berkala lainnya. Dipimpin langsung atau dikoordinasikan oleh sekretaris daerah atau pejabat yang diunjuk olehnya. Sedangkan, pembuatan laporan yang bersifat rahasia diatur oleh pemerintah daerah (kepala daerah – Gubernur atau Bupati/Walikota).

b. Saran, Pendapat, dan Keluhan (suggestion, opinion and complaint)

Selain laporan, bentuk-bentuk komunikasi dari bawahan yang kiranya dapat dikembangkan pula dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan daerah ini ialah saran, pendapat, dan keluhan. Sehubungan dengan ini, yaitu kepada para aparat pelaksana diberi kesempatan untuk mengemukakan saran-saran dan pendapat-pendapatnya bahkan sampai keluhan-keluhannya mengenai bidang-bidang pekerjaannya. Adapun yang menjadi motif untuk mengembangkan bentuk saran dan pendapat ini, ialah:

- 1) Merupakan salah satu cara untuk menyalurkan pengertian dan rasa tidak puas para anggota organisasi dalam pelaksanaan kerjanya
- 2) Memberikan tambahan bahan-bahan keterangan kepada pemerintah daerah yang dapat dimanfaatkan untuk melaksanakan fungsi manajerialnya.

Sehubungan dengan itu, maka sebaiknya dalam lingkungan pemerintahan daerah dikembangkan pula sistem saran-saran dan pendapat dengan menyediakan waktu secara khusus untuk menerima secara langsung bawahan yang akan mengajukan keluhan, pendapat dan saran. Selain itu, dapat menyediakan kotak saran yang disiapkan pada tempat strategis sebagai tempat memasukan keluhan, pendapat dan saran-saran yang akan diajukan. Dan masih banyak cara lain oleh pemerintah daerah dapat ia ciptakan,.

3. Komunikasi antar Satuan Organisasi yang Sederajat

Suksesnya pemerintah daerah bukan saja atas kerja sama antara kepala daerah dengan para aparatnya (bawahannya) dan bagian-bagian serta sekretarisnya tetapi juga diakibatkan kerja sama antara satuan pejabat-pejabat yang sederajat makanya itu juga perlu komunikasi antara bagian dengan bagian, antara sub direktorat dengan sub direktorat, antara bagian dengan sub direktorat, maupun antara seksi dengan seksi dan antara sub bagian dengan sub bagian yang ada dilingkungannya yang

merupakan komunikasi mendatar yang sebaik-baiknya dengan dilaksanakan secara musyawarah/komprensi.

#### 4. Intensifikasi Penggunaan Media Komunikasi pada Pemerintah Daerah

Media adalah alat, media komunikasi adalah alat komunikasi yaitu alat yang digunakan untuk menyampaian informasi. Dalam praktik kehidupan pemerintahan daerah wujud-wujud alat komunikasi yang dipergunakan ialah penggunaan papan-papan informasi gantung/potensi dan pengumuman sebagai tempat informasi peristiwa-peristiwa penting baik mempergunakan tulisan dan maupun dengan gambar-gambar. Penggunaan papan pengumuman ditempatkan pada tempat yang khusus dan merupakan pusat lalu lintas para pegawai sehingga mudah dilihat dan dibaca oleh informasi-impormasi tersebut dan papan tulis gantung/potensi ditempatkan di ruangan-ruangan yang mengurusnya (mempergunakannya) dijadikan sebagai ornamen kantor berfungsi ganda sebagai informasi, sepertinya papan potensi daerah pada ruangan Sub Direktorat Pemerintahan. Begtupun mengenai setiap ruangan diberi suatu papan penunjuk mengenai bagian/sub direktorat yang menempati setiap ruangan itu sendiri tanpa orang bertanya sudah mengenal bagian-bagin/sub direktorat sub direktorat yang menempai ruangan tersebut.

Di samping itu dalam melaksanakan komunikasi ekstern yaitu antara instansi atau jawatan pemakaian telpon juga memegang peranan penting. Dan kepada pihak-pihak luar daerah dengan dapat dipergunakan melalui Radio, Televisi, dan Media Sosial.

Sedangkan dalam situasi rapat/sidatng dengan mempergunakan palu sidang yaitu bahwa apabila pukulan palu satu kali menunjukkan bahwa rapat disorcing dan biasa juga kalau mengambil suatu putusan. Dan untuk sidang dimulai dan ditutup pukulan palu jatuh tiga kali .

Dengan adanya pukulan palu ini yang merupakan peraturan dalam rapat/sidang maka tanpa diberi tahukan peserta dengan hanya melihat pukulan palu itu telah mengerti bahwa rapat adalah

disorsing atau selesai begitupun dimulainya rapat atau mengambil  
suatu putusan serta diakhirinya rapat.



# KEPEGAWAIAN PEMERINTAH DAERAH

*Kepegawaian pemerintah daerah, dibahas tentang konsep dan teori kepegawai, pembinaan kepegawaian, peraturan disiplin Aparatur Sipil Negara, kepegawaian pemerintah daerah*

## KONSEP KEPEGAWAIAN

asalah pegawai adalah masalah manusia. Dalam setiap organisasi apapun faktor manusia adalah faktor yang menentukan diantara faktor-faktor yang lain dalam mencapai tujuan. Karena faktor-faktor yang lain tersebut misalnya material, uang hanya mempunyai arti dan peranan setelah dibutuhkan dan dipergunakan oleh manusia. walaupun di era sekarang telah berada dalam abad teknologi modern di mana pekerjaan manusia sudah sangat dipermudah dan bahkan sudah ada yang dapat digantikan oleh mesin, namun unsur manusia tetap menjadi unsur yang paling utama, paling penting dan paling menentukan dalam organisasi apapun juga.

Manihuruk, (1974: 19) mengungkapkan bahwa dalam dunia kepegawain ada ungkapan yang berbunyi “Not the table but the man who sit behind the table” bukanlah meja mentereng melainkan manusia siapa yang dibelakang meja tersebut” Jadi, masalah kepegawaian adalah sangat penting sebagai unsur pelaksana utama dari suatu administrasi. Aktivitas administrasi

adalah aktivitas kerja sama manusia untuk tercapainya tujuan tertentu.

Adapun wujud Pegawai Negeri yang diharapkan, adalah Pegawai Negeri yang:

1. Setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila dan UUD 1945, Negara dan Pemerintah
2. Bersatu padu
3. Bermental baik,
4. Berwibawa,
5. Kuat,
6. Berdayaguna,
7. Berhasilguna,
8. Bersih,
9. Berkualitas tinggi, dan
10. Bertanggungjawab.

## 1. Pengertian

Kata dasar dari kepegawaian adalah pegawai yang memperoleh awalan **ke** dan akhiran **an** (**ke pegawai an**). **Pegawai adalah orang yang dipekerjakan** dan digaji pada suatu jabatan negeri (pemerintahan) di pusat dan daerah. Orang yang dipekerjakan pada perusahaan disebut buruh. Keduanya (pegawai dan buruh) disebut tenaga kerja.

Pegawai Negeri adalah mereka yang setelah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam sesuatu jabatan negeri atau disertai tugas negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan sesuatu peraturan perundang-undangan dan digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kepegawaian adalah rangkaian kegiatan yang berkenaan dengan pegawai/sumber tenaga manusia (*working force*) yang harus ada pada setiap usaha kerja sama. Penelaahan terhadap unsur ini menimbulkan sekelompok pengetahuan yang dicakup dengan nama administrasi kepegawaian (*personnel administration* – *personnel management*) yang dewasa ini kecenderungan

menggunakan istilah sumber daya manusia. Administrasi ini pada pokoknya mempelajari segenap proses penggunaan tenaga kerja manusia dalam suatu usaha kerja sama. Proses tersebut dimulai dari penerimaan (recruiting) sampai pemberhentian (retirement). Termasuk pula di sini ialah analisis dan klasifikasi jabatan (job analysis and classification) serta pengembangan tenaga itu melalui pelatihan-pelatihan (training).

Menurut Staf Dosen BPA UGM, (1970: 5) Kepegawaian ialah “rangkaiannya aktivitas mengatur dan mengurus penggunaan tenaga-tenaga kerja yang diperlukan dalam usaha kerja sama yang bersangkutan. Segenap aktivitas yang mengenai pemakaian orang sebagai tenaga kerja sejak penerimaan hingga pemberhentiannya merupakan fungsi kepegawaian”

Selain itu, Widodo, dalam Westra, (1980: P.1) kepegawaian adalah “penggunaan tenaga kerja manusia didalam suatu usaha kerja sama”. Nadjijullah, (t.t.: 12) Kepegawaian, yaitu: “proses yang berhubungan dengan penggunaan tenaga kerja dalam usaha kerja sama”

Selanjutnya, Pangewa, (2008: 51) kepegawaian sebagai unsur keempat dari administrasi, yaitu “rangkaiannya kegiatan yang berkenaan dengan sumber tenaga manusia (working force) yang harus ada pada setiap usaha kerja sama (pemerintahan). Penelaahan terhadap unsur ini menimbulkan sekelompok pengetahuan yang dicakup dengan nama administrasi kepegawaian (personnel administration))” Dalam Anggara, (2016: 29) mengartikan kepegawaian yaitu “pengaturan dan pengurusan pegawai atau karyawan yang diperlukan”

Berbagai pengertian kepegawaian menurut ahli, sebagai simpulan, kepegawaian adalah “proses penggunaan tenaga kerja manusia dalam suatu usaha kerja sama”. Proses tersebut dimulai dari kegiatan penerimaan, penempatan, penggajian, promosi, dan penilaian kinerja, sampai pada pemberhentiannya” merupakan fungsi kepegawaian.. Selaanjutnya, pegawai negeri adalah mereka yang telah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam sesuatu jabatan

negeri atau disertai tugas nsgara lainnya yang ditetapkan berdasarkan sesuatu peraturan perundang-undangan dan digaji menurut perundang-undangan yang berlaku.

## 2. Sistem-Sistem Kepegawaian

Sistem-sistem kepegawaian di sini yaitu hal yang berkaitan dengan pengangkatan pegawai/tenaga kerja dan berikutnya dengan penempatannya. Widodo, dalam Westra, (1980: P.5-P.10) memberi uraian tentang sistem-sistem kepagawaian di kalangan pemerintahan negara sebagai berikut

- a. Sistem kawan (patronage system),
- b. Sistem kecakapan atau kompetensi (merit system), dan
- c. Sistem karier (career system)awai

### a. Sistem kawan (patronage system)

Sistem ini, berkenaan dengan pengangkatan seseorang pegawai untuk memangku suatu jabatan berdasarkan atas adanya hubungan pribadi atau subjektif antara yang mengangkat dengan yang diangkat. Menurut sifat hubungannya, sistem ini dapat dibedakan atas: (1) spoil system, bersifat politis dan (2) nepotism, berifat non politis.

Sistim spoil, dikenal terutama di Inggris dan Amerik Serikat; bahkan di Amerika Serikat sampai kini masih dipergunakan di tingkat pemerintahan federal (nasional). Hal demikian dimungkinkan oleh karena di kedua negara tersebut hanya terdapat 2 (dua) partai yang pokok. Di Inggris partai buruh dan partai konservatif. Di Amerika Serikat, partai Republic dan partai Demokrat.

Suatu contoh yang paling unik di Amerika Serikat, ialah berkisar pada tahun 1825-1865, disana sistem ini dipergunakan sangat tajam. Secara terang-terangan sistem ini dipelopori oleh Presiden Andrew Jackson, yang dalam pemerintahannya telah memberhentikan sebanyak 252 orang dari 612 pegawai (yang hak pengangkatannya ada pada tangan presiden). Oleh keadaan demikian maka sering dilontarkan orang ejekan (a.1. dari Senator William L. Marey "to the victor be long the spoils of war"(semu rampasan perang menjadi milik pemenang).

Tindakan demikian itu, masih belum begitu berarti kalau dibandingkan dengan tindakan-tindakan yang kemudian terjadi dalam pemerintahan presiden-presidan berikutnya. Misalnya Abraham Lincoln yang mendapat tempat yang istimewa dalam sejarah spoil- system ini di Amerika Serikat, telah menggantikan sebanyak 1457 orang dari sebanyak 1639 orang pegawai tinggi dengan maksud untuk mendapatkan sokongan dari aliran-aliran politik yang ada, dalam mempersiapkan dan menghadapi perang saudara ketika itu. Sehubungan dengan ini, ada ungkapan yang mengatakan bahwa “resim siapa yang berkuasa, maka resim itulah yang baik-baik”

Dalam tahun 1865 keburukan-keburukan dari sistem ini baru terasa, sehingga dipandang perlu untuk mengadakan perubahan-perubahan.

Akibat-akibat buruk tersebut, antara lain:

- 1) penciptaan pelbagai lapangan kerja baru yang sesungguhnya tidak perlu, yang maksud atau motifnya tidak lain untuk memperoleh dana-dana partai dan pembayaran hutangnya;
- 2) timbulnya pemborosan waktu kerja hanya untuk aktivitas-aktivitas politis;
- 3) timbulnya kecurangan-kecurangan di dalam penggantian partai yang berkuasa karena diilhami oleh pandangan “aji mumpung”;
- 4) biaya untuk latihan pegawai baru sangat mahal;
- 5) kebanyakan pegawai sebenarnya tidak memenuhi syarat-syarat kepegawaian yang cakap;
- 6) membanjirnya pelamar-pelamar baru pada setiap penggantian pemerintahan, sehingga menimbulkan kegoncangan-kegoncangan masyarakat, bahkan sampai timbulnya kerusuhan-kerusuhan.

Nepotisme, di kenal secara meluas di Eropa pada abad pertengahan. Pengangkatan-pengangkatan untuk menduduki jabatan-jabatan didasarkan atas adanya hubungan darah, hubungan keluarga, atau hubungan kawan biasa. Sampai abad 18 sistem ini masih mendapat tempat, misalnya pada pengangkatan-

pengangkatan saudara-saudara Napoleon Bonaparte menjadi raja di beberapa daerah (jajahannya). Perkataan nepotisme (Inggrisnya, nepotism) berasal dari kata “nepos” yang berarti “kemenakan”. Kerajaan-kerajaan di Indonesia dulu, juga memakai sistem ini. Adipati-adipati, bahkan Bupati-Bupati, masih dari keluarga sang raja. Kalau bukan demikian, biasanya diikat dengan perkawinan keluarga.

b. Sistem kecakapan atau jasa (merit system)

Sistem ini dalam hal mengangkat seseorang untuk menduduki jabatan tertentu berdasarkan diri atau pertimbangan-pertimbangan kecakapan atau “merita” seseorang. Karenanya sistem ini sering disebut merit system (kata merit berarti jasa). Oleh karena dasar pertimbangan sistem ini kecakapan atau jasa seseorang, maka sistem ini obyektif.

Untuk menentukan apakah seseorang memenuhi syarat-syarat kecakapan guna memegang sesuatu jabatan, haruslah ada dasar atau kaedahnya entah syarat itu didasarkan atas ijazah yang diperoleh, entah berwujud ujian-ujian saringan. Selanjutnya sistem ini tidak hanya menyangkut soal pengangkatan saja, melainkan juga proses kepegawaian berikutnya (seperti: kenaikan gaji, kenaikan tingkat, kenaikan pangkat, dan sebagainya). Juga dipertimbangkan dengan ukuran-ukuran kecakapan atau jasa tersebut.

c. Sistem karier (career system)

Istilah “karier” masih memerlukan penjelasan.. Biasanya ini dikemukakan untuk menyatakan ‘kemajuan seseorang yang diperolehnya dalam suatu lapangan kerja, selama waktu ia bekerja’, (pengertian menurut O. Glenn Stahl).

Suatu karier dalam lapangan perusahaan, perdagangan, atau dalam suatu keahlian, dapat dengan mudah disaksikan. Contohnya,, orang yang semula menjadi pekerja pembangunan jalan-jalan, kini dapat menjadi pemborong bangunan (annmer) yang terkenal; dalam hal ini yang bersangkutan mencapai kariernya .

Selain untuk menyatakan “kemajuan seseorang“, istilah karier kadang kala juga dipakai untuk menyatakan ‘kegemaran seseorang

di dalam suatu bidang”, misalnya karier seseorang di dalam badminton, sepak bola, dan sebagainya. Dan sebagai pengertian yang ke tiga, istilah karier kadang kala berarti juga “serangkaian beberapa pekerjaan yang hubungannya satu sama lain tidak demikian erat”. Misalnya, seseorang yang pada zaman Hindia Belanda menjadi guru HIS, pada zaman Jepang menjadi “dai-dantjoo” pada masa revolusi fisik menjadi anggota Komite Nasional Daerah, kemudian diangkat menjadi Walikota , dan kini yang bersangkutan menjabat sebagai Residen . Jadi ada serangkaian jenis atau sifat pekerjaan, yakni sebagaiguru, prajurit, politisi, kemudian pamong praja. Dalam hal demikian sering disebut orang tersebut mencapai kariernya di dalam pekerjaan.

Apabila dicermati pengertian-pengertian di atas, maka padanya terkandung pengertian kesuksesan. Jadi, istilah karier selalu dipakai dalam pengertian yang menyenangkan atau memuaskan atau memadai.

Sistem karier ini dikembangkan atas dasar pokok pikiran bahwa seseorang akan tetap bekerja dalam suatu bidang tertentu sehingga karenanya ia diharapkan memperoleh pengalaman yang cukup banyak dan pengetahuan serta keahlian yang bertambah.

Menurut sifatnya sistem ini dapat dibedakan atas:

- 1) Sistem karier terbuka; yakni memberikan kesempatan pengisian lowongan pada setiap tingkatan dalam jabatan. Meskipun demikian pengisian lowongan jabatan dalam sistem ini masih dibatasi oleh syarat-syarat kecakapan dan persaingan antara beberapa yurisdiksi. Misalnya, pada suatu fakultas ada lowongan “Pengatur Tatausaha” , sedang yang melamar untuk menduduki jabatan itu ada dua orang (seorang “Pengatur Tehnik”, seorang lagi “Pengatur Tatausaha” dari suatu Dinas Sosial) maka yang belakangan inilah yang diterima. Dalam sistem terbuka ini kesempatan untuk berkembang bagi “orang-orang dalam” dimungkinkan melalui kemajuan –kemajuan yang dicapainya, bila terjadi lowongan.

- 2) Sistem karier tertutup; adalah sistem lepegawaian dimana pangkat dan jabatan yang ada dalam suatu organisasi hanya dapat diduduki oleh pegawai yang telah dalam organisasi itu, dan tertutup bagi orang luar. Namun untuk jabatan tertentu untuk kepentingan negara tidak tertutup kemungkinan digunakannya sistem karier terbuka, Sebagai suatu contoh, apabila sesuatu instansi yang bersangkutan menentukan batas umur minimum untuk menduduki atau mengisi suatu jabatan dan sepenuhnya hanya diperuntukkan orang-orang dari dalam saja.

Sistem karir tertutup mempunyai beberapa arti, yaitu:

- a) Sistem karier tertutup dalam arti Departemen/Lembaga
- b) Sistem karier tertutup dalam arti Provinsi, dan
- c) Sistem karier tertutup dalam arti Negara.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 menganut sistem karier tertutup dalam arti negara yang memungkinkan perpindahan ASN dan Departemen/Lembaga yang satu ke Departemen/Lembaga yang lain atau dari provinsi yang satu ke provinsi yang lain, terutama untuk menduduki jabatan-jabatan yang bersifat manajerial.

Di berbagai negara, terutama pada masa-masa damai, angkatan besenjata, termasuk kepolisian,, mempergunakan sistem ini. Karena itu kenaikan pangkat sukar dan jarang terjadi.

### 3. Penggolongan Pegawai

Jika dilihat dari status kepegawaiannya, maka pegawai negeri terdiri dari Aparatur Sipil Negara termasuk polisi dan Anggota Tentara Nasional Indonesia (TNI). Aparatur Sipil Negara terdiri dari:

- a. Aparatur Sipil Negara Pusat
- b. Aparatur Sipil Negara Daerah
- c. Pegawai Negri Sipil lain yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah.
- d. Anggota POLRI
- e. Anggota TNI



a Aparatur sipil negara pusat adalah mereka yang:

- 1) gajinya dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan bekerja pada departemen, lembaga pemerintah non departemen, kesekretariatan lembaga tertinggi/tinggi negara, instansi vertikal di daerah-daerah dan kepaniteraan pengadilan.
- 2) bekerja pada perusahaan jawatan
- 3) diperbantukan atau dipekerjakan pada daerah otonom
- 4) berdasarkan sesuatu praturan perundang-undangan diperbantukan atau dipekerjakan pada badan lain, seperti perusahaan umum, yayasan dan lain-lain.
- 5) menyelenggarakan tugas negara lainnya, seperti hakim pada pengadilan negeri dan pengadilan tinggi dan lain-lain.

b. Aparatur sipil negara daerah adalah aparatur sipil negara daerah otonom.

c. Aparatur sipil negara lainnya yaitu di samping Aparatur Sipil Negara Pusat dan Pegawai Negei Sipil Daerah terdapat pada golongan Aparatur Sipil Negara lainnya yang dalam hal-hal tertentu, seperti: sumber penggajian dan sebagainya dapat dimasukkan golongan Aparatur Sipil Negara lainnya yaitu:

- 1) Pegawai Perusahaan Umum dan Perusahaan Negara yang belum dialihkan bentuknya
- 2) Pegawai local pada Perwakilan RI di luar Negeri
- 3) Pegawai dengan ikatan dinas untuk waktu terbatas
- 4) Kepala kelurahan dan anggota-anggota perangkat kelurahan menurut Undang-Undang.
- 5) Pegawai bulanan di samping Pensiun.

Menjaga amannya policy pemerintah, maka setiap pegawai negeri wajib menyimpan rahasia jabatan. Rahasia jabatan tersebut pada umumnya berupa dokumen tertulis, surat, notulen rapat, peta dan lain-lain.

Tingkat dan rahasia jabatannya dibagi dalam beberapa klasifikasi

- 1) Rahasia,
- 2) Konfidensial (terbatas).

Sudut sifatnya dibagi:

- 1) Kerahasiaan terbatas,
- 2) Terus menerus.

Untuk menjamin kehidupan pegawai negeri, maka diberikan imbalan berupa gaji. Yang dimaksud dengan gaji adalah sebagai balas jasa atau penghargaan atas hasil kerja seseorang. Sistem penggajian ini sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

#### 4. Kedudukan, Tugas, dan Fungsi Pegawai Negeri

Aparatur Sipil Negara berkedudukan sebagai unsur aparatur negara, abdi negara, dan abdi masyarakat. Sehubungan dengan itu, Aparatur Sipil Negara menyelenggarakan tugas pemerintah dan pembangunan dengan penuh kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, UUD 1945, Negara, dan Pemerintah

Aparatur Sipil Negara dalam kedudukan dan tugasnya tersebut berfungsi melayani masyarakat secara professional, jujur, adil dan merata dalam menyelenggarakan tugas negara, pemerintah, dan pembangunan.

Dalam hal itu, Suradji, (2009: 7) mengemukakan bahwa Aparatur Sipil Negara harus netral dari pengaruh semua golongan dan partai politik serta tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat

#### 5. Kewajiban, dan Hak, Pegawai Negeri

Kewajiban adalah sesuatu yang harus dilakukan. Setiap Aparatur Sipil Negara mempunyai kewajiban, yaitu:

- a. Setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila , Undang-Undang Dasar 1945, Negara, dan Pemerintah;
- b. Mentaati segala peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- c. Melaksanakan tugas kedinasan yang dipercayakan kepadanya dengan penuh pengabdian, kesadaran dan tanggung jawab;
- d. Menyimpan rahasia jabatan.
- e. Mengangkat Sumpah/janji Aparatur Sipil Negara
- f. Mentaati kewajiban serta menjauhkan diri dari larangan sebagaimana ditetapkan dalam peraturan pemerintah.

Agar dapat melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya dengan baik dan akuntabel, maka setiap Aparatur Sipil Negara diberikan hak-hak sebagai berikut:

- a. Memperoleh gaji yang adil layak sesuai dengan beban pekerjaan dan tanggung jawabnya
- b. Memperoleh cuti berdasar ketentuan perundang-undangan;
- c. Memperoleh perawatan bagi mereka yang ditimpah oleh sesuatu kecelakaan dalam dan karena menjalankan tugas kewajibannya.
- d. Memperoleh tunjangan bagi yang menderita cacat jasmani dan rokhani dalam dan karena menjalankan tugas kewajibannya yang mengakibatkan tidak dapat bekerja dalam jabatan apapun juga;
- e. Memperoleh uang duka bagi keluarga Aparatur Sipil Negara yang tewas
- f. Memperoleh pensiun bagi yang telah memenuhi syarat yang telah ditentukan.
- g. Memperoleh kenaikan pangkat reguler
- h. Menjadi peserta TASPEN, dan
- i. Menjadi peserta ASKES/BPJS

Selain kewajiban dan hak, diatur pula masalah larangan bagi Aparatur Sipil Negara dan apabila dilanggar dapat dikenakan hukuman disiplin. Tentang hak dan larangan yang sesuai dengan ketentuan, akan diuraikan kemudian (Subbab C.2 dalam bab ini).

## **B. PEMBINAAN PEGAWAI**

Dalam pembinaan pegawai, tidak ada pemisahan antara Aparatur Sipil Negara pusat dan daerah, keduanya berdasarkan pada ketentuan yang berlaku. Hal ini, sesuai Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 373 (1) Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi. (2) Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota. Uraian materi pembinaan pegawai

diperbandingkan dengan uraian yang disarikan dari LAN-RI, (1997), Sudiman, (1998) dan Suradji, (2009) sebagai berikut:

### 1. Pengertian

Pembinaan adalah proses kegiatan, cara membina. Atau usaha, tindakan, dan kegiatan yang dilakukan sehingga berdayaguna dan berhasilguna untuk memperoleh hasil yang lebih baik. Pembinaan pegawai adalah proses kegiatan menjadikan pegawai dapat berfungsi sebagaimana mestinya. Pembinaan pegawai dapat dilakukan dalam kedinasan juga diluar kedinasan. Pembinaan pegawai dalam kedinasan adalah tanggung jawab Pemerintah cq. instansi masing-masing yang pelaksanaannya diatur dalam berbagai peraturan perundangan. Sedangkan pembinaan pegawai di luar kedinasan dilaksanakan oleh Korps Pegawai Republik Indonesia (KORPRI). Sudiman, (1998: 9-13) memberi uraian pembinaan Aparatur Sipil Negara, dalam kedinasan, meliputi:

- a. Arah Pembinaan Aparatur Sipil Negara
- b. Kebijakan Pembinaan Pegawai Negeri Sipil
- c. Sistem Pembinaan Aparatur Sipil Negara
- d. Bidang-bidang Pembinaan Aparatur Sipil Negara

#### a. Arah Pembinaan Pegawai

Arah adalah sasaran atau tujuan. Arah pembinaan Pegawai Negeri Sipil yaitu Pegawai ASN berperan sebagai perencana, pelaksana, dan pengawas penyelenggaraan tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional melalui pelaksanaan kebijakan dan pelayanan publik yang profesional, bebas dari intervensi politik, serta bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. untuk menjamin penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna. Sesuai pasal 12 Undang-Undang No. 5 Tahun 2014.

Pembinaan Aparatur Sipil Negara perlu diatur secara menyeluruh yaitu pengaturan pembinaan yang berlaku baik bagi Pegawai Negeri Sipil Pusat maupun bagi Aparatur Sipil Negara daerah Selain itu, perlu dilaksanakan usaha penertiban dan pembinaan Aparatur Negara yang meliputi: baik struktur, prosedur kerja

kepegawaian, maupun sarana dan fasilitas kerja, sehingga keseluruhan Aparatur Negara baik di tingkat Pusat, maupun ditingkat Daerah, benar-benar merupakan aparatur yang ampuh, berwibawa, kuat, berdaya guna, berhasilguna, bersih, penuh kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila dan UUD 1945, Negara dan Pemerintah

b. Kebijakan Pembinaan Pegawai

Kebijakan Pembinaan Aparatur Sipil Negara secara menyeluruh berada ditangan Presiden (pasal 13 Undang-Undang No. 5 Tahun 2014). Sebagai kepala pemerintahan adalah pembina tertinggi bagi seluruh Aparatur Sipil Negara baik Aparatur Sipil Negara Pusat maupun Aparatur Sipil Negara Daerah, sehingga dapat dicapai daya guna dan hasil guna yang sebesar-besarnya serta dapat diwujudkan keseragaman di dalam pembinaannya.

c. Sistem Pembinaan Pegawai

Dalam rangka meningkatkan mutu dan keterampilan serta memupuk kegairahan bekerja, maka Pembinaan Aparatur Sipil Negara dilaksanakan berdasarkan Pasal 51 Manajemen ASN diselenggarakan berdasarkan Sistem Merit. Pasal 72 (1) Promosi PNS dilakukan berdasarkan perbandingan objektif antara kompetensi, kualifikasi, dan persyaratan yang dibutuhkan oleh jabatan, penilaian atas prestasi kerja, kepemimpinan, kerja sama, kreativitas, dan pertimbangan dari tim penilai kinerja PNS pada Instansi Pemerintah, tanpa membedakan jender, suku, agama, ras, dan golongan.

Sistem prestasi kerja adalah suatu sistem kepegawaian dimana untuk pengangkatan pertama seseorang didasarkan atas kecakapan dan prestasi yang dicapai oleh seorang yang diangkat itu. Kecakapan tersebut harus dibuktikan dengan ujian jabatan dan prestasi kerja harus terbukti secara nyata. Unsur yang baik dari prestasi kerja adalah adanya ukuran yang tegas yang dapat dipergunakan untuk mempertimbangkan karier seseorang, yaitu antara lain kecakapan seseorang harus dapat dibuktikan dengan lulus ujian. Kemudian dikenal dengan sistem lelang jabatan

d. Bidang-bidang Pembinaan Aparatur Sipil Negara

Dalam kedinasan, Aparatur Sipil Negara dibina sejak diangkat menjadi calon Aparatur Sipil Negara sampai dengan diberhentikan karena mencapai batas usia pensiun atau karena sebab-sebab lain.

Bidang-bidang pembinaan yang dilakukan, meliputi:

- a. Formasi
- b. Pengadaan;
- c. Pengujian kesehatan;
- d. Penggajian;
- e. Kepangkatan;
- f. Pengangkatan Dalam Jabatan;
- g. Sumpah/Janji;
- h. Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan;
- i. Daftar Urut Kepangkatan;
- j. Cuti;
- k. Perawatan, Tunjangan Cacat dan Uang Duka;
- l. Pendidikan dan Pelatihan;
- m. Disiplin;
- n. Pemberhentian;
- o. Pensiun;
- p. Izin Perkawinan dan perceraian Aparatur Sipil Negara
- q. Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN);
- r. Tata Usaha Kepegawaian.

Untuk jelasnya, akan diuraikan dalam subbab berikut ini..

2. Deskripsi Berbagai Bidang Pembinaan

Deskripsi berbagai bidang pembinaan Aparatur Sipil Negara disarikan dari LAN-RI (1997), Sudiman, (1998) dan Suradji (2009). sebagai berikut:

a. Formasi dan Pengadaan

Formasi adalah penentuan jumlah dan susunan pangkat Aparatur Sipil Negara yang diperlukan oleh satuan organisasi negara agar mampu melaksanakan tugas pokok untuk jangka waktu tertentu yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang. Formasi ditetapkan oleh Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara.

Ketentuan yang mengatur formasi Aparatur Sipil Negara adalah Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS. Tujuan penetapan formasi adalah agar satuan-satuan organisasi negara mempunyai jumlah dan mutu ASN yang cukup. Hal-hal yang perlu diperhatikan dalam penyusunan formasi, adalah: 1) Dasar dan sistem penyusunan formasi, 2) sistem penyusunan formasi, 3) analisis jabatan, dan 4) anggaran belanja negara yang tersedia.

Formasi ditetapkan sesuai dengan kebutuhan riil melalui analisis jabatan dan analisis kebutuhan dengan berdasarkan:

- 1) jenis pekerjaan,
- 2) sifat pekerjaan,
- 3) Perkiraan beban kerja dan perkiraan kapasitas pegawai dalam jangka waktu tertentu,
- 4) prinsip pelaksanaan pekerjaan,
- 5) jenjang dan jumlah pangkat jabatan tersedia dalam satuan organisasi yang bersangkutan
- 6) Peralatan yang tersedia
- 7) Kemampuan keuangan negara

Pengadaan Aparatur Sipil Negara adalah proses kegiatan untuk mengisi formasi yang lowong mulai dari perencanaan, pengumuman, pelamaran, penyaringan, sampai dengan pengangkatannya menjadi Aparatur Sipil Negara. Pengadaan harus berdasarkan kebutuhan baik dalam arti jumlah/kuantitas, maupun dalam arti mutu/kualitas Aparatur Sipil Negara harus sesuai dengan Proses pengadaan Aparatur Sipil Negara adalah:

- 1) Pejabat yang berwenang membuat perencanaan pengadaan Aparatur Sipil Negara dengan matang
- 2) Aparatur Sipil Negara diumumkan secara luas oleh pejabat yang berwenang melalui mass media yang mudah diketahui masyarakat luas antara lain: media elektronik, media cetak, papan pengumuman dan/atau bentuk lain yang memungkinkan. Pengumuman diumumkan 1 (satu) bulan sebelum tanggal penerimaan lamaran Dalam pengumuman tersebut minimal dicantumkan:

- a) Jumlah dan jenis jabatan yang lowong
  - b) Persyaratan jabatan yang harus dipenuhi oleh setiap pelamar
  - c) Alamat dan tempat lamaran diajukan
  - d) Batas waktu pengajuan lamaran, dan
  - e) Lain-lain yang dipandang perlu
- 3) Semua surat lamaran yang masuk, oleh pejabat yang berwenang
  - 4) Pelamar yang memenuhi syarat harus mengikuti ujian saringan. Mereka yang dinyatakan lulus, diterima dengan diusulkan kepada BKN untuk mendapat persetujuan pengangkatannya menjadi CASN sebagai masa percobaan minimal 1 (satu) tahun dan maksimal 2 (dua) tahun.

b. Pengujian Kesehatan Aparatur Sipil Negara.

Dalam upaya mencapai kesempurnaan ASN, perlu dijamin dan dipelihara kesehatan dan kebugaran jasmani serta rohaninya. Oleh sebab itu, perlu diadakan pengujian kesehatan secara tertib, teratur, dan berkelanjutan agar ASN tersebut dapat melaksanakan tugasnya secara berdaya guna dan berhasil guna

Pemeliharaan dan pengujian kesehatan dilakukan oleh:

- 1) Dokter penguji tersendiri untuk CASN golongan II/d ke bawah
- 2) Tim Penguji kesehatan untuk CASN golongan III/a ke atas
- 3) Tim khusus penguji kesehatan sesuai penunjukan pejabat sekaitan dengan penyakit ASN

Hasil pengujian kesehatan dapat berupa, antara lain:

- 1) Memenuhi syarat untuk semua pekerjaan
- 2) Memenuhi syarat untuk jenis pekerjaan tertentu
- 3) Ditolak sementara, perlu pengobatan/perawatan
- 4) Ditolak tidak memenuhi syarat untuk menjalankan tugas sebagai ASN

Hasil pengujian kesehatan berlaku untuk 1 (satu) tahun terhitung mulai tanggal dikeluarkannya surat keterangan tentang hasil uji kesehatan



### c. Sistem Penggajian

Sistem Penggajian adalah sistem pemberian gaji. Pemberian gaji yaitu pemberian balas jasa atau penghargaan atas hasil kerja seorang pegawai. Setiap ASN berhak menerima gaji yang layak, sesuai dengan pekerjaan dan tanggung jawabnya. Unsur gaji adalah gaji pokok dan tunjangan keluarga. Sedangkan penghasilan adalah gaji pokok ditambah tunjangan keluarga dan tunjangan lainnya. Sistem penggajian pada umumnya dapat digolongkan atas:

- 1) Sistem skala tunggal
- 2) Sistem skala ganda, dan
- 3) Sistem skala gabungan (tunggal dan ganda)

Aparatur Sipil Negara diberikan kenaikan gaji berkala dan kenaikan gaji istimewa. Kenaikan gaji berkala diberikan apabila:

- 1) Telah mencapai masa kerja golongan gaji yang ditentukan untuk kenaikan gaji berkala
- 2) Nilai dalam daftar Penilaian pelaksanaan pekerjaan sekurang-kurangnya “CUKUP”
- 3) Jika penilaian “SEDANG, KURANG” atau dijatuhkan “hukuman” disiplin, maka dapat ditunda paling lama 1 (sat) tahun.

Kenaikan gaji istimewa .dapat diberikan kepada ASN apabila:

- 1) Ditetapkan sebagai pegawai teladan oleh pejabat yang berwenang
- 2) Nilai dalam daftar penilaian pelaksanaan pekerjaan untuk semua unsur adalah “amat baik”

### d. Kepangkatan, Pengangkatan dalam Jabatan, dan sumpah/Janji

Kepangkatan. Pangkat adalah kedudukan yang menunjukkan tingkat seseorang dalam rangkaian susunan kepegawaian dan digunakan sebagai dasar penggajian. ASN mempunyai 17 pangkat dan 4 golongan gaji. Golongan gaji I, II, III masing-masing mempunyai 4 ruang gaji (a,b,c,d) dan golongan gaji IV mempunyai 5 ruang gaji (IV/a, IV/b, IV/c, IV/d, dan IV/e) Kenaikan pangkat adalah penghargaan atau pengabdian ASN yang bersangkutan terhadap Negara. Kenaikan pangkat ditetapkan pada tanggal 1 April

dan 1 Oktober pada setiap tahun. Adapun susunan kepangkatan dapat dilihat pada Tabel 7.1

Tabel 7.1 Susunan Pangkat dan Golongan ASN

No	Pangkat	Golongan	Ruang
1.	Juru Muda	I	a
2.	Juru Muda Tingkat I	I	b
3.	Juru	I	c
4.	Juru Tingkat I	I	d
5.	Pengatur Muda	II	a
6.	Pengatur Muda Tingkat I	II	b
7.	Pengatur	II	c
8.	Pengatur Tingkat I	II	d
9.	Penata Muda	III	a
10.	Penata Muda Tingkat I	III	b
11.	Penata	III	c
12.	Penata Tingkat I	III	d
13.	Pembina Muda	IV	a
14.	Pembina Muda Tingkat I	IV	b
15.	Pembina Utama Muda	IV	c
16.	Pembina Utama Tingkat I	IV	d
17.	Pembina Utama	IV	e

Sumber: LAN-RI, 1997, P.178

Pengangkatan dalam jabatan. Jabatan adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab seseorang, dan hak seseorang ASN dalam rangka susunan suatu organisasi. Menurut UU No. 5 Tahun 2014 jabatan dapat ditinjau dari 2 (dua) sudut, yaitu:1) jabatan struktural, dan 2) jabatan fungsioal. Jabatan struktural adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hasil. Jabatan struktural terbagi ke dalam 10 tingkatan yang disebut eselon, yaitu: eselon tertinggi IA dan IB hingga terendah VA dan VB. ASN dapat diangkat dalam jabatan struktural dan diberi tunjangan jabatan struktural setelah memenuhi syarat yang telah ditentukan. CASN belum bisa diangkat dalam jabatan struktural.

Jabatan fungsional adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang dan hak seseorang ASN dalam suatu susunan organisasi yang dalam pelaksanaan tugasnya didasarkan pada keahlian dan/atau keterampilan serta bersifat mandiri. Jabatan fungsional ada 2 (dua) macam, yaitu jabatan fungsional keahlian dan jabatan fungsional keterampilan. Seperti halnya dengan jabatan struktural, pemangku jabatan fungsional juga diberi tunjangan jabatan fungsional. Setiap jabatan fungsional ditetapkan dengan ketentuan angka kreditnya.

Sumpah/janji, yaitu setiap CASN pada saat pengangkatannya menjadi Aparatur Sipil Negara wajib mengangkat sumpah/janji sebagai Aparatur Sipil Negara menurut agama/kepercayaannya kepada Tuhan yang Mahaesa. Pengambilan sumpah/janji dilakukan oleh pejabat yang berwenang, dilakukan dalam suatu upacara khidmat yang dihadiri oleh para saksi, rohaniawan dan undangan serta membuat berita acara Pengambilan sumpah/janji ASN. Sumpah/janji ASN berlaku selama menjadi ASN, dan setiap pelanggaran terhadap sumpah/janji. ASN dijatuhkan hukuman disiplin

e. Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan

Dalam rangka usaha lebih menjamin objeknya dalam pembinaan pegawai berdasarkan sistem karir dan prestasi kerja telah dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen PNS. Hasil penilaian pelaksanaan pekerjaan itu dituangkan dalam daftar pelaksanaan pekerjaan, yang dibuat dalam jangka waktu 1 (satu) tahun yaitu sejak bulan Januari sampai dengan bulan Desember

DP3 dibuat dengan tujuan untuk memperoleh bahan pertimbangan yang objektif dalam pembinaan karir ASN yang dibuat oleh pejabat penilai dan ditanda tangani oleh ASN yang dinilai serta atasan pejabat penilai.

Adapun unsur-unsur yang dinilai adalah,

- 1) Kesetiaan,
- 2) Prestasi kerja,
- 3) Tanggung jawab,

- 4) Ketaatan,
- 5) Kejujuran,
- 6) Kerja sama,
- 7) Prakarsa, dan
- 8) Kepemimpinan, dan

DP3 dibuat bagi ASN ataupun CASN. Dibuat secara rahasia, yang boleh mengetahui hanyalah pejabat penilai, ASN yang bersangkutan, dan atasan pejabat penilai. Bagi CASN baru dibuat setelah 6 (enam) bulan melaksan tugas, apabila belum cukup, akan dibuat pada tahun berikutnya.

f. Daftar Urut Kepangkatan

Daftar urut kepangkatan disingkat DUK, menurut Sudiman, (1998: 34) DUK adalah salah satu bahan objektif dalam melaksanakan pembinaan karier ASN. DUK dibuat 1 (satu) tahun sekali pada bulan Desember setiap tahun. Ukuran yang digunakan adalah pangkat, jabatan, masa kerja, latihan, jabatan, ASN ataupun CASN pendidikan, dan usia.

Apabila ada lowongan ASN yang menduduki DUK yang lebih tinggi wajib dipertimbangkan leih dahulu. Apabila ASN yang bersangkutan tidak dapat diangkat untuk mengisi lowongan tersebut, maka hal tersebut harus diberitahukan kepada ASN yang bersangkutan

g. Cuti Aparatur Sipil Negara

Karno, (1981: 51) dan Sudiman (1998: 34-35) juga Suradji, (2009: 8-12) mengartikan cuti adalah “keadaan seorang pegawai negeri tidak masuk bekerja yang diizinkan secara resmi dalam jangka waktu tertentu” dan dikeluarkan/diberikan oleh pejabat yang berwenang seperti manajer Lembaga Tertinggi/Negara. Menteri, Jaksa Agung, Kepala Lembaga Pemerintahan Non Departemen, Manajer, Skretariat Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara dan pejabat lain yang ditentukan oleh Presiden. Adapun tujuan cuti, yaitu “untuk menjamin kesegaran jasmani dan rohani serta untuk kepentingan Aparatur Sipil Negara yang bersangkutan”, Sudiman, (1998: 34) mengemukakan Cuti adalah hak Aparatur Sipil Negara, terdiri dari: cuti tahunan, cuti besar, Cuti sakit, cuti bersalin, cuti

karena alasan penting, dan cuti diluar tanggungan negara. Untuk jelasnya setiap cuti, dapat dilihat pada uraian subbab C. 1

#### h. Disiplin Aparatur Sipil Negara

Salah satu faktor keberhasilan suatu organisasi, jika para pelaksananya berperilaku disiplin. Menurut San Tru dalam Supriyadi, (2009: 74) bahwa segala macam kebijaksanaan itu tidak mempunyai arti kalau tidak didukung oleh disiplin oleh para pelaksananya. Disiplin dimulai dari diri pribadi antara lain harus jujur pada diriya sediri, tidak boleh meunda-nunda tugas dan kewajibanya atau memberikan yang terbaik bagi organisasinya. Karena organisasi itu adalah masalah orang, maka harus dipelajari secara sungguh-sungguh agar dalam penempatan orang itu sesuai dengan bakat dan keterampilan yang dimiliki sehigga dimungkinkan disiplin orgaisasi dapat ditegakkan dalam upaya mencapai tujuan.

Selanjutnya, Peraturan Disiplin ASN adalah peraturan yang mengatur tentang kewajiban, larangan, dan sanksi/hukuman apabila kewajiban tidak ditaati, dan larangan dilanggar oleh ASN. Tujuan hukuman disiplin adalah untuk memperbaiki dan mendidik ASN yang melakukan pelanggaran disiplin. Pelanggaran disiplin yaitu setiap ucapan, tulisan atau perbuatan yang melanggar kewajiban dan larangan ASN.

Adapun ketentuan tentang disiplin ASN diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010. Dalam peraturan pemerintah tersebut antara lain diatur hal-hal sebagai berikut:

- 1) Kewajiban,
- 2) Larangan,
- 3) Sanksi,
- 4) Tata cara pemeriksaan,
- 5) Tata cara penjatuhan dan penyampaian hukuman disiplin, dan
- 6) Tata cara pengajuan keberatan terhadap hukuman disiplin yang dijatuhkan.

Pejabat yang berwenang menghukum:

- 1) Presiden

- 2) Menteri yang memimpin Departemen dan nJaksa Agung
- 3) Menejer kesekretariatan, Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara dan manajer Lembaga Non-Departemen
- 4) Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Provinsi
- 5) Kepala Perwakilan Republik Indonesia di luar negeri

Uraian selanjutnya akan dibahas pada subbab C. 2

i. Perawatan, Tunjangan Cacat, dan Uang Duka

Setiap ASN yang ditimpa oleh suatu kecelakaan dalam dan karena menjalankan tugas kewajibannya (dinas) berhak memperoleh perawatan. Setiap ASN yang menderita cacat jasmani atau cacat rohani dalam dan karena menjalankan tugas kewajibannya yang mengakibatkan tidak dapat bekerja lagi dalam jabatan apapun, berhak memperoleh tunjangan disamping pensiun yang berhak diterimanya.

Kecelakaan karena dinas adalah kecelakaan yang terjadi:

- 1) Dalam dan karena menjalankan tugas kewajibannya
- 2) Dalam keadaan lain yang ada hubungannya dengan dinas
- 3) Karena perbuatan anasir yang tidak bertanggungjawab ataupun sebagai akibat tindakan terhadap anasir itu

ASN yang tewas istri/suaminya berhak memperoleh Uang Duka Tewas sebesar 6 (enam) kali penghasilan bersih sebulan, serendah-rendahnya Rp 500.000,- Biaya pemakaman ASN yang tewas ditanggung oleh Nagara.

j. Pendidikan dan Pelatihan

Pendidikan dan pelatihan disingkat dengan Diklat. Suraji, (2009: 70) mengartikan Diklat adalah upaya yang dilakukan bagi ASN untuk meningkatkan kepribadian, pengetahuan dan kemampuannya sesuai dengan tuntutan persyaratan jabatan dan pekerjaannya sebagai ASN.

Adapun yang menjadi tujuan umum diklat, sebagaimana ditetapkan dalam UU No. 5 Tahun 2014 adalah:

- 1) Meningkatkan pengabdian, mutu, keahlian, dan keterampilan;
- 2) Menciptakan adanya pola pikir yang sama;

- 3) Menciptakan dan mengembangkan metode kerja yang lebih baik;
- 4) Membina karir Pegawai Negeri.

Jenis dan jenjang Diklat, yaitu:

- 1) Diklat prajabatan, adalah merupakan syarat pengangkatan CASN menjadi ASN, terdiri atas:
  - Diklat prajabatan golongan I untuk ASN golongan I
  - Diklat prajabatan golongan II untuk ASN golongan II
  - Diklat prajabatan golongan III untuk ASN golongan III
- 2) Jenjang Diklat dalam jabatan, ada 3 (tiga) jenis, yaitu”
  - Diklat kepemimpinan (Diklatpim)
  - Diklat fungsional, dan
  - Diklat Teknis.

#### k. Pemberhentian dan Pensiun

Pemberhentian adalah pemberhentian sebagai Aparatur Sipil Negara dan pemberhentian dari jabatan negara. Pemberhentian sebagai Aparatur Sipil Negara yaitu pemberhentian yang menyebabkan yang bersangkutan tidak berkedudukan lagi sebagai Aparatur Sipil Negara. Pemberhentian dari jabatan negeri yaitu pemberhentian yang menyebabkan yang bersangkutan tidak lagi pada suatu satuan organisasi negara, tetapi masih berkedudukan sebagai Aparatur Sipil Negara. Macam dan sifat pemberhentian Aparatur Sipil Negara, yaitu:

- 1) Pemberhentian dengan hormat,
- 2) Pemberhentian tidak dengan hormat

Selanjutnya, pensiun adalah jaminan hari tua dan sebagai balas jasa terhadap Aparatur Sipil Negara yang telah bertahun-tahun mengabdikan diri kepada negara. Yang berhak pensiun antara lain adalah Aparatur Sipil Negara yang telah berusia 56 tahun dan mempunyai masa kerja pensiun minimal 20 tahun. Dasar pensiun adalah gaji pokok terakhir sebelum ASN diberhentikan dengan hormat dengan hak pensiun.

#### l. Izin Perkawinan dan perceraian Aparatur Sipil Negara

Perkawinan adalah ikatan lahir batin antar seorang pria dengan seorang wanita sebagai suami istri dengan tujuan membentuk keluarga bahagia dan kekal berdasarkan ketuhanan yang mahaesa.

Atas dasar hal tersebut, maka beristri lebih dari seorang dan perceraian sejauh mungkin harus dihindarkan dan hanya dapat dilakukan dalam hal-hal yang sangat terpaksa.

Aparatur Sipil Negara adalah unsur Aparatur Negara, Abdi Negara, dan Abdi Masyarakat yang harus menjadi tauladan yang baik bagi masyarakat dalam tingkah laku, tindakan, dan ketaatan kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

#### m. Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN);

Peradilan Tata Usaha Negara dengan akronim PERATUN atau disingkat PTUN yaitu jika terjadi sengketa dibidang kepegawaian dilakukan melalui peradilan tata usaha negara

Secara umum maksud PERATUM adalah:

- 1) Menciptakan aparatur emerintahan yang bersih dan berwibawa.
- 2) Sasaran hukum yang sangat penting dalam menjaga keselamatan dan keseimbangan antara kepentingan pribadi anggota masyarakat disatu pihak dengan kepentingan umum dilain pihak.

Untuk menyelesaikan sengketa antaa Badan atau pejabat Tata Usaha Negara dengan warga masyarakat diperlukan adanya Peradilan Tata Usaha Negara yang mampu menegakkan keadilan, kebenaran, ketertiban dan kepastian hukum sehingga dapat memberikan engayoman kepada masyarakat.

Peradilan Tata Usaha Negara, bertugas dan berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara tingkat pertama

Peradilan Tata Usaha Negara, bertugas dan berwenang memeriksa dan memutus sengketa Tata Usaha Negara di tingkat banding.



#### n. Tata Usaha Kepegawaian

Tata usaha kepegawaian adalah suatu rangkaian kegiatan yang berhubungan dengan penerimaan, pengumpulan, pencatatan, pengolahan, penyusunan, penyimpanan, dan pemeliharaan serta penyajian data kepegawaian dari masing-masing Aparatur Sipil Negara secara tertib dan teratur, sehingga mudah diketemukan dan dipergunakan apabila diperlukan.

Tata usaha kepegawaian yang tertib dan teratur harus mampu menajikan data kepegawaian yang tetap lengkap dapat dipercaya dan mutakhir.

Tata usaha kepegawaian berfungsi sebagai Bank Data kepegawaian secara bertahap data seluruh Aparatur Sipil Negara di Indonesia akan direkam di BAKN untuk selanjutnya diadakan peremajaan (up dating) data. Oleh sebab itu menjadi kewajiban setiap instansi untuk segera melaporkan kepada Kepala BAKN setiap ada mutasi kepegawaian dalam lingkungannya.

Dalam rangka usaha penertiban dan peningkatan tata usaha kepegawaian, maka telah ditetapkan:

- 1) Nomor Induk Aparatur Sipil Negara (NIP)
- 2) Kartu Aparatur Sipil Negara (KARPEG), dan
- 3) Kartu Isteri/Suami Aparatur Sipil Negara (KARIS?KARSU)

### C. CUTI DAN PERATURAN DISIPLIN ASN.

#### 1. Cuti

Pada uraian sebelumnya sudah diberi pengertian cuti, yaitu: "keadaan pegawai negeri tidak masuk kerja yang diizinkan secara resmi dalam jangka waktu tertentu". Cuti adalah salah satu hak yang bisa diminta oleh Aparatur Sipil Negara apabila telah memenuhi persyaratan

Adapun jenis dan persyaratan cuti, menurut UU. No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) pada pasal 8 yaitu:

Cuti tahunan, yaitu setiap ASN yang telah bekerja sekurang-kurangnya 1 (satu) tahun secara terus menerus berhak atas cuti tahunan. Lamanya cuti tahunan adalah 12 (dua belas) hari kerja. Setiap mengambil cuti tahunan tidak boleh kurang dari 3 (tiga) hari

kerja. Apabila cuti tersebut dijalankan ditempat Nyang sulit transportasi maka dapat ditambahkan menjadi paling lama 14 (empat belas) hari termasuk hari libur.

Cuti besar, yaitu: ASN yang telah bekerja sekurang-kurangnya selama 6 (enam) tahun berturut-turut, maka yang bersangkutan berhak mendapatkan cuti besar yang lamanya adalah 3 (tiga) bulan termasuk cuti tahunan. ASN yang menjalani cuti besar masih berhak menerima penghasilan penuh kecuali tunjangan jabatan apabila berhak atas tunjangan jabatan.

Cuti Sakit, yaitu: ASN yang sakit selama 1 (sat) atau 2 (dua) hari berhak atas cuti sakit dengan ketentuann yang bersangkutan harus memberitahukan kepada atasan yang bersangkutan.

Apabila lebih dari 2 (dua) hari sampai 14 (empat belas) hari berhak atas cuti dengan ketentuan yang bersangkutan harus mengajukan permintaan secara tertulis kepada pejabat yang berwenang dengan melampirkan surat keterangan dokter.

ASN yang menderita sakit lebih dari 14 (empat belas) hari kerja berhak atas cuti sakit dengan ketentuan ASN yang bersangkutan mengajukan permintaan secara tertulis kepada pejabat yang berwenang dengan melampirkan surat keterangan dokter yang ditunjuk oleh Menteri Kesehatan. Cuti sakit ini diberikan paling lama 1 (satu) tahun dan apabila belum sembuh, maka cuti sakit dapat ditambah selama 6 (enam) bulan, maka ASN yang bersangkutan harus diuji kesehatan oleh dokter yang ditunjuk oleh Menteri Kesehatan. Apabila dari hasil pengujian ini ternyata penyakitnya belum sembuh, maka ASN yang bersangkutan diberhentikan dengan hormat dari jabatannya dengan mendapat uang tunggu berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Cuti bersalin, yaitu: ASN wanita diberikan hak mendapatkan cuti bersalin untuk anak pertama dan kedua. Sedangkan untuk persalinan anak ketiga dan seterusnya diberikan cuti di luar tanggungan negara. Cuti bersalin diberikan selama 1 (sau) bulan sebelum dan 2 (dua) bulan sesudah persalinan.

Cuti karena alasan penting, yaitu: cuti yang dapat diberikan kepada:

- 1) Salah seorang anggota keluarga (ibu, bapak isteri/suami, anak, adik, kakak mertua atau menantu) mengalami sakit keras atau meninggal dunia dan menurut ketentuan hukum yang berlaku ASN yang bersangkutan harus mengurus hak-hak dari anggota keluarganya tersebut.
- 2) Melangsungkan perkawinan yang pertama
- 3) Alasan penting lainnya yang ditetapkan oleh Presiden.
- 4) Setiap Aparatur Sipil Negara berhak atas cuti karena alasan penting Lama cuti dengan alasan penting ditentukan oleh pejabat yang berwenang, yaitu paling lama 2 (dua) bulan

Cuti di luar Tanggungan Negara, yaitu: ASN yang telah bekerja sekurang-kurangnya 5 (lima) tahun secara terus menerus karena alasan pribadi yang penting dan mendesak dapat diberikan cuti di luar tanggungan negara selama 3 (tiga) tahun dan dapat diperpanjang paling lama 1 (satu) tahun apabila ada alasan-alasan yang penting untuk memperpanjang. Cuti di luar tanggungan negara bukan hak, oleh karena itu permintaan cuti di luar tanggungan negara dapat dikabulkan atau ditolak oleh pejabat yang berwenang demi kepentingan dinas. Apabila dikabulkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

## 2. Peraturan Disiplin ASN

Pada uraian sebelumnya dalam bab ini (Subbab A.5) sudah diberi pengertian Peraturan Disiplin ASN adalah peraturan yang mengatur tentang kewajiban, larangan, dan sanksi/hukuman apabila kewajiban tidak ditaati dan larangan dilanggar oleh ASN. Selanjutnya, uraian peraturan disiplin ASN ini, dengan pendekatan pada peraturan pemerintah, sebagai berikut:

Kewajiban Aparatur Sipil Negara sudah disebutkan terdahulu dalam bab ini (Subbab A.5) tentang Hak dan Kewajiban Pegawai Negeri. Namun berikut ini, sesuai Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil, yang akan dikemukakan adalah hal-hal sebagai berikut

Kewajiban yang harus diikuti oleh setiap PNS menurut Pasal 2 mengemukakan sebanyak 26 butir, yaitu:

- a. Setia dan taat sepenuhnya kepada Pancasila, Undang-undang Dasar 1945, negara, dan pemerintah.
- b. Mengutamakan kepentingan negara di atas kepentingan golongan atau diri sendiri sertamenghindarkan segala sesuatu yang dapat mendesak kepentingan negara oleh kepentingan golongan, diri sendiri/pihak lain. pembangunan di semua lini, baik pada level lokal, nasional, dan internasional.
- c. Menjunjung tinggi kehormatan dan martabat negara,, pemerintah, dan Pegawai Negeri Sipil.
- d. Mengangkat dan menaati sumpah/janji Aparatur Sipil Negara dan sumpah/janji jabatan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- e. Menyimpangrahasia negara dan atau rahasia jabatan dengan sebaik-baiknya.
- f. Memerhatikan dab melaksanakan segala ketentuan pemerintah, baik yang langsung menyangkut tuga kedinasannya maupun yang berlaku umum.
- g. Melaksanakan tugas kedinasan dengan sebaik-baiknya dan dengan penuh pengabdian, kesadaran, dan tanggung jawab.
- h. Bekerja dengan jujur, tertib, cermat, dan bersemangat untuk kepentingan negara.
- i. Memelihara dan meningkatkan keutuhan, kekompakkan, persatuan, dan kesatuan Korps Aparatur Sipil Negara.
- j. Segera melaporkan kepada atasannya apabila mengetahuia ada hal yang dapat membahayakan atau merugikan negara/pemerintah terutama dibidang keamanan keuangan dan materil.
- k. Menaati ketentuan jam kerja .
- l. Menciptakan dan memelihara suasana kerja yang baik.
- m. Menggunakan dan memelihara barang-barang milik negara dengan sebaik-baiknya.
- n. Memberikan pelayanan dengan sebaik-baiknya kepada masyarakat menurut bidang tugasnya masing-masing.

- o. Bertindak dan bersikap tegas, tetapi adil dan bijaksana terhadap bawahannya.
- p. Membimbing bawahannya dalam melaksanakan tugasnya.
- q. Menjadi dan memberikan contoh serta teladan yang baik terhadap bawahannya.
- r. Mendorong bawahannya untuk meningkatkan prestasi kerjanya.
- s. Memberikan kesempatan kepada bawahannya untuk mengembangkan kariernya.
- t. Menaati ketentuan peraturan perundang-undangan tentang perpajakan.
- u. Berpakaian rapi dan sopan serta bersikap dan bertingkah laku sopan santun terhadap masyarakat, sesama Aparatur Sipil Negara, dan terhadap atasan.
- v. Hormat menghormati antar sesama.
- w. Mejadi teladan sebagai warga negara yang baik dalam masyarakat.
- x. Menaati segala peraturan perundang-undangan dan perauran kedinasan yang berlaku.
- y. Menaati perintah kedinasan dari atasan yang berwenng.
- z. Memperhatikan dan menyelesaikan dengan sebaik-baiknya setiap laporan yang diterima mengenai pelanggaran disiplin .

Larangan bagi Pegawai Negeri Sipil, yaitu sesuatu yang tidak boleh dilanggar, dan apabila dilanggar dapat dikenakan hukuman disiplin. Berikut ini larangan Aparatur Sipil Negara sesuai dengan Pasal 3 yang mengemukakan sebanyak 18 butir, yaitu:

- a. Menyalahgunakan wewenangnya;
- b. Tanpa izin Pemerintah menjadi Pegawai atau bekerja untuk negara asing;
- c. Menyalah gunakan barang-barang, uang atau surat-surat berharga milik Negara;
- d. Memiliki, menjual, membeli, menggadaikan, menyewakan, atau meminjamkan barang-barang,

dokumen, atau surat-surat berharga milik Negara secara tidak sah;

- e. Melakukan kegiatan bersama dengan atasan, teman sejawat, bawahan, atau orang lain di dalam maupun di luar lingkungan kerjanya dengan ujuan untuk keuntungan pribadi, golongan, atau pihak lain, yang secara langsung atau tidak langsung merugikan negara,
- f. Melakukan tindakan yang bersifat negative dengan maksud membalas dendam terhadap bawahannya atau orang lain di dalam maupun di luar lingkungan kerjanya;
- g. Menerima hadiah atau sesuatu pemberian berupa apa saja dari siapapun juga yang diketahui atau patut dapat diduga bahwa pemberian itu bersangkutan atau mungkin bersangkutan dengan jabatan atau pekerjaan Pegawai Negeri Sipil yang bersangkutan;
- h. Memasuki tempat-tempat yang dapat mencemarkan kehormatan atau martabat Pegawai Negeri Sipil, kecuali untuk kepentingan jabatan;
- i. Bertindak sewenang-wenang terhadap bawahannya;
- j. Melakukan suatu tindakan atau sengaja tidak melaksanakan suatu tindakan yang dapat berakibat menghalangi atau mempersulit salah satu pihak yang dilayaninya sehingga mengakibatkan kerugian bagi pihak yang dilayaninya;
- k. Menghalangi berjalannya tugas kedinasan;
- l. Membocorkan dan atau memanfaatkan rahasia Negara yang diketahui karena kedudukan jabatan untuk kepentingan pribadi, golongan atau pihak lain;
- m. Bertindak selaku perantara bagi Sesutu pengusaha atau golongan untuk mendapatkan pekerjaan atau pesanan dari kantor instansi Pemerintah;
- n. Memiliki saham/modal dalam perusahaan yang kegiatan usahanya berada dalam ruang lingkup kekuasaannya;
- o. Memiliki saham sesuatu perusahaan yang kegiatan usahanya tidak berada dalam ruang lingkup kekuasaannya yang jumlah dan sifat pemilikan itu

- sedemikian rupa sehingga melalui pemilikan saham tersebut dapat langsung atau tidak langsung menentukan penyelenggaraan atau jalannya perusahaan;
- p. Melakukan kegiatan usaha dagang baik secara resmi, maupun sambilan, menjadi direksi, pemimpin atau komisaris perusahaan swasta bagi yang berpangkat pembina golongan ruang IV/a ke atas atau yang memangku jabatan eselon I;
  - q. Melakukan pungutan tidak sah dalam bentuk apapun juga dalam melaksanakan tugasnya untuk kepentingan pribadi, golongan atau pihak lain;
  - r. Aparatur Sipil Negara yang berpangkat Penata Tingkat I golongan ruang III/d ke bawah yang akan melakukan kegiatan seperti tersebut dalam butir p wajib mendapat izin tertulis dari pejabat yang berwenang.

Hukuman Disiplin adalah resiko berupa sanksi terhadap pelanggaran ketentuan pasal 2 dan pasal 3 Peraturan Pemerintah No. 53 Tahun 2010 adalah pelanggaran disiplin.

Adapun tingkat hukuman disiplin, yaitu: hukuman disiplin ringan, hukuman disiplin sedang, dan hukuman disiplin berat.

Yang termasuk jenis hukuman disiplin ringan, yaitu:

- a. Teguran lisan,
- b. Teguran tertulis, dan
- c. Pernyataan tidak puas.

Jenis hukuman disiplin sedang, yaitu:

- a. penundaan kenaikan gaji berkala untuk paling lama satu tahun;
- b. penurunan gaji sebesar satu kali kenaikan gaji berkala untuk paling lama satu tahun;
- c. penundaan kenaikan pangkat untuk paling lama satu tahun.

Jenis hukuman disiplin berat, ialah:

- a. penurunan pangkat pada pangkat yang setingkat lebih rendah untuk paling lama satu tahun;
- b. pembebasan dari jabatan;

- c. pemberhentian dengan hormat tidak atau permintaan sendiri sebagai Pegawai Negeri Sipil;
- d. pemberhentian tidak dengan hormat sebagai Aparatur Sipil Negara.

Hukuman disiplin yang berupa teguran lisan disampaikan secara lisan oleh pejabat yang mempunyai kewenangan.

#### D. KEPEGAWAIAN PEMERINTAH DAERAH

Pada uraian sebelumnya adalah uraian dengan pendekatan teori dan peraturan kepegawaian, berikut ini, Kepegawaian Pemerintah Daerah pada dasarnya adalah implementasi peraturan kepegawaian pada Pemerintah Daerah, Materi sajian kepegawaian pemerintah daerah disarikan dari Skripsi Sarjana Lengkap, Laporan kuliah praktek lapangan, dan SOP pemerintahan Daerah dengan materi sajian sebagai berikut:

##### 1. Proses Penerimaan, Pengangkatan, dan Penempatan Pegawai Daerah

Proses penerimaan, pengangkatan, dan penempatan pegawai daerah, pada dasarnya mengikuti Peraturan Kepegawaian. (Peraturan BKN\_RI No. 14 Tahun 2018 Tentang Petunjuk Teknis Pengadaan Aparatur Sipil Negara)

Supaya dapat diperoleh tenaga yang tepat penerimaan pegawai harus berdasarkan atas sistem kecakapan yang berorientasi pada analisis jabatan/pekerjaan. Artinya penerimaan pegawai hanya berdasarkan kemampuan dan potensi sicalon dalam rangka mengisi jabatan baik mengenai segi mental, pengetahuan, kemahiran maupun segi fisiknya..

Sehubungan dengan itu, maka prosedur penerimaan pegawai daerah dapat ditempuh sebagai berikut:

- a. Pelamaran,
- b. Seleksi (Ujian/penjaringan)
- c. Pengusulan dan penerbitan SK
- d. Pendidikan permulaan bila dianggap perlu
- e. Penempatan
- f. Orientasi.



Pengangkatan dan penempatan pegawai daerah pada hakikatnya adalah kelanjutan dari penerimaan sebagai pegawai. Oleh karena itu, berlaku juga prinsip yang tidak boleh menyimpang dari penerimaan pegawai

Masalah pengangkatan adalah masalah pejabat yang diberi wewenang mengangkat. Dalam hal ini, oleh kepala daerah kabupaten/kota hanya bersifat meneruskan pengusulannya kepada pejabat yang berwenang mengangkat, yaitu untuk Aparatur Sipil Negara pusat oleh Menteri Dalam Negeri dan Aparatur Sipil Negara daerah oleh Gubernur

Adapun tata cara pengangkatan dan penempatan menjadi Aparatur Sipil Negara pusat/daerah dapat ditempuh sebagai berikut:

Peserta seleksi yang dinyatakan lulus seleksi, diangkat dan ditetapkan

sebagai calon ASN oleh PPK setelah mendapat persetujuan teknis dan penetapan Nomor Induk Pegawai (NIP), dan ruang golongan dari Kepala BKN.

Selanjutnya, pengangkatan dan penempatan menjadi ASN, yaitu:

- a. Calon ASN yang diangkat menjadi ASN harus memenuhi persyaratan:
  - lulus pendidikan dan pelatihan; dan
  - sehat jasmani dan rohani.
- b. Calon ASN yang telah memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud, diangkat menjadi ASN oleh PPK ke dalam jabatan dan pangkat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan,
- c. Tanggal Keputusan Pengangkatan ASN merupakan tanggal mulai berlakunya pengangkatan ASN.
- d. Penetapan pengangkatan ASN terhitung mulai tanggal I sejak 1 (satu) tahun berlakunya penetapan pengangkatan sebagai calon ASN.
- e. Dalam hal tanggal 1 bulan bersangkutan jatuh pada hari libur maka pengangkatan ASN ditetapkan pada tanggal berikutnya yang jatuh pada hari kerja.
- f. Calon ASN yang tidak memenuhi ketentuan/persyaratan sebagaimana yang dimaksud, diberhentikan sebagai calon ASN.

Calon ASN diberhentikan apabila:

- mengundurkan diri atas permintaan sendiri;
- meninggalkan dunia;
- terbukti melakukan pelanggaran disiplin tingkat sedang atau berat;
- memberikan keterangan atau bukti yang tidak benar pada waktu melamar;
- dihukum penjara atau kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum yang tetap;
- menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik; atau tidak bersedia mengucapkan sumpah/janji pada saat diangkat menjadi ASN.

## 2. Penugasan dalam Jabatan Daerah

Semua pegawai dilingkungan daerah dengan tidak memandang apakah jabatannya dibidang Aparatur Sipil Negara pusat maupun Aparatur Sipil Negara daerah terikat pada jam kerja yaitu seperti yang diatur dalam Keputusan Presiden Republik Nomor 68 Tahun 1995 Tentang Hari Kerja Di Lingkungan Lembaga Pemerintah, dinyatakan bahwa dalam keadaan biasa setiap Aparatur Sipil Negara mempunyai kewajiban bekerja 38 jam tiap minggunya, maka dalam hal ini dapat diatur 6 (enam) atau 5 (lima) hari kerja perminggu asal jam kerja kewajiban perminggu tetap terpenuhi. Enam hari kerja yaitu mulai jam 7.30 masuk jam kerja dan keluar jam 14.00 untuk hari senin, selasa, rabu, dan kamis. Untuk hari Jumat pada jam 11.00 dan hari sabtu jam 12.00. Lima hari kerja yaitu mulai jam 7.30

## 3. Penilaian Pegawai Daerah

Penilaian pegawai adalah suatu usaha menilai pelaksanaan pekerjaan pegawai. Penilaian pelaksanaan pekerjaan pegawai, biasanya diadakan dengan tujuan:

- a. Memajukan tugas-tugas pekerjaan yang ada;
- b. Memberikan bantuan kepada atasan, agar pekerjaan dilaksanakan secara efektif,

- c. Untuk menjamin keadilan dalam hubungan kerja dan hubungan kemanusiaan bagi orang-orang yang bekerja sama.
- d. Beberapa prinsip/patokan penilaian pelaksanaan pekerjaan pegawai yang sekarang umumnya diikuti adalah:
- e. Penilaian dilakukan secara objektif. Hal ini berarti penilaian harus dilaksanakan berdasar pedoman-pedoman dan ukuran-ukuran yang telah ditetapkan lebih dahulu. Dengan demikian, unsur-unsur apa dari pekerjaan yang akan dinilai, sudah harus ditetapkan lebih dahulu untuk golongan-golongan pekerjaan tertentu.
- f. Penilaian dapat diterima baik oleh yang dinilai maupun yang menilai. Hal ini berarti bahwa penilaiannya dilaksanakan benar-benar secara wajar, dan lepas dari unsur pribadi. Sebab jika penilaian itu tidak wajar dan merugikan pegawai yang bersangkutan pasti pegawai yang dinilai tidak akan menerima. Dengan demikian, keduanya akan membatasi diri dari pedoman-pedoman yang telah ada.
- g. Pedoman dilakukan oleh dua orang atau lebih. Dalam hal ini, penilai pertama adalah pengawasnya langsung. Sedangkan penilai satunya lagi adalah atasan penilai. Dengan demikian, diharapkan bahwa penilaian akan benar-benar objektif dan teliti.
- h. Penilaian dilaksanakan minimal setahun sekali. Untuk lebih tertib, dan telitinya hasil penilaian (konduite) tahunan itu, penilaian dapat dilaksanakan tiap kuartal sekali untuk masing-masing unit.

Unsur-unsur yang dinilai untuk semua pegawai pada umumnya, sudah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2019 tentang Penilaian Kinerja Pegawai Negeri Sipil (PNS) atau sekarang dikenal dengan ASN, disebutkan bahwa unsur-unsur yang dinilai adalah kemampuan kerja, kerajinan kerja, kepatuhan kerja, hubungan kerja sama, prakarsa, kepemimpinan, untuk pegawai

yang memiliki jabatan pemimpin dan ujian dinas untuk pengangkatan dalam pangkat-pangkat tertentu.

#### 4. Sistem Penggajian/Pemberian Dana Bantuan Kesejahteraan Pegawai Daerah

Sesuai dengan sistem penggajian pns PP no 15 tahun 2019, maka sistim pegajian yang dipakai adalah Sistem Penggajian Skala Gabungan, yang merupakan perpaduan antara sistem skala tunggal dan sistem skala ganda Sistem Penggajian Skala Tunggal adalah system penggajian yang memberikan gaji yang sama kepada pegawai yang berpangkat sama dengan tidak atau kurang memperhatikan sifat pekerjaan yang dilakukan dan beratnya tanggung jawab pekerjaannya. Sistem Penggajian Skala Ganda adalah sistem penggajian yang menentukan besarnya gaji bukan saja didasarkan pada pangkat, tetapi juga didasarkan pada sifat pekerjaan yang dilakukan, prestasi kerja yang dicapai dan beratnya tanggung jawab pekerjaannya.

Selain itu, setiap Aparatur Sipil Negara pusat/daerah diberi hak memperoleh kenaikan gaji berkala dan kenaikan gaji tertentu, juga dana bantuan kesejahteraan. Kenaian gaji berkala dan gaji tertentu sesuai ketentuan peraturan kepegawaian. Dana bantuan kesejahteraan bagi pegawai yang mengalami peristiwa kawin pertama, kematian keluarga, dan tertimpa bencana alam.

#### 5. Pemberhentian dan Pemensiunan Pegawai Daerah

Pemberhentian Pegawai Negeri. Maksud dari pengangkatan seorang pegawai memangku suatu jabatan adalah mutlak dapat melaksanakan pekerjaan secara baik, efektif dan efisien. Pada prinsipnya penggunaan tenaga kerja tersebut dimaksudkan untuk jangka waktu. Selama yang bersangkutan dapat bekerja secara memuaskan, akan tetapi dalam praktik hubungan kerja itu dapat terputus sebelum tiba waktunya. Pemutusan kerja antara pegawai

dengan pemerintah daerah itulah yang disebut dengan pemberhentian. Jadi pengangkatan adalah permulaan dari suatu masa kerja/jabatan, sedang pemberhentian adalah pengakhiran Kerja/Jabatan.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2003 Tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, Dan Pemberhentian Pegawai Negeri Sipil, dijelaskan sebab-sebab pemberhentian itu dapat diklasifikasikan sebagai berikut

- a. Atas permintaan sendiri,
- b. Karena mencapai batas usia pensiun,
- c. Karena adanya penyederhanaan organisasi,
- d. Karena melakukan pelanggaran atau tindak pidana atau penyelewengan
- e. Karena tidak cakap jasmani dan rohani,
- f. Karena meninggalkan tugas,
- g. Karena meninggal dunia atau hilang, dan
- h. Karena sebab-sebab lain.

Macam atau sifat pemberhentian pegawai negeri ada 2 (dua) jenis, yaitu: pemberhentian dengan hormat dan pemberhentian tidak dengan hormat.

Pemensiunan pegawai negeri, suatu proses alamiah yang merupakan kenyataan hidup yang tidak mungkin dihindari. Oleh karena itu, setiap pegawai pada suatu saat, mau tidak mau, harus meninggalkan "panggung pengabdian" karena mencapai usia pensiun dengan hak pensiun. Pensiun adalah jaminan hari tua dan sebagai balas jasa terhadap Pegawai Negeri yang telah bertahun-tahun mengabdikan dirinya kepada negara.

Adapun yang berhak pensiun sesuai PP No. 9 tahun 2003 adalah:

- a. Pegawai Negeri yang telah berusia 56 tahun dan mempunyai masa kerja pensiun minimal 20 tahun,
- b. Oleh Tim Penguji Kesehatan Pegawai Negeri dinyatakan tidak dapat bekerja lagi dalam jabatan apapun. karena keadaan jasmani/rohani yang disebabkan oleh dan karena ia menjalankan tugas kewajibannya.

- c. Mempunyai masa kerja minimum 4 tahun dan oleh Tim Penguji kesehatan Pegawai Negeri dinyatakan tidak dapat bekerja lagi dalam jabatan apapun.
- d. Diberhentikan dengan hormat sebagai Pegawai Negeri atau dari jabatan negeri apabila telah berusia 50 tahun dan mempunyai masa kerja pensiun minimal 10 tahun
- e. Mencapai batas usia pensiun menurut peraturan perundang-undangan.

Mengenai dasar pensiun adalah gaji pokok terakhir sebelum diberhentikan secara hormat dengan hak pensiun. Besarnya pensiun, yaitu: Pegawai Negeri ialah 75 % dari dasar pensiun dan minimal 40 % dari dasar pensiun. Pensiun Janda/Duda Pegawai Negeri adalah 36 % dari dasar pensiun. Pensiun Janda/Duda Pegawai Negeri yang tewas adalah 72 % dari dasar pensiun. Dalam hal Pegawai Negeri mengalami keuzuran jasmani/rohani dalam dan karena menjalankan kewajiban jabatan, maka besar pensiun yang diterima 75 % dari dasar pensiun

Selain itu, pensiun pegawai sebulan tidak boleh kurang dari gaji pokok terendah menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Masa kerja yang dihitung untuk menentukan hak dan jumlah pensiun adalah seluruh masa selama yang bersangkutan bekerja sebagai Pegawai Negeri, termasuk masa kerja lainnya PP No. 9 tahun 2003.

Sesuai dengan pasal 19 ayat (b) PP No. 9 tahun 2003 dinyatakan, bahwa setiap ASN wajib mendaftarkan istri (istri-istri), suami/anak (anak-anak) sebagai yang berhak menerima pensiun janda/duda. Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 9 tahun 2003 Kepala BAKN atas nama pejabat yang berwenang memberhentikan dengan hormat Aparatur Sipil Negara yang berpangkat pembinaan golongan ruang IV/a ke bawah yang mencapai batas usia pensiun dengan hak pensiun serta kenaikan pangkat pengabdian dan kenaikan gaji berkala. Kewenangan kepala BAKN tersebut meliputi pula pemberian pensiun Janda/Duda dalam hal Pensiunan Aparatur Sipil Negara meninggal dunia.

# PEFIGELOLAafi KEUAFI GAFI PEMERIFITAH DAERAH

*Pengelolaan keuangan pemerintah daerah, dibahas tentang konsep dan teori pengelolaan keuangan, prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah, anggaran keuangan daerah, sumber pendapatan dan belanja daerah, pemeriksaan, dan pertanggungjawaban keuangan daerah*

## PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH

engelola/mengurus segi-segi pembiayaan sampai pada pertanggungjawaban keuangan pemerintah daerah

**A.** sesuatu hal yang sangat penting. Tegak rubuhnya sesuatu negara tidak hanya disebabkan karena suatu perang atau mala petaka akan tetapi tergantung pula pada administrasi yang dimiliki di samping itu pula masalah keuangan juga sangat penting, makin baik keuangan dari suatu negara maka semakin stabil pula kedudukan pemerintah dalam negara itu, sebaliknya kalau keuangan negara kacau maka pemerintah akan menghadapi berbagai kesulitan dan rintangan dalam menyelenggarakan segala kewajiban yang diberikan kepadanya. Dengan begitu pentingnya keuangan bagi suatu negara, sehingga hal keuangan di Indonesia dituangkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasal 23 terdiri dari 5 (lima) ayat, yaitu:

- (1) Anggaran pendapatan dan belanja ditetapkan tiap-tiap tahun dengan undang-undang. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat

tidak menyetujui anggaran yang diusulkan pemerintah, maka pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu.

- (2) Segala pajak untuk kepentingan negara berdasarkan undang-undang
- (3) Macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang
- (4) Hal keuangan negara selanjutnya diatur dengan undang-undang
- (5) Untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil pemeriksaan itu diberitahukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Keuangan merupakan urat nadi untuk melancarkan pelaksanaan administrasi pada negara/daerah tersebut, tanpa keuangan yang cukup untuk membiayai segala aktivitas negara/daerah, maka jelas tidak akan tercapai tujuannya sesuai yang direncanakan semula karena keuangan merupakan motor penggerak dalam setiap usaha dan kegiatan pemerintah, maka untuk itu pemerintah harus dapat menentukan dengan jelas pembiayaan-pembiayaan yang diperlukan untuk kepentingan melayani kepentingan umum dengan sebaik-baiknya dan penerimaan-penerimaan yang digunakan untuk menutupi pengeluaran-pengeluaran tadi, hal ini biasanya ditetapkan dalam suatu anggaran pendapatan belanja daerah (APBD) yang berlaku untuk satu tahun anggaran (dari tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember). Seperti dinyatakan pada Undang-Undang Dasar 1945, di atas, yaitu:

“Anggaran pendapatan dan belanja ditetapkan tiap-tiap tahun dengan undang-undang. Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui anggaran yang diusulkan pemerintah, maka pemerintah menjalankan anggaran tahun yang lalu”

Persoalan pokok dalam kegiatan mengelola keuangan, ada tiga faktor penting, yaitu: (1) penyusunan anggaran (budgeting) (2)



pembukuan (accounting), dan (3) pemeriksaan keuangan (auditing).

### 1. Penyusunan Anggaran

Istilah anggaran dalam bahasa Inggris disebut dengan “budget”, penganggaran dengan “budgeting”. Munandar (1986) dalam Umam, (2012: 315) mengartikan anggaran (budget) adalah suatu rencana yang disusun secara sistematis, meliputi seluruh kegiatan organisasi, dinyatakan dalam unit (kesatuan) moneter dan berlaku untuk jangka waktu (periode) tertentu yang akan datang

Dari The International City managers Association, dikutip oleh Soesilowidagdo dalam Westra, (1980: U.12) anggaran diberi batasan sebagai suatu rencana yang luas yang dinyatakan angka-angka uang dalam mana suatu rencana kerja akan dilaksanakan/dicapai untuk/pada jangka waktu tertentu. Anggaran meliputi (1) jasa-jasa, aktivitas-aktivitas, proyek-proyek yang merupakan isi dari rencana kerja.(2) jumlah kebutuhan belanja, dan (3) sumber-sumber yang dapat digunakan untuk menutup pengeluaran-pengeluaran tersebut.

Dari rumusan pengertian anggaran tersebut, dapat dinyatakan bahwa anggaran itu adalah rencana, yaitu rencana keuangan. Sehubungan dengan itu, maka isi anggaran mencakup seluruh kegiatan organisasi sehingga fungsi anggaran benar-benar dapat berjalan. Anggaran yang menyeluruh ini dinamakan anggaran yang komprehensif (comprehensive budget) Lagi pula, penganggaran sebagai rencana juga mengandung aktivitas-aktivitas yang sama dengan perencanaan, yaitumelakukan penelitian, membuat ramalan, dan membuat rencana.

Setiap rencana mengenal unsur waktu, demikian pula anggaran. Banyak faktor yang dapat menentukan jangka waktu anggaran. Misalnya siklus pendapatan, siklus produksi, dan lainnya. Bagi anggaran negara termasuk daerah umumnya adalah satu tahun dan jangka waktu ini didasarkan pada siklus pendapatan Negara/Daerah terutama pajak. Tetapi walaupun sama-sama satu tahun antara negara yang satu dengan negara yang lainnya tidaklah

sama tanggal mulai dan akhirnya. Misalnya Indonesia tanggal 1 Januari s/d 31 Desember. Pernah 1 April s.d..31Maret Tahun berikutnya. . Amerika 1 Juli s/d 30 Juni. Tahun berikutnya

Dengan demikian anggaran itu merupakan proses yang kontinue dan berulang kembali merupakan suatu siklus. Siklus anggaran datang merupakan suatu proses yang tersusun dari beberapa pase, yaitu:

Pase I : Penyusunan usul anggaran

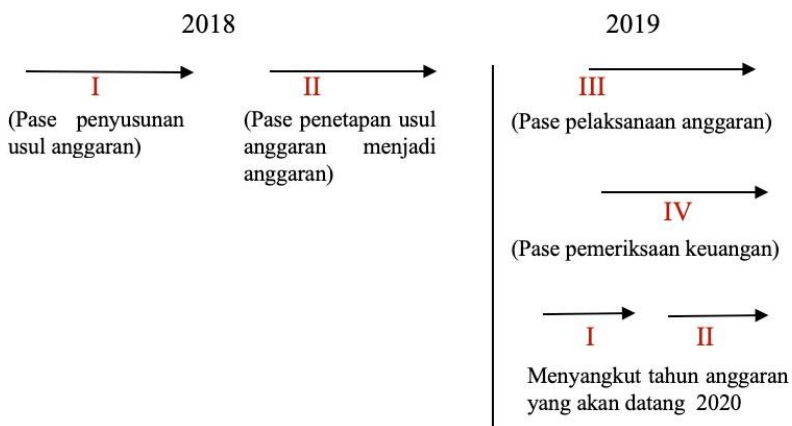
Pase II : Penetapan usul anggaran menjadi anggaran

Pase III : Pelaksanaan anggaran

Karena eratnya proses pemeriksaan keuangan dengan proses anggaran, maka proses pemeriksaan keuangan tersebut dapat menjadi pase ke-IV dari siklus anggaran

Tiap-tiap tahun akan berlangsung 4 pase dari siklus anggaran tersebut Pase ke-III dan pase ke-IV menyangkut tahun anggaran yang sedang berjalan misalnya tahun 2019 dan pase ke-I dan pase ke-II menyangkut tahun anggaran yang akan datang (misalnya tahun 2020. Garis pertikal menunjukkan tanggal dimulai dan berakhirnya tahun anggaran.

Siklus anggaran selengkapnya digambarkan seperti Gambar 8.1



Gambar 8.1 Siklus Anggaran

Selain itu, Umam, (2012: 318) mengemukakan proses kegiatan yang tercakup dalam penganggaran, yaitu:

- a. Pengumpulan data dan informasi yang diperlukan untuk menyusun anggaran
- b. Pengetahuan dan analisis data dan informasi tersebut untuk mengadakan taksiran-taksiran penyusunan anggaran
- c. Penyusunan anggaran dan penyajian secara teratur dan sistematis
- d. Pengordinasian pelaksanaan anggaran
- e. Pengolahan dan analisis data tersebut untuk mengadakan interpretasi dan memperoleh simpulan dalam rangka mengadakan penilaian (evaluasi) terhadap kerja yang telah dilaksanakan serta menyusun kebijakan-kebijakan sebagai tindak lanjut dari kesimpulan-kesimpulan tersebut.

Selanjutnya, ada dua faktor yang memengaruhi penyusunan anggaran, yaitu: faktor intern dan faktor ekstern.

Faktor intern meliputi data, informasi, dan pengalaman yang terdapat di dalam organisasi sendiri, berupa kegiatan tahun lalu, dan kebijakan yang berkaitan dengan organisasi

Faktor ekstern meliputi data, informasi, dan pengalaman yang terdapat di luar organisasi tetapi berpengaruh terhadap kehidupan organisasi, berupa keadaan persaingan, tingkat pertumbuhan penduduk, tingkat penghasilan masyarakat, pendidikan masyarakat, perekonomian nasional, dan berbagai kebijakan pemerintah.

## 2. Pembukuan (accounting)

Pembukuan dalam bahasa Inggris disebut dengan accounting yang berarti pencatatan semua kejadian/transaksi keuangan yang terjadi dalam suatu organisasi. Soesilowidagdo dalam Westra, (1980: U.50) bahwa pembukuan atau accounting itu "berupa perbuatan mencatat semua transaksi keuangan yang dilakukan oleh suatu organisasi. Catatan-catatan itu, kemudian digolong-golongkan menurut jenis-jenis transaksinya, kemudian

dibuatlah ringkasannya untuk mengetahui jumlahnya. Dan akhirnya dari ringkasan-ringkasan itu ditafsirkan bagaimanakah situasi perusahaan atau usaha dari sudut angka uang tersebut”

Beberapa istilah yang berkaitan dengan pembukuan (accounting)

Akun : Buku, kumpulan catatan transaksi keuangan  
Akuntan : Gelar akademik bagi lulusan akuntansi; Ahli dibidang akuntansi

Akuntansi : Disiplin ilmu (Teori dan praktik) yang berhubungan dengan akun/akuntan;

Akunting : Pembukuan:

Pembukuan dalam mengelola keuangan dan anggaran merupakan sumber bahan, angka-angka baik untuk kepentingan perhitungan anggaran, dari tahun anggaran tertentu, juga untuk menyusun anggaran tahun yang akan datang. Juga memberikan gambaran yang jelas dan aktual tentang keadaan keuangan sehingga terbuka kesempatan untuk mengambil tindakan-tindakan yang tepat sebagaimana mestinya bilamana terjadi hal-hal yang tidak diharapkan.

Sehubungan dengan itu, Soesilowidagdo dalam Westra, (1980: U.51) mengemukakan kegunaan pembukuan dalam bidang pemeriksaan keuangan, ialah:

- a. sebagai alat untuk mencegah penyalahgunaan uang, menyimpang yang telah ditentukan dalam anggaran;
- b. dapatlah dicegah adanya pemborosan dan ketidak efisienan dalam pembiayaan;
- c. sebagai alat untuk mencegah ketekoran anggaran yang menjadi penyebab kurangnya keuntungan
- d. sebagai alat untuk melakukan repressive verifcaie. Catatan-catatan dalam pembukuan itu juga menjadi bukti bahwa Bada eksekutif telah melaksanakan rencana kerja yang telah ditetapkan dalam anggaran.

Selanjutnya, dikemukakan pihak-pihak yang berkepentingan dengan pembukuan, yaitu:

- a. Manajer organisasi pemerintahan/non pemntahan

- b. Pemilik perusahaan yang tidak memimpin langsung perusahaan
- c. Pegawai-pegawai, dan buruh-buruh,
- d. Kreditor-kreditor,
- e. Investor-investor,
- f. Pemerintah,
- g. Warga negara, dan
- h. Anggota koperasi.

### 3. Pemeriksaan keuangan (auditing).

Pemeriksaan keuangan dilakukan setelah anggaran selesai dan dinyatakan dilaksanakan, maka proses pemeriksaan (kontrol) akan dimulai.

Pemeriksaan keuangan, dalam bahasa Inggris disebut dengan auditing yang berarti “meneliti hasil-hasil dari rencana kerja yang telah dijalankan, disamping itu juga menjamin bahwa semua tindakan selalu dilakukan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan atau dengan perkataan lain sesuai dengan perintah-perintah yang diberikan dan prinsip-prinsip yang ditetapkan. Dan apabila tidak terdapat persesuaian antara rencana dan pelaksanaannya diadakan penyempurnaan..

Pemeriksaan adalah suatu kegiatan pengawasan untuk mengetahui tingkat kepastian tindakan pelaksanaan secara rasional, efisien, dan efektif sesuai dengan ketentuan. Dan pemeriksaan baru bermakna apabila diikuti dengan langkah-langkah tindak lanjut yang nyata dan tepat, artinya dengan memperoleh tindakan perbaikan.

Jadi, hakikat pemeriksaan disini tidak mencari kesalahan lalu menghukum, tetapi menemukan penyimpangan untuk dilakukan tindakan perbaikan.

Dalam lingkungan Aparatur Pemerintah sesuai dengan PP 12 Tahun 2019 Pasal 216-217 pengawasan bertujuan mendukung kelancaran dan ketepatan pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan. Adapun sasarannya adalah:

- a. Agar pelaksanaan tugas umum pemerintahan dilakukan secara tertib berdasarkan peraturan perundangan yang

- berlaku serta berdasarkan sendi-sendi kewajaran penyelenggaraan pemeritahan agar tercapai daya guna, hasil guna, dan tepat guna yang sebaik-baiknya.
- b. Agar pelaksanaan pembangunan dilakukan sesuai dengan rencana dan program Pemerintah serta peraturan perundangan yang berlaku sehingga tercapai sasaran yang ditetapkan.
  - c. Agar hasil-hasil pembangunan dapat dinilai seberapa jauh telah tercapai untuk memberi umpan balik berupa pendapat, kesimpulan, dan saran terhadap kebijaksanaan perencanaan, pembiiaan, dan pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan.
  - d. Agar sejauh mungki mencegah terjadinya pemborosan, kebocoran, dan penyimpangan dalam penggunaan wewenang, tenaga, uang, dan perlengkapan milik negara sehingga dapat terbina aparatur yang tertib, bersih, berwibawa, berhasil guna dan berdaya guna.

Pemeriksaan keuangan sering dibedakan berdasar waktu pelaksanaannya, yaitu: pemeriksaan keuangan sebelumnya disebut pre-audit dan pemeriksaan keuangan sesudahnya disebut post-audit. Juga, pemeriksaan dilakukan selama pekerjaan berlangsung yang biasa disebut dengan monitoring.

Pemeriksaan keuangan sebelumnya ialah pemeriksaan keuangan yang dilakukan sebelum uang itu digunakan membayar tagihan dengan maksud mengarahkan supaya penggunaan uang itu sesuai dengan ketentuan anggaran Sistem penjabatan, pembukuan dan lain-lainnya dapat digunakan sebagai sarana melakukan pre-audit.

Pemeriksaan keuangan sesudahnya ialah pemeriksaan keuangan yang dilakukan sesudah itu digunakan membayar tagihan dan dibukukan dengan maksud menilai apakah uang itu telah digunakan sesuai dengan ketentuan anggaran. Pembukuan, laporan-laporan merupakan sarana pemeriksaan keuangan sesudahnya. Disamping pemeriksaan setempat sering dikenal adanya Pemeriksaan keuangan selama pekerjaan sedang berlangsung dilakukan dengan tujuan membandingkan antara hasil

yang nyata-nyata dicapai dengan yang seharusnya telah dan yang harus dicapai dalam waktu selanjutnya. Dengan pengawasan ini dapat sedini mungkin penyimpangan, kesalahan, dan kegagalan teratasi.

Selain itu, pemeriksaan keuangan sebagai kegiatan pengawasan dapat dibedakan berdasarkan cara pelaksanaannya, yaitu: pemeriksaan langsung dan tidak langsung. Pemeriksaan langsung, yaitu pemeriksaan langsung ditempat kegiatan berlangsung yaitu dengan melakukan inspeksi, atau cek langsung ditempat yang menjadi sasaran, sedangkan pemeriksaan tidak langsung, yaitu pemeriksaan yang dilakukan melalui suatu laporan

Perbedaan lainnya, berdasarkan pada subjek yang melakukan pemeriksaan/pengawasan, yaitu: pengawasan melekat (waskat), pengawasan fungsional (wasnal), pengawasan legislatif (wasleg), dan pengawasan masyarakat (wasmas)

Pengawasan melekat (waskat) yaitu pengawasan yang dilakukan oleh setiap manajer/atasan terhadap bawahan dan satuan kerja yang dibawahinya.

Pengawasan fungsional (wasnal) yaitu pengawasan yang dilakukan oleh aparat yang tujuan pokoknya melakukan pengawasan seperti BPK, Dirjen Pengawas Keuangan Negara, dan Inspektorat,.

Pengawasan legislatif (wasleg) yaitu pengawasan yang dilakukan oleh badan legislatif (DPR/DPRD) karena tugasnya; Pengawasan ini disebut juga dengan pengawasan politik (waspol).

Pengawasan masyarakat (wasmas) yaitu pengawasan yang dilakukan oleh masyarakat, seperti yang termuat dalam media massa.

Kegiatan dalam mengelola keuangan pada suatu organisasi merupakan kegiatan melayani kegiatan operasional dan kegiatan lainnya. Oleh karena itu, hubungannya dengan tercapainya tujuan adalah tidak langsung. Organ yang melakukan kegiatan-kegiatan keuangan disebut satuan pelayanan. Susunan organ keuangan dapat terdiri dari:

1. Bagian/Sub bagian pendapatan
2. Bagian bendahara

3. Bagian pembukuan
4. Bagian pengadaan/pembelian
5. Bagian anggaran

Bagian pengadaan/pembelian adakalanya dikeluarkan sebagai bagian keuangan apabila terdapat organ perbekalan. Begitupun dengan bagian anggaran ada kalanya mempunyai garis komando dari manajer atau malah berdiri sejajar dengan organ keuangan.

## **B. PRINSIP-PRINSIP TATAKELOLAH KEUANGAN DAERAH**

Adapun prinsip-prinsip yang mendasari pegelolaan keuangan daerah, menurut Waluyo (2007: 218) yaitu: transparansi, akuntabilitas, dan value for money. Sejalan dengan uraian sebelumnya tentang prinsip pemerintahan yang baik dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Otonomi Daerah), yaitu: transparansi, akuntabilitas, Value for money.

Transparansi, adalah keterbukaan dalam proses perencanaan, penyusunan, pelaksanaan anggaran daerah. Dengan demikian transparansi akan memberikan arti bahwa setiap anggota masyarakat di daerahnya masing-masing memiliki hak dan akses yang sama untuk mengetahui proses anggaran yang dibuat bahkan implementasinya setiap rupiah yang dialokasikan karena menyangkut aspirasi dan kepentingan terutama pemenuhan kebutuhan hidup masyarakat melalui kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan.

Akuntabilitas, yaitu pertanggungjawaban publik yang berarti bahwa proses penganggaran mulai dari perencanaan, penyusunan dan pelaksanaannya harus benar-benar dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat dan DPRD yang terkait dengan kegagalan maupun keberhasilannya sebagai bahan evaluasi tahun berikutnya. Masyarakat tidak hanya memiliki hak untuk mengetahui anggaran tersebut, namun demikian juga berhak untuk menuntut pertanggungjawaban atas setiap rupiah uang rakyat yang dialokasikan atas rencana ayaupun pelaksanaan anggaran tersebut. Value for money, yaitu cara proses penganggaran tersebut memenuhi prinsip ekonomis, efisiensi dan efektifitas, Ekonomis brkaian dengan pemilihan dan penguasaan sumber daya dalam



jumlah dan kualitas tertentu pada harga yang wajar. Efisien berarti bahwa penggunaan sumber dana masyarakat (public money) tersebut menghasilkan output yang maksimal (berdayaguna) bagi kepentingan masyarakat, sedangkan efektifitas berarti bahwa penggunaan anggaran tersebut harus dapat mencapai target-target atau tujuan kepentingan publik.

Selanjutnya, dalam UU No. 33 Tahun 2004 ada 2 (dua) pasal menjelaskan tentang prinsip pengelolaan keuangan daerah, yaitu: pasal 66 dan pasal 67 sebagai berikut:

Pada pasal 66 dinyatakan asas umum manajemen keuangan daerah adalah sebagai berikut:

1. Keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan keadilan dan kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat.
2. APBD, perubahan APBD, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah
3. APBD mempunyai fungsi otorisasi, perencanaan pengawasan, alokasi dan distribusi
4. Semua penerimaan dan pengeluaran daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APBD
5. Surplus dapat digunakan untuk membiayai pengeluaran daerah tahun anggaran berikutnya
6. Penggunaan surplus APBD sebagaimana dimaksud pada ayat (5) untuk membentuk dana cadangan atau penyertaan modal dalam perusahaan daerah harus memperoleh persetujuan terlebih dahulu dari DPRD.

Pasal 67 dinyatakan prinsip lain, yang juga dianut dalam pengelolaan keuangan daerah, sebagai berikut:

1. Peraturan daerah tentang APBD merupakan dasar bagi pemerintah daerah untuk melakukan penerimaan dan pengeluaran daerah.

2. Setiap pejabat dilarang melakukan tindakan yang berakibat pada pengeluaran atas beban APBD, jika anggaran untuk mendanai pengeluaran tersebut tidak tersedia atau tidak cukup tersedia.
3. Semua pengeluaran daerah termasuk subsidi, hibah, dan bantuan keuangan lainnya yang sesuai dengan program pemerintah daerah di danai melalui APBD.
4. Keterlambatan pembayaran atas tagihan yang berkaitan dengan pelaksanaan APBD dapat mengakibatkan pengenaan denda dan atau bunga.
5. APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan keuangan daerah.
6. Dalam hal diperkirakan APBD defisit, maka ditetapkan sumber-sumber pembiayaan untuk menutup defisit tersebut. Dalam peraturan daerah tentang APBD.
7. Dalam hal APBD diperkirakan surplus, maka ditetapkan penggunaan surplus tersebut dalam peraturan daerah tentang APBD.

### C. PENGORGANISASIAN KEUANGAN DAERAH

Penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah, dengan mengacu kepada Undang-Undang yang mengatur Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara Pemerintah dan Daerah. Semua sumber keuangan yang melekat pada setiap urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah menjadi sumber keuangan daerah.

Daerah diberikan hak untuk mendapatkan sumber keuangan yang antara lain berupa:

- 1) kepastian tersedianya pendanaan dari Pemerintah sesuai dengan urusan pemerintah yang diserahkan;
- 2) kewenangan memungut dan mendayagunakan pajak dan retribusi daerah serta hak untuk mendapatkan bagi hasil

dari sumber-sumber daya nasional yang berada di daerah dan dana perimbangan lainnya;

- 3) hak untuk mengelola kekayaan daerah dan mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah serta sumber-sumber pembiayaan.

Di dalam Undang-Undang yang mengatur Keuangan Negara, terdapat penegasan di bidang pengelolaan keuangan, yaitu bahwa kekuasaan pengelolaan keuangan negara adalah sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. Kekuasaan pengelolaan keuangan negara dari presiden sebagian diserahkan kepada gubernur/bupati/wali kota selaku kepala pemerintah daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Ketentuan tersebut berimplikasi pada pengaturan pengelolaan keuangan daerah, yaitu bahwa kepala daerah (gubernur/bupati/wali kota) adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan bertanggung jawab atas pengelolaan keuangan daerah sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan daerah.

Dalam melaksanakan kekuasaannya, kepala daerah melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaan keuangan daerah kepada para pejabat perangkat daerah. Dengan demikian pengaturan pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah melekat dan menjadi satu dengan pengaturan pemerintahan daerah, yaitu dalam Undang-Undang mengenai Pemerintahan Daerah. Sumber pendapatan daerah terdiri atas sumber-sumber keuangan berikut.

1. Pendapatan Asli Daerah ( PAD), yang meliputi hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah.
2. Dana Perimbangan yang meliputi Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum, dan Dana Alokasi Khusus.
3. Pendapatan daerah lain yang sah.

Pemerintah daerah dapat melakukan pinjaman yang berasal dari penerusan pinjaman hutang luar negeri dari Menteri Keuangan atas nama pemerintah pusat setelah memperoleh

pertimbangan Menteri Dalam Negeri. Pemerintah daerah dapat melakukan penyertaan modal pada suatu Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau perusahaan milik swasta. Pemerintah daerah dapat memiliki Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang pembentukan, penggabungan, pelepasan kepemilikan, dan pembubarannya ditetapkan dengan Peraturan Daerah yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

Anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah. APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa satu tahun anggaran terhitung mulai 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember. Kepala daerah mengajukan rancangan Peraturan Daerah tentang APBD disertai penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD untuk memperoleh persetujuan bersama. Rancangan Peraturan Daerah provinsi tentang APBD yang telah disetujui bersama dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh gubernur paling lambat tiga hari disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk dievaluasi. Rancangan Peraturan Daerah kabupaten/kota tentang APBD yang telah disetujui bersama dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh bupati/walikota paling lama tiga hari disampaikan kepada gubernur untuk dievaluasi.

Semua penerimaan dan pengeluaran pemerintahan daerah dianggarkan dalam APBD dan dilakukan melalui rekening kas daerah yang dikelola oleh Bendahara Umum Daerah. Penyusunan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pengawasan dan pertanggungjawaban keuangan daerah diatur lebih lanjut dengan Peraturan Daerah yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

#### **D. PENGANGGARAN KEUANGAN DAERAH**

Perbelanjaan sesuatu daerah disusun lebih dahulu oleh pemerintah dalam suatu anggaran daerah yang memberi gambaran mengenai keadaan keuangan daerah dalam sesuatu waktu yang akan datang. Oleh karena itu, dapatlah diketahui perkiraan biaya-biaya

untuk keperluan dan apakah biaya itu dapat ditutup dari pendapatan-pendapatan daerah yang dikira-kirakan pula.

Sebagaimana halnya dengan anggaran negara, maka anggaran keuangan daerah mempunyai arti sebagai:

1. Suatu dasar kebijaksanaan menjalankan keuangan yang akan dilakukan oleh daerah untuk sesuatu masa (satu tahun).
2. Suatu pemberian kuasa dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kepada badan Pemerintah Daerah sebagai badan eksekutif dengan batas tertentu untuk melakukan pengeluaran sebagai akibat dari menjalankan pemerintah daerah itu.
3. Suatu kredit dalam batas-batas tertentu pemerintah daerah dapat bergerak dan bertindak
4. Suatu bahan, supaya pengawasan yang dilakukan oleh penguasa atasan terhadap daerah bawahan dapat berjalan dengan baik.

Waluyo, (2007: 226-228) mengemukakan ada 7 (tujuh) fungsi strategis anggaran (sektor publik), yaitu:

1. Anggaran sebagai alat perencanaan (Planning tool)
2. Anggaran sebagai alat pengendalian (Control tool)
3. Anggaran sebagai alat kebijakan fiskal (Fiscal tool)
4. Anggaran sebagai alat politik (political tool)
5. Anggaran sebagai alat koordinasi dan komunikasi (Coordination measurement tool)
6. Anggaran sebagai alat penilaian kinerja (Performance measurement tool); dan
7. Anggaran sebagai alat motivasi (Motivation tool)

Bentuk anggaran keuangan daerah berbeda banyak dengan bentuk Anggaran Keuangan Negara Indische Comptabiliteits Wet (ICW) yang terkenal itu tidak berlaku bagi. Daerah provinsi dan kabupaten/kota, tetapi diterapkan dengan Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah dengan bercermin pada ketentuan-ketentuan yang berlaku terhadap keuangan negara.

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Pengelolaan keuangan daerah adalah

keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD, dan ditetapkan dengan peraturan daerah. APBD merupakan instrumen penting bagi pemerintah dalam rangka mewujudkan pelayanan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat untuk tercapainya tujuan bernegara

Fungsi anggaran [APBD] yaitu; fungsi otorisasi, fungsi perencanaan, fungsi pengawasan, fungsi alokasi, fungsi distribusi, dan fungsi stabilisasi.

**PENDEKATAN PENYUSUNAN ANGGARAN** • Penyusunan anggaran dilakukan dengan mengintegrasikan proses perencanaan dan penganggaran di lingkungan SKPD untuk menghasilkan dokumen rencana kerja, dengan tidak ada lagi dikotomi antara anggaran belanja rutin dan anggaran belanja pembangunan. – Penganggaran menjadi lebih terarah karena dikaitkan langsung dengan perencanaan program/kegiatan

Penyusunan anggaran dengan perspektif jangka menengah memberikan kerangka yang menyeluruh, meningkatkan keterkaitan antara proses perencanaan dan penganggaran, mengembangkan disiplin fiskal, mengarahkan alokasi sumber daya agar lebih rasional dan strategis, dan meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada Pemerintah dengan pemberian pelayanan yang optimal dan lebih efisien. Dengan melakukan proyeksi jangka menengah, dapat dikurangi ketidakpastian di masa yang akan datang dalam penyediaan dana untuk membiayai pelaksanaan berbagai inisiatif kebijakan baru dalam penganggaran tahunan tetap dimungkinkan, tetapi pada saat yang sama harus pula dihitung implikasi kebijakan baru tersebut dalam konteks keberlanjutan fiskal dalam jangka menengah (medium term fiskal sustainability).

Dalam kaitan dengan menghitung biaya input dan menaksir kinerja program sangat penting untuk melihat secara bersama-sama biaya secara keseluruhan, baik yang bersifat investasi maupun biaya yang bersifat operasional. Memadukan (unifying) anggaran sangat penting untuk memastikan bahwa investasi dan biaya operasional yang berulang (recurrent) dipertimbangkan secara simultan pada saat-saat pengambilan keputusan dalam siklus penganggaran.

## E. PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH

### 1. Pendapatan Daerah

Untuk membiayai seluruh kegiatan pemerintah daerah, maka diperlukan uang yang tidak sedikit jumlahnya, karena itu pemerintah daerah diberi hak mencari sumber-sumber penghasilan uang dengan jalan mengadakan pemungutan dari rakyat.

Ketentuan-ketentuan dasar mengenai segi sumber penghasilan daerah terdapat dalam Undang-undang Republik Indonesia No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Bab VIII pasal 157 dengan rumusan sebagai berikut:

Sumber pendapatan daerah terdiri atas:

- a. Pendapatan asli daerah yang selanjutnya disebut PAD, yang bersumber dari:
  - 1) hasil pajak daerah,
  - 2) hasil retribusi daerah,
  - 3) hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan
  - 4) lain-lain PAD yang sah,
- b. Dana perimbangan berupa:
  - 1) dana bagi hasil (dari pajak, kehutanan, pertambangan umum, perikanan, pertambangan minyak bumi, pertambangan gas bumi, dan pertambangan panas bumi);
  - 2) dana alokasi umum (DAU) yang bersumber dari pendapatan bersih dalam negeri;
  - 3) dana alokasi khusus (DAK) yang bersumber dari luar b.1) dan b.2)

- c. Lain-lain pendapatan daerah yang sah, berupa:
  - 1) dana hibah
  - 2) dana darurat
  - 3) dana penyesuaian dan dana otsus;
  - 4) bantuan dari daerah yang lebih atas (provinsi) atau daerah lain.

Berikut ini, dijelaskan sumber-sumber pendapatan daerah tersebut, yaitu:

a. Tentang Pajak Daerah,

Pajak daerah adalah pungutan daerah berdasarkan peraturan yang ditetapkan guna pembiayaan pengeluaran-pengeluaran daerah sebagai badan hukum publik, sedang lapangan pajak daerah adalah lapangan pajak yang belum dipergunakan atau diusahakan negara. Jadi objek pajak daerah bukan merupakan objek pajak pusat.

Mengenai penerimaan dari pajak, hal yang harus ditekankan, ialah:

- 1) pemungutan pajak sesuai peraturan perundang-undangan,
- 2) berbagai tarif pajak harus mencerminkan keadilan,
- 3) prinsip keadilan dalam sistem perpajakan terwujud dalam sistem yang progresif,
- 4) jenis-jenisnya harus dalam batas-batas kemampuan masyarakat untuk memikulnya.

Adapun prinsip dan kriteria perpajakan daerah yang baik harus memenuhi kriteri umum tentang perpajakan daerah. Dalam Rosidin (2015: 433) dikemukakan, sebagai berikut:

- 1) Prinsip memberikan pendapatan yang cukup dan elastis, artinya dapat dan mudah naik turun mengikuti naik/turunnya tingkat pendapatan masyarakat,
- 2) Adil dan merata secara vertikal artinya sesuai tingkatan kelompok masyarakat dan horizontal, yaitu berlaku sama bagi setiap anggota kelompok masyarakat sehingga tidak ada yang kebal pajak
- 3) Administrasi yang fleksibel, artinya: sederhana, mudah dihitung, dan pelayanan memuaskan bagi wajib pajak.



- 4) Secara politis dapat diterima oleh masyarakat sehingga timbul motivasi dan kesadaran pribadi untuk membayar pajak
- 5) Non-distorsi terhadap perekonomian: Implikasi pajak atau pungutan yang hanya menimbulkan pengaruh minimal terhadap perekonomian. Pada dasarnya setiap pajak pungutan akan menimbulkan suatu beban, baik bagi konsumen maupun produsen. Jangan sampai suatu pajak atau pungutan menimbulkan beban tambahan (extra burden) yang berlebihan sehingga akan merugikan masyarakat secara menyeluruh (dend-weightloss)

Rosidin (2015: 433) juga mengemukakan bahwa untuk mempertahankan prinsip-prinsip tersebut, perpajakan daerah harus memiliki ciri-ciri tertentu. Adapun ciri-ciri yang dimaksud, khususnya yang terjadi di banyak negara berkembang adalah sebagai berikut

- 1) Pajak daerah secara ekonomis dapat dipungut berarti perbandingan antara penerimaan pajak harus lebih besar diandingkan dengan ongkos pemungutannya.
- 2) Relatif stabil, artinya penerimaan pajaknya tidak berfluktuasi terlalu besar, kadang-kadang meningkat secara drastis dan ada saatnya menurun secara tajam.
- 3) Tax base-nya harus merupakan perpaduan antara prinsip keuntungan (benefit) dan kemampuan untuk membayar (ability to pay)

Dalam kaitannya dengan tingkat kewenangan objek pajak, sebagai kewenangan objek pajak daerah tingkat I Provinsi ditetapkan sebanyak empat jenis objek pajak, yaitu:

- 1) Pajak Kendaraan Bermotor dan Kendaran di Atas Air (PKB ^ KAA);
- 2) Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Kendaraan di Atas Air (BBNKB & KAA);
- 3) Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBBKB);
- 4) Pajak Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan (P3ABT & AP).

Sementara itu, sebagai kewenangan objek pajak daerah Tingkat II Kabupaten/Kota umumnya terdiri dari:

- 1) Pajak hotel;
- 2) Pajak restoran;
- 3) Pajak tontonan atau pajak keramaian;
- 4) Pajak iklan atau pajak reklame;
- 5) Pajak kendaraan yang tidak bermotor;
- 6) Pajak penerangan jalan;
- 7) Pajak pengambilan bahan galian golongan C;
- 8) Pajak Parkir;
- 9) Pajak kuburan;
- 10) Dan lain-lain.

b. Tentang Retribusi Daerah

Retribusi Daerah ialah pemungutan daerah sebagai pembayaran pemakaian atau karena memperoleh jasa pekerjaan, usaha atau milik daerah bagi yang berkepentingan, atau karena jasa yang diberikan oleh Daerah, baik langsung maupun tidak langsung. Pajak daerah dan retribusi daerah harus mendapat pengesahan dari penguasa dan menurut cara-cara yang ditetapkan dalam Undang-undang. Sebagai retribusi daerah tingkat II diantaranya adalah sebagai berikut:

- 1) Bea pasar
- 2) Bea pembantaian
- 3) Bea air minum
- 4) Sewa tanah atau lapangan
- 5) Bea pelelangan ikan
- 6) Bea penguburan
- 7) Dan lain sebagainya

c. Tentang Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan  
Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan ditetapkan dengan peraturan daerah (Perda) berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. misalnya: hasil perusahaan daerah.

d. Tentang dana perimbangan.

Dana perimbangan terdiri atas: dana bagi hasil, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus.

- 1) Dana bagi hasil bersumber dari:
  - a) pajak, terdiri atas: Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), dibagi dengan 10% untuk pemerintah pusat, 90% untuk daerah Bea perolehan atas hak tanah dan bangunan (BPHTB), dan Pajak penghasilan, (PPh), dibagi dengan 20% untuk pemerintah pusat, dan 80% daerah. Sebanyak 10% dari PBB dan 20 % dari BPHTB yang menjadi bagian dari pemerintah pusat dan 90 % dibagikan kepada seluruh kabupaten/kota
  - b) sumber daya alam dari: kehutanan, pertambangan umum, perikanan, dibagi dengan 80% untuk pemerintah pusat dan 20% daerah. Penerimaan dari sektor pertambangan minyak bumi, dibagi dengan 85% untuk pemerintah pusat, 15% untuk daerah. Pertambangan gas alam (gas bumi dan panas bumi), dibagi dengan 70% untuk pemerintah pusat dan 30% daerah.
- 2) Dana alokasi umum (DAU) yang bersumber dari pendapatan bersih dalam negeri, diperoleh sekurang-kurangnya 25%, dibagi dengan 10% untuk provinsi, dan 90% untuk kabupaten/kota
- 3) Dana alokasi khusus (DAK) yang bersumber dari luar dana bagi hasil dan dana alokasi umum (DAU). Dana yang bersumber dari luar butir 1) dan 2) disesuaikan dengan ketersediaan dan kebutuhan.

e. Lain-lain Pendapatan Daerah yang sah

Sumber pendapatan daerah lain-lain sebagaimana yang dimaksud dapat berupa:

- 1) Dana hibah
- 2) Dana darurat
- 3) Dana penyesuaian dan dana otsus
- 4) Bantuan dari daerah yang lebih atas (provinsi) atau daerah lain.

## 2. Belanja Daerah

Belanja merupakan pengeluaran untuk membiayai berbagai aktivitas pemerintahan. Belanja daerah dikelompokkan menjadi 9 (sembilan) kelompok belanja dengan struktur sebagai berikut:

- a. Belanja tidak langsung, yaitu:
  - 1) belanja pegawai;
  - 2) belanja bunga;
  - 3) belanja subsidi
  - 4) belanja hibah;
  - 5) belanja bantuan sosial;
  - 6) belanja bagi hasil/bantuan keuangan;
  - 7) belanja tak terduga.
- b. Belanja langsung, yaitu:
  - 1) program;
  - 2) kegiatan (belanja pegawai, belanja barang/jasa, dan belanja modal).
- c. Belanja lainnya, yaitu: daerah juga mengeluarkan pembiayaan untuk:
  - 1) pembentukan dana cadangan;
  - 2) penyertaan modal pemerintah daerah;
  - 3) pembayaran pokok utang;
  - 4) pemberian pinjaman.

## 3. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Setiap tahun pemerintah daerah membuat suatu rencana penerimaan dan pengeluaran yang disebut dengan Anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD), yang terdiri dari anggaran belanja rutin dan anggaran belanja pembangunan.

Anggaran belanja rutin meliputi:

- a. belanja pegawai,
- b. belanja barang,
- c. belanja pemeliharaan,
- d. belanja perjalanan, dan
- e. belanja lain-lain

Anggaran belanja pembangunan yang dapat dibagi atas bidang, sektor, sub sektor, program, proyek dan sub proyek, seperti:

- a. Bidang Ekonomi diantaranya dengan sektor prasarana dan perhubungan, sub sektor pengairan dan sub sektor perhubungan, dsb.; sektor perekonomian dan produksi sub sektor pertanian, sub sektor peternakan, dsb. dan sektor lainnya di bidang ekonomi
- b. Bidang Sosial diantaranya dengan sektor kesejahteraan dan pendidikan, sub sektor agama/penyuluhan agama, sub sektor pendidikan dsb. dan sektor lainnya dibidang sosial
- c. Bidang umum diantaranya dengan sektor pemerintahan/ke-sejahteraan umum, sub sektor umum, dsb. dan sektor lainnya di bidang umum

Setiap daerah tentu tidak sama sesuai dengan situasi dan kondisi pemerintahan daerah tersebut.

Pengelolaan pendapatan dan belanja daerah berdasarkan prinsip-prinsip berikut:

- a. Semua penerimaan dalam bentuk uang, barang, atau jasa harus dianggarkan
- b. Seluruh pendapatan, belanja, dan pembiayaan dianggarkan secara bruto
- c. Jumlah pendapatan merupakan perkiraan terukur dan dapat dicapai serta berdasarkan peraturan perundang-undangan.
- d. Penganggaran pengeluaran harus didukung dengan kepastian penerimaan dalam jumlah yang cukup dan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan prinsip-prinsip tersebut, daerah menetapkan anggaran berbasis kinerja, yaitu anggaran yang memerhatikan keterkaitan antara pendanaan dan keluaran, hasil, serta manfaat kegiatan termasuk efisiensinya dalam bentuk APBD.

Dalam sistem keuangan daerah, APBD berfungsi sebagai berikut:

- a. Otorisasi, artinya APBD berfungsi sebagai dasar kewenangan daerah dalam menetapkan besaran dan

- pengelolaan pendapatan dan belanja daerah pada tahun yang bersangkutan
- b. Perencanaan, artinya APBD berfungsi sebagai pedoman dalam merencanakan berbagai kegiatan yang pasti disediakan dananya pada tahun yang bersangkutan
  - c. Pengawasan artinya APBD berfungsi sebagai tolok ukur keesuaian antara kegiatan yang dilakukan dan kegiatan yang direncanakan
  - d. Alokasi, artinya: APBD berfungsi mengarahkan penggunaan sumber daya yang efisien dan efektif dalam memajukan perekonomian daerah
  - e. Distribusi, artinya: APBD berfungsi membagikan sumber daya yang memenuhi rasa keadilan dan kepatutan
  - f. Stabilitas, artinya: APBD berfungsi memelihara dan menciptakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah setiap tahun anggarn.

APBD ditetapkan setiap tahun dengan peraturan daerah yang berlaku untuk tahun anggaran yang bersangkutan (Januari s.d Desember). Dalam garis besarnya siklus APBD adalah sebagai berikut:

- a. penyusunan RAPBD (Rancaangan APBD);
- b. pembahasan RAPBD;
- c. penetapan RAPBD menjadi APBD;
- d. pelaksanaan APBD;
- e. perubahan APBD (jika perlu);
- f. pemeriksaan BPK (Badan Pemeriksaa Keuangan);
- g. perhitungan (pertanggungjawaban APBD).

Bahan-bahan untuk menetapkan APBD bersumber dari Rencana Kerja pemerintah daerah (RKPD) yang diformulasikan dari hasil jaring asmara (musrembangda) dan hasil evaluasi kinerja masa lalu mengacu pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) serta pedoman penyusunan APBD.

Prosedur penyusunan RAPBD sudah dibahas sebelumnya pada Bab V Subbab D.2 tentang Pelaksanaan Manajemen Pemerintahan Daerah

## F. PEMERIKSAAN DAN PERTANGGUNGJAWABAN KEUANGAN DAERAH

### 1. Pemeriksaan Uang Daerah

Undang-Undang Dasar 1945 pasal 23 ayat (5) meletakkan dasar perlunya ada pemeriksaan keuangan, yaitu: “Untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan Negara diadakan suatu badan pemeriksaan keuangan, yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil pemeriksaan ini diberi tahu kepada Dewan Perwakilan Rakyat”

Dari uraian tersebut dapatlah dipahami bahwa pemeriksaan uang yaitu memeriksa tanggung jawab uang Negara atau cara pemerintah menggunakan uang belanja apakah telah sesuai dengan persetujuan DPR, olehnya itu, maka objek pemeriksaan terdiri dari dua hal, yakni: 1) caranya menggunakan, dan 2) uang belanja (pengeluaran). Dan aparat yang melakukan pemeriksaan keuangan daerah, adalah:

- a. Inspektorat daerah,
- b. Inspektorat Jenderal Departemen dalam Negeri,
- c. Direktorat Jenderal Pengawasan Keuangan Negara, dan
- d. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Didepan sudah dikemukakan ada tiga bentuk pemeriksaan keuangan berdasarkan waktu pelaksanaannya yaitu pemeriksaan sebelumnya (pre-audit), pemeriksaan sesudahnya (post-audit), dan pemeriksaan sedang berlangsung (monitring). Bentuk pemeriksaan keuangan yang dilakukan oleh instansi tersebut yaitu pemeriksaan sebelumnya dan pemeriksaan sesudahnya.

### 2. Pertanggungjawaban Uang Daerah

Pengelolaan dilaksanakan oleh pemegang kekuasaan pengelola keuangan daerah. Kepala daerah selaku kepala pemerintah daerah adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Anggaran Pendapatan, dan Belanja Daerah (APBD), adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah di Indonesia yang

disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. APBD ditetapkan dengan APBD terdiri atas:

1. Anggaran pendapatan
  - Pendapatan Asli Daerah (PAD), yang meliputi pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah, dan penerimaan lain-lain
  - Bagian dana perimbangan, yang meliputi Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus. Lain-lain pendapatan yang sah seperti dana hibah atau dana darurat.
2. Anggaran belanja, yang digunakan untuk keperluan penyelenggaraan tugas pemerintahan di daerah.
3. Pembiayaan, yaitu setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun-tahun anggaran berikutnya. Peraturan Daerah. Tahun anggaran APBD meliputi masa satu tahun, mulai dari tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember.

Fungsi APBD :

1. Fungsi otorisasi bermakna bahwa anggaran daerah menjadi dasar untuk merealisasi pendapatan, dan belanja pada tahun bersangkutan. Tanpa dianggarkan dalam APBD sebuah kegiatan tidak memiliki kekuatan untuk dilaksanakan.
2. Fungsi perencanaan bermakna bahwa anggaran daerah menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.
3. Fungsi pengawasan mengandung makna bahwa anggaran daerah menjadi pedoman untuk menilai keberhasilan atau kegagalan penyelenggaraan pemerintah daerah.
4. Fungsi alokasi mengandung makna bahwa anggaran daerah harus diarahkan untuk menciptakan lapangan kerja, mengurangi pengangguran, dan pemborosan sumberdaya, serta meningkatkan efisiensi, dan efektifitas perekonomian daerah.



5. Fungsi distribusi memiliki makna bahwa kebijakan-kebijakan dalam penganggaran daerah harus memperhatikan rasa keadilan, dan kepatutan.
6. Fungsi stabilitasi memiliki makna bahwa anggaran daerah menjadi alat untuk memelihara, dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian daerah.

UU No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, khususnya pasal 30-32 menjelaskan tentang bentuk pertanggungjawaban keuangan negara. Dalam ketentuan tersebut, baik Presiden maupun Kepala Daerah (Gubernur/Bupati /Walikota/) diwajibkan untuk menyampaikan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD kepada DPR/DPRD berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh BPK selambat-lambatnya 6 bulan setelah tahun anggaran berakhir (Bulan Juni tahun berjalan). Laporan keuangan tersebut setidak-tidaknya berupa Laporan Realisasi Anggaran, Neraca, Laporan Arus Kas dan Catatan atas Laporan Keuangan, yang mana penyajiannya berdasarkan Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP), dengan lampiran laporan keuangan perusahaan negara/BUMN pada LKPP dan lampiran laporan keuangan perusahaan daerah/BUMD pada LKPD.

Bentuk pertanggungjawaban keuangan negara dijelaskan secara rinci pada Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2008 tentang Pelaporan Keuangan dan Kinerja Instansi Pemerintah. Khususnya pada pasal 2, dinyatakan bahwa dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD, setiap Entitas Pelaporan wajib menyusun dan menyajikan Laporan Keuangan dan Laporan Kinerja. Ketentuan ini tentunya memberikan kejelasan atas hirarki penyusunan laporan keuangan pemerintah dan keberadaan pihak-pihak yang bertanggung-jawab didalamnya, serta menjelaskan pentingnya laporan kinerja sebagai tambahan informasi dalam pertanggungjawaban keuangan negara.

Dalam rangka pengelolaan keuangan daerah yang akuntabel dan transparan, Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 mengamanatkan Pemerintah Daerah wajib menyampaikan pertanggungjawaban berupa:

1. Laporan Realisasi Anggaran
2. Neraca
3. Laporan Arus Kas, dan
4. Catatan atas Laporan Keuangan. Laporan

keuangan dimaksud disusun sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintahan. Sebelum dilaporkan kepada masyarakat melalui DPRD, laporan keuangan perlu diperiksa terlebih dahulu oleh BPK.

Pertanggungjawaban penggunaan dana. Bendahara penerimaan wajib menyelenggarakan penatausahaan terhadap seluruh penerimaan dan penyetoran atas penerimaan yang menjadi tanggung jawabnya. Bendahara penerimaan pada SKPD wajib mempertanggungjawabkan secara administratif atas pengelolaan keuangan yang menjadi tanggung jawabnya dengan menyampaikan laporan pertanggungjawaban penerimaan kepada pengguna anggaran/kuasa pengguna anggaran melalui PPK-SKPD.

Disamping pertanggungjawaban secara administratif, bendahara penerimaan SKPD wajib mempertanggung jawabkan secara fungsional atas pengelolaan uang yang menjadi tanggung jawabnya dengan menyampaikan laporan pertanggungjawaban penerimaan kepada PPKD selaku BUD . Selanjutnya PPKD selaku BUD melakukan verifikasi, evaluasi dan analisis atas laporan per tanggungjawaban bendahara penerimaan pada SKPD. Dalam hal laporan pertanggungjawaban telah sesuai, pengguna anggaran menerbitkan surat pengesahan laporan pertanggungjawaban. Untuk tertib laporan pertanggungjawaban pada akhir tahun anggaran.



## PEFIUTUP

**S**etiap manusia dalam hidupnya mempunyai kebutuhan, baik kebutuhan primer maupun sekunde. Dalam pemenuhan kebutuhannya itu, ia mempunyai kemampuan yang serba terbatas. Oleh karenanya perlu proses usaha kerja sama untuk itu. Proses Kerja sama dalam hal ini adalah “administrasi”. Administrasi sebagai segenap rangkaian kegiatan penyelenggaraan usaha kerja sama sekelompok orang untuk mencapai tujuan tertentu.

Istilah pemerintah atau government mengandung pengertian sebagai suatu sistem menjalankan wewenang dan kekuasaan mengatur kehidupan sosial, ekonomi, dan politik suatu negara. Selanjutnya, mendapat akhiran an – pemerintahan, adalah segenap proses perbuatan memerintah, cara memerintah“.

Pemerintahan adalah perbuatan memerintah yang dilakukan oleh organ/badan eksekutif saja (presiden beserta jajarannya, dari tingkat nasional dan daerah) dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan negara/daerah. Selain itu, ada tiga fungsi pemerintahan yang utama, yaitu: Fungsi pengaturan/regulasi, Fungsi pelayanan kepada masyarakat, dan fungsi pembangunan. Banyak versi tentang fungsi pemerintah dan pemerintahan, yang utama ada tiga, yaitu: (1) Fungsi pengaturan/regulasi, (2) Fungsi pelayanan kepada masyarakat, dan (3) Fungsi pembangunan.

Daerah adalah suatu cakupan wilayah atau lokasi yang tertentu dipermukaan bumi. Pemerintahan daerah adalah suatu

pemerintahan wilayah tertentu dengan keseluruhan kegiatan lembaga/badan pemerintahannya dalam melaksanakan fungsinya untuk mencapai tujuan daerahnya. Administrasi pemerintahan daerah dirumuskan sebagai segenap rangkaian kegiatan penataan pemerintahan daerah guna mencapai tujuan daerah. Landasan pelaksanaan pemerintahan di daerah dibentuk atas dasar Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, yang menyatakan bahwa pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak, asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Unsur administrasi yang dapat diaplikasikan ke dalam aktivitas pemerintahan menjadi unsur administrasi pemerintahan daerah, yaitu: organisasi pemerintahan daerah, manajemen pemerintahan daerah, komunikasi administrasi pemerintahan daerah, kepegawaian pemerintahan daerah, keuangan pemerintahan daerah, perbekalan pemerintahan daerah, ketatausahaan/perkantoran pemerintahan daerah, dan hubungan masyarakat pemerintahan daerah. Sebagai prioritas utama dalam tulisan ini, yaitu: organisasi pemerintahan daerah, manajemen pemerintahan daerah, dan komunikasi administrasi pemerintahan daerah dianggap menguasai seluruh lingkaran aktivitas administrasi pemerintahan daerah. Kepagawain pemerintahan daerah dan keuangan pemerintahan daerah sebagai unsur energi pemerintahan. Apabila proses penyelenggaraan pemerintahan itu benar-benar sedang berlangsung, maka kelima unsur tersebut merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan.

sistem adalah kesatuan yang utuh dari sesuatu rangkaian yang saling ketergantungan satu sama lain. Apabila salah satu bagian yang rusak/tidak berfungsi, maka maksud yang hendak dicapai tidak akan terpenuhi. Selain itu, sistem dapat dirumuskan sebagai suatu proses dinamik yang berjalan terus di mana masukkan (input) dikonversi menjadi keluaran (output), yang selanjutnya keluaran akan menjadi umpan balik bagi konversi baru sebagai masukan baru dan menghasilkan keluaran baru. Dalam

sistem pemerintahan daerah, terdapat pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Pada setiap pemerintahan daerah (Provinsi dan kabupaten/kota) terdapat pemerintah daerah (eksekutif) dan DPRD (legislatif) sebagai penyelenggara pemerintahan daerah. Di bawah pemerintahan daerah tingkat kabupaten/kota terdapat pemerintahan desa/kelurahan.

Administrasi pemerintahan dapat dilaksanakan dalam skop pemerintahan nasional, dan dalam skop pemerintahan daerah. Administrasi dalam skop pemerintahan negara disebut administrasi pemerintahan negara/nasional, dan administrasi dalam skop pemerintahan daerah disebut administrasi pemerintahan daerah. Administrasi pemerintahan daerah adalah administrasi yang dilaksanakan oleh badan-badan pemerintah daerah beserta jajarannya dalam rangka mencapai tujuan pemerintahan daerah. Apabila dicermati Jiwa pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 dan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, maka ada 4 (empat) asas penyelenggaraan pemerintahan daerah yaitu: otonomi daerah, desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Tugas pokok pemerintahan daerah, adalah semua urusan diluar bidang pertahanan dan keamanan, moneter, agama, kehakiman, dan hubungan luar negeri, dan lintas kabupaten/kota, sebagai kewenangan pemerintah pusat.

Sehubungan dengan keterbatasan fisik dan kemampuan manusia sebagai mahluk sosial, maka terbentuklah suatu organisasi. dengan harapan Kelompok dapat memberikan perlindungan sehingga orang tersebut merasa aman dan tentram; Kelompok dapat membantu mengatasi berbagai macam persoalan yang dihadapi, baik masalah yang menyangkut bidang ekonomi, politik, hukum dan sebagainya; Kelompok dapat memberikan kepuasan yang bersifat jasmaniah, psikologis maupun kepuasan sosial; Kelompok dapat memberikan bantuan apabila seseorang sedang mengalami kesulitan.

Manajemen adalah suatu kegiatan usaha kearah pencapaian tujuan tertentu dengan melalui kerja sama orang lain

serta dengan pemanfaatan sumber-sumber lain yang tersedia untuk itu. Personifikasi dari manajemen adalah manajer, yaitu orang yang mengatur pekerjaan atau usaha kerja sama yang baik dengan menggunakan orang untuk mencapai sasaran. Prinsip manajemen adalah asas, dasar atau kaidah, yaitu pernyataan kebenaran fundamental yang menjadi pokok dasar berpikir atau melakukan kegiatan. Prinsip manajemen adalah asas/dasar ataupun kaidah yang merupakan pernyataan atau kebenaran fundamental yang dijadikan sebagai pedoman dalam menjalankan tugas memimpin suatu usaha kerjasama, untuk mencapai suatu keseimbangan yang setinggi-tingginya dalam proses pencapaian tujuan.

Manajemen pemerintahan daerah, pemerintah sebagai manajer memiliki tugas pemerintahan eksekutif, melakukan kegiatan merencanakan tujuan dan standar, mengorganisasi kegiatan, memimpin pelaksanaan, mengawasi kesesuaian. Pemerintah dalam menjalankan tugasnya sebagai manajer, memiliki tanggungjawab, antara lain: tanggung jawab politik (*political responsibility*), yaitu tanggung jawab melaksanakan politik pemerintah; Tanggung jawab institusional (*institutional responsibility*), yaitu tanggung jawab untuk melaksanakan dengan baik perintah atasan (tanggung jawab hirarkis); dan Tanggung jawab kepada masyarakat (*public atau popular responsibility*) yaitu tanggung jawab terhadap kepentingan masyarakat.

Karakteristik pemerintahan yang baik, yaitu: *Participation, rule of law, transparency, responsiveness, consensus orientati, equity, effectiveness and efficiency, accountability, dan Strategic vision, dan interrelated*. Pemerintahan yang baik dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah (otonomi daerah) melaksanakan (1) pemerintahan daerah secara efektif dan efisien, (2) pembangunan daerah yang merata ke seluruh bagian wilayah, dan (3) memberikan pelayanan kepada masyarakat (publik) secara tepat, cepat, mudah, murah, dan bermutu. Prinsip pemerintahan yang baik sekaitan dengan reformasi penyelenggaraan pemerintahan daerah (otonomi daerah), yaitu: (1) prinsip partisipasi, (2) prinsip akuntabilitas, dan (3) prinsip transparansi.

Dengan memahami uraian dari Adisasmita di atas, sehingga perlu ditambahkan dengan (4) prinsip efektifitas dan efisiensi.

Komunikasi adalah suatu kata yang mencakup segala bentuk interaksi dengan orang lain yang berupa percakapan biasa, membujuk, mengajar dan negosiasi. Proses komunikasi mempunyai dua model, yaitu Pertama. model linier yang mempunyai ciri sebuah proses komunikasi yang hanya terdiri dari satu garis lurus. Poses tersebut berawal dari komunikator dan berakhir pada komunikan. Kedua, mode sirkuler yaitu: ditandai dengan adanya unsur balikan. Komunikasi yang efektif dapat terjadi apabila pesan yang dikirim oleh komunikator/ sander dapat diterima dengan baik (menyenangkan, aktual/nyata) oleh komunikan/receiver. Kemudian penerima pesan menyampaikan kembali bshwa pesan telah diterima dengan baik dan benar. Artinya ada komunikasi dua arah atau komunikasi yang timbal balik. Implementasi komunikasi pada pemerintahan daerah dapat berupa: komunikasi kepala daerah dengan aparatnya, komunikasi satuan-satuan organisasi daerah dengan kepala daerah, komunikasi antar satuan organisasi yang sederajat dan intensifikasi penggunaan media komunikasi pada pemerintah daerah

Kepegawaian adalah proses penggunaan tenaga kerja manusia dalam suatu usaha kerja sama. Proses tersebut dimulai dari kegiatan penerimaan, penempatan, penggajian, promosi, dan penilaian kinerja, sampai pada pemberhentiannya merupakan fungsi kepegawaian. Pegawai negeri atau aparatur sipil negara adalah mereka yang telah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundng-undangan yang berlaku diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam sesuatu jabatan negeri atau disertai tugas negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan sesuatu peraturan perundang-undangan dan digaji menurut perundang-undangan yang berlaku.

Pegawai Negeri Sipil atau aparatur sipil negara berkedudukan sebagai unsur aparatur negara, abdi negara, dan abdi masyarakat. Sehubungan dengan itu, tugas Pegawai Negeri Sipil, adalah: menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan dengan penuh kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila, UUD

1945, Negara, dan Pemerintah. Selain kedudukan dan tugas, Pegawai Negeri Sipil berfungsi melayani masyarakat secara professional, jujur, adil dan merata dalam menyelenggarakan tugas negara, pemerintah, dan pembangunan.

Pembinaan pegawai berarti usaha, tindakan, dan kegiatan yang dilakukan terhadap pegawai sehingga berdayaguna dan berhasilguna untuk memperoleh hasil yang lebih baik. Pembinaan pegawai negeri sipil dapat dilakukan sejak diangkat menjadi calon pegawai negeri sipil sampai dengan diberhentikan karena mencapai batas usia pensiun atau karena sebab-sebab lain. Arah pembinaan pegawai negeri sipil adalah untuk menjamin penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna. kedudukan pembinaan PNS secara menyeluruh berada ditangan presiden, dilaksanakan berdasarkan atas perpaduan sistem karier dan sistem prestasi kerja. selanjutnya ditingkat provinsi oleh gubernur dan tingkat kabupaten kota oleh bupati/walikota.

Peraturan Disiplin PNS adalah peraturan yang mengatur tentang kewajiban, larangan, dan sanksi/hukuman apabila kewajiban tidak ditaati, dan larangan dilanggar oleh PNS. Tujuan hukuman disiplin adalah untuk memperbaiki dan mendidik PNS yang melakukan pelanggaran disiplin. Pelanggaran disiplin yaitu setiap ucapan, tulisan atau perbuatan yang melanggar kewajiban dan larangan PNS. Tingkat hukuman disiplin, yaitu: tingkat ringan, tingkat sedang, dan tingkat berat.

Keuangan adalah rangkaian kegiatan yang berkenaan dengan mengelola/mengurus segi-segi pembiayaan sampai pada pertanggung-jawaban keuangan dalam usaha kerjasama yang bersangkutan. Ada tiga proses penting mengelola keuangan, yaitu: Proses anggaran (budgeting), pembukuan (accounting), dan pemeriksaan keuangan (auditing). Anggaran adalah suatu rencana yang luas yang dinyatakan angka-angka uang dalam mana suatu rencana kerja akan dilaksanakan/dicapai untuk/pada jangka waktu tertentu. Anggaran meliputi jasa-jasa, aktivitas-akatiitas, proyek-proyek yang merupakan isi dari rencana; kerjakebutuhan belanja;



dan sumber-sumber yang dapat digunakan untuk menutup pengeluaran-pengeluaran tersebut.

Pemeriksaan keuangan adalah rangkaian perbuatan penelitian atas penggunaan faktor dalam proses pengelolaan sebagaimana ditetapkan dalam jumlah anggaran untuk menjamin penggunaan faktor uang tersebut sah dan efisien. Proses pemeriksaan keuangan pada hakikatnya meneliti hasil-hasil dari rencana kerja yang telah dijalankan. Disamping itu, juga menjamin bahwa semua tindakan selalu dilaksanakan menurut rencana yang telah ditetapkan. Dan bilamana terjadi ketidak sesuaian antara rencana dengan pelaksanaannya dilakukan penyempurnaan. Jadi, pemeriksaan bukan mencari-cari kesalahan untuk menghukum, melainkan menemukan penyimpangan untuk dilakukan tindakan perbaikan,





## DAFTAR PUSTAKA

- Abdulrachman, Arifin 1971. Pengembangan dan Filosofi Kepemimpinan Kerja. Cet. Pertama. Jakarta: Bharata
- Adisasmita, Rahardjo 2011. Manajemen Pemerintahan Daerah. Cet. Pertama. Jakarta: Graha Ilmu.
- Anggara, Sahya 2012. Perbandingan Administrasi Negara. Cet.1. Bandung: Pustaka Setia
- Anggara, Sahya 2016. Ilmu Administrasi Negara: Kajian Konsep, Teori, dan Pakta dalam Upaya Menciptakan Good Governance. Cet. Ke-2. Bandung: Pustaka Setia
- Atmosudirdjo, Slamet Prajudi. 1975. Dasar-dasar Management dan Office Manageent. Jakarta:
- Atmosudirdjo, S. Prajudi. 1986. Dasar-dasar Ilmu Administrasi. Cet. Kedelapan. Jakarta: Ghalia Indonesia
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan. 1996. Kamus Besar Bahasa Indonesia. Edisi Kedua. Jakarta: Balai Pustaka
- Dimock, Marshall Edward; Dimock, Gladys Ogden. Administrasi Negara. (Penerjemah Husni Thamrin Pane). Cet. Kelima. Jakarta: Rineka Cipta.
- Fernanda, Desi. 2009. Etika Organisasi Pemerintah: Modul Pendidikan dan Pelatihan Prajabatan Golongan III. Cet. Keempat. Jakarta: LAN-RI
- Heene, Aime; dkk. 2010. Manajemen Strategik Keorganisasian Publik. Cet. Ke satu. Jakarta: Aditama
- Hutabarat, James M. 1984. Ilmu Admiistrasi, Cet. Pertama. Yogyakarta: Liberty

- Istianto, Bambang. 2011. Manajemen Pemerintahan dalam Perspektif Pelayanan Publik, Edisi 2. Jakarta: Mitra Wacana Media
- Kansil, C.S.T., Kansil Christine S.T. 2010. Perbandingan Hukum Administrasi Negara. Cet. Pertama. Jakarta: Rineka Cipta
- Lestari G., Endang; dan Maliki. 2009. Komunikasi yang Efektif: Modul Pendidikan dan Pelatihan Prajabatan Golongan III. Cet. Keempat. Jakarta: LAN-RI
- Lubis, Ibrahim. 1984. Pengendalian dan Pengawasan Proyek dalam Manajemen. Jakarta: Ghalia Indonesia
- Manullang, M. 1972. Beberapa Aspek Administrasi Pemerintah Daerah. Jakarta: Pembangunan
- Marsono. 1998. Penyelenggaraan Tugas Umum Pemerintahan: Bahan Diklat Prajabatan Golongan III. Jakarta: LAN-RI
- Napitupulu, Paimin. 2007. Pelayanan Publik & Customer Satisfaction. Cet. Ke-1. Bandung: Alumni
- Nasroen, M.M. 1986. Ilmu Perbandingan Pemerintahan. Cet. Kedua. Jakarta: Aksara Baru.
- Pamudji, S. 1985. Perbandingan Pemerintahan. Cet. Kedua. Jakarta: Bina Aaaksara
- Pangewa, Maharuddin  
2004. Perilaku Keorganisasian. Cet. Pertama. Jakarta: Departemen Pendidikan Nasional
- 2008. Mengenal Substansi Ilmu Administrasi. Cet. Pertama. Makassar: UNM
- 2013. Pengaruh Budaya Organisasi dalam Peningkatan Kinerja. Cet. Pertama, Makassar: UNM
- Pfiffner, John. M. 1953. Public Administration. New York: The Ronald Press Company
- Poerwadarminta  
1976. Kams Umum Bahasa Indonesia, Cet. V. Jakarta: Balai Pustaka
- Rewansyah, Asmawi . 2011. Kepemimpinan dalam Pelayanan Publik. Cet. Pertama. Jakarta: STIA-LAN
- Rivai, Veithzal. 2004. Kiat Memimpin dalam Abad ke-21. Cet. Pertama. Jakarta: Murai Kencana

- Rosidin, Utang. 2005. Otonomi Daerah dan Desentralisasi Cet. Ke-1 Bandung: CV Pustaka Setia
- Sedijono. 1972. Pengantar Ilmu Administrasi, Yogyakarta. BPA UGM
- Siagian, Sondang Paian. 1985. Filsafat Administrasi. Jakarta: Gunung Agung
- Siagian, Sondang P. 2001. Kerangka Dasar Ilmu Admnistrasi, Cet. Kedua. Jakarta: Rineka Cipta
- Simbolon, Maringan Masry. 2004. Dasar-dasar Administrasi dan Manajemen, Cet. Pertama. Jakarta” Ghalia Indonesia
- Simon ,Herbart A & Smithburg Donald W. Thomson Victor. A. 1956. Public Administration. New York: Alfred A. Knoop
- Soeharyo, Salamoen dan Effendy , Nasri. 2009. Sistem Penyelenggaraan Pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia: Modul Pendidikan dan Pelatihan Prajabatan Golongan III. Cet. Keempat. Jakarta: LAN-RI
- Syafiie. 2011. Etika Pemerintahan. Cet. Pertama. Jakarta Rineka Cipta.
- 2009. Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia (SANRI), Cet. Keempat. Jakarta: Bumi Aksara.
- Syafuan Rozi. 2006. Zaman Bergerak Birokrasi Dirombak: Potret Birokrasi dan Politik Di Indonesia, Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Sudiman. 1998. Kepegawaian. Bahan Diklat Prajabatan Golongan III. Jakarta: LAN-RI
- Sugandha, Dann. 1989. Administrasi: Strategi, Taktik dan Teknik Penciptaan Efisiensi. Cet. Pertama. Jakarta: Intermedia.
- Sukarno K. 1984. Dasar-dasar Manajemen Cet. Ke-13. Jakarta: Miswar.
- Suradji. 2009. Manajemen Kepegawaian Negara: Modul Pendidikan dan Pelatihan Prajabatan Golongan III. Cet. Keempat. Jakarta: LAN-RI
- Syafri, Wirman. 2012. Studi tentang Administrsi Publik, Jatinangor: Erlangga
- Tead, Ordway. 1951. The Art of Administration. New York: McGraw-Hill

- The Liang Gie. 1965. Ilmu Administrasi. Yogyakarta: Republik Indonesia
- Thoah, Miftah. 2008. Ilmu Administrasi Publik Kontemporer. Cet. Ke-2. Jakarta: Kencana.
- 2011. Birokrasi Pemerintahan Indonesia di Era Reformasi. Cet. Ke-3. Jakarta: Kencana
- The Liang Gie. 1972. Kamus Administrasi. Ed. Ke-2. Jakarta: Gunung Agung
- The Lian Gie – Sutarto.1977. Pengertian, Kedudukan dan Perincian Ilmu Administrasi. Yogyakarta. Karya Kencana
- Tim ICCE UIN. 2003. Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani. Edis Revisi. Jakarta Timur: Prenada Media
- Tim Simpul Demokrasi, 2006. Reformasi Birokrasi dan Demoratisasi Kebijakan Publik. (penyunting Saiful Arif). Cet. I. Malang: Averroes Press
- Tjokroamidjojo, Bintoro. 2000: Good Governance, Paradigma Baru Manajemen Pembangunan. Jakarta: Universitas Indonesia Press,
- Umam, Khaerul. 2012. Manajemen Organisasi. Cet.I. Bandung: Pustaka Setia
- Waldo, Dwight. 1971. Pengantar Studi Public Administration,(Tejemahan Slamet W. Admosoedarmo). Jakarta: Cemerlang
- Waluyo, 2007. Manajemen Publik (Konsep, Aplikasi dan Implementasinya dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah) Cet. 1. Bandung: Mandar Maju
- Westra, Pariata. 2002. Administrasi Perusahaan Negara: Perkembangan dan Permasalahan. Cet. Pertama. Cet. Pertama. Ogyakarta: Gadjah Mada Univerity Press
- White, Leonard D. 1955. Introduction to The Study of Public Administration. New Yoek: The Macmillan Company
- Widodo, Joko. 2010. Membangun Birokrasi Berbasis Kinerja. Cet. Keenam. Malang: ayumedia Publishing
- Wicaksono, Kristian Widya. 2006. Administrasi dan Birokrasi Pemerintah. Cet. Pertama. Yogyakarta: Graha Ilmu

## SEKILAS TENTANG PENULIS



Muhammad Nur Yamin. Lahir di Kota Ujung Pandang Sulawesi Selatan tanggal 31 Januari 1967. Merupakan seorang dosen dan peneliti yang telah melahirkan beberapa karya tulis, baik nasional maupun internasional. Penulis menyelesaikan pendidikan Sarjana (S1) di Universitas Hasanuddin, Magister (S2) di Universitas Padjadjaran, dan Doktor (S3) di Universitas

Hasanuddin, semua jenjang pendidikan di tempuh dalam bidang Ilmu Administrasi Publik. Jabatan dosen dengan golongan IV/b. Lektor Kepala pada Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Makassar. Pernah menjabat sebagai Ketua Program Studi Ilmu Administrasi Negara (S1) dan Ketua Program Studi Ilmu Administrasi Pembangunan Program Pascasarjana (S2) di Universitas Halu Oleo Kendari Sulawesi Tenggara. Karya monumental berupa HaKI Karya Tulis/Model Paduan Politik Dan Kompetensi Dalam Sistem Promosi Jabatan Birokrasi Pemerintah (tahun 2017). Melakukan sejumlah penelitian multy years berskala nasional, disamping tulisan ilmiah di berbagai jurnal nasional terakreditasi SINTA dan Jurnal Internasional bereputasi. Saat ini aktif mengajar dan meneliti di Jurusan Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Program Pascasarjana Universitas NegeriMakassar.

**LEMBAR  
HASIL PENILAIAN SEJAWAT SEBIDANG ATAU PEER REVIEW  
KARYA ILMIAH : BUKU**

Judul Buku : Tata Kelola Otonomi Berujung Good Government

Nama Editor : Muhammad Nur Yamin

Identitas Buku :

- a. Nomor ISBN : 978-602-5920-87-5
- b. Edisi : Satu, Cetakan Pertama
- c. Tahun terbit : 2020
- d. Penerbit : Global Research and Consulting Institute (Global-RCI)
- e. Jumlah halaman : 310

Kategori Publikasi Karya Ilmiah  
Buku (beri v pada kategori yang tepat)

v	Buku Referensi
	Buku Monograf

Hasil Penilaian Peer Review

Komponen yang Dinilai	Nilai Maksimal Buku = 40		
	Referensi <input type="checkbox"/> v	Monograf <input type="checkbox"/>	Nilai Akhir yang Diperoleh
a. Kelengkapan unsur isi buku (20%)	8,0		8,0
b. Ruang lingkup dan kedalaman pembahasan (30%)	12,0		12,0
c. Kecukupan dan kemutakhiran data/ informasi dan metodologi (30%)	12,0		12,0
d. Kelengkapan unsur dan kualitas penerbit (20%)	8,0		8,0
<b>Total = (100%)</b>	<b>40,0</b>		<b>40</b>
<b>Nilai Pengusul =</b>			

Catatan Penilaian Buku Oleh Reviewer :

*Buku yg ditulis sesuai keprofesionalan penulis dan diterbitkan oleh penerbit nasional yg cukup kredibel. Isi buku menurut ABZ yang sesuai judulnya.*

Makassar, 11 Desember 2020

Reviewer 1



Tanda Tangan (Prof. Dr. Haedar Alajib, M.Si)  
NIP. 196505221990031002  
Unit kerja : FIS UNM



**LEMBAR  
HASIL PENILAIAN SEJAWAT SEBIDANG ATAU PEER REVIEW  
KARYA ILMIAH : BUKU**

Judul Buku : Tata Kelolah Otonomi Berujung Good Government

Nama Editor : Muhammad Nur Yamin

Identitas Buku : a. Nomor ISBN : 978-602-5920-87-5  
 b. Edisi : Satu, Cetakan Pertama  
 c. Tahun terbit : 2020  
 d. Penerbit : Global Research and Consulting Institute (Global-RCI)  
 e. Jumlah halaman : 310

Kategori Publikasi Karya Ilmiah  
 Buku (beri v pada kategori yang tepat)

v	Buku Referensi
	Buku Monograf

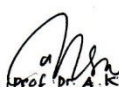
Hasil Penilaian *Peer Review*

Komponen yang Dinilai	Nilai Maksimal Buku = 40		
	Referensi <input type="checkbox"/> v	Monograf <input type="checkbox"/>	Nilai Akhir yang Diperoleh
a. Kelengkapan unsur isi buku (20%)	8,0		8,0
b. Ruang lingkup dan kedalaman pembahasan (30%)	12,0		12,0
c. Kecukupan dan kemutakhiran data/ informasi dan metodologi (30%)	12,0		12,0
d. Kelengkapan unsur dan kualitas penerbit (20%)	8,0		8,0
<b>Total = (100%)</b>	<b>40,0</b>		<b>40</b>
<b>Nilai Pengusul =</b>			

Catatan Penilaian Buku Oleh Reviewer : *Buku ini sangat bermanfaat yg dipadatkan referensi, ditulis dengan lengkap, penulis, serta jelas konsep dan kefaith oleh penerbit lengkap*

Makassar, 11 Desember 2020

Reviewer 2

Tanda Tangan  Prof. Dr. A. Kaswanjati, M Hum  
 NIP. 19651224 1990032003  
 Unit kerja : FIS UNM

**LEMBAR  
HASIL PENILAIAN SEJAWAT SEBIDANG ATAU PEER REVIEW  
KARYA ILMIAH : BUKU**

Judul Buku : Tata Kelola Otonomi Berujung Good Government

Nama Editor : Muhammad Nur Yamin

Identitas Buku : a. Nomor ISBN : 978-602-5920-87-5  
 b. Edisi : Satu, Cetakan Pertama  
 c. Tahun terbit : 2020  
 d. Penerbit : Global Research and Consulting  
 Institute (Global-RCI)  
 e. Jumlah halaman : 310

Kategori Publikasi Karya Ilmiah  
Buku (beri v pada kategori  
yang tepat)

v	Buku Referensi
	Buku Monograf


Hasil Penilaian *Peer Review*


Komponen yang Dinilai	Nilai Maksimal Buku = 40		
	Referensi	Monograf	Nilai Akhir yang Diperoleh
	v	<input type="checkbox"/>	
a. Kelengkapan unsur isi buku (20%)	8,0		8,00
b. Ruang lingkup dan kedalaman pembahasan (30%)	12,0		12,00
c. Kecukupan dan kemutakhiran data/ informasi dan metodologi (30%)	12,0		12,00
d. Kelengkapan unsur dan kualitas penerbit (20%)	8,0		8,00
<b>Total = (100%)</b>	<b>40,0</b>		<b>40,00</b>
Nilai Pengusul =			

Makassar, 11 Desember 2020

Reviewer 1

Reviewer 2

Tanda Tangan   
 Prof. Dr. Hasdad Akib, Msi  
 NIP. 196505221990031002  
 Unit kerja : FIS UNM

Tanda Tangan   
 Prof. A. Hasmaulati M. Hum  
 NIP. 196512241990032003  
 Unit kerja : FIS UNM