Manajemen Pemerintahan Daerah

by Hendrawati Hamid

Submission date: 27-Apr-2021 11:58AM (UTC+0700)
Submission ID: 1571103727
File name: buku_Herawati_IPDN_koreksian_2_fix.pdf (1.06M)
Word count: 41754
Character count: 291554

MANAJEMEN PEMERINTAHAN DAERAH

Dr. Ir. Hendrawati Hamid. M.Si.

PENERBIT
GARIS KHATULISTIWA
MAKASSAR

200

MANAJEMEN PEMERINTAHAN DAERAH
© Dr. Ir. Hendrawati Hamid. M.Si.

Penulis
Dr. Ir. Hendrawati Hamid. M.Si.

Editor
Yosar Kardiat, S.STP, M.M

Desain sampul
Mono Goenawan

Penata huruf
Voniasti Uba Ina Kleden

Diterbitkan:
Penerbit GARIS KHATULISTIWA (Anggota IKAPI)
Jl. Borong Raya No. 75 A Makassar
Telp. 08114124721-08114125721
Posel: gunmonoharto@yahoo.com

Cetakan Pertama, 2020

Hak Cipta dilindungi Undang-Undang
All Right is reserved

ISBN: 978-623-7617-29-7

Sanksi Pelanggaran Hak Cipta

Undang-Undang Republik Indonesia No. 19 Tahun tentang Hak Cipta

Lingkup Hak Cipta
Pasal 2 :

1. Hak Cipta merupakan hak eksklusif bagi pencipta dan pemegang Hak Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak ciptaannya, yang timbul secara otomatis setelah suatu ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembatasan yang menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ketentuan Pidana
Pasal 72 :

1. Barang siapa dengan sengaja atau tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (1) atau pasal 49 ayat (1) dan (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat satu (1) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan / atau denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah)
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan / atau denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

KATA PENGANTAR

Rasa syukur tiada hentinya penulis panjatkan kehadirat Allah SWT atas Rahmat dan Hidayah– Nya, serta Shalawat dan Salam kepada Baginda Rasulullah Nabi Besar Muhammad SAW, sehingga penyusunan buku ini dapat diselesaikan.

Prinsip penerapan Manajemen Pemerintahan Daerah di Indonesia dilaksanakan dengan berlandaskan pada falsafah Negara Republik Indonesia yaitu Panca Sila dan Undang Undang Dasar 1945. Selain itu, mengacu pada Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, sejak era reformasi Undang-Undang tentang pemerintahan daerah telah mengalami tiga kali perubahan mulai dari undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, disusul Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sampai pada Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014. Perubahan Undang-Undang tersebut tentunya ditujukan untuk lebih memperbaiki kualitas penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, termasuk penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Terjadinya perubahan sistem dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, dari era orde baru yang bersifat sentralisasi ke era reformasi dengan sistem desentralisasi, secara otomatis berdampak langsung pada terjadinya perubahan dalam manajemen pemerintahan daerah melalui penerapan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab. Melalui kewenangan yang diberikan secara penuh dalam mengelola segala sumber daya yang dimiliki, tentunya daerah otonom diharapkan dapat menjalankan fungsi pemerintahan (pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan dan perlindungan) secara lebih transparan dan akuntabel, yang dimulai dari penyusun perencanaan pembangunan daerah/wilayah sesuai dengan permasalahan dan kebutuhan masyarakat setempat sebagai pemilik otonomi yang sesungguhnya. Kemudian di fasilitasi oleh para aparat yang menerapkan sistem manajemen yang modern sesuai dengan tujuan, fungsi, unsur, dan asas-asas manajemen.

Buku ini disusun dan ditulis dengan harapan dapat menjadi salah satu solusi atau alternatif sebagai bahan bacaan, pemikiran dan masukan, untuk diimplementasikan, terkait berbagai permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, dan menjadi bahan pertimbangan bagi para

aparatur khususnya para penyelenggara pemerintahan daerah dalam menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan secara profesional, khususnya dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat secara berkualitas, dan pelaksanaan pembangunan yang lebih tepat sasaran.

Buku **Manajemen Pemerintahan Darah** ini disusun dengan acuan dari tulisan para ahli baik dalam negeri maupun luar negeri, pengalaman penulis selama mengabdi sebagai seorang birokrat, termasuk didalamnya bagaimana menyusun perencanaan kegiatan pembangunan di daerah bagi kepentingan masyarakat sesuai dengan permasalahan dan kebutuhan, pengelolaan kegiatan-kegiatan/program secara profesional, berdasarkan prinsip-prinsip manajemen yaitu efisien, efektif, akuntabel dan transparan, sebagai upaya menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik atau *good governance*. Berisi kajian tentang: konsep dasar dan ruang lingkup manajemen pemerintahan daerah, kewenangan dan kelembagaan pemerintah daerah, perencanaan dan keuangan pemerintah daerah, kepemimpinan pemerintahan, *Good Governance*, manajemen SDM aparatur, akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan, dan pembinaan dan pengawasan pemerintahan daerah.

Semoga buku ini dapat menjadi bahan bacaan dan acuan bagi mahasiswa, untuk mata kuliah yang terkait dengan manajemen dan penyelenggaraan pemerintahan daerah, serta bagi para aparat pemerintah daerah sehingga dapat menjalankan tugas dan tanggungjawab secara lebih profesional sebagai pelayan masyarakat.

Buku ini penulis persembahkan kepada kedua orang tua yang tercinta, Bapak Drs. H. A. Hamid Ibrahim dan Ibu Hj. A. Sahribunga. Terima kasih atas segala Do'a nya. Semoga selalu dalam lindungan Allah SWT. Amin

Terima kasih penulis sampaikan pula kepada seluruh pihak yang telah memberikan kontribusinya berupa kritikan dan saran, baik sebelum maupun sesudah buku ini terbit. Terima kasih juga kepada penerbit atas kesediaannya menerbitkan buku ini. Semoga dapat menjadi amal ibadah bagi penulis di hadapan Allah SWT, Aamiin YRA.

Semoga bermanfaat, terima kasih

Makassar, Februari 2020

Penulis,
Hendrawati Hamid

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR i
DAFTAR ISI iv
DAFTAR TABEL x

BAB I KONSEP DASAR DAN RUANG LINGKUP
MANAJEMEN PEMERINTAHAN DAERAH 1
A. Pendahuluan 1
B. Pengertian Manajemen 5
C. Tujuan, Fungsi, Unsur dan Asas Manajemen 9
D. Pengertian Pemerintah, Pemerintahan
dan Pemerintahan Daerah 20
E. Pengertian Manajemen Pemerintahan Daerah 24
F. Tujuan dan Fungsi Pemerintahan 26
G. Perkembangan Ilmu Manajemen 29
H. Paradigma Baru Pemerintahan daerah 34

BAB II KEWENANGAN DAN KELEMBAGAAN
PEMERINTAH DAERAH 38
A. Sistem Pemerintahan 38
B. Penataan Kewenangan Kelembagaan 40
C. Kewenangan Pemerintah Daerah 42
D. Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah 48

BAB III PERENCANAAN PEMBANGUNAN
DAN KEUANGAN DAERAH 51
A. Konsep Perencanaan Pembangunan 51
B. Integrasi Perencanaan dan Penganggaran Daerah 54
C. Partisipasi Dalam Perencanaan Pembangunan Daerah 56
D. Sistem Perencanaan Pembangunan Pada Era Otonomi Daerah 60
E. Perencanaan pembangunan dan Penganggaran
Pemerintah Daerah 63
F. Reformasi Keuangan Daerah 65

BAB IV KEPEMIMPINAN PEMERINTAHAN DAERAH 68
A. Konsep Kepemimpinan 68
B. Gaya Kepemimpinan 73

C. Perilaku Kepemimpinan 76
D. Tipe Kepemimipnan 81
E. Teori-teori Mengenai Kepemimpinan 82
F. Syarat Pemimpin Ideal 83
G. Perbedaan Antara Kepemimpinan, Manajer dan Manajemen 83
H. Kepemimpinan dan Motivasi 90
I. Kepemimpinan Pemerintahan 92
J. Kepemimpinan Pemerintahan Daerah 95
K. Kepemimpinan Dalam Manajemen Pemerintahan 96

BAB V GOOD GOVERNANCE 100
A. Konsep Good Governance 100
B. Prinsip-Prinsip Good Governance 104
C. *Good Governance* Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah 107
D. Asas-asas Umum Dalam Penyelenggaraan Pmerintahan 110
E. Reformasi Birokrasi Dalam Mewujudkan Good Governance 113

BAB VI MANAJEMEN SDM APARATUR 115
A. Konsep Dasar MSDM 115
B. Sumber Daya Manusia Berkualitas 118
C. Perencanaan Sumber Daya Manusia 120
D. Pola Rekruitmen Pegawai 120
E. Pembangunan SDM Berkualitas di Daerah 122
F. Aparatur Pemerintah Daerah 125
G. Eksistensi SDM Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah 126
H. Peningkatan dan Pengembangan SDM Aparatur 129
I. Sistem Pembangunan Manusia 132
J. Reformasi Birokrasi 133

BAB VII AKUNTABILITAS PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN 138
A. Konsep Akuntabilitas 138
B. Tinjauan Historis dan Teoritis 141
C. Prinsip-prinsip Pelaksanaan Akuntabilitas 143
D. Jenis Akuntabilitas 144
E. Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah 147
F. Akuntabilitas Aparatur Birokrasi 149
G. Faktor-faktor Keberhasilan Akuntabilitas 150

BAB VIII PEMBINAAN DAN PENGAWASAN
PEMERINTAHAN DAERAH 153
A. Konsep Pembinaan dan Pengawasan Pemerintahan Daerah 153
B. Tujuan Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah 157
C. Tipe-tipe Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah 158
D. Pola Pembinaan Wilayah 161
E. Pembinaan Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Provinsi 162
F. Pembinaan Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota 164
G. Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah 164
H. Pengawasan Pemerintah Pusat Terhadap Jalannya Pemerintahan Daerah 164
I. Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Propinsi 167
J. Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Kabupaten/Kota 167
K. Pembinaan dan Pengawasan Kepala Daerah Terhadap Perangkat Daerah 167

DAFTAR PUSTAKA 169

BAB I

KONSEP DASAR DAN RUANG LINGKUP MANAJEMEN PEMERINTAHAN DAERAH

A. Pendahuluan

Manajemen adalah proses dimana kita memulai untuk mengkoordinasi sesuatu. Faktor penting dalam manajemen adalah bagaimana kita dapat mencapai suatu tujuan, bagaimana kita menyeimbangkan tujuan- tujuan yang sekiranya bertentangan, dengan manajemen pula, bagaimana kita membuat pekerjaan menjadi efektif dan tentunya efisien.

Mengenali peran dan pentingnya orang lain merupakan **aspek utama** dari manajemen yang baik. Ahli manajemen awal abad kedua puluh Mary Parker dan Follet mendefinisikan manajemen sebagai "seni menyelesaikan pekerjaan melalui orang lain". Selanjutnya ahli manajemen Peter Drucker mengatakan bahwa tugas para manajer/pemimpin adalah memberikan arahan bagi organisasi mereka, memberi kepemimpinan, dan menentukan penggunaan sumber daya organisasi untuk mencapai tujuan (Daft, 2010).

Bagi kebanyakan orang kata manajemen bukanlah sesuatu yang asing, karena manajemen ada dalam kehidupan mereka sehari-hari. Bahkan dalam lingkup kegiatan yang paling sederhana, orang mempraktekkan apa yang disebut "manajemen" dalam kehidupan atau keseharian mereka. Demikian juga halnya dengan kata pemerintah atau pemerintahan, dalam konteks yang lain bukan sesuatu yang asing. Hampir setiap hari semua orang terlibat secara langsung, atau tidak langsung yaitu ketika berurusan dengan pemerintah atau proses pemerintahan. Suka atau tidak suka mereka berurusan dengan organ pemerintah, begitu juga dengan manajemen mereka harus menggunakannya sebagai suatu cara yang lebih baik untuk mencapai tujaan yang diharapkan (Nawawi, 2013).

Bagaimana jika kedua kata yang populer yaitu manajemen dan pemerintahan itu digabungkan menjadi satu frasa yaitu "manajemen pemerintahan" hal ini tentu saja menjadi sesuatu yang sangat penting,

karena kedua kata tersebut akan menghasilkan suatu kegiatan yang teramat penting. Jika manajemen dan pemerintahan adalah suatu hal yang sangat dibutuhkan dalam kehidupan masyarakat modern, maka manajemen pemerintahan adalah sesuatu yang tidak bisa dihindarkan, apalagi sejak terjadinya era reformasi dimana sistem penyelenggaraan pemerintahan telah melahirkan prinsip otonomi daerah, sehingga seluruh daerah otonom (kabupaten atau kota) mempunyai tanggung jawab yang sangat besar dalam mengelolah segala sumber daya yang dimiliki untuk kemaslahatan penduduknya. Maka kedua kata manajemen dan pemerintahan menjadi sangat penting untuk digabungkan lagi dengan satu kata yaitu daerah, sehingga melahirkan Manajemen Pemerintahan Daerah.

Manajemen mempunyai tujuan-tujuan tertentu dan bersifat tidak berwujud (***intangible***), karena tidak dapat terlihat, namun dapat dirasakan hasilnya, yaitu terwujudnya *output* kegiatan yang optimal, terdapat kepuasan pribadi, produk dan servisnya lebih baik, serta sampai ke sasaran. Manajemen mencakup kegiatan untuk mencapai tujuan, yang dilakukan oleh individu-individu yang memberikan upaya-upaya yang terbaik melalui tindakan-tindakan yang telah ditetapkan sebelumnya. Upaya dan tindakan yang dimaksud meliputi pengetahuan tentang apa yang harus dilakukan, menetapkan tentang cara melaksanakannya, memahami bagaimana harus melakukannya dan mengukur efektivitas dari usaha-usaha yang dilakukan. Selanjutnya perlu menetapkan serta memelihara suatu kondisi dan situasi lingkungan yang memberikan responsi ekonomis, psikologis, sosial, politis dan sumbangan-sumbangan teknis serta pengendaliannya (Terry, 2009).

Manajemen hadir dan diperlukan dalam berbagai kegiatan manusia, tidak hanya pada kegiatan privat dalam skala besar atau menengah, pada kegiatan publik dan kegiatan lain yang serupa, tetapi juga diterapkan pada berbagai kegiatan yang berskala kecil dan perorangan. Pada berbagai keperluan dan kepentingan, teknik-teknik dan prinsip-prinsip manajemen sangat dibutuhkan agar hasil atau tujuan yang dicapai dapat lebih baik. Dapat dibayangkan bagaimana hasil suatu kegiatan yang dilaksanakan tanpa menerapkan prinsip-prinsip manajemen, dibandingkan dengan kegiatan yang dilaksanakan dengan menerapkan prinsip-prinsip manajemen, pasti akan memberikan hasil yang lebih baik dan optimal (Nawawi Z, 2013).

Manajemen merupakan suatu **ilmu dan seni**. Ada wadah pengetahuan tentang manajemen yang terorganisir, ada ilmu pengetahuan yang menjelaskan bahwa manajemen dapat dibuktikan kebenarannya secara umum. Seni merupakan pengetahuan untuk mencapai hasil yang diinginkan. Kemahiran timbul melalui pengalaman, pengamatan dan studi, serta kewajiban untuk menerapkan pengetahuan manajemen. Seni manajemen menuntut adanya kreativitas yang didasarkan pada kondisi pemahaman ilmu manajemen. Dengan demikian, ilmu dan seni manajemen saling mengisi. Jika salah satu meningkat, maka yang lain juga harus meningkat, dibutuhkan suatu keseimbangan diantara kedua aspek tersebut. Manajemen sudah sama tuanya dengan peradaban manusia (Terry, 2009).

Nawawi Z (2013:5) mengungkapkan bahwa dengan mengacu pada **sejarahnya**, maka ilmu manajemen bisa dilekatkan atau melekat dengan sendirinya pada semua kegiatan privat dan publik, serta semua bidang atau kegiatan lainnya. Pada tataran praktis hal demikian terbukti dari penggunaan istilah manajemen konflik, manajemen informatika, amanajemen pemasaran, manajemen pendidikan, manajemen kesehatan, dan **manajemen pemerintahan**, serta sejumlah istilah lain yang serupa

Dalam berbagai kesempatan, dan untuk berbagai tujuan, penyebutan manajemen bersama dengan kata yang menyertai di belakangnya bukan lagi merupakan sesuatu yang asing. Rangkaian kata manajemen dengan kata yang menyertainya sudah menjadi sesuatu yang mudah dimengerti maksudnya. Itulah realitas sehari-hari yang begitu mudah ditemukan berbagai hal yang berkaitan dengan kata manajemen yang sudah sangat populer penggunaannya. Istilah manajemen tidak hanya mengandung padanan kata pengelolaan atau pengurusan (*stewardship*), tetapi juga mengandung rumusan yang lebih luas yaitu di dalamnya mengandung teknik dan prinsip-prinsip ilmiah dari sebuah ilmu yang masih terus **berkembang** (Nawawi, 2013).

Perkembangan tersebut menurut Nawawi terjadi sebagai suatu konsekuensi sifat dan kegunaan praktis ilmu manajemen. Ilmu manajemen saat ini telah melebur atau bermetamorfosis dengan cabang atau bidang ilmu lainnya, serta digunakan dalam berbagai jenis kegiatan, baik pada sektor publik maupun di sektor privat, serta dalam berbagai bidang, baik yang tergolong sederhana sampai pada yang rumit dan modern. Secara

umum para ahli dalam mengartikan dan mendefinisikan manajemen secara beragam, ada yang memberikan pengertian ketatalaksanaan, pengurusan, dan lain-lain.

Manajemen menjadi suatu hal yang sangat penting, karena menurut **Hasibuan (2008),** pada dasarnya manusia mempunyai keterbatasan fisik, pengetahuan, waktu, perhatian dan lain sebagainya, sehingga untuk memenuhi kebutuhan manusia memerlukan pembagian pekerjaan, tugas dan tanggung jawab sehingga terbentuklah kerjasama dalam suatu organisasi, supaya pekerjaan berat dan sulit dapat terselesaikan dengan baik untuk mencapai tujuan yang di inginkan.

Pada dasarnya manajemen itu penting karena:

1. Pekerjaan berat dan sulit untuk dikerjakan sendiri, sehingga diperlukan pembagian kerja, tugas dan tanggungjawab dalam penyelesaiannya'
2. Perusahaan baru dapat berhasil baik, jika manajemen di terapkan dengan baik
3. Manajemen yang baik akan meningkatkan daya guna dan hasil guna dapat semua potensi yang dimiliki
4. Manajemen yang baik akan mengurangi pemborosan-pemborosan
5. Manajemen menetapkan tujuan dan usaha untuk mewujudkannya dengan memanfaatkan 6 M dalam proses manajemen tersebut
6. Manajemen perlu untuk kemajuan dan pertumbuhan
7. Manajemen mengakibatkan tercapainya tujuan secara teratur
8. Manajemen merupakan suatu pedoman pikiran dan tindakan
9. Manajemen selalu dibutuhkan dalam setiap kerjasama sekelompok orang.

Semakin pentingnya penerapan manajemen yang modern juga dirasakan dalam bidang pemerintahan, baik di tingkat pusat, provinsi maupun di daerah otonom (kabupaten atau kota). Menurut Istianto (2011) dengan perkembangan dunia yang mengglobal dan semakin meningkatnya kualitas pendidikan masyarakat, serta semakin terbukanya akses informasi yang seluas-luasnya, menimbulkan tuntutan yang meningkat terhadap pelayanan publik yang berkualitas. Oleh karena itu sebagai pengelola pelayanan publik, maka pemerintahan perlu

menerapkan manajemen yang baik. Salah satu indikasi manajemen yang baik adalah diterapkannya perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), pelaksanaan (*actuating*), dan pengawasan (*controlling*) yang baik sesuai yang diterapkan dalam manajemen modern.

Manajemen pemerintahan, meskipun keberadaannya sudah sejak lama disadari semakin penting, tetapi lebih penting lagi seiring dengan menguatnya paham demokrasi, perlindungan HAM dan upaya menciptakan tata kelola pemerintahan yang baik. Dengan manajemen pemerintahan yang baik, maka tujuan-tujuan pemerintahan sebagaimana yang diamanatkan dalam konstitusi sebuah negara akan lebih mudah diwujudkan (Nawawi, 2013).

Demikian halnya dengan tuntutan penerapan otonomi daerah yang seluas-luasnya di Indonesia membuat manajemen pemerintahan daerah menjadi sesuatu yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah otonom. Karena hanya dengan penerapan manajemen yang modern, pemerintah daerah akan dapat mengelola segala sumber daya yang dimiliki dengan tujuan untuk kemaslahatan seluruh masyarakat setempat, sesuai dengan amanah Undang-Undang Dasar 1945.

B. Pengertian Manajemen

Manajemen adalah suatu proses atau kerangka kerja, yang melibatkan bimbingan atau pengarahan suatu kelompok orang-orang kearah tujuan-tujuan organisasional atau maksud-maksud yang nyata. Manajemen adalah suatu kegiatan "*managing*" pengelolaan, sedang pelaksananya adalah manager atau pengelola. Manajemen adalah ilmu pengetahuan maupun seni. Ada suatu pertumbuhan yang teratur mengenai manajemen, suatu ilmu pengetahuan yang menjelaskan manajemen dengan mengacu pada kebenaran-kebenaran umum. Semua ilmu pengetahuan bersifat dinamis. Seni adalah pengetahuan bagaimana mencapai hasil yang diinginkan. Ia adalah kecakapan yang diperoleh dari pengalaman, pengamatan dan pelajaran, serta kemampuan untuk menggunanakan pengetahuan manajemen. Seni manajemen menghendaki kreativitas. Oleh karena itu, Ilmu pengetahuan dan seni manajemen merupakan komplemennya masing-masing, harus sama-sama meningkat, dan perlu ada suatu keseimbangan antara keduanya (Terry dan Leslie, 2012)

Mengenali peran dan pentingnya orang lain merupakan **aspek utama** dari manajemen yang baik. Ahli manajemen awal abad kedua puluh Mary Parker dan Follet mendefinisikan manajemen sebagai "seni menyelesaikan pekerjaan melalui orang lain". Selanjutnya ahli manajemen Peter Drucker mengatakan bahwa tugas para manajer/pemimpin adalah memberikan arahan bagi organisasi mereka, memberi kepemimpinan, dan menentukan penggunaan sumber daya organisasi untuk mencapai tujuan (Daft, 2010).

Menurut Daft, manajemen (*management*) adalah pencapaian tujuan-tujuan organisasional secara efektif dan efisien melalui perencanaan, pengelolaan, kepemimpinan, dan pengendalian sumber daya-sumber daya organisasional. Definisi ini mempunyai dua pemikiran penting, yaitu:

1. Keempat fungsi manajemen (perencanaan, pengelolaan, kepemimpinan dan pengendalian)
2. Pencapaian tujuan-tujuan organisasional secara efektif dan efisien

Manajemen pada dasarnya adalah upaya untuk mengatur segala sesuatu (sumber daya) untuk mencapai tujuan organisasi. Menurut Terry (2008), manajemen adalah payung dari sumber daya manusia yang mengatur potensi sumber daya manusia dalam suatu organisasi untuk mencapai tujuan organisasi. Disini nampak bahwa manusia dan organisasi adalah dua hal yang penting.

Menurut Solihin dalam Hamid (2018) manajemen dapat didefinisikan sebagai proses perencanaan, pengorganisasian, kepemimpinan dan pengendalian dari berbagai sumber daya organisasi untuk mencapai tujuan secara efektif dan efisien. Lebih lanjut manajemen dapat didefinisikan sebagai berikut:

1. Manajemen merupakan suatu proses: artinya adalah, seluruh kegiatan manajemen yang dijabarkan ke dalam empat fungsi manajemen yang dilaksanakan secara berkesinambungan dan keseluruhannya bermuara pada pencapaian tujuan organisasi
2. Pencapaian tujuan organisasi dilakukan melalui serangkaian kegiatan yang dikelompokkan ke dalam fungsi-fungsi manajemen dan mencakup fungsi perencanaan, pengorganisasian, kepemimpinan dan pengendalian.

3. Pencapaian tujuan dilaksanakan secara efektif dan efisien. Efektivitas menunjukkan tercapainya tujuan yang diinginkan melalui serangkaian tindakan yang dilakukan oleh organisasi. Sedangkan Efisiensi adalah pencapaian tujuan yang dilakukan secara optimal melalui pemanfaatan sumber daya yang minimal
4. Pencapaian tujuan organisasi dilakukan dengan pemanfaatan sumber daya yang dimiliki oleh organisasi.

Siswanto dalam Hamid (2018) mengemukakan istilah manajemen (*management*) telah diartikan berbagai pihak dengan pespektif yang berbeda, misalnya pengelolaan, pembinaan, pengurusan, ketatalaksanaan, kepemimpinan, pemimpin, ketatapengurusan, administrasi dan lain-lain. Masing-masing pihak dalam memberikan istilah tentunya dilatarbelakangi oleh pekerjaan masing-masing.

Selanjutnya dikemukakan bahwa manajemen adalah seni dan ilmu dalam perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, pemotivasian, dan pengendalian terhadap orang dan mekanisme kerja untuk mencapai tujuan. Definisi manajemen tersebut mengandung unsur-unsur yang disebut sebagai elemen dasar manajemen, terdiri atas:

1. **Elemen Sifat**
   a. **Manajemen sebagai suatu seni**: yaitu sebagai suatu keahlian, kemahiran, kemampuan, dan keterampilan dalam aplikasi ilmu pengetahuan untuk mencapai tujuan
   b. **Manajemen sebagai suatu ilmu**: yaitu akumulasi pengetahuan yang telah disistematisasikan dan diorganisasikan untuk mencapai kebenaran umum (*general purposes*)
2. **Elemen Fungsi**
   a. **Perencanaan**: yaitu proses dan rangkaian kegiatan untuk menetapkan tujuan terlebih dahulu pada suatu jangka waktu tertentu dan tahapan/langkah-langkah yang harus ditempuh untuk mencapai tujuan tersebut
   b. **Pengorganisasian**: yaitu suatu proses dan rangkaian kegiatan dalam pembagian kerja yang direncanakan untuk diselesaikan oleh anggota kelompok kerja, **penentuan** hubungan pekerjaan yang baik di antara mereka, serta pemberian lingkungan dan fasilitas pekerjaan yang kondusif

c. **Pengarahan**: yaitu suatu rangkaian kegiatan untuk memberikan petunjuk atau instruksi dari seorang atasan kepada bawahan atau orang yang diorganisasikan dalam kelompok formal, atau dari seorang ketua kepada anggota kelompoknya dalam kelompok non-formal
d. **Pemotivasian**: yaitu suatu proses dan rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh seorang atasan dalam memberikan inspirasi, semangat, dan kegairahan kerja serta dorongan kepada bawahan untuk dapat melakukan suatu kegiatan yang semestinya.
e. **Pengendalian/Pengawasan**: yaitu suatu proses dan rangkaian kegiatan untuk mengusahakan agar suatu pekerjaan dapat dilaksanakan sesuai dengan rencana yang telah **ditetapkan** dan tahapan yang harus dilalui. Jadi, apabila terdapat kegiatan yang tidak sesuai dengan rencana dan tahapan pelaksanaannya maka dapat segera diperbaiki.

3. **Elemen sasaran/objek**
   a. **Orang/manusia**: yaitu **mereka** yang telah memenuhi syarat tertentu dan telah menjadi unsur integral dari organisasi atau badan tempat iya bekerja sama untuk mencapai tujuan
   b. **Mekanisme kerja**: yaitu **tata** cara dan tahapan yang harus dilalui orang yang melaksanakan kegiatan bersama untuk mencapai tujuan
4. **Elemen tujuan**
   Yaitu hasil **akhir** yang ingin dicapai atas suatu pelaksanaan kegiatan. Dalam arti yang luas, tujuan mengandung beberapa hal seperti *objective* (objektif), *purpose* (tujuan), *mission* (misi), *deadline* (batas waktu), *standard* (standar), *target* (sasaran), dan *quota* (kuota). Tujuan merupakan rangkaian dalam proses perencanaan, dan merupakan elemen penting dalam proses pengendalian.

Prinsip Manajemen menurut Henri Fayol, bahwa untuk menjadi seorang pemimpin atau *Leader* yang baik dan sukses, tentunya harus mengerti tentang ilmu Manajemen. Manajemen yang dalam bahasa Inggris disebut dengan "*Management*" berasal dari kata dasar "*Manage*" yang artinya adalah Mengatur atau Mengurus. Sedangkan menurut para ahli definisi Manajemen dapat diartikan menjadi serangkaian kegiatan yang diarahkan pada sumber daya organisasi yang bertujuan untuk

mencapai sasaran organisasi yang efektif dan efisien. Serangkaian Kegiatan yang dimaksud adalah terdiri dari perencanaan, pengorganisasian, pengkoordinasian, dan pengendalian. Sedangkan sumber daya organisasi dapat berupa Tenaga Kerja, Keuangan, Fisik dan Informasi. (https://elib.unikom.ac.id/download.php?id=101882)

C. Tujuan, Fungsi, Unsur Dan Asas Manajemen

Tujuan Manajemen

Setiap pelaksanaan suatu kegiatan, maka yang terfikir bagi kita untuk apa kegiatan tersebut dilaksanakan, atau dengan kata lain apa tujuan yang ingin kita capai. Dalam hal pencapaian tujuan tentunya setiap organisasi yang dijalankan secara profesional, baik organisasi publik maupun organisasi sektor privat akan selalu berfikir dan mengarah pada tujuan manajemen, yaitu efisiensi dan efektivitas. Pencapaian tujuan yang efisien dan efektif pada setiap kegiatan hanya dapat terwujud jika prinsip tersebut diterapkan pada seluruh pelaksanaan fungsi-fungsi manajemen, yang dimulai dari kegiatan perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), pelaksanaan (*actuating*), sampai pada tahap kegiatan pengawasan atau *controlling* (Hamid, 2018).

Lebih lanjut dikemukakan bahwa dalam ilmu manajemen, prinsip pencapaian tujuan yang efisien dan efektif mengandung arti bahwa setiap kegiatan yang kita laksanakan hendaknya memanfaatkan segala sumber daya organisasi (*input)* secara minimal, tetapi menghasilkan produk (*output*) yang optimal dan berkualitas sesuai yang dibutuhkan oleh masyarakat atau kelompok sasaran. Sebuah contoh kasus di lapangan yang pernah terjadi di masyarakat, adalah pembagian beras raskin yang tidak sesuai dengan yang diharapkan karena dalam pembagiannya meskipun masyarakat menerima dalam jumlah yang cukup, tetapi ternyata kualitas beras tidak layak lagi untuk dikonsumsi karena sudah rusak alias mengandung kutu-kutu, sehingga program tersebut dinilai tidak terlaksana dengan baik pada beberapa daerah, artinya dari aspek manajemen fungsi pengawasan belum berjalan dengan baik.

Fungsi Manajemen

Membahas tentang fungsi-fungsi manajemen, para ahli ada yang membagi dalam empat tahap seperti George Terry berpendapat fungsi manajemen terdiri dari *planning*, *organizing*, *actuating* dan *controlling*. Koontz (Koontz dan Weihrich, 1993) mengelompokkan ke dalam lima fungsi yaitu *planning* (perencanaan), *organizing* (pengorganisasian), *staffing* (pengisian staf), *leading* (memimpin), dan *controlling* (pengendalian)

Juliansyah (2013) mengemukakan bahwa fungsi manajemen yaitu, elemen-elemen dasar yang akan selalu ada dan melekat di dalam proses manajemen yang akan dijadikan acuan oleh manajer/pengendali kegiatan dalam melaksanakan berbagai kegiatan untuk mencapai tujuan. Fungsi manajemen pertama kali diperkenalkan oleh Henry Fayol (*industrialis* Perancis) pada awal abad 20, yang menyebutkan bahwa lima fungsi manajemen, yaitu merancang, mengorganisasi, memerintah, mengkoordinasi, dan mengendalikan. Sampai saat ini kelima fungsi tersebut telah diringkas menjadi empat tahap saja yaitu: perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengendalian.

Fungsi manajemen bukan berarti fungsi kegunaan dari manajemen, melainkan sebagai acuan atau tugas yang diemban oleh setiap anggota organisasi. Tugas yang diemban nantinya akan diberikan sesuai dengan keahlian dan porsi masing-masing. Setiap anggota memegang peranan penting dalam manajemen. Bukan hal mudah, namun ketika mereka ada yang berhalangan hadir, maka anggota yang telah memiliki porsi dan kedudukan yang telah diberikan dapat menggantikan fungsi dari mereka yang berhalangan hadir. **Fungsi manajemen menurut para ahli** sebenarnya memiliki kesamaan, namun terdapat perbedaan istilah di dalamnya diantaranya yang dapat dijelaskan adalah sebagai berikut :

1. Henry Fayol

Dalam bukunya yang berjudul *General and Industrial Managemnet* dijelaskan empat fungsi manajemen yaitu: *planning* (perencanaan), *Organizing* (pengorganisasian), *Commanding* (pemberian perintah), dan *Controlling* (pengendalian). *Commanding* disini diartikan sebagai pemberian perintah dimana biasanya pemberian perintah diberikan oleh

ketua selaku pimpinan tertinggi. *Commanding* ini sama halnya dengan *actuating.*

2. **G.R Terry**

Dalam bukunya yang *berjudul Principle of management* dijelaskan empat fungsi manajemen yaitu *Planning*, *Organizing*, *Actuating*, dan *Controlling*, (perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengendalian). Fungsi yang dijelaskan oleh Terry memiliki kesamaan dengan fungsi manajemen secara umum.

3. Winasdi dan James Stoner

Memiliki kesamaan dalam menjelaskan tentang fungsi manajemen yaitu , fungsi manajemen menyangkut perencanaan, pengorganisasaian, kepemimpinan, dan pengendalian (*Planning, Organizing, Leading* dan *Controlling*) Fungsi ini berbeda pada *Actuating. Actuating* digantikan sebagai *Leading* (memimpin). Hal ini serupa dengan *Actuating* yaitu pelaksanaan. *Leading* adalah memimpin, karena pemimpin bertugas untuk menggerakkan dan mengarahkan tenaga kerjanya agar dapat mencapi tujuan yang diinginkan.

4. **Ernest Dale**

Fungsi manajemen menyangkut *Planning* (perencanaan), *Organizing* (pengorganisasian), *staffing* (penyusunan kerja), *directing* (pengarahan), *inovasion* (inovasi), *reporting* (penyajian laporan), dan *controlling* (pengarahan). Sebenarnya seperti yang dijelaskan diatas, namun disini *staffing* (penyususunan kerja) yaitu para tenaga kerja dibagi menjadi beberapa bagian sesuai dengan porsinya dalam ketenagakerjaan sama pengertiannya dengan *organizing* (pengorganisasian), *directing* (pengarahan) yaitu dimana pengarahan dilakukan dalam sebuah pelaksanaan yang mengarahkan adalah pimpinan, *innovating* (inovasi) dalam pelaksanaan lahirlah inovasi baru untuk memberikan tambahan agar tujuan cepat terselesaikan dan tercapai, dan juga *reporting* (penyajian laporan), penyajian laporan disini berguna untuk melaporkan segala hal yang telah dilaksanakan, guna pengambilan keputusan serta kebijakan dan kendala apa saja yang dihadapi yang berguna dalam pengendalian kegiatan.

5. Eiji Ogawa

Manajemen merupakan sebuah proses yang terdiri dari perencanaan, pengimplementasian dan pengendalian kegiatan-kegiatan yang termasuk sistem pembuatan barang yang dilakukan oleh sebuah organisasi, dan sebelumnya sudah menetapkan tujuan atau sasaran yang mereka inginkan dan bisa disempurnakan setiap saat sesuai dengan perubahan kondisi yang ada.

Dari semua fungsi-fungsi manajemen yang telah diuraikan di atas, sebenarnya sama-sama mengacu pada (*Planning, Organizing*, *Actuating*, dan *Controlling*), perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengendalian. Sebenarnya fungsi-fungsi manajemen yang utama adalah POAC, dapat dijabarkan sebagi berikut:

1. ***Planning*** **(Perencanaan)**

Di sini diartikan sebagai perencanaan dalam mengambil keputusan untuk melakukan sebuah proses atau kegiatan untuk mencapai tujuan yang akan dilakukan. Perencanaan yang baik adalah perencanaan yang memiliki tujuan yang jelas, kontinyu, stabil, fleksibel, jelas, dan sederhana. Perencanaan berawal dari misi, misi dilakukan karena ingin mencapai sebuah tujuan, sebuah tujuan biasanya ingin mencapai hasil yang yang diinginkan, maka diperlukanlah langkah–langkah atau strategi yang diambil, setelah itu kita dapat melanjutkan dengan mengukur target, sehingga nantinya kita akan menemukan cara yang efektif untuk mencapai kesuksesan dan kembali kepada tujuan yang akan kita capai. Aktivitas perencanaan meliputi mulai dari menganalisis situasi, analisis situasi ini menyangkut bagaimana kita mengantisispasi masa depan, antisipasi yang dilakukan akan dibuat pada hal perencanaan, selain antisipasi, dari sini akan muncul strategi–strategi dalam rangka antisipasi tersebut.

Dalam penyusunan perencanaan kita memerlukan jawaban dari **apa** (apa yang dikerjakan, sumber dana, sumber daya, serta sarana dan prasarana apa yang dibutuhkan), **di mana** (di mana kegiatan akan dilaksanakan, agar dalam proses manajemen tercakup, keefisienan, kenyamanan, kemudahan transportasi, dan karyawan), **kapan** (kapan kegiatan akan dilangsungkan), bagaimana (bagaimana cara kerja kegiatan yang akan dilangsungkan), **siapa** (siapa saja yang bertanggung jawab, siapa saja yang melaksanakan, dan siapa pimpinan), dan yang terakhir yaitu **mengapa** (mengapa semua keputusan yang tertera dalam beberapa

pertanyaan di atas diambil, harus memiliki alasan yang jelas, yang tidak lain tidak bukan adalah untuk mencapai tujuan).

2. *Organizing* (Pengorganisasian)

Dalam pengorganisasian nantinya akan dibentuk suatu struktur organisasi. Sesuai yang telah dibahas diawal bahwa nantinya seseorang akan ditempatkan pada posisi sesuai dengan keahlian dan porsi masing –masing. Dalam pengorganisasian ini nantinya akan menyangkut pada tanggung jawab mereka. Tahapan kedua ini setelah perencanaan bertujuan untuk menyelesaikan perencanaan yang begitu banyak, sehingga membutuhkan banyak tenaga kerja. Dari tenaga kerja inilah nantinya akan menimbulkan sebuah kerja sama. Kerja sama ini nantinya akan membentuk sebuah kekutan untuk meningkatkan kualitas sehingga dapat mencapai tujuan secara efektif.

3. *Actuating* (Pelaksanaan)

Merupakan realisasi dari tahap satu dan tahap kedua yaitu perencanaan dan pengorganisasian. Dalam pelaksanaan ini nantinya akan terbentuk upaya untuk menggerakkan dan mengarahkan tenaga kerja sehingga tenaga kerja nantinya akan terdorong utuk melakukan pekerjaan dengan baik.

Actuating ini menyangkut tentang fungsi kepemimpinan, fungsi komunikasi, dan fungsi motivasi. Fungsi kepemimpinan disini berguna ketika kita melakukan upaya untuk mempengaruhi seseorang untuk mencapai tujuan yang ingin dicapai, yang fungsinya nanti sebagai penggerak dan pemberi arahan dalam suatu kegiatan. Fungsi motivasi sendiri adalah sebagai dorongan untuk melakukan sesuatu. Fungsi dari *actuating* sendiri adalah bagaimana karyawan dapat memupuk rasa tanggung jawab, selain itu juga karyawan dapat mengikuti perintah dari pimpinan sesuai dengan tujuan yang akan dicapai, sehingga nantinya akan menimbulkan kesetiaan dalam bekerja.

4. *Controlling* (Pengawasan)

Berfungsi untuk mengukur produktifitas dari tahap satu sampai tahap ketiga. Semua tahapan dan fungsi manajemen yang dilakukan tidak akan efektif apabila tidak dilakukan pengendalian ataupun pengawasan.

Selain itu juga untuk mengukur efektivitas kerja, dan pengendalian yang mengandung aspek mengukur jalannya suatu penegakan, mengamati, memperbaiki agar tujuan yang akan dicapai mendapat respon yang baik, sehingga perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengendalian merupakan kunci utama dalam proses manajemen. Hal ini harus selalu dilakukan dalam proses manajemen.

Pengendalaian dapat terjadi pada hal positif dan hal negatif. Dalam hal positif misalnya pengendalian ini mengarah pada apakah tujuan yang diinginkan perusahaan sudah tercapai ataukah belum, sudah dilakukan secara efisien ataupun masih dalam tahap menuju tercapainya tujuan, Sedangkan pengawasan negatif adalah jaminan adanya hal–hal yang tidak diinginkan, seperti kerugian, atau kendala yang tidak diinginkan, Maka dengan adanya pengawasan kita bisa menghindari adanya hal–hal yang tidak diinginkan.

Cara melakukan pengendalian atau pengawasan bukan hanya melihat atau mengontrolnya dari jauh namun dapat dilakukan dengan cara observasi langsung turun ke lapangan, observasi melalui data atau informasi harian, mingguan ataupun bulanan, melakukan pengecekan dana, hal ini dilakukan untuk mengetahui apakah dana sudah diturunkan sesuai dengan kebutuhan atau malah sebaliknya. Selanjutnya yaitu pengawasan dapat dilakukan dengan meminta laporan. Laporan bukan hanya laporan yang tertulis saja melainkan juga laporan secara lisan, untuk mengetahui kebenaran laporan yang ditulis, yang terakhir bisa dilakukan dengan cara melakukan audit pada bidang kepegawaian, logistik maupun finansialnya.

Bukan hal mudah apabila kita mengambil keputusan untuk menentukan kebijakan operasional tanpa menganalisis laporan akuntansi. Sehingga proses yang dilakukan tersebut dapat dipertanggung jawabkan yaitu tercapainya tujuan (https://dosenekonomi.com/ilmu-ekonomi/manajemen/fungsi-manajemen-menurut-para-ahli)

Unsur Manajemen

Unsur-unsur manajemen dalam penerapannya pada perusahaan akan saling berkaitan erat satu sama lainnya. Masing-masing dari unsur-unsur tersebut tidak dapat terpisahkan. Tanpa adanya salah satu maka

penerapan dari fungsi manajemen dalam perusahaan tidak akan bisa berjalan dengan baik dan sebagaimana mestinya.

Unsur-unsur manajemen yang paling utama dalam fungsi manajemen adalah sebagai:

a. *Human Resources Element* (Unsur Sumber Daya Manusia).

Unsur manajemen yang paling vital pertama adalah sumber daya manusia. Manusia yang akan membuat perencanaan dan mereka pulalah yang akan melakukan proses dalam mencapai tujuan tersebut. Tanpa adanya sumber daya manusia maka tidak akan ada proses kerja, karena pada prinsip dasarnya adalah mereka sebenarnya merupakan makhluk pekerja.

b. *Money Element* (Unsur Uang).

Perusahaan dalam menjalankan seluruh aktivitas operasional sehari-harinya, tidak akan bisa terlepas dari biaya yang akan diukur dengan satuan sejumlah uang. Dengan ketersediaan uang atau dana yang cukup memadai, maka pihak manajemen perusahaan akan merasa lebih leluasa dalam melakukan sejumlah efisiensi dalam mencapai tujuan akhir dari perseroan, yaitu untuk memperoleh laba yang maksimal. Pembelian bahan material atau bahan baku nilainya akan jauh lebih murah apabila dilakukan dengan pembayaran secara tunai begitu pula dengan jumlah atau quantiti, semakin banyak jumlah *quantiti* yang dipesan maka secara otomatis akan mendapatkan sejumlah harga diskount khusus dari pihak vendornya.

c. *Materials Elemen*t (Unsur Bahan Baku).

Ketersediaan bahan baku atau material sangat vital dalam proses produksi. Tanpa adanya bahan baku, maka perusahaan manufaktur tidak mampu mengolah dan memproses sesuatu sampai menjadi produk akhir yang siap untuk dijual. Dibutuhkan adanya tenaga ahli dalam mengolah bahan baku untuk dapat menjadi barang jadi atau setengah jadi. Sumber Daya Manusia dan bahan baku memang sangat berkaitan erat antara satu sama lain dan tidak bisa terpisahkan.

d. *Machines Element* (Unsur Peralatan Mesin).

Untuk mengolah bahan baku menjadi barang jadi yang benar-benar siap dijual, maka dibutuhkan adanya seperangkat mesin dan peralatan

kerja. Dengan adanya mesin yang cukup memadai maka waktu yang dibutuhkan dalam proses produksi menjadi semakin cepat dan lebih efisien. Selain harus efisien, tingkat kesalahan manusia atau *human error* pun masih dapat diminimalisir, namun dibutuhkan adanya sumber daya yang handal dan bahan baku yang berkualitas dalam memperoleh hasil produksi yang maksimal.

4. *Methods Element* (Unsur Metode).

Dalam menerapkan manajemen untuk pengelolaan sejumlah unsur-unsur diatas maka dibutuhkan adanya suatu metode atau *standard operational prosedure* yang benar-benar baku. Setiap divisi atau departemen pada internal perusahaan harus memiliki fungsi-fungsi pokok tugas atau *job desk* tersendiri dan masing masing divisi atau departemen tersebut harus saling berkaitan satu sama lain dalam menjalankan aktifitas operasional perusahaan.

5. *Market Element* (Unsur Pasar).

Konsumen atau pasar merupakan elemen yang begitu penting bagi keberlangsungan hidup perusahaan, tanpa adanya permintaan maka proses produksi tidak akan bisa berjalan dan segala aktifitas perusahaan akan berhenti total yang menyebabkan perusahaan tersebut menjadi bangkrut. Agar dapat menguasai segmentasi pasar, maka pihak manajemen harus memiliki strategi pemasaran yang benar-benar handal dan dapat bersaing dengan para kompetitor market yang sejenis baik itu adalah dari sisi harga, kualitas maupun kuantitas dari produk.

Unsur-unsur manajemen diatas adalah saling berkaitan erat satu sama lainnya, dan masing-masing elemen sangat penting dalam rangka penerapan fungsi manajemen yang baik dan efisien dalam mencapai hasil yang masimal dan efisiensiensi operasional dalam aktifitas (https://konsultanmanajemenusaha.com/2017/06/14/unsur-unsur-manajemen)

Asas- asas Manajemen

Menurut Hasibuan (2008), asas atau prinsip adalah merupakan suatu pernyataan fundamental akau kebenaran umum yang dapat dijadikan pedoman pemikiran dan tindakan. Asas-asas muncul dari

hasil penelitian dan pengalaman. Asas ini sifatnya permanen, umum dan setiap ilmu pengetahuan memiliki asas yang mencerminkan **inti sari** kebenaran-kebenaran dasar dalam bidang ilmu tersebut.

Asas bukanlah hukum atau dogma, tetapi hanya sebagai hipotesis yang harus diterapkan secara fleksibel, praktis, relevan dan konsisten. Dengan menggunakan asas-asas manajemen, seorang manajer dapat mengurangi atau menghindari kesalahan-kesalahan dasar dalam menjalankan pekerjaannya dan kepercayaan pada diri sendiri pun akan semakin besar. Manajer secara beralasan dapat meramalkan hasil-hasil usaha atau kegiatan-kegiatannya.

Asas – asas umum manajemen (*general principles of management*) dari **Henry Fayol** adalah sebagai berikut:

1. *Division of Work* (Asas Pembagian Kerja)

Asas ini sangat penting, karena adanya *Limit Factors*, artinya adanya keterbatasan-keterbatasan manusia dalam mengerjakan semua pekerjaan, yaitu:

a. Keterbatasan waktu;
b. Keterbatasan dalam pengetahuan;
c. Keterbatasan dalam kemampuan;
d. Keterbatasan dalam perhatian

Hal ini mengharuskan diadakannya pembagian pekerjaan, yang bertujuan untuk memperoleh efisiensi organisasi dan pembagian kerja yang berdasarkan spesialisasi sangat diperlukan, baik pada bidang teknis maupun pada bidenga kepemimpinan. Dengan pembagian kerja, maka daya guna dan hasil guna organisasi dapat ditingkatkan demi tercapainya tujuan.

2. *Authority and Responsibility* (Asas wewenang dan Tanggungjawab)

Asas ini menurutnya perlu adanya pembagian wewenang dan tanggung jawab antara atasan dengan bawahan, wewenang harus seimbang dengan tanggung jawab. Misalnya wewenang sebesar X, maka tanggung jawab pun sebesar X. Wewenang menimbulkan hak, sedangkan tanggung jawab menimbulkan kewajiban. Hak dan kewajiban menyebabkan adanya interaksi atau komunikasi antara atasan dan bawahan.

3. *Discipline* (Asas Disiplin)

Asas ini menghendaki agar semua perjanjian,peraturan yang ditetapkan, perintah atasan harus dihormati, dipatuhi dan dilaksanakan sepenuhnya.

4. *Unity of Command* (Asas Kesatuan Perintah)

Menurut asas ini, hendaknya setiap bawahan hanya menerima perintah dari seorang atasan dan bertanggung jawab hanya kepada seorang atasan pula. Tetapi seorang atasan dapat memberi perintah kepada beberapa orang bawahan. Asas kesatuan perintah ini perlu, karena jika seorang bawahan diperintah oleh beberapa orang atasan, maka ia akan bingung.

5. *Unity of Direction* (Asas ke Satuan Jurusan atau Arah)

Setiap orang (sekelompok) bawahan hanya mempunyai satu rencana satu tujuan, satu perintah dan satu atasan, supaya terwujud kesatuan arah, kesatuan gerak dan kesatuan tindakan menuju sasaran yang sama. *Unity of command* berhubungan dengan, sedangkan *utinity of direction* bersangkutan dengan seluruh perusahaan.

6. *Subordination of Individual Interest Into General Interest* (Asas Kepentingan Umum di Atas Kepentingan Pribadi)

Setiap orang dalam organisasi harus mengutamakan kepentingan bersama (organisasi), di atas kepentingan pribadi. Misalnya pekerjaan kantor sehari-hari harus diutamakan dari pada pekerjaan sendiri.

7. *Renumeration oif Personnel* (Asas Pembagian Gaji yang Wajar)

Menurut asas ini, hendaknya gaji dan jaminan-jaminan sosial harus adil, wajar dan seimbang dengan kebutuhan, sehingga memberikan kepuasan yang maksimal baik bagi karyawan maupun majikan.

8. *Centralization* (Asas Pemusatan Wewenang)

Setiap organisasi harus mempunyai pusat wewenang, artinya wewenang itu dipusatkan atau dibagi-bagikan tanpa mengabaikan situasi-situasi khas, yang akan memberikan hasil keseluruhan yang memuaskan. *Centralitation* ini sifatnya dalam arti relatif, bukan absolut atau mutlak.

9. *Scalar Of Chain* (Asas *Hierarchy* atau Asas Rantai Berkala)

Saluran perintah atau wewenang yang mengalir dari atas ke bawah harus merupakan mata rantai vertikal yang jelas, tidak terputus dan dengan jarak terpendek. Maksudnya perintah harus berjenjang dari jabatan tertinggi ke jabatan terendah dengan caara berurutan.

10. *Order* (Asas Keteraturan)

Asas ini dibagi atas ***"Material Order dan Sosial Order"*** artinya keteraturan dan ketertiban dalam penempatan barang-barang dan karyawan. ***Material order*** artinya barang-barang atau alat-alat organisasi perusahaan harus ditempatkan pada tempat yang sebenarnya, jangan disimpan di rumah. ***Sosial order*** artinya penempatan karyawan harus sesuai dengan keahlian atau bidang spesialisasinya.

11. *Equity* (asas keadilan)

Pemimpin harus berlaku adil terhadap semua karyawan dalam pemberian gaji dan jaminan sosial, pekerjaan dan hukuman. Perlakuan yang adil akan mendorong bawahan mematuhi perintah-perintah atasan dan gairah kerja. Jika tidak adil, bawahan akan malas dan cenderung mensepelekan tugas-tugas dan perintah-perintah atasannya.

12. *Initiative* (Asas Inisiatif)

Menurut asas ini, seorang pimpinan harus memberikan dorongan dan kesempatan kepada bawahannya untuk berinisiatif, dengan memberikan kebebasan agar bawahan secara aktif memikirkan dan menyelesaikan sendiri tugas-tugasnya.

13. *Esprit de Corps* (Asas Kesatuan)

Menurut asas ini, kesatuan kelompok harus dikembangkan dan dibina melalui sistem komunikasi yang baik, sehingga terwujud kekompakan kerja (*team work*) dan timbul keinginan untuk mencapai hasil yang baik. Pimpinan perusahaan harus membina para bawahannya sedemikian rupa, supaya karyawan merasa ikut memiliki perusahaan itu.

14. *Stability of Turn-Over Personal* (Asas Kestabilan Masa Jabatan)

Menurut asas ini, pimpinan harus berusaha agar mutasi dan keluar masuknya karyawan tidak terlalu sering. Karena akan mengakibatkan ketidakstabilan organisasi, biaya-biaya semakin besar dan perusahaan

tidak mendapatkan karyawan yang berpengalaman. Pimpinan harus berusaha, agar setiap karyawan betah bekerja sampai masa pensiunnya. Jika karyawan sering keluar masuk, maka manajer perlu menyelidiki apa penyebabnya. Apakah karena gaji terlalu kecil, perlakuan yang kurang baik dan lain sebagainya.

D. Pengertian Pemerintah, Pemerintahan dan Pemerintahan Daerah

Secara umum menurut Sumaryadi (2015) **pemerintah** dapat didefinisikan sebagai organisasi yang memiliki kekuasaan untuk membuat dan menerapkan hukum serta undang-undang di wilayah tertentu. Pemerintah merupakan sebuah organisasi yang memiliki:

a. Otoritas memerintah dari sebuah unit politik
b. Kekuasaan yang memerintah suatu masyarakat politik (*political*)
c. Aparatur yang merupakan badan pemerintahan yang berfungsi dan menjalankan kekuasaan
d. Kekuasaan untuk membuat peraturan perundang-undangan, untuk menangani perselisihan dan membicarakan putusan administrasi dan dengan monopoli atas kekuasaan yang sah.

Pemerintahan dalam bahasa Inggris disebut *government* yang berasal dari bahasa Latin *gobernare*, *greek kybernan* yang berarti mengemudikan, atau mengendalikan. Tujuan pemerintah meliputi *external security, internal order, justice, general welfare* dan *fredom*. Tidak berbeda jauh dengan S.E. Finer yang melihat pemerintah mempunyai kegiatan terus-menerus (*process*), wilayah negara tempat kegiatan itu berlangsung (*state*), pejabat yang memerintah (*the duty*), dan cara, metode serta sistem (*manner*, *method, and system*) dari pemerintah terhadap masyarakatnya.

Finer (1974), mengklasifikasikan pemerintah ke dalam **empat** pengertian, yaitu:

1. Pemerintah mengacu pada proses pemerintah, yakni pelaksanaan kekuasaan oleh yang berwenang
2. Pemerintah juga bisa dipakai untuk menyebut keberadaan proses itu sendiri, kepada kondisi adanya tata aturan.

3. Pemerintah acapkali berarti orang-orang yang mengisi kedudukan otoritas dalam masyarakat atau lembaga, artinya kantor atau jabatan-jabatan dalam pemerintahan.
4. Pemerintah juga bisa mengacu pada bentuk, metode, sistem pemerintah dalam suatu masyarakat, yakni struktur dan pengelolaan dinas pemerintah dan hubungan antar yang memerintah dan yang diperintah.

Lebih lanjut dikemukan Sumaryadi bahwa konsep tentang pemerintah berkaitan dengan: badan-badan publik yang bertanggung jawab dalam sebagian atau seluruh rute penyediaan jasa atau layanan melalui otoritas atau privatisasi. Pemerintah dalam arti yang luas meliputi konsep ***Trias politika*** (eksekutif, legislatif, dan yudikatif). Tingkatan pemerintah mulai dari pemerintah pusat hingga pemerintah daerah.

Menurut Nawawi (2013) secara normatif, keberadaan pemeritah merupakan salah satu unsur dari tiga unsur penting berdirinya sebuah negara modern, di samping rakyat dan wilayah. Oleh rakyat yang bersangkutan, sebuah organisasi pemeritah diberikan kekuasaan (*power*) untuk menjalankan pemerintahan guna melayani kepentingan rakyat sebagai salah satu tugas pokoknya. Dalam menjalankan tugas tersebut sebuah pemerintahan harus berdasarkan pada peraturan perundangan yang berlaku agar tercapai ketertiban dalam proses pelaksanaannya. Inilah salah satu ciri sebuah pemerintahan modern yang yang membedakan dengan sebuah organisasi pemerintahan tradisional yang acuannya bukan *rule of law* tetapi sebuah kekuasaan atau kekuatan.

Secara harfiah, menurut Nawawi, istilah pemerintah atau dalam bahasa Inggris adalah padanan dari kata government. Sedangkan istilah kepemerintahan dalam bahasa Inggris disebut ***governance*** yang berarti "***Act, fact, manner, of governing***, atau biasa populer disebut sebagai kegiatan penyelenggaraan pemerintahan atau tata kelola pemerintahan. *Governance* merupakan suatu proses atau kegiatan, yang oleh Kooiman berarti merupakan serangkaian kegiatan (proses) interaksi sosial politik antara pemerintah dengan masyarakat dalam berbagai bidang yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat dan intervensi pemerintah atas kepentingan-kepentingan yang ada.

Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 pada hakekatnya merupakan landasan hukum bagi pembentukan pemerintahan di daerah yang

berlaku di Indonesia. Pasal tersebut mempunyai makna 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 (Istianto: 2011).

Definisi Pemerintahan Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diamandemen dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat (2) adalah sebagai berikut: "Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945". Penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD (Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagaimana telah di amandemen dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah). Dengan demikian penyelenggara pemerintah daerah terdiri dari pemerintah daerah dan DPRD. Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Pemerintah daerah harus mampu mengelola daerahnya sendiri dengan baik dengan penuh tanggung jawab dan jauh dari praktik-praktik korupsi.

1. Hak-hak dan Kewajiban Pemerintahan Daerah: Hak dan kewajiban daerah diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintahan daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja, dan pembiayaan daerah, yang dikelola dalam sistem pengelolaan keuangan daerah.
2. Urusan-urusan Pemerintahan Daerah: Urusan pemerintahan kabupaten/kota 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.

Berdasarkan makna di atas, maka dapat dikemukakan **empat asumsi**, yaitu:

1. Daerah tidak bersifat taat
2. Wilayah Indonesia mula-mula akan dibagi dalam provinsi-provinsi dan provinsi kemudian dibagi lagi dalam daerah-daerah yang lebih kecil (kabupaten dan kota).
3. Daerah ini dapat bersifat otonom dan dapat pula bersifat administratif
4. Di daerah otonom dibentuk badan perwakilan daerah sesuai dengan dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa Republik Indonesia merupakan negara kesatuan yang menganut sistem desentralisasi. Keadaan ini menunjukkan bahwa sistem pemerintahan di Indonesia dikenal adanya "pemerintahan Pusat" dan "Pemerintahan Daerah".

Lebih lanjut dikemukakan bahwa untuk melaksanakan tugas pelayanan publik perlu adanya ketegasan pembagian kewenangan dalam memberikan pelayanan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pemilihan kewenangan yang dilakukan berpengaruh pada penyediaan barang dan jasa yang menjadi tanggung jawab pemerintah daerah.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan melalui **tiga asas,** yaitu:

1. Desentralisasi
2. Dekonsentrasi
3. Tugas pembantuan (*medebewind*)

Keadaan ini didasarkan pada prinsip efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan di daerah tersebut, maka keseimbangan dari ketiga asas tersebut senantiasa menjadi perhatian para penyelenggara pemerintahan dan pelaksana pembangunan daerah. Oleh karena itu, masalah pemerintahan daerah akan mincul ke permukaan sebagai salah satu isu yang banyak menarik perhatian untuk dibicarakan oleh kalangan luas, walaupun sekarang ini pelaksanaan pemerintahan daerah (otonomi daerah) lebih menunjukkan sebagai harapan dari pada kenyataan.

Ketiga asas tersebut sebenarnya bertujuan untuk memperjelas hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah, juga tata

hubungan antara lembaga eksekutif daerah dan lembaga perwakilan daerah atau legislatif.

Kekuatan sistem desentralisasi dan otonomi daerah didukung oleh **tiga pilar** utamanya yakni;

1. Kemampuan daerah untuk mengatur apa-apa yang diwujudkan dalam peraturan daerah bersama wakil rakyat daerah.
2. Didukung oleh kemampuan daerah menggali sumber pendapatan/ keuangan daerah yang bisa digunakan untuk membiayai pembangunan dan pemerintahan di daerah.
3. Didukung juga oleh sistem manajemen pengelolaan SDM/ kepegawaian daerah yang profesional dan berkualitas.

Dekonsentrasi merupakan pelimpahan wewenang pemerintah, oleh pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan atau kepada instansi vertikal di bawahnya (Pasal 1 ayat (8) UU No.32/2004). Dalam hal ini tampak jelas ada upaya desentralisasi yang amat kental. Juga dalam hal banyaknya pembatalan peraturan-peraturan daerah oleh pusat. Sedangkan untuk membuat Peraturan daerah tersebut daerah telah mengeluarkan dana yang tidak sedikit.

E. Pengertian Manajemen Pemerintahan Daerah

Menurut Istianto (20117) tumbuhnya kesadaran terhadap pengembangan "**ilmu manajemen pemerintahan**", seiring dengan tuntutan publik yang menghendaki agar pemerintah "secara serius memperbaiki **pelayanan publik**" yang merupakan kewajiban pemerintah atas peran dan fungsinya sebagai ***Agent of development and Agent of change***. Fenomena yang telah cukup mendalam mengenai belum optimalnya dan bahkan cenderung terjadi distorsi dalam penyelenggaraan pemerintahan, mendorong upaya para pemerhati dan praktisi untuk membuka seluas-luasnya diskursus tentang berbagai perkembangan konsep dan teori pemerintahan, seperti : ***good governance, reinventing government*** dan ***new public services***. Kedua paradigma "***new public management*** dan ***new public services***, dewasa ini menjadi topik yang masih hangat sebagai instrument melakukan "**reformasi birokrasi**" di Indonesia. Oleh sebab itu, upaya memahami secara sistematis dan konseptual perlu dilakukan agar mampu membangun **konstruksi** konsep dan teori manajemen pemerintahan yang logis dan ilmiah.

Otto, Hyde dan Shafritz dalam Wasistiono (2004) mengemukakan bahwa pengertian manajemen pemerintahan adalah bagian utama dari bidang kegiatan administrasi negara yang sangat luas. Manajemen pemerintahan berkaitan dengan fungsi-fungsi dan proses-proses manajemen pada bagian di seluruh tingkatan pemerintahan sebagai sektor nirlaba.

Manajemen pemerintahan diartikan bagaimana secara organisasional untuk mengimplementasikan kebijakan publik. Dengan demikian manajemen pemerintahan lebih terfokus pada alat-alat manajerial, teknis pengetahuan dan keterampilan yang dapat digunakan untuk mengubah ide-ide dan kebijakan menjadi program tindakan.

Selanjutnya dikemukan bahwa manajemen pemerintahan menyoroti perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), pelakasanaan (*cactuating*) serta pengendalian (*cotrolling*), yang dilakukan oleh manajer publik dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat. Hal ini sejalan dengan pendapat Brian L. Joiner yang dikutip oleh Wasistiono, yang mengemukakan konsep PDCA (*Plan, Do, Check, and Action*). Sementara itu, **isu-isu aktual** yang menjadi perhatian ilmu manajemen pemerintahan pada dekade 1990-an menurut Wasistiono adalah sebagai berikut:

a. Manajemen teknologi industri
b. Privatisasi
c. Rasionalisasi dan akuntabilitas
d. Pengawasan dan pengendalian
e. Produktivitas dan penggunaan SDM yang efektif
f. Pengukuran kinerja (*perfomance branchmaking*)

Berbeda dengan fungsi manajemen pada umumnya, manajemen pemerintahan mempunyai karakteristik sendiri. Menurut Ndraha ruang lingkup manajemen pemerintahan meliputi:

a. Perencanaan pemerintahan
b. Pengorganisasian sumber-sumber pemerintahan
c. Penggunaan sumber-sumber pemerintahan
d. Kontrol pemerintahan

Fungsi tersebut berjalan dengan proses manajemen yaitu ***Input*** (**IP**), ***throughtput*** (**TP**), dan ***output*** (**OP**). Penggunaan *output* menimbulkan

outcome (OC). Setiap proses merupakan evaluasi dari pelanggan atau konsumen atau masyarakat (Istianto, 2011).

F. Tujuan Dan Fungsi Pemerintahan

Tujuan fundamental dari pemerintahan adalah pemeliharaan keamanan (*basic secutity*) dan keteraturan umum (*public order*) agar individu-individu dapat menemukan kebahagiaan. Filsuf Thomas Hobbes menunjukkan bahwa manusia sebagai binatang rasional (*rational animals*), menunjukkan kepatuhannya kepada pemerintahan yang dipimpin oleh seorang penguasa sebagai yang lebih baik dari anarkhi. Masyarakat dalam satu komunitas menciptakan dan dan taat pada pemerintahan untuk tujuan membangun bagi diri mereka keamanan dan ketertiban umum (*safety and public order*).

Berkaitan dengan tujuan pemerintahan dalam konteks berkronologi, Ndraha (2003) berpendapat bahwa pemerintahan bertujuan melindungi hak-hak eksistensi (asasi) manusia, melestarikan lingkungannya, dan memenuhi kebutuhan dasarnya melalui proses interaksi tiga peran yaitu:

1. Meningkatkan nilai sumber daya yang ada dan menciptakan (membentuk) sumber daya baru sebagai peran Sub Kultur Ekonomi (SKE)
2. Mengontrol SKE, memberdayakan dan meredistribusikan nilai-nilai yang telah berhasil ditingkatkan atau dibentuk oleh SKE, melalui pelayanan kepada pelanggan oleh Sub Kultur Kekuasaan (SKK).
3. Mengontrol SKK oleh peran Sub Kultur Pelanggan (SKP). Jika tujuan tersebut tercapai, pemerintahan (*governance*) berkualifikasi baik, sehat (*good*).

Menurut Nawawi (2013), secara normatif dari sisi yang lebih teknis, **tujuan utama** dibentuknya pemerintahan adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban di mana masyarakat bisa menjalani kehidupannya secara wajar. Pemerintah dibentuk untuk melayani atau sebagai pelayan masyarakat, atau istilah yang lebih gagah adalah abdi negara. Sebagai abdi masyarakat atau abdi negara ini pejabat pemerintahan mendapat tugas antara lain, menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemajuan dan kreativitasnya demi mencapai kemajuan bersama.

Berdasarkan tujuan itulah kemudian dijabarkan dalam tugas pokok dan fungsi pemerintahan dalam bentuk rincian kegiatan dan sejumlah parameter atau ukuran keberhasilan atau kinerjanya. Di samping proses implementasinya yang dianggap paling krusial, mekanisme pengawasan dan evaluasi kebijakan yang diimplementasikan juga tidak bisa dianggap enteng karena ia merupakan satu kesatuan dari proses implementasi kebijakan yang berkualitas. Semua tahapan atau alur dan proses itu jika dirangkum oleh apa yang disebut manajemen pemerintahan akan membentuk satu kesatuan atau sistem pemerintahan. Dan apabila sistem tersebut dapat dikelola atau dijalankan secara baik, maka diyakini dapat mewujudkan cita-cita dan tujuan pemerintahan yang baik juga.

Secara umum menurut Rasyid (1999:) tugas-tugas pokok pemerintahan mencakup **tujuh** bidang pelayanan, yaitu:

1. Menjamin keamanan negara dari segala kemungkinan serangan dari luar, dan menjaga agar tidak terjadi pemberontakan dari dalam yang dapat menggulingkan pemerintah yang sah, melalui cara-cara kekerasan
2. Memelihara ketertiban dengan mencegah terjadinya gontok-gontok di antara warga masyarakat, menjamin agar perubahan apa pun yang terjadi di dalam masyarakat dapat berlangsung secara damai
3. Menjamin diterapkannya perlakuan yang adil kepada setiap masyarakat tanpa membedakan status apapun yang melatar belakangi keberadaan mereka, seperti keputusan-keputusan pengadilan, di mana kebenaran diupayakan pembuktiannya secara maksimal, dan di mana konstitusi dan hukum yang berlaku dapat ditafsirkan dan diterapkan secara adil dan tidak memihak, serta di mana perselisihan bisa didamaikan.
4. Melakukan pekerjaan umum dan memberi pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non pemerintah, atau yang akan lebih bijak jika dikerjakan oleh pemerintah. Ini mencakup pembangunan jalan, penyediaan fasilitas pendidikan yang terjangkau oleh yang berpenghasilan rendah, pencegahan penyakit menular.
5. Melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial, membantu orang miskin dan memelihara orang-orang cacat, jompo, dan anak terlantar.

6. Menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas, seperti mengendalikan laju inflasi, mendorong penciptaan lapangan kerja baru, dan memajukan perdagangan domestik dan antar bangsa.
7. Menerapkan kebijakan untuk pemeliharaan sumber daya alam dan lingkungan hidup air, tanah dan hutan. Selain itu juga, mendorong penelitian dan pengembangan pemanfaatan SDA dengan mengutamakan keseimbangan eksplorasi dan reservasi.

Tujuan pemerintahan erat kaitannya dengan fungsi pemerintahan. Ada pakar yang berpendapat bahwa pemerintahan mengemban **tiga fungsi hakiki**, yaitu: pelayanan (*service*), pemberdayaan (*empowerment*), dan pembangunan (*development*). Namun secara umum dapat dikatakan bahwa pemerintah memiliki fungsi pelayanan, yaitu sebagai penyedia (*provider*) jasa publik yang tidak diprivatisasikan, dan layanan *civil* termasuk layanan birokrasi (Ndraha dalam Sumaryadi, 2015).

Rasyid (1998) membagi fungsi pemerintahan menjadi **empat bagian**, yaitu:

1. Pelayanan (*public service*)
2. Pembangunan (*development*)
3. Pemberdayaan (*empowering*)
4. Pengaturan (*regulation*)

Dengan mengutip Franklin D, Rasyid mengungkapkan bahwa untuk mengetahui suatu masyarakat, maka lihatlah pemerintahannya. Artinya, fungsi-fungsi pemerintahan yang dijalankan pada saat tertentu akan menggambarkan kualitas pemerintahan itu sendiri. Jika pemerintah dapat menjalankan fungsi-fungsinya dengan baik, maka **tugas pokok** selanjutnya menurutnya adalah bagaimana pelayanan dapat membuahkan **keadilan**, pemberdayaan membuahkan **kemandirian**, dan pembangunan menciptakan **kemakmuran**.

Terkait dengan pelayanan, Ndraha lebih menitikberatkan pada aspek pelayanan sebagai fungsi pokok yang mesti dilakukan oleh pemerintah. Pelayanan itu dikelompokkan menjadi layanan sipil dan jasa publik. Layanan sipil bersifat pelayanan yang mesti dilakukan terhadap orang-perorangan, pribadi atau privat, sedangkan jasa publik bersifat kolektif, karena itu mengandung nilai istimewa. Fungsi ini kemudian

melahirkan definisi penting tentang pemerintahan sebagai suatu ilmu, di mana pemerintahan mempelajari bagaimana memenuhi dan melindungi kebutuhan dan tuntutan tiap orang akan jasa publik dan layanan sipil dalam hubungan pemerintahan, sehingga diterima pada saat dibutuhkan oleh masyarakat (Labolo, 2008).

G. Perkembangan Ilmu Manajemen

Perkembangan lahirnya suatu ilmu tentunya melalui suatu perjalanan panjang, argumentasi, pengkajian, pendapat, dan masih banyak hal-hal yang terkait. Demikian halnya ilmu manajemen yang lahir dari hasil pengkajian, penelitian dan argumentasi panjang dari para ahli. Banyak tren yang pernah muncul dalam sepanjang sejarah manajemen. Pendapat sebagian kritisi mengemukakan bahwa teknik-teknik baru sepertinya bukan merupakan solusi yang bersifat permanen. Namun para kritisi lain berpendapat bahwa, demi untuk suatu perbaikan yang kontinyu di dunia yang senantiasa mengalami perubahan maka para manajer mengadopsi teknik-teknik baru.

Ilmu manajemen merupakan ilmu yang sudah sangat tua, setua umur manusia itu sendiri, sesungguhnya ilmu ini merupakan ilmu terapan, lahir karena kebutuhan praktis manusia. Kebutuhan praktis tersebut seperti bagaiman mencapaisuatu tujuan secara efisien dan efektif. Berdasarkan dari pemenuhan kebutuhan praktis inilah, menyebabkan semua tipe organisasi (publik, privat, masyarakat), sampai individu per individu membutuhkan manajemen dalam mencapai suatu tujuan sesuai yang diharapkan. Untuk menjawab kebutuhan manusia, ilmu manajemen mengalami perkembangan terus menerus sesuai perubahan dan tantangan zaman seperti saat ini. Demikian halnya ilmu pemerintahan, yang sesungguhnya mempunyai akar sejarah dengan usia yang sangat tua, kemungkina sama tuanya dengan ilmu manajemen. Ilmu pemerintahan juga merupakan disiplin ilmu terapan dalam rangka menjawab kebutuhan praktis manusia untuk mewujudkan tujuan sesuai yang diharapkan (Nawawi, 2013).

Daft (2014) mengemukakan perkembangan ilmu manajemen dalam tiga perspektif, yaitu: perspektif klasik, humanistik, dan perspektif ilmu manajemen, penjelasannya sebagai berikut:

1. Perspektif Klasik

Abad ke 19 sampai pada awal abad ke 20 merupakan kemunculan perspektif klasik manajemen. Pada saat itu sistem pabrik yang muncul pertama kali tahun 1800-an menghadirkan banyak tantangan yang belum pernah ada sebelumnya. Ada tiga kajian dalam perspektif klasik ini dengan penekanan yang berbeda-beda, yaitu: manajemen ilmiah, organisasi birokratis dan prinsip administrasi.

a. Manajemen Ilmiah *(scientific management)*

Basis ilmiah menjadi penekanan pada pekerjaan dan praktek manajemen, yang merupakan cara dalam meningkatkan efisiensi dan produktivitas pekerja, dipelopori oleh seorang Insinyur muda yaitu Frederick Winslow Taylor (1856 – 1915). Menurut Taylor, manajemen sendiri harus berubah untuk meningkatkan produktivitas, dan perubahan tersebut hanya dapat dilakukan melalui penelitian yang bersifat ilmiah, sehingga muncullah istilah manajemen ilmiah. Di masa lampau manusia berada pada posisi terpenting, namun dimasa yang akan datang posisi terpenting dimiliki oleh sistem, ini merupakan falsafah Taylor yang kemudian dikenal sebagai bapak manajemen ilmiah.

Karakteristik Manajemen Ilmiah :

1. Pendekatan Umum :
   - Membuat metode standar untuk melakukan setiap pekerjaaan
   - Memilih pekerja dengan kemampuan yang sesuai pada setiap pekerjaan
   - Mengajarkan metode standar kepada pekerja
   - Membantu pekerja dengan merencanakan pekerjaan dan menghilangkan gangguan
   - Memberi insentif gaji pekerja yang menghasilkan output lebih besar
2. Kontribusi
   - Menunjukkan pentingnya kompensasi bagi pekerja
   - Menggagas penelitian yang seksama terhadap tugas dan pekerjaan
   - Menunjukkan pentingnya seleksi dan pelatihan personel
3. Kritik
   - Tidak mementingkan konteks sosial pekerjaan dan kebutuhan pekerja yang lebih banyak

- Tidak mengakui keragaman individu
- Cenderung menyeragamkan pekerja dan mengabaikan ide-ide dan saran mereka.

Manajemen ilmiah menimbulkan konflik dan pertentangan keras antara manajer dengan pekerja, akibat diabaikannya konteks sosial dan kebutuhan pekerja, karena mereka merasa sering dieksploitasi yang sebenarnya sangat bertentangan dengan harmoni dan kerjasama,sesuai apa yang diharapkan oleh Taylor dan pengikutnya.

b. Organisasi Birokratis (*bureaucratic organizations*)

Diperkenalkan oleh Max Weber (1864- 1920) seorang ahli dari Jerman, memandang organisasi sebagai suatu keseluruhan, merupakan pendekatan yang sistematis yang berkembang di Eropa. Menurutnya jika otoritas rasional menjadi dasar suatu organisasi maka akan lebih efisien serta mampu beradatasi terhadap perubahan, sebab kontinuitas ditentukan pada struktur formal serta posisi, bukan pada seseorang yang suatu saat akan tiada. Prinsip rasionalitas organisasi adalah seleksi serta promosi karyawan mengacu pada kompetensi dan kualifikasi teknis yang direkrut dari hasil tes atau pelatihan dan pengalaman, bukan karena faktor kedekatan. Selain itu, diberlakukan keseragaman pada seluruh karyawan terhadap aturan dan prosedur bersifat impersonal. Sistem hierarki menjadi dasar pengaturan posisi dalam organisasi. Manajer bergantung pada kekuasaan resmi sesuai posisi manajerial dalam organisasi.

c. Prinsip-Prinsip Administratif (*administrative principles*)

Diperkenalkan oleh Henry Fayol, Mary Parker Follett dan Chester I. Barnard. Pendekatannya mengutamakan pada keseluruhan organisasi. Fayol menetapkan 14 prinsip umum dalam manajemen dan beberapa diantaranya sampai saat ini menjadi falsafah manajemen, yaitu:

- Satu komando: setiap bawahan hanya menerima perintah dari satu saja atasan
- Pembagian kerja: pekerjaan manajerial serta pekerjaan dibagi-bagi agar pencapaian kinerja menjadi lebih baik secara kuantitas dan kualitas dengan tenaga yang sama
- Satu arahan: seluruh pekerjaan yang sama dalam organisasi harus dikelompokkan dalam satu manajer
- Rantai skalar: seluruh karyawan diikutsertakan dalam rantai

otoritas yang dibuat dari tingkat organisasi teratas sampai yang paling bawah

2. Perspektif Humanistik (*humanistic perspective*)

Penekanan manajemen pada pentingnya memahami perilaku, kebutuhan, serta sikap manusia di tempat kerja, selain interaksi sosial dan proses kelompok. Pencetusnya adalah Mary Parker Follet dan Chester Barnard. Terdiri dari tiga kajian yaitu: gerakan hubungan manusia, perspektif sumber daya manusia, dan pendekatan ilmu perilaku.

a. Gerakan Hubungan Manusia (*human relations movement*)

Prinsipnya adalah berdasarkan pada pemikiran bahwa paling efektif jika kontrol berada pada individu pekerja, bukannya berasal dari kontrol ketat serta otoriter. Berbagai penelitian dilakukan para ahli dan menetapkan bahwa uang bukanlah menjadi faktor penentu terjadinya peningkatan kinerja, melainkan hubungan manusia. Pendekatan ini memengaruhi bahwa hubungan antar manusia menjadi pendekatan yang paling baik dalam peningkatan produktivitas dan masih berlaku sampai saat ini.

b. Perspektif Sumber Daya Manusia (*human resources perspective*)

Abraham Maslow dan Douglas McGregor merupakan kontributor yang terkenal dalam perspekti ini. Partisipasi pekerja dan kepemimpinan yang bijaksana, menjadi fokus dari perspektif sumber daya manusia, tapi kemudian terjadi pergeseran penekanan sehingga mencakup tugas harian pekerja. Aturan perencanaan tugas kerja serta teori motivasi menjadi gabungan dalam perspektif ini, bahwa suatu pekerjaan harus sedemikian rupa dirancang agar pekerja memungkinkan dapat dengan sepenuhnya mengerahkan potensi diri, sehingga tidak dipandang rendah.

Maslow (1908-1970) melakukan generalisasi dari hasil pengamatannya yang menghasilkan teori hierarki kebutuhan, yaitu: kebutuhan fisiologis, keamanan, perasaan memiliki, kepercayaan diri, dan aktualisasi diri. Sementara McGregor (1906-1964) menemukan teori X dan Y. Menurut teori X, pegawai akan berkontribusi untuk tujuan organisasi dan mengontrol diri sendiri jika diberi kesempatan, sehingga organisasi bisa memanfaatkan imajinasi serta intelektualitas seluruh pegawainya. Sementara teori Y salah satunya mengungkapkan bahwa

dalam kondisi yang tepat kebanyakan manusia tidak hanya belajar untuk menerima tanggung jawab, tetapi juga untuk mendapatkannya.

c. Pendekatan Ilmu Perilaku (*behavioral sciences approach*)

Penerapan metode ilmiah dan pemanfaatan sosiologi, psikologi, antropologi, ekonomi, dan ilmu-ilmu lainnya dalam pengembangan teori perilaku serta interaksi manusia dalam organisasi. Pengembangan organisasi pada tahun 1970-an menjadi bidang tersendiri dengan menerapkan ilmu perilaku dalam meningkatkan kesehatan serta efektivitas organisasi melalui kemampuan organisasi menghadapi perubahan, meningkatkan kemampuan dalam pemecahan masalah, serta mempererat hubungan secara internal.

3. Perspektif Ilmu Manajemen (*management science perspective*)

Manajemen mengalami perubahan akibat terjadinya perang dunia II, begitu banyak dan rumitnya masalah sehingga terjadi perubahan yang berkaitan dengan perang global modern menyebabkan para pengambil keputusan manejerial membutuhkan peranti yang lebih canggih dibanding masa sebelumnya. Menerapkan ilmu matematika, statistik serta teknik-teknik kuantitatif yang lain, menjadi pembeda perspektif ini untuk pengambilan keputusan dan memecahkan masalah-masalah manajemen. Dipelopori oleh ahli manajemen Peter Drucker pada tahun 1946 dalam bukunya "*Concept of the Corporation*". Bagian penting dari perspektif ini adalah kehadiran teknologi informasi (TI) yang tergambar pada sistem informasi manajemen. Rancangan sistem ini telah mampu menghadirkan informasi relevan untuk para manajer secara cepat dan hemat.

Saat ini perspektif ilmu manajemen telah banyak dimanfaatkan di organisasi-organisasi/lembaga, buka hanya pada sektor privat/perusahaan swasta, tapi juga sudah sangat berkembang pemanfaatannya pada organisasi publik/pemerintah, sebagai upaya untuk lebih mempercepat pemberian pelayanan kepada masyarakat, dalam rangka mewujudkan reformasi birokrasi.

H. Paradigma Baru Pemerintahan Daerah

Perubahan paradigma pemerintah daerah secara garis besarnya meliputi tiga perubahan besar yaitu: perubahan pola pikir bagi orang

perorangan di jajaran aparatur di daerah, perubahan budaya kerja dan perubahan managemen pemerintah daerah, yaitu dengan menerapkan prinsip-prinsip manajemen pemerintahan modern. Ketiga paradigma tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Perubahan mindset. Perubahan mindset dalam Paradigma baru Pemerintah antara lain adalah:
   a. **Dari Penguasa menjadi pelayan,** Perubahan perilaku ini memberikan implikasi yang luas di jajaran pemerintahan daerah dan pemerintahan tingkat bawah dengan tantangan yang cukup berat yang menyangkut dengan perubahan perilaku yang bersifat kejiwaan bagi setiap aparatur pemerintah daerah yang sangat kontradiktif yaitu, dari bermental sebagai penguasa menjadi berperilaku sebagai pelayan bagi masyarakat (*public services*).
   b. **Dari perilaku tertutup menjadi terbuka** (***Openess***), Perubahan perilaku ini merupakan perubahan perilaku kejiwaan yang selama ini tertutup/resistan terhadap ide, saran/masukan dan kritik dari masyarakat menjadi perilaku yang terbuka yang bersedia diberi saran dan kritikan serta mau memperbaiki kinerjanya.
   c. **Dari terkotak-kotak menjadi bersinergi,** Perilaku aparat yang selama ini bersikap parsial oleh kepentingan maupun ***egosectoral***nya masing-masing, menjadi bersinergi dan berkolaborasi untuk mencapai visi bersama sesuai dengan peran dan fungsinya masing-masing.
   d. **Berfikir sejenak menjadi berfikir strategik,** Perilaku yang selama ini hanya bertindak tanpa tujuan yang jelas, menjadi bertindak mengikuti visi dan misi organisasi yang memiliki tujuan yang jelas dan terukur.
   e. **Penyelenggaraan wewenang menjadi menjalankan peran,** Aparat yang selama ini kaku dan terdokmasi dengan pembatas wewenang yang dimilikinya, menjadi seorang aparat yang mampu mengambil peran pada sektoral yang dibutuhkan tidak hanya sebatas yang dimilikinya, paradigma ini memerlukan komitmen yang jelas dari para pimpinan.
   f. **Berfikir reaktif menjadi berfikir proaktif**, Perilaku aparat yang selama ini bereaksi apabila sudah ada masalah, atau

menunggu orang untuk dilayani, menjadi aparat yang mampu mengejar permasalahan dan makin mendekatkan pelayanan kemasyarakat serta mau mengambil inisiatif-inisiatif dalam meningkatkan pelayanan publik.

g. ***Trouble shooting*** **menjadi** ***problem solving,*** Perilaku aparat yang selama ini hanya mampu memecahkan masalah dan bahkan menimbulkan masalah baru, menjadi aparatur yang mampu memecahkan masalah secara tuntas sampai keakar-akarnya atau mencari jalan keluar (solusi) atas sebuah masalah.

Perubahan pola pikir (***mindset)*** di kalangan aparatur pemerintah daerah dan pemerintah tingkat bawah merupakan hal yang sangat mendesak, karena dengan terjadinya perubahan pola pikir (*mindset*) itulah prinsip-prinsip ketata pemerintahaan yang baik (*good governance)* dapat terwujud.

2. Perubahan Budaya Kerja pemerintah termasuk pemerintah daerah selama ini masih sangat tidak produktif, tidak efektif dan tidak efisien. Masih banyak kita saksikan pemandangan di kantor-kantor pemerintah yang membuang-buang waktu, tidak disiplin dan kurang peduli serta kurang ramah dalam memberikan pelayanan kepada warga masyarakat. Budaya kerja sebagaimana gambaran di atas perlu diubah menjadi budaya kerja yang lebih produktif, lebih efektif dan lebih efisien. Budaya kerja dapat dibangun melalui perubahan karakter setiap individu yang bergabung dalam organisasi/instansi pemerintah. Budaya merupakan kolektifitas karakter seluruh individu dalam organisasi. Suatu organisasi pemerintah yang diisi oleh individuindividu berkarakter baik maka akan membentuk budaya kerja organisasi yang baik, demikian pula sebaliknya, organisasi yang dihuni oleh individu-individu pecundang maka akan membentuk organisasi yang sangat tidak produktif. Jadi mengubah budaya kerja organisasi pemerintah haruslah dimulai dari mengubah karakter masing-masing individu pimpinan dan staf pelaksana instansi pemerintah tersebut. Karakter yang mesti dibangun oleh individu-individu dalam organisasi pemerintah antara lain: kejujuran, disiplin, tanggung jawab, visioner, adil, peduli dan kerjasama (Tujuh Budi Utama). Selain membangun karakter individu-

individu dalam organisasi, maka langkah lain yang tidak kalah pentingnya adalah membangun sistem kerja yang didasarkan pada nilai dan norma yang disepakati bersama. Dengan dibangun system atas dasar kesepakatan bersama, maka para birokrat akan bekerja berpedoman pada system bukan bekerja berdasarkan kepatuhan atau/apalagi berdasarkan ketakutan kepada pimpinan. Bekerja dengan menjunjung tinggi nilai tujuh budi utama itulah yang ditargetkan menjadi budaya kerja organisasi pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Satu hal lagi yang tidak dapat diabaikan adalah adanya keteladanan pimpinan tingkat tertinggi (***top leadership***), pimpinan tingkat menengah (***middle leadership***) maupun pimpinan tingkat bawah (***lower leadership***). Keteladanan yang baik, ketegasan serta tetap menerapkan pemberian hadiah dan pemberian sanksi (*reward and punishment*) akan dapat mempercepat terwujudnya budaya kerja yang produktif, efektif dan efisien.

3. Perubahan Manajemen Pemerintah daerah dan pemerintah tingkat bawah yang selama ini cendrung dengan gaya manajemen klasik dan Birokratik harus segera berubah ke gaya pemerintahan modern yang berisikan:

   a. pemerintah yang berorientasi pada pelayanan pelanggan,
   b. pemerintah yang berjiwa kewirausahaan,
   c. pemerintah menjadi milik masyarakat dan
   d. pemerintah yang digerakkan oleh misi, Osborne (1992).

Banyak kasus di berbagai pemerintah kabupaten/kota yang selalu mengabaikan investasi swasta dan mencoba membangun daerahnya dengan APBD atau dana pemerintah yang sangat terbatas, yang harus menerima kenyataan bahwa daerahnya makin tertinggal. Hal ini disebabkan karena ketidaktahuan dan ketidakmampuan aparat pemerintah daerah menggandeng pihak swasta untuk ikut terlibat dan berkontribusi dalam pembangunan daerah, ketidakmampuan aparat pemerintah daerah inilah yang perlu jadi pemikiran kita bersama yakni bagaimana menambah wawasan, pemahaman dan kemauan mereka untuk mampu menjalankan prinsip-prinsip manajemen pemerintahan modern pada jajaran pemerintah daerah. Pada sisi yang lain lagi kita juga menemukan banyak pemerintah daerah yang cenderung sibuk

membiayai dirinya sendiri dan sedikit sekali pembiayaan sektor publik yang teralokasi dalam APBD yang mereka buat. Bukanlah hal yang tidak mungkin kalau kecenderungan ini terus dibiarkan terhadap kekhawatiran bahwa pemerintah daerah akan ditingggalkan oleh masyarakat dan para pelanggannya. Perubahan manajemen dalam paradigma baru pemerintahan, merupakan suatu hal yang harus terjadi (***condition sine quanon***) bagi terwujudnya ke tata pemerintahan yang baik (Jurnal Lingkar Widyaiswara (www.juliwi.com)

BAB II
KEWENANGAN DAN KELEMBAGAAN PEMERINTAHAN DAERAH

A. Sistem Pemerintahan

Terkait dengan sistem pemerintahan, dalam arti luas pemerintahan dapat diartikan sebagai segala usaha yang dilakukan oleh institusi negara untuk mencapai tujuan kenegaraan. Misalnya untuk negara kesejahteraan (*welfare state*), pemerintahan yang diselenggarakan negara ialah melakukan segala usaha/upaya untuk menciptakan kesejahteraan bagi warga negaranya.

Di dalam sejarah pemerintahan dikenal beberapa sistem pemerintahan, seperti:

1. Sistem pemerintahan Ekapraja
2. Sistem pemerintahan Dwipraja
3. Sistem pemerintahan Tripraja
4. Sistem pemerintahan Caturpraja
5. Sistem pemerintahan Pancapraja
6. Sistem pemerintahan Satpraja

Pada sistem pemerintahan **ekapraja**, seluruh kekuasaan pemerintahan (legislatif, eksekutif, dan yudikatif) berada di tangan seorang kepala pemerintahan, biasanya di tangan seorang raja. Sistem pemerintahan ini dikenal dengan nama monarki absolut/mutlak.

Sistem pemerintahan **dwipraja** atau dikenal sebagai dikotomi politik dan administrasi membagi kekuasaan pemerintah dalam dua kekuasaan, yaitu kekuasaan politik dan kekuasaan administrasi. Kekuasaan politik berkenan dengan perumusan kebijakan publik, sedangkan kekuasaan administrasi berkenan dengan pelaksanaan kebijakan publik yang telah ditetapkan.

Sistem pemerintahan tripraja membagi kekuasaan pemerintah dalam:

a. Kekuasaan legislatif
b. Kekuasaan eksekutif
c. Kekuasaan yudikatif

Sistem pemerintahan ini mula-mula diajarkan oleh ***Montesquieu*** yang terkenal dengan sebutan ***Trias Politica*** di dalama karya tulisnya yang terkenal ***L'Esprit de toi***" (Jiwa undang-undang). Menurut ajaran ini, setiap kekuasaan pemerintahan tersebut berdiri sendiri, lepas sama sekali dari kekuasaan yang lain. Negara penganut ajaran ini hanyalah Amerika Serikat (*checks and balances system*). Sementara itu, Indonesia tidak menganut sistem pemisahan keuasaan pemerintahan secara mutlak sebagaimana yang diajarkan Montesquieu, tetapi menganut sistem pembagian kekuasaan pemerintahan dengan kewajiban sama satu dengan yang lain.

Sistem pemerintahan Caturpraja, menurut C. Van Vollenhoven, kekuasaan pemerintah dibagi dalam empat kekuasaan, yaitu:

1. Pengaturan (*regeling*)
2. Pemerintahan (*bestuur*)
3. Peradilan (*rechtsspraak*)
4. Polisi (*politie*)

Menurut sistem pemerintahan caturpraja, pemerintahan tidak termasuk dalam lingkungan pengaturan, peradilan, dan polisi. Sementara itu, polisi adalah kekuasaan pemerintah untuk mengatur dan memelihara keamanan dan ketertiban.

Pendapat lain baerasal dari W.F. Willoughby yang membagi kekuasaan pemerintahan dalam:

1. Kekuasaan legislatif
2. Kekuasaan eksekutif
3. Kekuasaan yudikatif
4. Kekuasaan administratif

Sistem pemerintahan **pancapraja** membagi kekuasaan pemerintahan dalam lima kekuasaan pemerintahan, yaitu:

1. Kekuasaan legislatif
2. Kekuasaan eksekutif
3. Kekuasaan yudikatif
4. Kekuasaan administratif
5. Kekuasaan pemilih (*electorate*)

Sistem pemerintahan satpraja membagi kekuasaan pemerintahan berdasarkan fungsi-fungsi negara. Menurut Djoko Soetono fungsi-fungsi negara adalah:

1. Melakukan kedaulatan rakyat
2. Melakukan kekuasaan pemerintahan
3. Melakukan kekuasaan membentuk undang-undang
4. Melakukan kekuasaan kehakiman
5. Melakukan pertimbangan bagi Presiden
6. Melakukan tugas pemeriksaan keuangan negara.

Dari tinjauan diatas, dapat dipahami bahwa yang dimaksud dengan sistem di dalam studi ini adalah "tatanan". Jadi sistem pemerintahan dimaknai sebagai "tatanan pemerintahan". Dengan demikian, istilah sistem mengandung pengertian yang lebih luas dari pada sekedar "cara kerja" atau "tata cara" (Syafri, 2012:134-137).

B. Penataan Kewenangan Kelembagaan

Pembahasan tentang Pemerintahan Daerah berati kita membahas mengenai Desentralisasi. Sebagai negara yang Demokratis, Indonesia termasuk kepada negara yang telah menjalankan sistem ini. Desentralisasi merupakan solusi yang baik dalam menjalankan pemerintahan yang demokratis. Desentralisasi yang memberikan peranan yang lebih bermakna terhadap otonomi daerah yaitu kepada pemerintah daerah sekarang ini merupakan penekanan perubahan paradigma dalam tata kepemerintahan yang baik. Oleh karena itu desentralisasi kewenangan pemerintah tersebut mutlak perlu dilakukan agar terwujud harmonisasi hubungan antara pemerintah daerah dan pusat. Kelembagaan organisasi pemerintah baik di pusat maupun di daerah saat ini belum dianalisis secara serius mengenai efektifitas dan ketetapan eksistensinya.

Langkah-langkah yang harus dilakukan oleh pemerintah daerah dalam mewujudkan otonomi daerah yang luas dan bertanggung jawab, di era reformasi dan desentralisasi pemerintahan dalam melakukan penataan kewenangan, organisasi perangkat daerah, penataan relokasi personil, sebagai tindak lanjut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999, Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000, dan Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000. Sejak ditetapkan kedua Undang-undang dan peraturan pemerintah tersebut, sudah banyak langkah-langkah dan kegiatan yang dilakukan, baik oleh pemerintah pusat maupu daerah, agar penyelenggaraan otonomi daerah dapat segera terlaksana (Widjaya, 2014).

Selanjutnya dikemukakan sejalan dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, telah mengakibatkan terjadinya perubahan kewenangan pemerintahan pusat dan daerah yang berimplikasi pada perubahan beban tugas dan struktur organisasi yang menjadi wadahnya. Sesuai dengan ketentuan Pasal 68 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 ditetapkan bahwa susunan Organisasi Perangkat Daerah ditetapkan dengan perda sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh pemerintah (PP No. 84 Tahun 2000).

Perangkat daerah adalah organisasi/lembaga pada pemerintah daerah yang bertanggungjawab kepada kepala daerah dan membantu kepala daerah (gubernur dan bupati/walikota) dalam penyelenggaraan pemerintahan yang terdiri atas:

1. Sekretariat Daerah
2. Dinas Daerah
3. Lembaga Teknis Daerah
4. Kecamatan, dan
5. Kelurahan (sesuai kebutuhan)

Organisasi perangkat daerah ditetapkan dengan peraturan daerah (perda) dengan menetapkan pembentukan, kedudukan, tugas pokok, fungsi dan struktur organisasi sebagaiman ditetapkan dengan keputusan kepala daerah. Konstelasi dengan penataan kelembagaan di daerah tentunya hal Nomor 84 Tahun 2000, **nomen klatur**, **jenis**, dan **jumlah unit organisasi** di lingkungan pemerintah daerah ditetapkan oleh masing-masing pemerintah daerah berdasarkan **kemampuan**, **kebutuhan**, dan **beban kerja**.

Selanjutnya organisasi perangkat daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan-pertimbangan:

1. Kewenangan pemerintahan yang dimiliki oleh daerah
2. Karakteristik, potensi, dan kebutuhan daerah
3. Kemampuan keuangan daerah
4. Kesediaan sumber daya aparatur
5. Pengembangan pola kerja sama dalam hal ini antar daerah dan atau dengan pihak ketiga (Widjaya, 2014).

Pemerintah daerah ditenggarai jarang mau melakukan rasionalisasi antara pegawai yang dibutuhkan dengan jumlah organisasi perangkat

yang ada. Pengaturan pemerintahan pusat masih dirasakan begitu besar sehingga dapat mengurangi upaya pelaksanaan desentralisasi yang demokratis. Begitu juga halnya dengan proses *recruitment* pejabat di daerah, masih banyak diwarnai oleh aspirasi politik praktis dari pimpinan politik yang menjadi kepala daerah, demikian pula promosi jabatan dan PNS di pemerintah daerah (PEMDA). Oleh karena itu pendidikan politik kepada rakyat tidak hanya menjadi tugas pokok pemerintah akan tetapi juga tugas pokok parpol-parpol tempat rakyat menjadi konstituennya, agar rakyat dapat belajar untuk lebih sportif dalam menanggapi kehidupan berpolitik. Untuk itu diharapkan agar pemerintah daerah dapat benar-benar menerapkan fungsi-fungsi manajemen dengan baik agar semua dapat berjalan dengan baik dan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik (Aziz, 2014).

Menurut Thoha (2014) gerakan reformasi birokrasi belum menghinggapi atmosfer pemerintahan zaman reformasi sekarang. Gegap gempitanya gerakan reformasi birokrasi tidak sedahsyat gerakan anti korupsi. Padahal korupsi terjadi karena lembaga birokrasinya yang kuat dan kebesaran. Reformasi birokrasi pemerintah tidak mungkin bisa dilakukan tanpa didahului oleh upaya pemerintah melakukan evaluasi atau penelitian terhadap lembaga pemerintahannya. Dari hasil evaluasi ini akan dihasilkan rekomendasi lembaga organisasi mana yang masih efektif dan mana yang harus di hemat, atau dilakukan penyusunan lembaga yang efektif, mulai dari tingkat pusat sampai pada daerah otonom.

C. Kewenangan Pemerintah Daerah

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 9 Tentang Pemerintahan Daerah, urusan pemerintah terdiri atas:

1. Urusan pemerintahan absolut
2. Urusan pemerintahan konkuren
3. Urusan pemerintahan umum

Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat yang terdiri atas:

a. Politik luar negeri
b. Pertahanan
c. Keamanan

d. Yustisi
e. Moneter dan fiskal
f. Agama

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut, pemerintah pusat dapat:

a. Melaksanakan sendiri
b. Melimpahkan wewenang kepada Instansi Vertikal yang ada di daerah atau Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat berdasarkan asas Dekonsentrasi.

Urusan pemerintahan Konkuren, menjadi kewenangan daerah, yang terdiri atas:

a. Urusan pemerintahan wajib
b. Urusan pemerintahan pilihan

Urusan pemerintahan **wajib** dibagi lagi menjadi **dua urusan**, yaitu urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.

Urusan pemerintahan wajib adalah yang berkaitan dengan pelayanan dasar, meliputi:

a. Pendidikan
b. Kesehatan
c. Pekerjaan umum dan penataan ruang
d. Perumahan rakyat dan kawasan permukiman
e. Ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat
f. Sosial

Urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar, meliputi :

a. Tenaga kerja
b. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak
c. Pangan
d. Pertanahan
e. Lingkungan hidup
f. Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil
g. Pemberdayaan masyarakat dan desa
h. Pengendalian penduduk dan keluarga berencana

i. Perhubungan
j. Komunikasi dan informatika
k. Koperasi, usaha kecil, dan menengah
l. Penanaman modal
m. Kepemudaan dan olah raga
n. Statistik
o. Persandian
p. Kebudayaan
q. Perpustakaan
r. Kearsipan

Urusan pemerintahan pilihan meliputi :

a. Kelautan dan perikanan
b. Pariwisata
c. Pertanian
d. Kehutanan
e. Energi dan sumber daya mineral
f. Perdagangan
g. Perindustrian
h. Transmigrasi

Pembagian urusan pemerintahan **konkuren** antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta daerah kabupaten/kota didasarkan pada **prinsip**:

a. Akuntabilitas
b. Efisiensi
c. Eksternalitas
d. Kepentingan strategis nasional

Berdasarkan prinsip tersebut, maka kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat adalah :

a. Urusan pemerintahan yang lokasinya lintas daerah provinsi atau linats negara
b. Urusan pemerintahan yang penggunaannya 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 peranannya strategis bagi kepentingan nasional.

Berdasarkan prinsip diatas, maka kriteria Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi adalah :

a. Urusan pemerintahan yang lokasinya lintas daerah kabupaten/kota
b. Urusan pemerintahan yang penggunaannya 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

Berdasarkan prinsip diatas, maka kriteria urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota adalah:

a. Urusan pemerintahan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota
b. Urusan pemerintahan yang penggunaannya 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

116

Urusan Pemerintahan Konkuren, adalah urusan pemerintahan yang **dibagi** antara pemerintah **pusat**, daerah **provinsi** dan **kabupaten/kota**. Adapun urusan konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.

Sesuai Pasal 16 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dinyatakan bahwa Pemerintah pusat dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren berwenang untuk:

a. Menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan

b. melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan

Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.

Norma, standar, prosedur, dan kriteria berupa ketentuan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sebagai pedoman dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, dan yang menjadi kewenangan daerah. Kewenangan Pemerintah Pusat dilaksanakan oleh kementerian dan lembaga pemerintah non kementerian. Pelaksanaan kewenangan yang dilakukan oleh lembaga pemerintah nonkementerian harus dikoordinasikan dengan kementerian terkait. Penetapan norma, standar, prosedur, dan kriteria dilakukan paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak peraturan pemerintah mengenai pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren diundangkan.

Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat diselenggarakan:

a. sendiri oleh Pemerintah Pusat;
b. dengan cara melimpahkan kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat atau kepada Instansi Vertikal yang ada di Daerah berdasarkan asas Dekonsentrasi; atau
c. dengan cara menugasi daerah berdasarkan asas Tugas Pembantuan.

Instansi Vertikal dibentuk setelah mendapat persetujuan dari gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Pembentukan Instansi Vertikal untuk melaksanakan urusan pemerintahan **absolut,** dan pembentukan Instansi Vertikal oleh kementerian yang nomen klaturnya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak memerlukan persetujuan dari gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Penugasan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah berdasarkan **asas Tugas Pembantuan** ditetapkan dengan peraturan menteri/kepala lembaga pemerintah non kementerian. Peraturan menteri/kepala lembaga pemerintah non kementerian ditetapkan setelah berkoordinasi dengan Menteri.

Urusan pemerintahan **konkuren** (Pasal 20) yang menjadi kewenangan daerah **provinsi** diselenggarakan:

a. sendiri oleh daerah provinsi;
b. dengan cara menugasi Daerah kabupaten/kota berdasarkan asas Tugas Pembantuan; atau
c. dengan cara menugasi Desa.

Penugasan oleh daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota berdasarkan asas Tugas Pembantuan dan kepada Desa ditetapkan dengan peraturan gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Urusan pemerintahan **konkuren** yang menjadi kewenangan daerah **kabupaten/kota** diselenggarakan sendiri oleh Daerah kabupaten/kota atau dapat ditugaskan sebagian pelaksanaannya kepada Desa. Penugasan oleh daerah kabupaten/kota kepada Desa ditetapkan dengan peraturan bupati/walikota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Daerah berhak menetapkan kebijakan daerah dalam melaksanakan Tugas Pembantuan. Kebijakan daerah hanya terkait dengan pengaturan mengenai pelaksanaan Tugas Pembantuan di Daerahnya. Anggaran untuk melaksanakan Tugas Pembantuan disediakan oleh yang menugasi. Dokumen anggaran untuk melaksanakan Tugas Pembantuan disampaikan oleh kepala daerah penerima Tugas Pembantuan kepada DPRD bersamaan dengan penyampaian rancangan APBD dalam dokumen yang terpisah. Laporan pelaksanaan anggaran Tugas Pembantuan disampaikan oleh kepala daerah penerima Tugas Pembantuan kepada DPRD bersamaan dengan penyampaian laporan keuangan Pemerintah Daerah dalam **Urusan Pemerintahan Umum,** adalah urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai Kepala pemerintahan**.** Urusan pemerintahan umum meliputi:

a. pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta pertahanan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
b. pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa;
c. pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas kemanan lokal, regional, dan nasional;

d. penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

e. koordinasi pelaksanaan tugas antarinstansi pemerintahan yang ada di wilayah daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

f. pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila; dan

g. pelaksanaan semua Urusan Pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan daerah dan tidak dilaksanakan oleh Instansi Vertikal.

Urusan pemerintahan umum dilaksanakan oleh gubernur dan bupati/walikota di wilayah kerja masing-masing. Untuk melaksanakan urusan pemerintahan umum, gubernur dan bupati/walikota dibantu oleh Instansi Vertikal. Dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum, gubernur bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri dan bupati/walikota bertanggung jawab kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

Gubernur dan bupati/walikota dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum dibiayai dari APBN. Bupati/walikota dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum pada tingkat Kecamatan melimpahkan pelaksanaannya kepada camat.

Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan urusan pemerintahan umum diatur dalam peraturan pemerintah.

D. Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Dalam rangka melancarkan pelaksanaan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara, dan dalam rangka membina kesatuan bangsa, maka hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dikembangkan atas dasar keutuhan negara kesatuan, dan diarahkan pada pelaksanaan otonomi daerah secara nyata, dinamis, dan bertanggung jawab yang dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah, dan dilaksanakan bersama-sama dengan dekonsentrasi.

Prinsip-prinsip pokok tentang pelaksanaan otonomi daerah itu mengandung intisari yang dapat dipakai sebagai pedoman pelaksanaan

otonomi daerah. Prinsip otonomi berarti pemberian otonomi kepada daerah hendaknya berdasarkan pertimbangan, perhitungan tindakan, dan kebijaksanaan yang benar-benar dapat menjamin bahwa daerah yang bersangkutan nyata-nyata mampu mengurus rumah tangganya sendiri.

Prinsip otonomi yang bertanggung jawab berarti bahwa pemberian otonomi daerah itu benar-benar sesuai dengan tujuannya, yaitu:

1. Lancar dan teraturnya pembangunan di seluruh wilayah negara
2. Sesuai atau tidaknya pembangunan dengan pengarahan yang telah diberikan
3. Sesuai dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa
4. Terjaminnya keserasian hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah
5. Terjaminnya pembangunan dan perkembangan daerah.

Tujuan pemberian otonomi kepada daerah berorientasi kepada pembangunan, yaitu pembangunan dalam arti luas, yang meliputi semua segi kehidupan dan penghidupan. Dengan demikian, otonomi daerah lebih condong merupakan kewajiban dari pada hak. Hal ini berarti bahwa daerah berkewajiban melancarkan jalannya pembangunan dengan sungguh-sungguh dan penuh rasa tanggung jawab sebagai sarana untuk mencapai cita-cita bangsa, yaitu masyarakat yang adil dan makmur, baik materil maupun spiritual.

Pemberian otonomi kepada daerah dilakukan bersama-sama dengan dekonsentrasi. Asas dekonsentrasi dan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah sama pentingnya. Apakah suatu urusan pemerintahan di daerah akan tetap diselenggarakan oleh perangkat pemerintah pusat, (atas dasar dekonsentrasi) atau diserahkan kepada daerah sehingga menjadi urusan otonomi pada daya guna dan hasil guna penyelenggaraan urusan pemerintahan. Karena negara kita adalah negara kesatuan, maka penyelenggaraan pemerintahan di daerah dan pelaksanaan usaha-usaha serta kegiatan-kegiatan apapun dalam rangka kenegaraan harus tetap dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Secara terinci asas-asas dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Asas Desentralisasi

Adalah asas yang menyatakan **penyerahan** sejumlah urusan pemerintahan dari pemerintah pusat, atau dari pemerintah daerah yang lebih tinggi kepada pemerintah daerah yang lebih rendah, sehingga menjadi urusan rumah tangga daerah itu. Dengan demikian, prakarsa, wewenang, dan tanggung jawab mengenai urusan-urusan yang diserahkan sepenuhnya menjadi tanggung jawab daerah, baik mengenai politik kebijaksanaan, perencanaan, dan pelaksanaannya. Perangkat pelaksananya adalah perangkat daerah sendiri.

2. Asas dekonsentrasi

Adalah asas yang menyatakan pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat yang lebih tinggi kepada pejabat-pejabatnya di daerah. Tanggung jawab tetap ada pada pemerintah pusat. Baik perencanaan dan pelaksanaannya maupun pembiayaannya tetap menjadi tanggung jawab pemerintah pusat. Unsur pelaksanaannya dikoordinasikan oleh kepala daerah dalam kedudukannya selaku wakil pemerintah pusat. Latar belakang diadakannya sistem dekonsentrasi ialah bahwa tidak semua urusan pemerintah pusat dapat diserahkan kepada pemerintah daerah menurut asas desentralisasi.

3. Asas Tugas Perbantuan

Adalah asas yang menyatakan tugas turut serta dalam pelaksanaan urusan pemerintah yang ditugaskan kepada pemerintah daerah dengan kewajiban mempertanggungjawabkannya kepada yang memberi tugas. Misalnya, Kota menarik pajak-pajak tertentu seperti pajak kendaraan, yang sebenarnya menjadi hak dan urusan pemerintah pusat. Berdasarkan prinsip-prinsip di atas, jelaslah bahwa wilayah Indonesia dibagi menjadi daerah-daerah otonom dan wilayah-wilayah administrasi (Kansil dan Christine, 2014).

BAB III
PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAN KEUANGAN DAERAH

A. Konsep Perencanaan Pembangunan

Dalam berbagai kajian, perencanaan pembangunan diartikan sebagai fungsi utama manajemen pembangunan dalam proses bernegara. Fungsi ini muncul sebagai akibat dari kebutuhan akan pembangunan yang lebih besar dibandingkan dengan ketersediaan sumber daya. Dengan perencanaan pembangunan yang baik, kegiatan pembangunan dapat dirumuskan secara efisien dan efektif dengan hasil yang optimal.

Perencanaan, adalah merupakan salah satu fungsi manajemen yang memegang peranan sangat penting dalam mempersiapkan pelaksanaan suatu program/ kegiatan pembangunan bagi masyarakat, serta sangat menentukan berhasil tidaknya suatu program pembangunan. Perencanaan, merupakan fungsi pertama dari empat fungsi manajemen yang sangat urgen, selain fungsi-fungsi manajemen lainnya (pengorganisasian, pelaksanaan, dan evaluasi). Jika perencanaan suatu program/kegiatan disusun dengan baik dan bertanggung jawab, berdasarkan hasil identifikasi masalah dan kebutuhan masyarakat, serta didukung dengan ketersediaan data dan informasi yang lengkap, yang berasal dari hasil informasi berbagai pihak yang terkait/*stakeholder*, dengan melibatkan masyarakat sebagai subjek, dan disesuaikan dengan kondisi sosial-budaya masyarakat setempat, maka dapat diperkirakan bahwa kesuksesan suatu kegiatan akan dapat terwujud (Hamid, 2018).

Kuncoro (2012) mengemukakan bahwa, kenyataan di lapangan menunjukkan banyaknya kegagalan akibat dari perencanaan yang salah dan tidak tepat. Kesalahan perencanaan dapat berada pada awal perencanaan itu sendiri, ataupun pada saat proses berlangsung. Banyaknya perencanaan pemerintah yang gagal, karena apa yang direncanakan tidak mempunyai pijakan yang relevan dengan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Seringkali, program yang dilaksanakan tidak dapat memberdayakan masyarakat , tetapi justru menciptakan ketergantungan

masyarakat pada pemerintah. Artinya, banyak program pemerintah hanya memberikan ikan, bukan kailnya.

Selanjutnya dikemukakan bahwa, definisi perencanaan adalah sebagai suatu proses yang berkesinambungan yang mencakup keputusan-keputusan, atau pilihan-pilihan berbagai alternatif penggunaan sumber daya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu pada masa mendatang. Berdasarkan pada definisi tersebut, maka ada empat elemen dasar dalam perencanaan, yaitu:

1. **Merencanakan berarti memilih**: artinya bahwa tahap perencanaan ini adalah proses pemilihan sumber daya-sumber daya yang dimanfaatkan untuk mencapai tujuan yang diinginkan
2. **Perencanaan merupakan alat pengalokasian sumber daya:** artinya pada tahap ini, dilakukan suatu proses alokasi besarnya sumber daya- sumber daya yang digunakan untuk mewujudkan tujuan yang diinginkan. Oleh karena itu, pilihan berarti menentukan prioritas pembangunan daerah, baik fokus (sektoral) yang menjadi prioritas, maupun lokusnya (wilayah) kab/kota/ kecamatan/kawasan yang ingin dikerjakan.
3. **Perencanaan merupakan alat untuk mencapai tujuan yang diinginkan:** tujuan ini tercermin dari target atau ukuran kinerja yang ingin dicapai.
4. **Perencanaan untuk masa depan**: artinya bahwa perencanaan merupakan suatu tahap yang diperlukan untuk masa depan, misalnya, perumusan visi suatu daerah yang disertai dengan indikator kinerja, untuk mengukur pencapaian target dari visi tersebut.

Dalam kamus manajemen, Moekijat (dalam Tarigan, 2009) menyebutkan ada delapan perumusan tentang arti perencanaan, empat diantaranya adalah:

1. Perencanaan adalah: hal memilih dan menghubungkan fakta-fakta, serta membuat dan menggunakan dugaan-dugaan tentang masa yang akan datang dalam hal menggambarkan dan merumuskan kegiatan-kegiatan yang diusulkan, yang dinilai perlu untuk mencapai hasil-hasil yang diinginkan.

2. Perencanaan adalah: suatu usaha untuk membuat suatu rencana tindakan, artinya menentukan apa yang akan dilaksanakan, siapa yang melaksanakannya, dan di mana dilaksanakan
3. Perencanaan adalah: penentuan suatu arah tindakan untuk mencapai suatu hasil yang diinginkan
4. Perencanaan adalah: suatu penentuan sebelumnya dari tujuan-tujuan yang diinginkan, dan bagaimana tujuan tersebut harus dicapai.

Perencanaan adalah kegiatan yang akan dilaksanakan. Perencanaan adalah pengambilan keputusan. Menurut Handoko (dalam Usman, 2013) perencanaan meliputi:

1. Pemilihan atau penetapan tujuan-tujuan organisasi
2. Penentuan strategi, kebijakan, proyek, program, prosedur, metode, sistem, anggaran dan standar yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan.

Selanjutnya dikemukakan bahwa perencanaan tidak dapat dilepaskan dari unsur pelaksanaan dan pengawasan, termasuk pemantauan, penilaian, dan pelaporan. Pengawasan diperlukan dalam perencanaan agar tidak terjadi penyimpangan-penyimpangan. Pengawasan dalam perencanaan dapat dilakukan secara preventif dan represif. Pengawasan preventif merupakan pengawasan yang melekat dengan perencanaannya, sedangkan pengawasan represif adalah merupakan pengawasan yang bersifat fungsional atas pelaksanaan suatu rencana, yang dilaksanakan secara internal dan eksternal oleh aparat pengawasan.

Dari berbagai pengertian tersebut diatas, dapat disimpulkan bahwa inti dari suatu perencanaan adalah, menetapkan tujuan dan merumuskan langkah-langkah untuk mewujudkan tujuan yang diinginkan.

Secara sederhana menurut Bastian (2009) pengertian perencanaan pembangunan daerah dapat didefinisikan sebagai sebuah proses pengambilan keputusan mengenai kebijakan dan program pembangunan daerah, oleh pemerintah provinsi atau pemerintah kabupaten/Kota. Proses ini dilakukan secara terpadu dengan tujuan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah yang bersangkutan. Rangkaian proses ini dilakukan dengan memanfaatkan dan memperhitungkan kemampuan sumber daya, informasi, ilmu pengetahuan dan teknologi, serta memperhatikan perkembangan dunia global.

Lebih lanjut manfaat perencanaan daerah adalah:

1. Sebagai pedoman bagi pelaksanaan kegiatan dalam mencapai tujuan
2. Sebagai alat ukur, standar pengawasan, dan evaluasi
3. Sebagai bahan perkiraan penentuan alternatif terbaik dalam skala penggunaan sumber-sumber daya yang tersedia.
4. Mencegah terciptanya jurang kemakmuran antar daerah, melestarikan kebudayaan setempat, dan dapat menghindarkan timbulnya ketidakpuasan masyarakat. Karena dengan adanya kepuasan masyarakat, kestabilan dalam masyarakat dapat tercipta.

Konsep perencanaan pembangunan daerah bertujuan mengoptimalkan penggunaan potensi, sekaligus mengurangi ketimpangan pembangunan antar daerah. Namun, dalam pelaksanaannya ternyata tidak mudah. Terdapat banyak masalah antara lain terkait kurangnya konsistensi perencanaan dan materi perencanaan hingga permasalahan di lapangan. Di samping itu, ruang gerak pemerintah daerah dalam perencanaan dan pengaturan pembangunan, yang sesuai potensi dan prioritas daerah yang sebenarnya sangat terbatas. Untuk memadukan antara pusat dan daerah, dengan keberagaman wewenang tugas, fungsi dan wewenang dalam penyusunan perencanaan serta pengelolaan pembangunan, diperlukan perencanaan multi tingkat (Bastian, 2009).

Selanjutnya diungkapkan, dalam otonomi daerah, berbagai aspek yang erat kaitannya dengan perencanaan pembangunan **berkaitan erat** dengan alokasi sumber daya, peningkatan peran masyarakat, potensi dan keanekaragaman daerah. Semua aspek tersebut dipadukan dalam satu kesatuan sistem pembangunan nasional. Dengan diberlakukannya UU Nomor 22/1999 yang kemudian direvisi beberapa kali dan kini menjadi UU Nomor 23/2014, paradigma pembangunan di daerah telah berubah, terkait perubahan sistem dan mekanisme perencanaan pembangunan daerah.

B. Integrasi Perencanaan dan Penganggaran Daerah

Perencanaan dan penganggaran merupakan proses yang paling krusial dalam penyelenggaraan pemerintahan, karena berkaitan dengan tujuan dari pemerintahan itu sendiri, yang bertujuan untuk mensejahterakan rakyatnya. Perencanaan dan penganggaran merupakan

proses yang yang terintegrasi, oleh karenanya output dari perencanaan adalah penganggaran. Sistem perencanaan nasional yang terintegrasi dari daerah sampai pusat selam ini juga belum memiliki landasan aturan yang bersifat mengikat. Digulirkannya kebijakan otonomi daerah dan dihapuskannya Garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang selama ini dijadikan landasan dalam perencanaan, membawa implikasi akan perlunya kerangka kebijakan yang mengatur sistem perencanaan pembangunan nasional yang bersifat sistematis dan harmonis. Hal inilah yang menjadi landasan dikeluarkannya UU Nomor 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (Bastian, 2009).

Perencanaan dan penganggaran lebih lanjut menurut Bastian (2009) merupakan rangkaian kegiatan dalam satu kesatuan atau **kontinum.** Penyusunan rencana perlu memperhatikan kapasitas fiskal yang tersedia. Sehingga dalam penerapannya, konsekuensi atas integrasi kegiatan perencanaan dan penganggaran perlu diperhatikan. Butir-butir yang perlu diperhatikan dalam mengintegrasikan kegiatan perencanaan dan penganggaran adalah sebagai berikut:

1. Sejak awal penyusunan rencana, sudah harus diketahui besaran sumber daya finansial/pagu (anggaran) indikatif, sebagai faktor yang harus dipertimbangkan mulai dalam pembahasan di musyawarah perencanaan pembangunan desa, kecamatan, forum satuan kerja perangkat daerah, dan musyawarah perencanaan pembangunan kabupaten/kota dan provinsi.
2. Prioritas kegiatan untuk setiap DPD sudah sama formasinya sejak dari hasil Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD), Rencana Kerja (Renja) DPD sampai rencana Kerja Anggaran (RKA) SKPD. Untuk itu format RKA sudah dapat digunakan sebagai lampiran Renja DPD walaupun mungkin belum lengkap isiannya.
3. Di samping kapasitas fiskal (untuk tahun anggaran), RKPD dan rencana kerja DPD yang disusun berdasarkan hasil musyawarah perencanaan pembangunan kabupaten/kota atau provinsi, serta hasil forum DSKPD perlu menjadi rujukan utama, bila bukan satu-satunya rujukan dalam penyusunan dan pembahasan kebijakan umum APBD, serta prioritas dan plafon anggaran DPD/OPD

4. DPRD maupun pemerintah daerah memahami aktivitas pengawalan konsistensi prioritas kegiatan hasil perencanaan partisipasi dalam proses penganggaran
5. *Output* setiap tahapan dalam proses perencanaan dan penganggaran dapat diakses oleh setiap peserta perencanaan partisipasi. Setiap inkonsistensi atas materi/substansi yang dianggarkan dengan hasil perencanaan partisipasi wajib disertai dengan penjelasan resmi dari pemerintah dan atau DPRD (asas transparansi dan akuntabilitas dalam *good governance*).

C. Partisipasi Dalam Perencanaan Pembangunan Daerah

Perencanaan pembangunan yang disusun oleh suatu daerah merupakan perwujudan asas desentralisasi terhadap berbagai kewenangan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan politik, dan pengelolaan pembangunan dari pusat kepada daerah. Di era otonomi daerah ini, setiap daerah dituntut untuk lebih mandiri, sehingga berbagai perintisan ke arah tujuan dan kesuksesan akan menjadi agenda penting yang harus disiapkan oleh setiap pemerintah daerah. Perencanaan merupakan bagian terpenting dalam kegiatan pembangunan oleh pemerintah. Dari perencanaan tersebut, proses/kegiatan pembangunan berjalan sesuai dengan arah yang telah ditentukan. Oleh karena itu, tahap perencanaan menjadi pusat perhatian bagi semua pemerintah daerah dalam kegiatan pembangunannya. Kegiatan pembangunan ini, mensyaratkan (dalam tahap perencanaan) partisipasi masyarakat. Keikutsertaan masyarakat akan menguatkan tingkat kepercayaan (akuntabilitas) dan rasa kepemilikan masyarakat terhadap pemerintah daerah. Hal ini akan membuat ringan kerja pelaksanaan pembangunan.

Pendekatan partisipasi menjadi alternatif pilihan yang mengemukan untuk lebih memberikan peran serta aktif masyarakat sebagai subjek pembangunan diberbagai tahap pembangunan (perencanaan, perancangan, pelaksanaan sampai pada pemeliharaan). Model pendekatan partisipasi untuk proses perencanaan pengembangan daerah meliputi:

1. Institusional dan prosedur proses pelibaan masyarakat dalam perencanaan, perancangan, pelaksanaan, dan pemeliharaan pembangunan.

2. Model pendekatan dalam proses atau tahapan pembangunan. Institusionalisasi model pendekatan dengan melibatkan aktor pembangunan (swasta, masyarakat, dan pemerintah daerah sebagai mediator). Di tingkat masyarakat, keberhasilan pendekatan ini akan dirasakan oleh masyarakat dalam upaya mengorganisasi diri, meningkatkan proses demokratisasi, meningkatkan peran serta (partisipasi), serta mendudukkan masyarakat sebagai subjek pembangunan. Keberhasilan model pendekatan ini akan mampu **memberdayakan** aktiva potensi daerah guna mempercepat kemampuan peningkatan pendapatan asli daerah (PAD) dalam kaitannya dengan pelaksanaan otonomi daerah.

Konsep partisipasi masyarakat dalam sistem pemerintahan yang demokratis, merupakan salah satu konsep yang sangat penting. Hakikat demokrasi sebagai sistem pemerintahan adalah berfokus pada rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Partisipasi masyarakt memiliki banyak bentuk, mulai dari keikutsertaan langsung masyarakat dalam program pemerintahan maupun yang sifatnya tidak langsung, seperti sumbangan dana, tenaga, pikiran, maupun pendapat dalam penyusunan kebijakan pemerintah. Untuk mendukung pelaksanaan manajemen pembangunan daerah, upaya mutlak yang harus dilakukan adalah peningkatan kapasitas aparat pemerintahan daerah serta organisasi ***civil society*** dalam interaksi demokratis serta proses pembangunan secara komprehensif. Secara lebih spesifik, pembangunan pada era desentralisasi ini harus lebih memiliki dimensi peningkatan sumber daya manusia. Sehingga, pelayanan yang tepat kepada masyarakat dapat diberikan dalam pengelolaan sumber daya alam secara berkelanjutan (Bastian, 2009).

Apabila dikategorisasikan berbagai masalah dalam ***input*-proses-*output*** di berbagai tingkat perencanaan dan pengangggaran, maka masalah yang dihadapi dalam proses perencanaan dan penganggaran partisipasi adalah sebagai berikut:

Tabel 3.1
Masalah dalam Proses Perencanaan dan Penganggaran Partisipasi

No	Kategori Masalah	Rincian
1.	Masalah yang berkaitan dengan informasi	• Tidak adanya informasi yang memadai mengenai prioritas dan perkiraan alokasi anggaran untuk pembangunan pada tahun perencanaan menyebabkan meningkatnya usulan kegiatan yang diajukan pada tingkat perencanaan partisipasi (musrenbangdes, musrenbang kec dan musrenbang kab/kota)
2.	Komitmen pejabat	• Pejabat yang berwenang banyak yang tidak hadir dalam proses-proses penting perencanaan dan penganggaran. Hal ini menyebabkan informasi penting tidak sampai kepada masyarakat, selain itu, banyak keputusan yang diambil dalam forum musyawarah tidak sampai kepada pejabat yang berwenang
3.	Metode konversi	• Kurang mendalamnya diskusi dan verifikasi antara masyarakat yang mengajukan usulan dengan orang-orang yang mempunyai kompetensi dalam bidang yang bersangkutan
4.	Format yang digunakan	• Kurangnya format dan sistem informasi yang baik mengenai konversi usulan dari wilayah ke sektor yang telah menimbulkan kesulitan dalam menelusuri sejauh mana usulan wilayah terakomodasi dalam usulan sektor. Hal ini menyebabkan akuntabilitas perencanaan partisipasi menjadi rendah • Proses perencanaan dan penganggaran belum terdokumentasi dengan baik. Ini terbukti dari kurangnya data mengenai produk perencanaan dan penganggaran. Dalam beberapa hal data juga dapat diinter-pretasikan secara berbeda, bahkan oleh para pelaku sendiri.

5.	Alur proses perencanaan	• Masih terjadi dualisme antara proses perencanaan (yang melibatkan masyarakat) dengan proses anggaran (yang sepenuhnya merupakan kewenangan pemerintah-Dinas dan penganggaran eksekutif). Hal ini menyebabkan usulan yang disepakati dalam proses perencanaan banyak yang tereduksi dalam proses penganggaran • Alur/proses perencanaan ke penganggaran terutama perencanaan partisipasi sangat panjang. Dalam beberapa hal perencanaan seperti terpisah dengan penganggaran karena dalam proses penganggaran masih terdapat kegiatan yang harus diverifikasi
6.	Waktu	• Sekuen penyusunan dokumen perencanaan dan penganggaran terkadang masih belum konsisten
7.	Representasi dan kontrol masyarakat	• Pendekatan struktural masih dominan untuk menentukan keterwakilan. Unsur-unsur fungsional seperti kelompok tani, nelayan, dan lain-lain tidak terakomodasi. Begitu pula dengan LSM yang bergerak di lingkup kecamatan atau kabupaten masih minim yang dilibatkan • Kontrol masyarakat dalam pembahasan di panitia anggaran eksektif belum ada sama sekali
8.	Kapasitas	• Fasilitator dan partisipan tidak dapat membedakan program yang relevan untuk diajukan ke tingkat kabupaten/kota. Banyak usulan yang dapat diselesaikan secara internal/swadaya

***Sumber**: Suhirman, Jaminan Hukum Partisipasi Warga dalam Pelayanan Publik, Buletin Lesung edisi III Nomor 04 November 2005 (istilah dan kondisi disesuaikan oleh penulis)*

D. Sistem Perencanaan Pembangunan pada Era Otonomi Daerah

Perencanan merupakan salah satu dari empat fungsi manajemen yang penting dan salin terkait. Empat fungsi manajemen tersebut adalah merencanakan, mengorganisasikan, mengarahkan, dan mengendalikan.

1. Merencanakan (*to plan*) membutuhkan pemahaman di mana posisi daerah dan ke mana mau melangkah ke depan, bagaimana formulasi visi dan misi, serta strategi apa yang dipilih untuk mencapai target.
2. Mengorganisasikan (*to organise*) adalah bagaiman pemimpin daerah mengelola sumber daya yang dimiliki, baik sumber daya manusia (SDM) maupun sumber daya alam (SDA) untuk melakukan apa yang sudah direncanakan.
3. Mengarahkan (*to direct*) adalah bagaimana pemimpin mengarahkan sumber daya agar mencapai visi, misi, dan target yang telah direncanakan dan ditetapkan dengan memberi motivasi dan melakukan komunikasi secara terus menerus.
4. Mengendalikan (*to control*) merupakan fungsi terakhir yang intinya mengevaluasi dan melaporkan kinerja organisasi dan daerah (Kuncoro, 2012).

SPPN (sistem perencanaan pembangunan nasional) menurut Kuncoro (2012) adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat baik ditingkat pusat maupun di tingkat daerah. SPPN disusun untuk:

1. Mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan
2. Menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi, baik antar daerah, antar ruang, antar waktu, antar fungsi pemerintahan, maupun antar pusat dan daerah
3. Menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan
4. Mengoptimalkan partisipasi masyarakat
5. Menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25/2004 tentang SPPN, dikenal empat pendekatan dalam proses perencanaan, yaitu: proses politik, teknokratik, partisipatif, serta *bottom-up* dan ***top-down.***

Keempat proses perencanaan tersebut memiliki pendekatan dan ciri tersendiri, yaitu:

1. **Proses politik**
   Pemilihan presiden atau kepala daerah dipandang sebagai proses penyusunan rencana karena rakyat pemilih menentukan pilihannya berdasarkan program-program pembangunan yang ditawarkan oleh setiap calon presiden atau kepala daerah
2. **Proses teknokratik**
   Perencanaan yang dilakukan oleh perencana profesional atau lembaga/unit organisasi yang secara fungsional melakukan perencanaan dilaksankan dengan menggunakan metode dan kerangka berpikir ilmiah
3. **Proses partisipatif**
   Perencanaan yang melibatkan pihak yang berkepentingan terhadap pembangunan (*stakeholders*) yang antara lain melalui pelaksanaan musrembang
4. **Proses *bottom-up* dan *top-down***
   Perencanaan yang aliran prosesnya dari atas ke bawah atau dari bawah ke atas dalam hierarki pemerintahan (menurut jenjang pemerintahan)

Lebih lanjut termuat dalam Undang- Undang Nomor 25/2004 tentang SPPN Pasal 8, perencanaan pembangunan terdiri atas empat tahapan, yaitu:

1. Penyusunan rencana
2. Penetapan rencana
3. Pengendalian pelaksanaan rencana
4. Evaluasi pelaksanaan rencana

Keempatnya dilaksanakan secara bertahap dan berkelanjutan sehingga dapat membentuk suatu siklus perencanaan yang menyeluruh. Bulan Januari sampai April merupakan bulan perencanaan dari Musrenbang dari desa (Musrenbangdes), kecamatan, kabupaten/kota, provinsi, dan nasional. Bulan anggaran dimulai dari Mei sampai Agustus

untuk menentukan besarnya anggaran atas semua program yang telah disepakati dalam forum perencanaan nasional ataupun daerah.

Sesuai dengan asas kesatuan wilayah, menurut Abdullah (2011) perencanaan pembangunan daerah merupakan sub sistem dari perencanaan pembangunan nasional, sehingga dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah, disusun perencanaan pembangunan daerah sebagai satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional. Perencanaan pembangunan daerah dimaksud disusun oleh pemerintah daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota, sesuai dengan kewenangannya masing-masing. Tugas penyusunan rencana pembangunan daerah ini, dilakukan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda).

Perencanaan pembangunan daerah disusun secara berjangka, meliputi:

1. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJP) daerah, untuk jangka waktu 20 tahun, yang memuatvisi, misi dan arah pembangunan daerah yang mengacu pada RPJP Nasional
2. Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Daerah, untuk jangka waktu lima tahun, merupakan penjabaran dari visi, misi dan program kepala daerah, yang penyusunannya berpedoman kepada RPJP Daerah dengan memerhatikan RPJM Nasional.
3. RPJM Daerah memuat arah kebijakan keuangan daerah, strtegi pembangunan daerah, kebijakan umum dan program satuan kerja perangkat daerah dan program kewilayahan, disertai dengan rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.
4. Rencana Kerja Pembangunan Daerah **(RKPD)**, merupakan penjabaran RPJM Daerah untuk jangka waktu **satu tahun,** yang memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan daerah, rencana kerja dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah daerah, maupun ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat dengan mengacu kepada rencana kerja pemerintah.
5. RPJP Daerah dan RPJM Daerah ditetapkan dengan perda berpedoman kepada peraturan pemerintah.

Selanjutnya dikemukakan bahwa perencanaan pembangunan daerah didasarkan pada data informasi yang akurat dan dapat dipertanggungjawabkan. Data dan informasi yang dimaksud meliputi:

1. Penyelenggaraan pemerintah daerah
2. Organisasi dan tata laksana pemerintah daerah
3. Kepala daerah, DPRD, perangkat daerah dan PNS/ASN daerah
4. Keuangan daerah
5. Potensi sumber daya daerah
6. Produk hukum daerah
7. Kependudukan
8. Informasi dasar kewilayahan
9. Informasi lain terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Organisasi dan tata laksana dalam hal ini termasuk kecamatan, kelurahan dan desa, sedangkan yang dimaksud informasi dasar kewilayahan termasuk batas wilayah dan lain-lain.

E. Perencanaan Pembangunan dan Penganggaran Pemerintah Daerah

Proses perencanaan dan penganggaran daerah biasanya dipengaruhi oleh lingkungan yang terdiri atas faktor internal dan eksternal. Strategi dalam mewujudkan perencanaan dan penganggaran ini pun mengikuti permasalahan yang terjadi yaitu strategi internal dan eksternal. Dalam proses ini, pemerintah daerah memerlukan integrasi antara keahlian sumber daya manusia dan sumber daya lainnya untuk menjawab tuntutan perkembangan lingkungan strategis baik yang terjadi secara internal maupun eksternal.

Menurut Kuncoro (2012) Perencanaan pembangunan nasional di Indonesia dapat dikelompokkan ke dalam **tiga jenis perencanaan**, yaitu:

1. Berdasarkan proses,
2. Dimensi pendekatan dan
3. Jangkauan waktu.

Ketiga jenis perencanaan tersebut memiliki **pendekatan** yang berbeda, tetapi memiliki tujuan yang sama, yaitu menentukan tindakan masa depan yang tepat melalui serangkaian pilihan-pilihan. Pemilihan

jenis perencanaan yang tepat akan menciptakan akselerasi dalam pembangunan.

Perencanaan pembangunan setelah 1 Januari 2001 terdiri atas proses *top-down* dan *botton-up*. Namun, dalam kenyataannya, masih banyak didominasi oleh pendekatan *top-down*, di mana pemerintah pusat memainkan peran dalam menentukan alokasi anggaran untuk daerah tanpa banyak memperhatikan prioritas lokal. Sejak tahun 2004, sistem perencanaan Indonesia mengikuti SPPN yang ditetapkan berdasarkan UU No. 25/2004 tentang SPPN. Sejak itu, GBHN, Poldas, Propenas/ Propeda, Repetada diganti menjadi RPJMN pada level nasional dan RPJMD pada level daerah untuk perencanaan jangka menengah selam lima tahun. Sementara itu, perencanaan tahunan dituangkan dalam RKP dan RKPD.

Menurut Yani (2013) pengaturan pada aspek perencanaan diarahkan agar seluruh penyusunan APBD semaksimal mungkin dapat menunjukkan latar belakang pengambilan keputusan dalam penetapan arah kebijakan umum, skala prioritas dan penetapn alokasi, serta distribusi sumber daya dengan melibatkan partisipasi masyarakat. Oleh karena itu, dalam proses dan mekanisme penyusunan APBD yang diatur dalam peraturan pemerintah ini akan memperjelas siapa bertanggung jawab apa. Sebagai landasan pertanggungjawaban baik antara eksekutif dan DPRD, maupun di internal eksekutif itu sendiri.

Lebih lanjut dikemukakan, APBD merupakan instrumen yang akan menjamin terciptanya disiplin dalam proses pengambilan keputusan terkait dengan kebijakan pendapatan maupun belanja daerah. Untuk menjamin agar APBD dapat disusun dan dilaksanakan dengan baik dan benar, dalam peraturan ini diatur landasan administratif dalam pengelolaan anggaran daerah yang mengatur antara lain prosedur dan teknis penganggaran yang harus diikuti secara tertib dan taat asas. Selain itu, dalam rangka disiplin anggaran, penyusunan anggaran, baik "pendapatan" maupun "belanja", juga harus mengacu pada aturan atau pedoman yang melandasinya, apakah undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan menteri, peraturan daerah atau keputusan kepala daerah.

Diungkapkan bahwa beberapa prinsip dalam disiplin anggaran yang perlu diperhatikan dalam penyusunan anggaran daerah antara lain:

1. Pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan, sedangkan belanja yang dianggarkan merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja.
2. Penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup dan tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan yang belum tersedia atau tidak mencukupi kredit anggarannya dalam APBD/perubahan APBD.
3. Semua penerimaan dan pengeluaran daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APBD dan dilakukan melalui rekening Kas Umum Daerah.

Selain itu, dalam konteks belanja, pemerintah daerah harus mengalokasikan belanja daerah secara adil dan merata agar relatif dapat dinikmati oleh seluruh kelompok masyarakat tanpa diskriminasi, khususnya dalam pemberian pelayanan umum. Oleh karena itu, untuk dapat mengendalikan tingkat efisiensi dan efektivitas anggaran, maka dalam perencanaan anggaran perlu memperhatikan beberapa hal sebagai berikut:

1. Penetapan secara jelas tujuan dan sasaran, hasil dan manfaat, serta indikator kinerja yang ingin dicapai
2. Penetapan prioritas kegiatan dan perhitungan beban kerja, serta penetapan harga satuan yang rasional.

Aspek penting lainnya yang diatur dalam peraturan pemerintah ini adalah keterkaitan antara kebijakan (*policy*), perencanaan (*planning*) dengan penganggaran (*budget*) oleh pemerintah daerah, agar sinkron dengan berbagai kebijakan pemerintah sehingga tidak menimbulkan tumpang tindih pelaksanaan program dan kegiatan oleh pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

F. Reformasi Keuangan Daerah

19

Reformasi keuangan daerah berhubungan dengan perubahan sumber-sumber pembiayaan pemerintah daerah yang meliputi perubahan sumber-sumber penerimaan keuangan daerah. Dimensi reformasi keungan daerah tersebut adalah:

1. Perubahan kewenangan daerah dalam pemanfaatan dana perimbangan keuangan
2. Perubahan prinsip-prinsip pengelolaan anggaran
3. Perubahan prinsip penggunaan dana pinjaman dan *deficit spending*
4. Perubahan stertegi pembiayaan (Mardiasmo, 2004)

Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, pemerintah daerah diberi keleluasaan (diskresi) untuk mengelola dan memanfaatkan sumber penerimaan daerah yang dimilikinya sesuai dengan aspirasi masyarakat daerah. Pemerintah daerah harus mengoptimalkan sumber-sumber penerimaan daerah tersebut agar tidak mengalami defisit.

Selain reformasi kelembagaan dan reformasi manajemen sektor publik, untuk mendukung terciptanya *good governance*, maka diperlukan serangkaian reformasi lanjutan terutama yang terkait dengan **sistem pengelolaan keuangan pemerintah daerah**, yaitu:

1. Reformasi sistem pembiayaan (*financing reform*)
2. Reformasi sistem penganggaran (*budgeting reform*)
3. Reformasi sistem akuntansi (*accounting reform*)
4. Reformasi sistem pemerikasaan (*audit reform*)
5. Reformasi sistem manajemen keuangan daerah (*financial management reform*)

Reformasi keuangan daerah secara langsung juga akan berdampak pada perlunya dilakukan reformasi anggaran daerah (APBD). Reformasi anggaran (*budgeting reform*) meliputi proses penyusunan, pengesahan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban anggaran. Berbeda dengan UU No. 5 Tahun 1974, proses penyusunan, mekanisme pelaksanaan, dan pertanggungjawaban anggaran daerah menurut UU No. 22 Tahun 1999 adalah tidak diperlukan lagi pengesahan dari Menteri Dalam Negeri untuk APBD Provinsi dan pengesahan Gubernur untuk APBD Kabupaten/Kota, melainkan diperlukan pengesahan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) melalui Peraturan Daerah.

Ruang lingkup reformasi anggaran meliputi perubahan struktur anggaran (*budget structure reform*) dan perubahan proses penyusunan APBD (*budget process reform*). Perubahan struktur anggaran dilakukan untuk mengubah struktur anggaran tradisional yang bersifat *line-item*

dan *incrementalism*. Perubahan struktur anggaran tersebut dimaksudkan untuk menciptakan transparansi dan meningkatkan akuntabilitas publik (*public accountability*). Dengan struktur anggaran yang baru tersebut akan tampak secara jelas besarnya surplus dan defisit anggaran serta strategi pembiayaan apabila terjadi defisit fiskal. Refomasi anggaran tidak hanya pada aspek perubahan struktur APBD, namun juga diikuti dengan perubahan proses penyusunan anggaran. Anggaran pendapatan dan belanja daerah dalam era otonomi daerah disusun dengan pendekatan kinerja. Anggaran dengan pendekatan kinerja adalah suatu sistem anggaran yang mengutamakan kepada upaya pencapaian hasil kinerja atau *output* dari perencanaan alokasi biaya atau *input* yang ditetapkan (Mardiasmo, 2004).

BAB IV
KEPEMIMPINAN PEMERINTAHAN DAERAH

A. Konsep Kepemimpinan

Kemampuan seseorang dalam menggerakkan orang lain untuk mengikuti apa yang diinstruksikan, adalah merupakan aktualisasi dari seorang pemimpin yang dapat menyatukan antara perkataan dengan perbuatan, sebagai suatu konsistensi dan integritas dalam melaksanakan tanggung jawab dan wewenangnya, sehingga membawa pengaruh yang besar kepada orang-orang yang dipimpinnya.

Kepemimpinan adalah kemampuan seorang pimpinan ketika menjalankan peran kepemimpinannya, sehingga dapat mempengaruhi bawahannya atau pengikutnya dalam suatu organisasi dalam mencapai tujuan organisasi (Kouzes dan Posner, 1987).

Menurut DuBrin (2006) pengertian sesungguhnya kepemimpinan, adalah sama halnya dengan cinta, yang bisa dijelaskan dengan berbagai cara yang dapat membantu kita untuk memahami dan berpikir sebagai seorang pemimpin. Beberapa definisi sebagai berikut:

1. Kepemimpinan adalah upaya memengaruhi banyak orang melalui komunikasi untuk mencapai tujuan. Yang dimaksud komunikasi adalah mengirim dan menerima pesan. Menurut definisi ini, pemimpin bisa saja masuk ke ruang kerja seseorang dan memberinya pujian karena dia telah berhasil menemui banyak klien yang potensial. Komunikasi adalah bagian penting dari kepemimpinan.
2. Kepemimpinan adalah cara memengaruhi orang dengan petunjuk atau perintah. Misalnya, seorang pemimpin bisa memengaruhi karyawan untuk bekerja selama 40 jam dalam seminggu agar mereka bisa merasa dibutuhkan dalam menyukseskan tugas-tugas di tempat kerja mereka.
3. Kepemimpinan adalah tindakan yang menyebabkan orang lain bertindak atau merespon dan menimbulkan perubahan positif. Misalnya, seorang pemimpin bisa mengajak tim untuk bergerak kearah yang sama yakni mengubah organisasi menjadi perusahaan Net.

4. Kepemimpinan adalah kekuatan dinamis penting yang memotivasi dan mengokordinasikan organisasi dalam rangka mencapai tujuan. Tanpa inspirasi pemimpin, organisasi atau sebuah departemen mungkin akan tidak fokus pada tujuan tertentu, misalnya untuk meningkatkan keamanan kerja.
5. Kepemimpinan adalah kemampuan untuk menciptakan rasa percaya diri dan dukungan di antara bawahan agar tujuan organisasional tercapai. Dengan kata lain, tugas pemimpin adalah menjaga keutuhan kerja sama karyawan yang bekerja di dalam organisasi.

Seorang pemimpin yang dapat memberi inspirasi, membujuk, memengaruhi, dan memotivasi, dapat memicu perubahan yang berguna. Menciptakan perubahan adalah salah satu tujuan kepemimpinan karena kebanyakan perbaikan akan memerlukan perubahan dari status quo. Seorang pemimpin menciptakan visi bagi orang lain, dan kemudian mengarahkan mereka untuk mencapai visi tersebut. Untuk menjadi pemimpin harus punya bawahan yang percaya dan bersedia berkomitmen dan mendukung dalam mencapai tujuan.

Siagian (2002) mengemukakan bahwa, kepemimpinan adalah kemampuan seseorang untuk mempengaruhi orang lain dalam hal ini bawahannya sedemikian rupa sehingga orang lain itu mau melakukan kehendak pemimpin meskipun secara pribadi hal itu mungkin tidak disenanginya.

Sedangkan Danim (2004) mengemukakan bahwa kepemimpinan adalah setiap tindakan yang dilakukan oleh individu atau kelompok untuk mengkoordinasikan dan memberi arah kepada individu atau kelompok yang tergabung dalam wadah tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Hasibuan (2006) menyatakan, kepemimpinan adalah cara seseorang mempengaruhi prilaku bawahan, agar mau bekerja sama secara produktif untuk mencapai tujuan organisasi.

Adapun pendapat Sudarwan (2004) mengungkapkan, kepemimpinan adalah setiap tindakan yang dilakukan oleh individu atau kelompok untuk mengkoordinasi dan memberi arah kepada individu atau kelompok lain yang tergabung dalam wadah tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

Menurut Kartono (2010) dari satu segi, kepemimpinan dapat dilihat sebagai instrumen dalam satu organisasi, yang memiliki kekuatan dan kekuasaan tertentu untuk melancarkan kegiatan organisasi dalam mengejar tujuan bersama.

Kepemimpinan juga dapat dilihat sebagai produk satu keadaan, yang ditentukan oleh **tiga faktor**, yaitu:

1. Pribadi pemimpin dengan cara hidup dan filsafat hidupnya
2. Struktur kelompok dengan ciri-ciri khasnya
3. Problema dan kejadian-kejadian yang berlangsung pada saat itu

O. Jeff Harris dalam Kartono (2010) mengatakan, orang-orang yang perlu dipilih sebagai kandidat-kandidat atau calon pemimpin adalah mereka yang mempunyai **kualifikasi** sebagai berikut:

1. Memiliki kemauan untuk memikul tanggung jawab
2. Kemampuan untuk menjadi perseptif
3. Kemampuan untuk menanggapi secara objektif
4. Kemampuan untuk menetapkan prioritas secara tepat
5. Kemempuan untuk berkomunikasi

Davis dalam Handoko (2003) mengemukakan, ada **empat macam** ciri yang berpengaruh terhadap kesuksesan kepemimpinan yaitu:

1. Kecerdasan
2. Kedewasaan dan keluasan hubungan sosial
3. Motivasi diri dan dorongan berprestasi
4. Sikap hubungan manusiawi

Demikian juga dengan Subanegara (2005) menemukakan ada empat ciri kepemimpinan yaitu:

1. Hasrat yang menggebu untuk berubah
2. Keyakinan yang mantap
3. Keefektifan bertindak
4. Tekad baja

Kepemimpinan yang baik sangat dipengaruhi oleh orang yang menjalankan kepemimpinan tersebut, menurut Ghiseli dalam Handoko (2003) menunjukkan sifat- sifat yang penting untuk kepemimpinan, sifat sifat tersebut adalah sebagai berikut:

1. Kemampuan dalam kedudukannya sebagai pengawas atau pelaksanaan fungsi–fungsi dasar manajemen, terutama pengarahan dan pengawasan pekerjaan orang lain.
2. Kebutuhan akan prestasi dalam pekerjaan
3. Kecerdasan, mencakup kebijakan pemikiran kreatif dan daya pikir
4. Ketegasan, atau kemampuan untuk membuat keputusan–keputusan dan memecahkan masalah dengan cakap dan tegas
5. Kepercayaan diri
6. Inisiatif, atau inovasi

Menurut Keith Davis dalam Thoha (2012), ada empat sifat umum yang mempunyai pengaruh terhadap keberhasilan kepemimpinan organisasi:

1. **Kecerdasan**: Hasil penelitian pada umumnya membuktikan bahwa pemimpin mempunyai tingkat kecerdasan yang lebih tinggi dibandingkan dengan dipimpin.
2. **Kedewasaan dan keluasaan hubungan sosial**: pemimpin cenderung menjadi matang dan mempunyai emosi yang stabil, serta mempunyai perhatian yang luas terhadap aktivitas – aktivitas sosial.
3. **Motivasi diri dan dorongan berprestasi**: para pemimpin secara relativ mempunyai dorongan motivasi yang kuat untuk berprestasi. Mereka bekerja dan berusaha mendapatkan penghargaan yang interistik dibandingkan dari yang ekstrinsik.
4. **Sikap–sikap hubungan kemanusiaan**: pemimpin–pemimpin yang berhasil mau mengakui harga diri dan kehormatan para pengikutnya dan mampu berpihak kepadanya.

24

Kepemimpinan merupakan sebuah fenomena universal. Siapa pun menjelankan tugas-tugas kepemimpinan, manakala dalam tugas itu dia berinteraksi dengan orang lain. Bahkan dalam kapasitas pribadi pun, dai dalam tubuh manusia itu ada kapasitas atau potensi pengendali, yang pada intinya memfisiltasi seseorang untuk dapat memimpin dirinya sendiri. Oleh karena kepemimpinan itu merupakan sebuah fenomena yang kompleks, maka amat sukar untuk membuat rumusan yang menyeluruh tentang arti kepemimpinan. Oleh karenanya, tidak ada satu definisi kepemimpinan pun dapat dirumuskan secara sangat lengkap untuk mengabstraksikan perilaku sosial atau perilaku interaktif manusia

di dalam organisasi yang memiliki regulasi dan struktur tertentu, serta misi yang kompleks (Danim, 2004).

Kepemimpinan adalah kemampuan seseorang untuk mempengaruhi orang lain, yaitu para bawahannya sedemikian rupa sehingga orang lain tersebut mau melakukan kehendak pemimpin meskipun secara pribadi hal itu mungkin tidak disenanginya. Jika definisi ini disimak dengan cermat akan terlihat paling sedikit **tiga hal**, yaitu:

1. Dari seseorang yang menduduki jabatan pemimpin dituntut kemampuan tertentu yang tidak dimiliki oleh sumber daya manusia lainnya dalam organisasi
2. Kepentingan sebagai elemen penting dalam menjalankan kepemimpinan, dan
3. Kemampuan mengubah 'egosentrisme' para bawahan menjadi 'organisasi –sentrisme' (Siagian, 2002).

Menurut Rasyid (2007) secara sederhana "pemimpin" bisa didefinisikan sebagai seseorang yang terus-menerus membuktikan bahwa ia mampu mempengaruhi sikap dan tingkah laku orang lain, lebih dari kemampuan mereka (orang lain itu) mempengaruhi dirinya. Kepemimpinan adalah sebuah konsep yang merangkum berbagai segi dari interaksi pengaruh antara pemimpin dengan pengikut dalam mengejar tujuan bersama. Seseorang hanya bisa mengklaim dirinya sebagai pemimpin jika ia memiliki sejumlah pengikut. Selanjutnya, antara pemimpin dengan para pengikut terjalin ikatan emosional dan rasional menyangkut kesamaan nilai yang ingin disebar dan ditanam serta kesamaan tujuan yang ingin dicapai. Walaupun dalam kenyataannya pemimpinlah yang biasanya memperkenalkan atau bahkan merumuskan nilai dan tujuan, suasana kepemimpinan hanya terbangun melalui ikatan hubungan yang timbal balik antara pemimpin dengan para pengikut.

Selanjutnya dikemukakan bahwa, dalam studi kepemimpinan terdapat **dua pendekatan** untuk menjelaskan proses kelahiran pemimpin yang secara dominan mempengaruhi perkembangan teori dalam bidang ini. Pendekatan pertama dikenal ***personality traits approach*** dan yang kedua adalah ***situational interactional approach.*** Pendekatan **pertama** berangkat dari asumsi tentang adanya sifat-sifat dan bakat kepribadian tertentu yang dimiliki oleh seseorang, baik sebagai bawaan kelahiran maupun sebagai hasil pengalamannya sendiri, yang kemudian membentuk

kapasitas kepemimpinannya. Pendekatan ini melahirkan teori ***the Great Man*** atau ***the Event Making Man*** yang memfokuskan perhatian hanya pada kajian atas faktor-faktor subyektif yang melekat pada keberadaan dan penampilan kepribadian seorang pemimpin. Pendekatan **kedua** menekankan pada situasi lingkungan, dimana berlangsung interaksi sosial, politik, ekonomi dan budaya, sebagai faktor determinan bagi lahirnya seorang pemimpin. Pendekatan ini berangkat dari asumsi bahwa seorang pemimpin lahir sebagai produk dari situasi lingkungan yang secara kebetulan mempertemukan **dua gejala**: kualitas kepribadian seseorang dan tuntutan situasi yang membutuhkan kehadiran pemimpin dengan kualitas yang sama. Pendekatan yang melahirkan teori ***the Eventful Man*** ini tidak menolak pentingnya faktor kepribadian. Faktor itu hanya tergeser dari posisi determinan menjadi kontributif, karena yang menjadi faktor determinannya adalah situasi interaksional lingkungan itu tadi.

Begitu pentingnya faktor kepemimpinan pada manajemen instansi pemerintah saat mengelola instansi yang bersangkutan, supaya tujuan yang sudah mereka rencanakan dapat tercapai secara ekonomis, efisien dan efektif. Karena maju atau mundurnya suatu negara bergantung pada para aparatur yang mengelola pemerintahan pada negara tersebut.

B. Gaya Kepemimpinan

Organisasi yang baik tidak lepas dari peran serta seorang pemimpin yang layak dicintai, dipercaya, diikuti, mampu membimbing serta memenuhi kriteria pemimpin yang mampu memberikan representasi hati, maka hal tersebut akan akan mempengaruhi besarnya komitmen organisasi dan kinerja pegawai. Seorang pemimpin harus mempunyai kemampuan untuk mau mengikuti, mendengarkan, menggugah respek dan simpati orang lain. Tanpa kemampuan tersebut, orang tidak akan mengikuti dan mendengarkannya. Pemimpin mempunyai gaya sendiri-sendiri dalam mengelola organisasi mereka, karena situasi yang berbeda akan mensyaratkan gaya kepemimpinan yang berbeda. (jurnal: lili)

Stoner *et.al* (1996) mengatakan bahwa gaya kepemimpinan adalah cara yang diterapkan oleh seorang pemimpin dalam proses mengarahkan dan mempengaruhi pekerja. Jadi apapun yang dilakukan oleh seorang atasan akan mempunyai pengaruh terhadap bawahan. Pengaruh tersebut mungkin akan membangkitkan semangat dan kegairahan kerja atau

malah sebaliknya. Demikian pula jika suatu instansi ingin menerapkan suatu konsep baru dalam manajemennya, akan dimulai dari pimpinan baru kemudian diterapkan ke bawahan. Dalam instansi pemerintah saat ini kebutuhan terhadap perubahan manajemen sektor publik merupakan tuntutan masyarakat luas yang menginginkan agar sektor publik menghasilkan produk yang berkualitas dengan menerapkan konsep manajemen publik yang berorientasi pada pelayanan publik.

Gaya kepemimpinan partisipatif adalah gaya kepemimpinan yang melibatkan serta bawahan dalam pemecahan masalah dan pengambilan keputusan, sehingga mereka bekerja sama sebagai sebuah tim. (Mahmudi, 2010).

Menurut Pasolong (2015) pada dasarnya gaya kepemimpinan atau style banyak berpengaruh terhadap keberhasilan seorang pemimpin dalam mempengaruhi perilaku pengikut-pengikutnya. Istilah gaya pada dasarnya sama dengan cara yang digunakan oleh pemimpin dalam proses mempengaruhi pengikutnya. Gaya kepemimpinan merupakan cara atau norma perilaku yang digunakan oleh seseorang pada saat orang tersebut mencoba mempengaruhi perilaku orang lain seperti yang diamati.

Lebih lanjut dikemukakan bahwa secara umum gaya kepemimpinan yang dikenal hanya ada dua yaitu, gaya otoriter dan gaya demokratis. Gaya kepemimpinan otoriter biasanya dipandang sebagai gaya yang didasarkan pada kekuatan posisi dan penggunaan otoritas dalam melaksanakan tugas-tugasnya sebagai pemimpin. Sedangkan gaya kepemimpinan demokratis dikaitkan dengan kekuatan personal dan keikutsertaan para pengikut dalam proses pemecahan masalah dan pengambilan keputusan.

Pemilihan gaya kepemimpinan yang benar disertai dengan motivasi eksternal yang tepat akan dapat mengarahkan pencapaian tujuan perseorangan maupun tujuan birokrasi. Dengan gaya kepemimpinan atau teknik memotivasi yang tidak tepat, tujuan birokrasi akan terganggu, dan pegawai-pegawai dapat merasa kesal, gelisah, konflik dan tidak puas. Oleh karena gaya kepemimpinan adalah suatu cara pemimpin untuk mempengaruhi bawahannya.

Penelitian mutakhir tentang gaya kepemimpinan yang telah dilakukan oleh Goleman pada sejumlah manajer perusahaan pada tahun 2000 terhadap 3.871 manajer eksekutif berkesimpulan bahwa gaya kepemimpinan dapat berpengaruh pada peningkatan kinerja.

Goleman mengatakan bahwa ada **enam karakteristik atau dimensi** gaya kepemimpinan, yaitu:

1. *Coercive style* (gaya paksaan)
2. *Autocrtive style* (gaya otokrasi)
3. *Afiliative Style* (gaya afiliasi)
4. *Democratic style* (gaya demokrasi)
5. *Paceselling style* (gaya kecepatan)
6. *Coaching style* (gaya pelatih).

Tabel 4.1
Karakteristik Gaya Kepemimpinan

No	Gaya Kepemimpinan	Karakteristik	Kompetensi	Contoh: Kepemimpinan
1.	Koersif	Terarah: memerlukan penyelesaian cepat	Kontrol diri, inisiatif, dorongan untuk sukses	Dalam krisis, pemimpin akan efektif untuk menyelesaikan segala sesuatu (program atau pegawai)
2.	Otoriter	Pemimpin: memobilisasi pegawai menurut visinya	Percaya diri, empati, alat perubahan	Pemimpin efektif dalam situasi yg memerlukan visi atau arah baru
3.	Afiliatif	Menciptakan harmoni dan kooperasi: peduli dengan orang	Empati, pembentukan hubungan, komunikasi	Pemimpin efektif dalam memperbaiki keretakan antara anggota tim dan memotivasi orang dalam krisis
4.	Demokratis	Membangun konsensus melalui partisipasi: mendengar masukan orang lain	Kolaborasi, kepemimpinan tim, komunikasi	Pemimpin efektif dalam membentuk konsensus dan terlibat keputusan dan proyek penting

5.	Pelopor	Menetapkan standar tinggi, bertindak sebagai modal tindakan	Kesungguhan, dorongan untuk sukses, inisiatif	Pemimpin efektif dalam memperoleh hasil dari tim yang termotivasi dan kompeten
6.	Pelatih	Mendukung, memudahkan, dan mengem-bangkan orang, memandu orang lain untuk mengembangkan masa depan mereka	Kesadaran diri, mengembangkan orang lain, empati	Pemimpin efektif membantu pega-wai meningkat-kan kinerja mereka dan mengembangkan kekuatan mereka dimasa mendatang

***Sumber** : Goleman dalam Pasolong (2015)*

C. Perilaku Kepemimpinan

Perilaku kepemimpinan merupakan aktualisasi dari sifat-sifat seorang pemimpin yang muncul dalam pelaksanaan kegiatan organisasi, atau pada operasional kegiatan dalam memengaruhi para pengikutnya untuk bekerjasama sebagai upaya pencapaian tujuan organisasi yang dipimpinnya. Perilaku seorang pemimpin juga akan memengaruhi gaya kepemimpinan yang diterapkan dalam bekerja sebagai seorang pemimpin, seperti proses memengaruhi para pengikutnya dalam mewujudkan tujuan yang telah ditetapkan. Kita biasa mendengarkan istilah pemimpin yang hebat akibat dari perilaku yang ditunjukkan, sehingga mampu menggiring para pengikutnya atan bawahannya bekerja secara profesional, terhindar dari konflik berkepanjangan, dan mencapai tingkat kinerja yang telah ditetapkan sesuai dengan tujuan organisasi.

Menurut Boyatziz dan Annie (2010) Pemimpin hebat selalu terbangun, tersadar, dan menyesuaikan dengan diri mereka sendiri, dengan orang lain, dan dengan dunia disekitar mereka. Mereka berkomitmen pada kepercayaaan mereka, menjunjung tinggi nilai-nilai mereka, dan menjalani hidup yang penuh semangat. Pemimpin hebat adalah pemimpin yang memiliki **kecerdasan emosional** dan "kesadaran" mereka ingin hidup dalam kesadarn penuh akan dirinya sendiri, orang lain, alam, serta masyarakat. Pemimpin hebat selalu memandang

ketidakpastian yang ada di dunia saat ini dengan "harapan" mereka memberikan inspirasi melalui visi yang jelas, optimisme, dan kepercayaa yang besar terhadap kemampuan mereka dan orang lain, untuk mengubah mimpi menjadi kenyataan. Para pemimpin hebat ini menghadapi pengorbanan, kesulitan, dan tantangan, juga peluang dengan empati dan "kepedulian" terhadap orang-orang yang mereka pimpin dan layani.

Lebih lanjut dikemukakan bahwa, selain memahami dan mengelola diri mereka sendiri dengan baik, para pemimpin yang memiliki kecerdasan emosional mampu mengelola emosi orang lain dan membangun hubungan yang kuat dan dipercaya. Mereka paham bahwa emosi dapat menular, dan bahwa emosi mereka sendiri adalah pendorong yang kuat untuk membina suasana hati dan yang paling utama, kinerja orang-orang disekeliling mereka. Mereka memahami bahwa meskipun rasa takut dan rasa marah dapat menggerakkan orang-orang dalam jangka pendek, emosi seperti ini dapat dengan cepat menjadi bumerang kepada mereka, menjadikan orang-orang kehilangan arah, was-was, dan tidak efektif.

Pemimpin dengan kecerdasan emosional menurut Boyatziz and Annie disebut ***Resonant Leader*** yaitu pemimpin yang memiliki keselarasan dengan orang-orang yang berada disekitarnya. Hal ini menghasilkan orang-orang atau bawahan yang satu sama lain selalu bekerja secara harmonis, selalu selaras dan terhubung dengan pemikiran (apa yang dilakukan) serta emosi (mengapa melakukannya) orang lain. Pemimpin yang dapat menciptakan resonansi ini bisa jadi adalah pemimpin yang secara naluri memahami, atau pemimpin yang telah bekerja keras mengembangkan kecerdasan emosionalnya, yaitu kemampuan atas kesadaran diri sendiri, pengelolaan diri, kepedulian sosial, dan pengelolaan hubungan. Mereka bertindak berdasarkan kejelasan mental, bukan hanya mengikuti keinginan atau dorongan hati saja. ***Resonant Leader*** memiliki empati, yaitu:

1. Bisa membaca orang lain, kelompok, dan budaya organisasi secara akurat, dan membangun hubungan yang bersifat kekal.
2. Mampu menginspirasi orang lain dengan gairah, keterikatan, dan kepedulian mendalam yang ditunjukkan terhadap orang-orang dan visi organisasinya.
3. Mampu membuat orang-orang disekelilingnya bergerak secara bersama-sama, menuju masa depan yang menggembirakan.

4. Mampu memberikan rasa keberanian dan harapan, serta membantu kita menjadi yang terbaik yang bisa kita capai.

Bentuk pola-pola perilaku kepemimpinan menurut para ahli ditandai dengan adanya penelitian di Unversitas Ohio dan Michigan. Hasil penelitian dari kedua Universitas tersebut masih digunakan hingga saat ini sebagai acuan untuk melakukan pengkajian tentang pola perilaku kepemimpinan.

1. Hasil penelitian Ohio memunculkan dimensi-dimensi independen dari perilaku pemimpin
2. Hasil penelitian Michigan memiliki sasaran penelitian yang serupa yaitu mencari karakteristik perilaku pemimpin yang terkait dengan efektivitas kinerja.

Metode yang digunakan dalam penelitian tersebut menggunakan kuesioner yang dilakukan pada beberapa responden yang berbeda, namun hasil dari penelitiannya sangat variatif dan sulit untuk diiterpretasikan secara pasti karena sangat tergantung pada selera kepemimpinan yang disukai atau tidak disukai oleh responden, dan juga sangat tergantung pada situasi dan kondisi area lokasi penyebaran kuesioner.

1. Penelitian Universitas Ohio

Penelitian tentang pola perilaku kepemimpinan dilakukan pada tahun 1950-an. Para peneliti mengidentifikasi kategori pola perilaku kepemimpinan dan mengembangkan kuesioner yang menjelaskan perilaku ini. Hasil penelitian diawali dengan lebih dari 1000 dimensi yang akhirnya dipersempit menjadi dua kategori penelitian, yaitu:

a. **Konsiderasi**: dimensi ini berkonsentrasi pada hubungan interpersonal dengan karakteristik pemimpin yang menunjukkan sikap bersahabat, selalu mendukung dan berusaha untuk memenuhi apa yang menjadi kebutuhan bawahannya untuk mencapai tujuan bersama.
b. **Struktur Inisiasi**: dimensi ini menjelaskan para pemimpin yang berkonsentrasi pada tujuan dan target penyelesaian tugas dengan membuat pola organisasi dengan membagi tanggung jawab dan peran antara pemimpin dan bawahannya.

2. Penelitian Universitas Michigan

Fokus dari penelitiannya adalah mengidentifikasi hubungan antara kebiasaan pemimpin, kinerja kelompok dan hasil dari kinerja kelompok tersebut. Penelitian ini menemukan tiga tipe kebiasaan kepemimpinan, yaitu:

a. **Berorientasi pada tugas**: Pemimpin bekerja berdasarkan pengelompokan tugas antara atasan dan bawahan. Pemimpin berkonsentrasi pada fungsi tugas, seperti perencanaan, penjadwalan, koordinasi aktivitas bawahan dan menyediakan kebutuhan bawahan terkait hal teknis.
b. **Berorientasi pada hubungan**: Pemimpin memposisikan diri sebagai pihak yang dapat mendukung bawahannya dengan menunjukkan kepercayaan dan bersikap bersahabat, serta selalu mencoba untuk mengerti permasalahan bawahan.
c. **Berorientasi pada partisipasi**: Pemimpin pada tipe ini selalu melibatkan bawahannya dalam pengambilan keputusan. Peran pemimpin mengarahkan kelompok dalam diskusi penyelesaian masalah dengan berpikr konstruktif dan berorientasi pada target penyelesaian masalah.

Menurut Pasolong (2015) ketika konsep perilaku digabungkan dengan pemimpin maka menjadi "perilaku pemimpin". Akan tetapi ketika pemimpin berperilaku, maka dapat dikatakan perilaku kepemimpinan. Oleh karena perilaku kepemimpinan (House dalam Hicks dan Gullet, 1996), adalah merupakan hal yang multidimensional. Hala ini merupakan bilangan terbatas, dan berubah-ubah menurut kepribadian pimpinan, persyaratan tugas ditentukan olehnya beserta para pengikutnya, sifat-sifat, kepentingan, harapan-harapan pendukungnya, serta lingkungan organisasi.

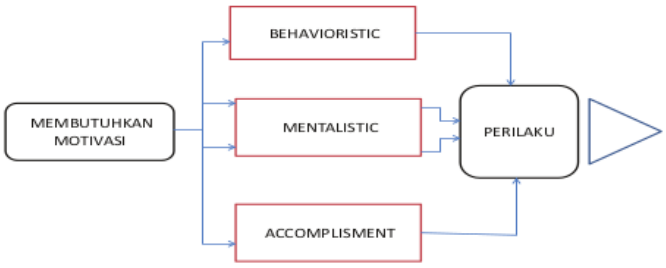
Selanjutnya dikemukakan bahwa untuk perilaku pemimpin birokrasi harus profesional dalam memberikan pelayanan kepada publik. Karena pada saat ini perilaku pemimpin birokrasi yang paling diharapkan adalah perilaku yang profesional dalam memberikan pelayanan publik, sehingga pada gilirannya dapat meningkatkan pengabdiannya kepada masyarakat. Oleh karena itu ada empat kunci perilaku pemimpin birokrasi yang dapat dikembangkan menuju profesionalisme, yaitu:

1. Perilaku pemimpin birokrasi lebih dekat kepada masyarakat dengan sikap dasar untuk melayani bukan dilayani.
2. Perilaku pemimpin birokrasi dalam meningkatkan kualitas pelayanan yang sesuai dengan tuntutan masyarakat yang senantiasa berkembang melalui program metode pengendalian mutu.
3. Perilaku pemimpin birokrasi dalam mewujudkan mekanisme perencanaan, program anggaran dengan lebih banyak mendengar dan menyerap aspirasi masyarakat, baik selaku objek maupun selaku subjek dalam pelaksanaan pembangunan.
4. Perilaku pemimpin birokrasi dalam mewujudkan perampingan dan penataan kembali agar lebih mampu dalam pelayanan publik.

Dari definisi perilaku tersebut dapat disimpulkan bahwa perilaku pemimpin adalah "segala kegiatan yang dilakukan seorang pemimpin yang secara langsung dapat diamati dalam melaksanakan tugas, fungsi, dan perannya". Misalkan perilaku disiplin pemimpin, perilaku ramah, perilaku korupsi, perilaku sombong, perilaku malas dan sebagainya.

Dessler (2000), mengemukakan beberapa hukum perilaku manusia, yaitu:

1. **Hukum perilaku I**: menyatakan bahwa manusia bersifat pasif, sementara lingkungan bersifat aktif. Perilaku manusia ditentukan oleh lingkungan kerjanya yaitu ***reward*** dan ***punishment*** (*behavioristic*).
2. **Hukum perilaku II**: menyatakan bahwa yang dapat merubah perilaku manusia adalah dirinya sendiri (***mentalistic***).
3. **Hukum perilaku III**: menyatakan bahwa kegagalan dan kesuksesan akan membentuk perilaku pada masa berikutnya (***accomplishment***).



188

Gambar 4.1
Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Perilaku (Dessler, 2000)

D. Tipe Kepemimpinan

Kartono (2010) mengemukakan 178 tipe kepemimpinan ada lima, yaitu:

a. Otoritas: tipe pemimpin yang otoritas memiliki ciri-ciri sebagai berikut:
b. Menganggap organisasi sebagai milik pribadi
c. Mengidentifikasi tujuan pribadi dan tujuan perusahaan
d. Menganggap bawahan sebagai alat semata
e. Tidak menerima kritikan, saran dan pendapat
f. Menggunakan pendekatan yang mengandung unsur paksaan dan besifat menghukum

1. Militeristik, tipe pemimpin ini 165 memiliki ciri–ciri sebagai berikut:
   a. Dalam menggerakkan bawahannya menggunakan sistem perintah dan senang bergantung pada pangkat dan jabatan
   b. Menuntut disiplin yang tinggi dan kaku dari bawahan
   c. Sukar menerima kritikan dan saran dari bawahan
   d. Menggemari upacara – upacara untuk berbagai keadaan
   e. Senang pada formalitas yang berlebihan
2. Paternalistik: tipe pemimpin ini memiliki ciri –ciri sebagai berikut:
   a. Menganggap bawahan sebagai manusia yang tidak dewasa
   b. Bersikap terlalu melindungi
   c. Jarang memberikan kesempatan kepada bawahan untuk berinisiatif

3. Karismatik: Pemimpin yang karismatik mempunyai daya tarik yang sangat besar dan umumnya mempunyai pengikut yang amat besar, karena kurangnya pengetahuan sebab–sebab orang yang berkarismatik tersebut, maka sering dikatakan bahwa pimpinan ini telah diberkahi supranatural kekayaan umur, kesehatan dan profil, akan tetapi hal ini tidak dapat digunakan sebagai kriteria menjadi pemimpin yang karismatik.
4. **Demokratis**, tipe pemimpin ini memiliki ciri–ciri sebagai berikut:
   a. Dalam menggerakkan bawahannya selalu bertitik tolak pendapat bahwa manusia adalah mahluk yang paling mulia didunia
   b. Senang menerima saran, kritik dan pendapat dari bawahan
   c. Selalu berusaha menjadikan bawahan lebih sukses dari dirinya
   d. Mendorong bawahan untuk mengambil keputusan

E. Teori – Teori Mengenai Kepemimpinan

Teori kepemimpinan menurut Terry dalam Winardi (2000) ada beberapa macam, yaitu:

1. **Teori Otokratis**: Merupakan suatu teori kepemimpinan yang didasarkan atas perintah – perintah dan tindakan – tindakan yang bersifat memaksa dalam hubungan antara pihak pimpinan dan bawahan.
2. **Teori Psikologis**: Teori ini menyatakan bahwa fungsi seorang pemimpin adalah mengembangkan sistem motivasi terbaik. Pemimpin merangsang bawahannya untuk bekerja kearah pencapaian sasaran organisasi maupun untuk memenuhi tujuan pribadi mereka.
3. **Teori Sosiologis**: Mengungkapkan bahwa seorang pemimpin menetapkan tujuan – tujuan dengan mengikut sertakan para bawahannya dalam pengambilan keputusan.
4. **Teori Suportif**: Teori yang mengharuskan pihak pemimpin menciptakan suatu kondisi lingkungan kerja yang membantu mempertebal keinginan pada setiap karyawan untuk melaksanakan pekerjaan sebaik mungkin, bekerjasama dengan pihak lain, serta mengembangkan skill dan keinginan sendiri.

5. **Teori "*Laisses Faire*"**: Berdasarkan teori ini, seorang pemimpin memberikan kebebasan seluas – luasnya kepada karyawannya dalam hal menentukan aktivitas mereka.
6. **Teori Prilaku Pribadi**: Kepemimpinan dapat pula dipelajari berdasarkan kualitas – kualitas pribadi ataupun pola kelakuan pemimpin.
7. **Teori Sosial**: Teori ini lebih mengutamakan sifat – sifat sosial dari pemimpin itu sendiri didalam memimpin.

Dari definisi–definisi di atas, maka dapat disimpulkan bahwa kepemimpinan merupakan segala kegiatan untuk mempengaruhi orang–orang agar mau bekerja sama dalam mencapai tujuan.

F. Syarat Pemimpin Ideal

Manajer publik yang professional haruslah orang yang mempunyai visi yang kuat, kreatif dan harus mampu untuk berkompetisi dalam meningkatkan pelayanan publik. Sektor publik memerlukan manajer dengan gaya partisipatif supaya bawahan lebih leluasa untuk berkreasi dan mengambil inisiatif yang diperlukan. Menurut Yeh gaya kepemimpinan berorientasi pada orang, yaitu gaya manajer yang lebih memotivasi bawahan untuk melaksanakan tugas dengan memberikan kesempatan berpartisipasi dalam pembuatan keputusan, menciptakan suasana kerja yang kondusif serta hubungan saling mempercayai dan menghormati sesama anggota organisasi. Sedangkan gaya kepemimpinan berorientasi tugas yaitu pimpinan mengarahkan dan mengawasi bawahan untuk menjamin bahwa tugas dilaksanakan sesuai dengan yang diinginkan pimpinan dan pimpinan lebih memperhatikan pelaksanaan pekerjaan dari pada pengembangan dan pertumbuhan pegawai (Riduwan, 2015).

G. Perbedaan Antara Kepemimpinan, Manajer dan Manajemen

40

Untuk memahami kepemimpinan, kita harus memahami perbedaan antara kepemimpinan dan manajemen. Manajemen mencakup merencanakan, mengorganisasikan, memimpin, dan mengontrol. Meskipun kepemimpinan adalah bagian dari tugas manajer, seorang manajer harus lebih banyak menghabiskan waktu pada perencanaan, pengorganisasian, dan pengendalian. Kepemimpinan berusaha untuk

menciptakan perubahan, sedangkan manajemen berfokus pada pemeliharaan keseimbangan. Pemimpin yang efektif memberi inspirasi memberi inspirasi orang lain untuk bekerja keras dan menaikkan laba, manajer yang efektif memastikan orang-orang dibayar sesuai dengan kerjanya (DuBrin, 2006).

Selanjutnya dikemukakan beberapa perbedaan antara kepemimpinan dan manajemen:

a. Manajemen lebih formal dan ilmiah dari pada kepemimpinan. Manajemen bersandar pada keahlian dasar seperti perencanaan, pengendalian, dan memanfaatkan teknologi informasi secara efektif
b. Manajemen menggunakan seperangkat alat dan teknik yang jelas, yang didasarkan pada penalaran dan pengujian, dan dapat diaplikasikan pada berbagai macam situasi. Kepemimpinan alatnya kurang eksplisit.
c. Kepemimpinan memerlukan *team work* dan kerjasama dari jaringan banyak orang. Kepemimpinan juga perlu memotivasi banyak orang di dalam jaringan kerja tersebut.
d. Seorang pemimpin seringkali menunjukkan semangat, hasrat, dan memberi inspirasi bagi orang lain agar mencapai kinerja yang lebih baik. Manajemen tidak banyak melibatkan emosi, menggunakan perilaku yang lebih konservatif untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.
e. Seorang pemimpin kerap menggunakan imajinasi dan teknik pemecahan kreatifnya untuk menciptakan perubahan. Seorang manajer cenderung menggunakan cara standar dan mapan untuk menyelesaikan masalah.
f. Kontribusi utama dari seorang pemimpin adalah menciptakan visi bagi organisasi. Pemimpin menspesifikasikan tujuan yang luas sekaligus strategi untuk mencapai tujuan tersebut. Kontribusi utama dari seorang manajer adalah mengimplementasikan visi tersebut.
g. Selain menciptakan visi dan memberi inspirasi, seorang pemimpin juga melakukan aktivitas produktif lainnya, seperti menangani konsumen.

Jangan meremehkan aktivitas manajemen hanya karena kita menganggap kepemimpinan itu sangat penting. Kendati orang perlu

diberi inspirasi, dibujuk, dipengaruhi, dan dimotivasi, mereka juga perlu dikelola. Kepemimpinan adalah bagian integral dari manajemen, tetapi kepemimpinan tidak bisa menggantikan manajemen. Dunia butuh pemimpin dan manajer. Banyak pemimpin hebat juga dikenal sebagai manajer hebat. Meskipun manajer dan pemimpin berbeda, namun tugas mereka sering kali sama. Seorang pemimpin menciptakan visi dan strategi untuk meraih visi tersebut, seorang manajer menggunakan seperangkat keahlian untuk menggapai visi tersebut.

Rivai dan Deddy (2012) mengungkapkan bahwa pemimpin dengan manajer berbeda. Tidak semua pemimpin adalah manajer dan tidak semua manajer adalah pemimpin. Pemimpin adalah orang yang mampu memengaruhi orang lain. Seseorang bisa menjadi pemimpin karena ditunjuk atau karena keinginan kelompok. Sedangkan manajer itu ditunjukdan memiliki kekuasaan legitimasi untuk memberi penghargaan maupun memberi hukuman pada bawahannya atau pengikutnya. Kekuatan memengaruhi pada manajer karena dimilikinya otoritas formal, bukan karena faktor individual.

Terdapat beberapa perbedaan antara manajer dengan pemimpin, yaitu:

1. Pemimpin memikirkan organisasinya dalam jangka panjang.
2. Pemimpin memikirkan organisasi secara lebih luas baik menyangkut kondisi internal, eksternal maupun kondisi global
3. Pemimpin memengaruhi pengikutnya sampai diluar batas kekuasaannya
4. Pemimpin menekankan pada visi dan nilai-nilai yang tidak tampak, dan elemen-elemen tak sadar lainnya dalam hubungannya antara pemimpin dan pengikut
5. Pemimpin memiliki keterampilan politik untuk mengatasi konflik yang terjadi di antara pengikutnya
6. Pemimpin berpikir dalam upaya memperbaiki organisasinya.

Selanjutnya dikemukan beberapa hal yang membedakan pemimpin dengan manajer adalah:

1. Pemimpin tidak selalu berada dalam sebuah organisasi, sedangkan manajer selalu dalam organisasi tertentu baik formal maupun non formal

2. Pemimpin bisa ditunjuk atau diangkat oleh anggotanya, sedangkan manajer selalu ditunjuk
3. Pengaruh yang dimiliki pemimpin, karena memiliki kemampuan pribadi yang lebih dibandingkan dengan yang lain, sedangkan pengaruh yang dimiliki manajer karena dimilikinya otoritas formal.
4. Pemimpin memikirkan organisasi secara lebih luas dan jangka panjang, sedangkan manajer berpikir jangka pendek dan sebatas tugas dan tanggung jawabnya.
5. Pemimpin memiliki keterampilan politik dalam menyelesaikan konflik, sementara manajer menggunakan pendekatan formal legal.
6. Pemimpin berpikir untuk kemajuan dan perbaikan organisasi secara luas, sementara manajer berpikir untuk kepentingan diri dan kelompoknya secara sempit.
7. Pemimpin memiliki kekuasaan secara lebih luas, sedangkan manajer hanya memiliki wewenang saja.

Menurut Pasolong (2015), kepemimpinan berasal dari kata leadership, sedangkan manajemen berasal dari kata management. Jadi antara kepemimpinan dan manajemen berbeda baik dari asal katanya maupun pengertiannya. Berikut dapat dilihat pendapat dari para ahli sesuai tabel berikut.

Tabel 4.2
Perbedaan Kepemimpinan dan Manajemen

No.	Kepemimpinan Ahli	Manajemen
1.	**John C. Maxwell (1995)**	
	Kepemimpinan berhubungan dengan melontarkan wawasan & memotivasi orang lain	Manajemen adalah proses memastikan bahwa program & tujuan organisasi dilaksanakan
2.	**Kotter (1996) & Rost (1993)**	

	a. Menciptakan visi, & strategi berfokus pada horizon b. Menciptakan budaya & nilai bersama, mendorong orang lain berkembang, mengurangi jarak c. Berfokus pada orang menginspirasi dan memotivasi bawahan. Berdasarkan pada kekuasaan personal, berlaku seperti pelatih, fasilitator, akselelator, dan pelayanan d. Hubungan emosional (hati) pikiran terbuka, mendengarkan, memberikan kebebasan dan keberanian kedalam diri e. Menciptakan perubahan yang terkadang radikal dan menolak status kuo	a. Perencanaan, penganggaran, berfokus pada botton line. b. Pengorganisasian, staffing, pengarahan, pengawasan & menciptakan batasan/jarak c. Berfokus pada objek produk menjual barang dan jasa berdasarkan pada kekuasaan jabatan, berlaku seperti bos d. Jarak emosional, berbicara, pikiran cerdas, kepatuhan, pemahaman ke dalam organisasi e. Mempertahankan stabilitas
3.	**Pamudji (1989:6)**	
	a. Kepemimpinan nuansanya mengarah kepada kemampuan individu, yaitu kemampuan seorang pemimpin b. Kepemimpinan merupakan kualitas hubungan atau interaksi antara pemimpin dan pengikut dalam situasi tertentu c. Kepemimpinan menekankan kepada pengaruh terhadap pengikut (anbawa) d. Kepemimpinan berdasar pada sumber-sumber yang ada dalam dirinya (kemampuan kesanggupan) untuk mencapai tujuan e. Kepemimpinan diarahkan untuk mewujudkan keinginan pemimpin, walaupun akhirnya juga mengarah ketercapaian tujuan organisasi	a. Manajemen mengarah pada sistem dan mekanisme kerja b. Manajemen merupakan fungsi status atau wewenang (*autority*) c. Manajemen menekankan pada wewenang yang ada d. Manajemen mempunyai kesempatan untuk mengarahkan dana dan daya yang ada di dalam organisasi untuk mencapai tujuan secara efisien dan efektif. e. Manajemen mengarah kepada tercapainya tujuan organisasi secara langsung.

Sumber : *Pasolong (2015: 99-100)*

Selanjutnya perbedaan pemimpin dan manajer menurut beberapa ahli dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 4.3
Perbedaan Pemimpin dan Manajer

No	Pemimpin Ahli	Manajer
1.	**Bill Creech (1996:295)**	
	1. Pemimpin membentuk *output* 2. Pemimpin sibuk memfokuskan pada produk kelompok 3. Pemimpin merangsang hal-hal yang tepat 4. Pemimpin ditempa dari persaingan yang ketat 5. Pemimpin menghargai pembandingan dengan orang lain 6. Pemimpin memikirkan program 7. Pemimpin memberikan wewenang kepada orang lain untuk membuat keputusan 8. Pemimpin berpikir memperbaiki inisiatif dan inovasi 9. Pemimpin membentuk karakter, budaya, dan iklim organisasi 10. Pemimpin membuat visi 11. Pemimpin membuat keadaan menjadi lebih baik 12. Pemimpin menciptakan lebih banyak pemimpin	1. Manajer sibuk mengejar *input* 2. Manajer memfokuskan pada pekerjaan individual 3. Manajer memaksakan ide lama 4. Manajer sedikit berbicara mengenai persaingan 5. Manajer tidak melihat perlunya pembandingan 6. Manajer memikirkan mengenai program usulan 7. Manajer mengendalikan secara ketat proses keputusan 8. Manajer berpikir memperbaiki pemenuhan dan adat kebiasaan 9. Manajer menganggap tidak satupun yang penting dan semuanya itu bukan tugasnya 10. Manajer melaksanakan visi 11. Manajer menjalankannya 12. Manajer lebih banyak menciptakan manajer
2.	**Veithzal Rivai (2004:234)**	

	1. Menemukan (inovasi) 2. Orisinal 3. Mengembangkan 4. Berfokus pada Orang 5. Membangkitkan Kepercayaan 4. Perspektif jangka Panjang 5. Bertanya "apa" dan mengapa" 6. Memberi perhatian pada masa depan 7. Memulai 10. Menantangnya 11. Pribadinya	1. Mengelola 2. Copy/tiruan 3. Mempertahankan 4. Berfokus pada sistem dan struktur 5. Bergantung pada Pengendalian 6. Berpandangan jangka pendek 7. Bertanya "apa" dan "bagaimana" 8. Berorientasi pada hasil 9. Meniru 10. Menerima status quo 11. Pribadinya, meniru orang lain
3.	**Warren Bennis (1989)**	
	1. Seorang inovator 2. Seorang yang kreatif dan original 3. Mengembangkan organisasi 4. Berfokus pada orang 5. Menginspirasi kepercayaan dan komitmen 6. Wawasan jangka panjang 7. Bertanya apa dan mengapa 8. Melihat horizon 9. Menantang *status quo* dan memberi perubahan 10. Melakukan sesuatu yang benar	1. Seorang admini*qu*r
4.	**Reynolds (1996)**	

	1. Pemimpin mengantisipasi Perubahan 2. Pemimpin menginspirasi komitmen kepada misi 3. Pemimpin bergerak di antara Paradigma 4. Pemimpin mempunyai pengikut 5. Pemimpin efektif terhadap pengikut 6. Pemimpin mendelegasikan otoritas 7. Pemimpin mengukur kualitas 8. Pemimpin berpikir global	1. Manajer bereaksi terhadap perubahan 2. Manajer mengorganisir orang dan sistem untuk mencapai misi 3. Manajer bergerak dalam paradigma 4. Manajer mempunyai Karyawan 5. Manajer efisien dengan sistem 6. Manajer mendelegasikan tanggung jawab 7. Manajer mengukur kuantitas 8. Manajer berpikir linier (langkah demi langkah)
5.	**Venna (1996)**	
	1. Visi (*vision*) 2. Banyak mengatakan apa dan mengapa 3. Berpikir dan bertindak jangka panjang 4. Manusia 5. Demokrasi 6. Membolehkan 7. Pengembangan 8. Penantang 9. Keaslian 10. Inovasi 11. Pengarahan 12. Kebijakan 13. Keluwesan 14. Resiko, sebagai peluang 15. Atasan 16. *Leader* yang baik: *to do the right things* 17. Efektivitas	1. Tujuan (objective) 2. Banyak mengatakan bagaimana dan kapan 3. Berpikir dan bertindak jangka pendek 4. Organisasi dan struktur 5. Otoriter 6. Perintah 7. Pemeliharaan 8. Kompromi 9. Peniruan 10. Pengadministrasian 11. Pengawasan 12. Prosedur 13. Konsistensi 14. Resiko dihindari 15. Bawahan 16. Manager yang baik : *do things right* 17. Efisiensi

Sumber : Pasolong (2015:101-103)

H. Kepemimpinan dan Motivasi

Kepemimpinan dan motivasi seperti dua sisi mata uang, meskipun masing-masing sisi berbeda tetapi untuk dapat dimanfaatkan haruslah menjadi satu kesatuan yang tidak terpisahkan. Seorang pemimpin birokrat

seharusnya memiliki keterampilan dan seni atau *art* dalam memilih cara atau gaya kepemimpinan untuk memotivasi para bawahannya, yang tentu saja memiliki karakter dan berbagai latar belakang yang berbeda. Hanya dengan gaya memotivasi yang tepat maka seorang pemimpin birokrat dapat menggiring pengikutnya untuk berkerja sama dan melahirkan semangat kerja yang tak kunjung padam, dalam memberikan pelayanan yang optimal kepada masyarakat sesuai dengan tujuan masing-masing unit kerja organisasi.

Menurut Danim (2004), kepemimpinan dan motivasi merupakan dua hal yang berbeda, meskipun memiliki tautan dalam konteks kerja dan interaksi antar manusia organisasional. Keith Davis mengemukakan bahwa tanpa kepemimpinan, organisasi hanya merupakan kelompok manusia yang kacau, tidak teratur, dan tidak akan melahirkan perilaku yang bertujuan. Kepemimpinan adalah faktor manusiawi yang mengikat suatu kelompok bersama dan memberinya motivasi menuju tujuan-tujuan tertentu, baik dalam jangka pendek maupun jangka panjang. Ini berarti antara kepemimpinan dengan motivasi memiliki ikatan yang kuat.

Dari rumusan tersebut, maka keterkaitan antara kepemimpinan dengan motivasi dapat dianalisis sebagai berikut.

1. **Tanpa kepemimpinan, organisasi tidak lain adalah sekelompok manusia yang kacau**. Manusia organisasional, baik dalam kapasitas masing-masing dan terutama sebagai anggota kelompok, dituntut dapat memacu upaya pencapaian tujuan organisasi yang sekaligus bagian dari tujuan dirinya. Kehadiran pemimpin memungkinkan manusia organisasional dimotivasi untuk dapat bekerja secara efektif dan efisien. Kelompok dengan sistem yang kurang padu dapat menurunkan produktivitas organisasi. Atas dasar itu, manusia organisasi perlu diarahkan dan dimotivasi oleh pemimpinnya agar dapat bekerja secara efektif dan efisien, dengan akuntabilitas tertentu.
2. **Kepemimpinan berkaitan dengan kepengikutan**. Kepengikutan (*followership*) adalah bagian yang paling penting dalam usaha melahirkan perilaku organisasi yang sesungguhnya. Bahkan ada yang mengatakan bahwa pada hakikatnya kepemimpinan adalah kepengikutan (*leadership is followership*). Istilah ini adakalanya diberi makna luas, bahwa pemimpin yang baik dihasilkan dari

pengikut yang baik. Manusia pengikut disini dapat dipersepsi sebagai robot, melainkan mereka adalah manusia biasa yang memiliki "perasaan, kebutuhan, harapan, dan aspek manusiawi lainnya. Tanpa pemahaman terhadap aspek-aspek manusiawi yang dipimpin, kepemimpinan akan gagal.

3. **Kepemimpinan mengandung arti kemampuan memotivasi.** Kompetensi bawahan antara lain tercermin dari motivasi kerjanya. Dia bekerja disebabkan oleh dua kemungkinan, yaitu benar-benar terpanggil untuk berbuat atau karena diharuskan untuk melakukan tugas-tugas itu. Banyak faktor yang mempengaruhi motivasi manusia dalam bekerja, antara lain bahwa manusia mempunyai seperangkat kebutuhan, mulai dari kebutuhan yang paling dasr (biologik) sampai kepada taraf kebutuhan yang paling tinggi, **aktualisasi diri**. Salah satu faktor yang mempengaruhi motivasi kerja seseorang adalah gaya kepemimpinan. Dengan demikian, kepemimpinan dapat pula berarti kemampuan memberi motivasi kepada bawahan.

Berbagai hasil penelitian yang telah dilakukan pada birokrasi publik, ternyata motivasi pegawai sangat rendah, Sartono (2004). Hal ini disebabkan oleh pemimpin yang yang kurang melakukan motivasi yang efektif terhadap bawahan, sehingga mengakibatkan kinerja pegawainya sangat rendah. Di lingkungan birokrasi publik perlu merencanakan dan mengembangkan program motivasi pegawai secara jelas dan berkala, dengan demikian sumber daya aparatur yang ada dalam organisasi publik paham apa yang dapat dilakukan dan dihargai oleh pimpinan. Oleh karena itu, pemimpin birokrasi perlu menerapkan **kepemimpinan situasional** oleh Hersey dan Blanchard, dengan menerapkan gaya kepemimpinan yang sesuai dengan tingkat kematangan pegawai yang menjadi bawahannya agar motivasi dapat ditingkatkan. Dengan meningkatkan motivasi pegawai, maka diharapkan pegawai akan termotivasi untuk melayani masyarakat yang pada gilirannya masyarakat akan menerima pelayanan yang memuaskan (Pasolong, 2015).

I. Kepemimpinan Pemerintahan

Kepemimpinan pemerintahan secara umum adalah kepemimpinan dalam pemerintahan, atau secara operasional dapat dijelaskan bahwa

kepemimpinan pemerintahan adalah penerapan prinsip-prinsip dasar kepemimpinan dalam bidang pemerintahan (Djaenuri, 2015).

Lebih lanjut dikemukakan bahwa, dalam hubungannya dengan kepemimpinan pemerintahan Indonesia terdapat pada setiap tingkatan pemerintahan, yaitu : nasional atau pusat, provinsi, kabupaten dan kota, kecamatan, sampai pada tingkat pemerintahan kelurahan dan desa. Selanjutnya, jika pengertian ini dikaitkan dengan pemerintahan daerah maka kepemimpinan pemerintahan daerah adalah penerapan dasar-dasar kepemimpinan pda umumnya dalam sistem pemerintahan di daerah, yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Menurut Kaloh (2009) bahwa berdasarkan sistem pemerintahan Indonesia, maka pemimpin pemerintahan adalah mereka yang diketegorikan sebagai pemimpin pada ketiga cabang pemerintahan, yaitu: Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif. Dari sisi lain, pemimpin pemerintahan dapat dibedakan menjadi pemimpin politik yang tersusun secara hierarkis mulai dari Presiden yang dibantu para menteri, Gubernur, Bupati/Walikota dan kepala Desa/Lurah dan pemimpin yang menduduki jabatan struktural, yaitu mereka yang menduduki jabatan secara berjenjang mulai dari eselon I, II, III, dan IV. Para pejabat politik dan pejabat struktural digolongkan sebagai pemimpin pemerintahan, karena mereka adalah aktor pemerintahan yang melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan guna mewujudkan kehidupan masyarakat yang tertib dan maju serta mendapatkan pelayanan yang adil dan merata.

Ciri-ciri pemimpin pemerintahan menurut Djaenuri (2015) berdasarkan hasil pantauan di beberapa organisasi pemerintahan, khususnya di level pemerintahan daerah dapat dikemukakan sebagai berikut;

1. Menyiapkan ruang dimana setiap orang dapat meraih keinginannya, dapat meraih kesuksesannya, sesuai dengan kontribusinya terhadap organisasi pemerintahan dimana mereka bekerja atau kegiatan dimana mereka terlibat secara aktif.
2. Memberikan setiap orang/bawahannya dengan berbagai latar belakang tradisi dan budaya yang berbeda dapat menikmati kesejahteraan yang terus meningkat.
3. Memberikan penghargaan terhadap perbedaan, serta mau bekerja sama untuk memikul tanggung jawab.

4. Mampu memikul tanggung jawab, mampu melihat organisasi secara keseluruhan, mampu menanamkan loyalitas kepada para pengikutnya, mampu mengambil keputusan secara cepat dan tepat serta mampu menciptakan lingkungan hidup tetap terjaga dan lestari.
5. Pikiran dan nuraninya selalu berpijak pada makna pengabdian dalam hidup, sebenarnya ke arah mana suatu kegiatan itu ditujukan dan untuk kepentingan apa (inilah makna sebuah pengabdian).
6. Sadar bahwa setiap langkah untuk mencapai posisi sebagai pemimpin, bukanlah diraih dalam waktu sekejap saja. Proses ini merupakan sebuah perjuangan dan perjalanan panjang dengan medan yang berliku-liku, mendaki atau menurun dan mungkin berakhir dengan pengorbanan.
7. Sadar bahwa langkah yang diambil hari ini akan menentukan hari esok, bahkan menentukan masa depan pemerintahan. Apa yang ditabur hari ini itulah yang akan dituai, jika menabur angin maka badai yang akan dituai, menebar duri akan tumbuh duri.
8. Sadar sebagat panutan pengikutnya, oleh karena itu, berhati-hati dalam setiap langkahnya.
9. Sadar akan pentingnya masa lalu, harus selalu belajar pada masa lalu. Untuk itu, pendekatan kesejarahan perlu mendapat perhatian dalam pengambilan sesuatu kebijakan untuk menggapai tujuan di masda depan.
10. Memiliki kepemimpinan yang selalu akrab dengan kata pemberdayaan. Pemberdayaan merupakan satu fenomena yang harus dikerjakan demi keberhasilan kepemimpinan pemerintahan.
11. Berani menghadapi tantangan. Semakin tinggi kedudukan seorang pemimpin pemerintahan, semakin tinggi tantangan dan terpaan yang harus dihadapi dan arah pengabdiannya adalah bermanfaat bagi orang lain.
12. Memberikan manfaat pada lingkungannya, dalam arti seorang pemimpin pemerintahan dapat dikatakan berhasil jika memberikan manfaat pada organisasi yang dipimpinnya dan masyarakat banyak.
13. Memiliki persyaratan, pendidikan formal yang memadai, pengalaman yang memadai dan mengalami proses pembentukan mental yang kondusif dalam bidang tugasnya, memiliki karakter

dan kepribadian yang positif, sabar, matang, dewasa, luas wawasan dan pengetahuannya, serta memiliki jaringan yang luas.

J. Kepemimpinan Pemerintahan Daerah

Di kalangan pemerintahan menurut Rasyid (2007), ada dua jenis kepemimpinan yang perlu dijalankan secara bersama-sama yakni:

1. Kepemimpinan Organisasional
2. Kepemimpinan Sosial

Kepemimpinan organisasional:

a. Kepemimpinan ini muncul karena pimpinan pemerintah daerah maupun OPD didalamnya memimpin sebuah unit organisasi.
b. Pengikutnya merupakan bawahan yang patuh karena adanya ikatan norma—norma organisasi formal.
c. Dalam menjalankan kepemimpinannya, pimpinan organisasi formal biasanya mengggunakan berbagai fasilitas manajerial formal seperti kewenangan, anggaran, personil dan logistik.
d. Teori yang digunakan untuk menganalisis berasal dari ilmu manajemen dan administrasi publik.

Kepemimpinan Sosial:

a. Timbul karena seseorang memimpin masyarakat luas yang tidak dalam kedudukan sebagai bawahan. Pengikut berposisi sebagai pendukung sebagai bawahan. yang terikat pada kharisma seseorang
b. Pada kepemimpinan sosial, kapasitas & kualitas pribadi si pemimpin yang mampu menggerakkan pengikutnya. Naik atau turunnya dukungan akan bergerak sangat cepat, tergantung pada konsistensi perilaku pemimpin bersangkutan.
c. Dimensi sosial & politik lebih dominan dari pada dimensi administratif;
d. Teori yang digunakan untuk menganalisis gejala kepemimpinan sosial berasal dari Sosiologi, yang menekankan pada kharisma, gezag, serta sumber sumber-sumber otoritasnya.

Kepala Daerah termasuk pimpinan SKPD harusnya mempunyai kedua bentuk kepemimpinan organisasional maupun kepemimpinan sosial karena pengikutnya memang berasal dari dua kelompok yang berbeda.

Ada tiga variabel yang digunakan untuk memilih Pimpinan Pemerintahan sehingga mampu menjalankan kepemimpinan dengan baik yakni:

1. Kapabilitas
2. Akseptabilitas
3. Kompatibilitas

Pertimbangan dalam Memilih Pemimpin Pemerintahan

1. **Kapabilitas**: adalah gambaran kemampuan diri si pemimpin baik intelektual maupun moral, yang dapat dilihat dari catatan jejak (*track record*) pendidikannya maupun sikap pendidikannya dan perilakunya selama ini. Pemimpin yang baik tidak akan muncul secara tiba-tiba tiba, tetapi tetapi melalui proses perjalanan yang panjang.
2. **Akseptabilitas**: adalah gambaran tingkat penerimaan pengikut terhadap kehadiran pemimpin yang terlihat dari dukungan waktu pemilihan (untuk pejabat yang dipilih) serta dukungan program-program yang ditawarkan (untuk pejabat yang diangkat)
3. **Kompatibilitas**: adalah gambaran kemampuan pemimpin pemerintahan untuk menyesuaikan diri dengan kebijakan yang datang dari sistem pemerintah tingkat atasnya dan kemampuan mengakomodasikan pemerintah tingkat atasnya dan kemampuan mengakomodasikan tuntutan dari sub sistem pemerintah tingkat bawahnya maupun dari para pengikutnya.

Derajat urgensi ketiga aspek tersebut sangat tergantung pada tingkatan dari wilayah pengaruh pimpinan pemerintahan.

K. Kepemimpinan dalam Manajemen Pemerintahan

Seperti sistem manajemen pada umumnya, manajemen pemerintahan juga menganut prinsip-prinsip **efektivitas, efisiensi,** dan **inovasi** dalam proses menghimpun dan menggerakkan orang-orang, memperoleh dan menggunakan uang, serta mengadakan,

mempergunakan, dan memelihara peralatan. Berdasarkan prinsip-prinsip tersebut, dalam hubungan internal, kepemimpinan pemerintahan bertanggungjawab mengembangkan kemampuan staf yang serba bisa, membangun hubungan kerja yang vertikal dan horizontal yang saling mendukung, serta menciptakan suasana kerja yang bergairah, sehingga kreativitas aparat dapat dipacu. Dalam hubungan eksternal, kepemimpinan pemerintahan bertanggung jawab membina kemampuan dan disiplin seluruh aparat untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi utama pemerintahan yang secara langsung berhubungan dengan publik atau masyarakat.

Untuk itu perlu dipahami bahwa keberhasilan suatu pemerintahan dalam mengemban tugas dan tanggung jawabnya ditentukan oleh **dua faktor**, yaitu :

1. Kemampuan para pemimpin dan pengikutnya mengidentifikasi berbagai kebutuhan dan peluang yang terbuka bagi pencapaian tujuan, mencakup kualitas dan motivasi dari seluruh sumber daya manusia yang dimiliki oleh organisasi.
2. Tingkat efektivitas dan efisiensi yang dapat dicapai dalam membawakan peran-peran yang sudah disepakati. Ini berkenaan dengan cara pengorganisasian, kebijakan-kebijakan yang dilaksanakan, serta jaringan sistem yang terbangun (Rasyid, 2007).

Lebih lanjut dikemukakan Rasyid bahwa **Pelaksanaan manajemen pemerintahan** mencakup beberapa bidang kegiatan seperti :

1. **Perencanaan kebijakan dan program**: kegiatan didahului oleh penelitian dan analisis atas berbagai bidang permasalahan.
2. **Pengorganisasian atas struktur pemerintahan**: mencakup upaya menjaga keserasian dalam hubungan antar kementerian atau lembaga, membina keseimbangan antara otonomi dan integrasi, mengalokasikan program dan tanggungjawab secara vertikal dan horizontal, membina hubungan lini dan staf, memelihara hubungan antar kantor pusat dan unit-unit lapangan, memperbaiki jaringan komunikasi dan mendorong partisipasi.
3. **Pengelolaan keuangan**: mencakup penyeimbangan antar pembelanjaan dan penerimaan dalam proses penyusunan

anggaran, pengalokasian uang dari hasil penerimaan ke unit-unit pemerintahan pada setiap tingkatan (termasuk penetapan gaji untuk para pegawai), pengawasan atas pelaksanaan anggaran, penerapan metode evaluasi yang efektif untuk mengukur keberhasilan program dan ketaatan pada aturan (hukum) yang berlaku, serta pendayagunaan anggaran pemerintah untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dan pemeliharaan stabilitas.

4. **Pembinaandanpengembanganpersonil**: mencakup penyeleksian calon, pengangkatan, penempatan, promosi, penegakan disiplin, dan pemberian insentif serta penghargaan. Dalam konteks pengembangan dilakukan pelatihan untuk pelayanan umum, pelatihan penjenjangan, pelatihan teknis, dan pelatihan-pelatihan yang bersifat penyegaran. Penilaian atas prestasi unit kerja dan prestasi individual pegawai juga merupakan kegiatan yang harus dilakukan. Ini bisa dikembangkan melalui metode kompetisi. Kepada yang berprestasi tinggi, perlu diberikan reward atau penghargaan dan promosi jabatan.
5. **Pengambilan keputusan**: secara umum berkaitan dengan pendefinisian masalah yang dihadapi, perumusan jalan keluar yang yang layak, serta menentukan strategi untuk membangun dukungan bagi pemecahan masalah. Secara spesifik mencakup penentuan tujuan dan rencana untuk mencapainya, perumusan kebijakan, penugasan kepada siapa suatu kebijakan dipercayakan pelaksanaannya, penentuan strtegi untuk pelaksanaan kebijakan, serta ketelitian dalam menaati prosedur administrasi dan hubungan hukum.
6. **Program pengelolaan**: mencakup kepemimpinan, delegasi kewenangan, dan penugasan-penugasan yang lebih spesifik kepada unit-unit dan pejabat-pejabat, serta koordinasi.
7. **Pengawasan politik**: mencakup penegakan hukum, pertanggung jawaban publik, hubungan dengan lembaga-lembaga perwakilan, dan kepedulian pada etika pemerintahan yang berlaku.

Misi pemerintahan untuk memajukan kehidupan masyarakat melalui pelayanan, pemberdayaan dan pembangunan, hanya dapat dijalankan dan dicapai jika dalam organisasi pemerintahan sendiri berlangsung mekanisme sistem manajemen yang efektif, efisien, akuntabel

dan inovatif, yang pelaksanaannya menjangkau bidang-bidang kegiatan dan kewenangan tersebut di atas.

BAB V
GOOD GOVERNANCE

A. Konsep *Good Governance*

Istilah "*good governance*" mulai muncul dan populer di Indonesia sekitar tahun 1990-an. Dalam penyelenggaraan pemerintahan kita "*Good Governance*" menjadi sangat penting dan strategis, karena kemunculannya di saat penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia sedang mengalami **distorsi** terhadap efektivitas pelayanan kedada masyarakat/publik, dalam arti bahwa sudah bukan menjadi rahasia umum apabila berurusan dengan birokrasi pemerintah yang dialami yaitu, berbelit-belit, sangat lamban, penuh dengan pungutan liar, pelayanan yang kurang baik, dan lain-lain (Istianto, 2011).

Secara konseptual menurut Sedarmayanti (2012) kata baik (*good*) dalam istilah kepemerintahan yang baik (*good governance*) mengandung dua pemahaman yaitu:

1. Nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat, dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan (nasional) kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial
2. Aspek fungsional dari pemerintah yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan tersebut.

Selanjutnya lembaga administrasi negara mengemukakan bahwa *good governance* berorientasi pada:

1. Orientasi ideal negara yang diarahkan pada pencapaian tujuan nasional
2. Pemerintahan yang berfungsi secara ideal, yaitu secara efektif, efisien dalam melakukan upaya mencapai tujuan nasional.

Orientasi **pertama** mengacu pada demokratisasi dalam kehidupan bernegara dengan elemen-elemen konstituennya seperti: ***legitimacy*** (apakah pemerintah dipilih dan mendapat kepercayaan dari rakyatnya), *accountability scuring of human right*, *autonomy and devolution of power,* dan *assurance ofcivilan control*. Sedangkan orientasi **kedua**, tergantung

pada sejauh mana struktur serta mekanisme politik dan administratif berfungsi secara efektif dan efisien (Sedarmayanti, 2011).

Peraturan Pemerintah Nomor 101 tahun 2000, merumuskan arti *good governance* sebagai berikut: "kepemerintahan yang mengemban akan dan menerapkan prinsip-prinsip **profesionalitas, akuntabilitas, transparansi, pelayanan prima, demokrasi, efisiensi, efektifitas, supremasi hukum** dan dapat **diterima** oleh seluruh masyarakat".

Dengan demikian, pada dasarnya unsur-unsur dalam kepemerintahan (***governance stakeholders***) dapat dikelompokkan menjadi **tiga kategori**, yaitu:

1. **Negara/pemerintahan** :
   Konsepsi kepemerintahan pada dasarnya adalah kegiatan kenegaraan, tetapi lebih jauh dari itu melibatkan juga sektor swasta dan kelembagaan masyarakat madani.
2. **Sektor swasta** :
   Pelaku sektor swasta mencakup perusahaan swasata yang aktif dalam interaksi dalam sistem pasar, seperti: industri pengolahan perdagangan, perbankan, dan koperasi, termasuk kegiatan sektor informal.
3. **Masyarakat madani**
   Kelompok masyarakat dalam konteks kenegaraan pada dasarnya berada diantara atau di tengah-tengah antara pemerintah dan perseorangan, yang mencakup baik perseorangan maupun kelompok masyarakat yang berinteraksi secar sosial, politik dan ekonomi.

Tata kepemerintahan yang baik (*Good Governance*), dewasa ini telah menjadi kata kunci dalam setiap perumusan tujuan kebijakan reformasi birokrasi pemerintahan dalam kerangka perubahan dan pendayagunaan sistem administrasi negara dalam arti yang seluas- luasnya di Indonesia. Sebagai tujuan, kepemerintahan yang baik adalah suatu kondisi penyelenggaraan pemerintahan negara maupun pemerintahan daerah yang menurut Bhatta (1996) bercirikan tingginya tingkat akuntabilitas (*accountability*), transparansi (*transparency*), keterbukaan (*openness*), dan supremasi hukum atau *rule of law*.

Menurut Adisasmita (2011), kepemerintahan yang baik (*good governance*) merupakan issue yang menonjol dalam pengelolaan administrasi publik yang muncul sekitar dua dasa warsa yang lalu. Tuntutan kepada pemerintah untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan adalah sejalan dengan kemajuan tingkat pengetahuan serta pengaruh globalisasi. Pola lama penyelenggaraan pemerintahan dianggap tidak sesuai lagi dengan tatanan masyarakat yang telah berubah, oleh karena itu tuntutan untuk melakukan perubahan kearah penyelenggaraan kepemerintahan yang baik sudah seharusnya mendapat respon positif dari pemerintah.

Bank Dunia dalam Adisasmita memberikan definisi "***the way state power is used in managing economic and social resources for development of society***" artinya kewenangan pemerintah digunakan dalam mengelola sumber daya ekonomi dan sosial untuk pembangunan masyarakat. Sedangkan UNDP mendefinisikan sebagai "***the exercise of political, economic, and administrative authority to manage a nation's affair at all level***" artinya, penerapan kekuasaan politik, ekonomi, dan administratif untuk mengelola urusan suatu bangsa pada smua tingkat. Dua definisi tersebut, *governance* memiliki **tiga penyangga**, yaitu ***economic, social***, dan ***administrative.***

Healy dan Robinson (1992) dalam Hamdi (2002), mengungkapkan bahwa "*Good Governance*" bermakna "tingkat efektivitas organisasi yang tinggi dalam hubungan dengan formulasi kebijakan yang senyatanya dilaksanakan, khususnya dalam pelaksanaan kebijakan ekonomi dan konstribusinya pada pertumbuhan, stabilitas dan kesejahteraan rakyat. Pemerintahan yang baik juga bermakna akuntabilitas, transparansi, partisipasi dan keterbukaan.

Konsepsi *governance* didefinisikan oleh Kooiman (eds, 1993, sebagaimana dikutip oleh Desi Fernanda, (2003) dengan pengertian: "serangkaian proses interaksi sosial politik antara pemerintah dengan masyarakat dalam berbagai bidang yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat dan intervensi pemerintah atas kepentingan-kepentingan tersebut."

Menurut UNDP (1997) konsep kepemerintahan atau *governance* tersebut didefinisikan sebagai pelaksanaan kewenangan/kekuasaaan dibidang **ekonomi, politik** dan **administratif** untuk mengelola berbagai urusan negara pada setiap tingkatannya dan merupakan instrumen

kebijakan negara untuk mendorong terciptanya kondisi **kesejahteraan, integritas**, dan **kohesivitas sosial** dalam masyarakat. Hal itu mencakup berbagai metode yang digunakan untuk mendistribusikan kekuasaan/ kewenangan dan mengelola sumber daya publik, dan berbagai organisasi yang membentuk pemerintahan serta melaksanakan kebijakan-kebijakannya. Konsep ini juga meliputi mekanisme, proses, dan kelembagaan yang digunakan oleh masyarakat, baik individu maupun kelompok, untuk mengartikulasikan kepentingan-kepentingan mereka, memenuhi hak-hak hukum, memenuhi tanggung jawab dan kewajiban sebagai warganegara, dan menyelesaikan perbedaan-perbedaan diantara sesama.

Menurut Sumaryadi (2016) konsep pemerintahan berkonotasikan peranan pemerintah yang lebih dominan dalam penyelenggaraan berbagai otoritas. Sedangkan dalam *governance* mengandung makna begaimana cara suatu bangsa mendistribusikan kekuasaan dan mengelola sumber daya dan berbagai masalah yang dihadapi masyarakat. Dengan kata lain, dalam konsep *governance* terkandung unsur demokrasi, adil, transparan, *rule of law*, partisipatif dan kemitraan.

Lebih lanjut diungkapkan bahwa penataan ulang sistem birokrasi pemerintahan dalam rangka pencapaian *good governance* mengindikasikan bahwa birokrasi merupakan kunci bagi terselenggaranya *good governance*. Pengertian penataan birokrasi dalam dokumen dan kebijakan pemerintah selama ini banyak diartikan sebagai "**restrukturisasi organisasi**" aparatur pemerintahan. Restrukturisasi organisasi perlu disinkronkan dengan konsep revitalisasi pelaksanaan **fungsi-fungsi manajemen pemerintahan**. Hal ini mengharuskan reformasi kompetensi SDM secara menyeluruh dalam organisasi pemerintahan.

Permasalahan birokrasi yang mengemuka dalam rangka penyelenggaraan tata kelola pemerintahan yang baik, dewasa ini diantaranya adalah tatanan organisasi dan manajemen pemerintah pusat, desentralisasi kewenangan, format perangkat pemerintahan di daerah yang duplikatif, kompetensi aparatur yang memprihatinkan, dan agenda kebijakan yang tidak efektif dalam menghadapi permasalahan dan tantangan pembangunan bangsa. Untuk itu, diperlukan suatu "***grand strategy***" dalam penataan birokrasi secara sistemik, yang mempertimbangkan bukan saja keseluruhan kondisi internal birokrasi, tetapi juga permasalahan dan tantangan strategik yang dihadapkan

lingkungannya. Dalam konteks perubahan internal tersebut, reformasi birokrasi perlu diarahkan pada:

1. Penyesuaian visi, misi, dan stratigi
2. Perampingan organisasi dan penyederhanaan tata kerja
3. Pemantapan sistem manajemen
4. Peningkatan kompetensi SDM aparatur

B. Prinsip-Prinsip *Good Governance*

Prinsip-prinsip Pemerintah yang baik muncul pasca perang dunia kedua. Saat itu seluruh dunia tengah kembali berbenah dari kehancuran akibat perang. Maka dibentuklah sebuah program internasional pembangunan kembali, yang melibatkan pendanaan besar-besaran yang sifatnya mendunia. Untuk itu akademis asal Amerika Serikat Harry Dexter White, dan ekonom asal Inggris, John Maynard Keynes, menyarankan pembentukan forum keuangan bersama yang belakangan memiliki nama *International Monetary Fund* (IMF), yang dalam bahasa Indonesia disebut dengan Dana Moneter Internasional (Drias, 2004).

Lembaga besar ini menurut Drias diharapkan dapat mencegah terjadinya kembali resesi besar yang masa itu nyaris membangkrutkan Dunia. Namun karena sadar upaya tersebut tak akan berhasil tanpa pembangunan kembali Eropa yang hancur-hancuran di kala itu, beberapa Pemimpin Negara bersepakat untuk membentuk World Bank (Bank Dunia). Lembaga baru ini bertugas mengembangkan program-program rekonstruksi Eropa. Baik Bank Dunia maupun Dana Moneter Internasional, keduanya secara resmi diratifikasi dalam konferensi Bretton Woods, Connecticut, Amerika Serikat, pada tahun 1944.

Dana Moneter Internasional dan Bank Dunia kemudian menggodok prinsip yang sudah sejak awal diembannya sebagai bagian program pembangunan kembali Eropa. Prinsip-prinsip itu lalu dipertimbangkan sebagai program baku, baru pada tahun 1997 IMF secara resmi menggariskan pemerintahan yang baik sebagai prinsip yang harus diterapkan apabila sebuah Negara ikut serta dalam rekonstruksi keuangan lembaga tersebut.

Prinsip-prinsip yang melandasi konsep tata pemerintahan yang baik sangat bervariasi dari satu institusi ke institusi lain, dari satu pakar ke pakar lainnya. Namun paling tidak ada sejumlah prinsip yang dianggap

sebagai landasan *good governance*, yaitu **akuntabilitas**, **transparansi**, dan **partisipasi masyarakat**. Selain itu juga, *Good Governance* yang efektif menuntut adanya koordinasi dan integritas, profesionalisme serta etos kerja dan moral yang tinggi dari ketiga pilar yaitu **pemerintah, masyarakat madani**, dan pihak **swasta**. Berdasarkan teori dan praktik pemerintahan modern diajarkan bahwa untuk menciptakan *the good governance*, terlebih dahulu perlu dilakukan desentralisasi pemerintahan. Demokratisasi dan otonomisasi berpengaruh linear terhadap terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan meningkatnya kualitas kesejahteraan rakyat (Soeprapto, 2004) .

Bappenas dan Biro Pusat Statistik (BPS) yang disponsori oleh UNDP merumuskan **10 prinsip** *Good Governance* yang penting diperhatikan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di Indonesia, yaitu:

1. **Partisipasi**: Mendorong setiap warga untuk mempergunakan hak dalam menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan keputusan, yang menyangkut kepentingan masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung;
2. **Penegakan Hukum**: Mewujudkan adanya penegakan hukum yang adil bagi semua pihak tanpa pengecualian, menjunjung tinggi HAM dan memperhatikan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat;
3. **Transparansi**: Menciptakan kepercayaan timbal-balik antara pemerintah dan masyarakat melalui penyediaan informasi dan menjamin kemudahan didalam memperoleh informasi yang akurat dan memadai;
4. **Kesetaraan**: Memberi peluang yang sama bagi setiap anggota masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraannya;
5. **Daya Tanggap**: Meningkatkan kepekaan para penyelenggara pemerintahan terhadap aspirasi masyarakat tanpa kecuali;
6. **Wawasan Kedepan**: Membangun daerah berdasarkan visi, misi, dan strategi yang jelas dan mengikutsertakan (secara aktif dan proaktif) warga dalam seluruh proses pembangunan, sehingga warga merasa memiliki dan ikut bertanggungjawab terhadap kemajuan daerahnya;

7. **Akuntabilitas**: Meningkatkan akuntabilitas para pengambil keputusan dalam segala bidang yang menyangkut kepentingan masyarakat luas;
8. **Pengawasan**: Meningkatkan upaya pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dengan mengusahakan keterlibatan swasta dan masyarakat luas;
9. **Efisiensi dan Efektivitas**: Menjamin terselenggaranya pelayanan kepada masyarakat dengan menggunakan sumber daya yang tersedia secara optimal dan bertanggungjawab;
10. **Profesionalisme**: Meningkatkan kemampuan dan moral penyelenggara pemerintahan agar mampu memberi pelayanan yang mudah, cepat, tepat, dengan biaya yang terjangkau. Dengan demikian, kepemerintahan yang baik atau *good governance* sesungguhnya merupakan varian positif dari konsepsi kepemerintahan atau *governance* (Istianto, 2011).

Karakteristik atau prinsip *good governance* tersebut manurut **Sedarmayanti** (2012) saling memperkuat, terkait, dan tidak dapat berdiri sendiri. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa terdapat **empat unsur/prinsip utama** yang dapat memberi gambaran administrasi publik yang berciri kepemerintahan yang baik, yaitu:

1. **Akuntabilitas**
   Adanya kewajiban bagi aparatur pemerintah untuk bertindak selaku penanggung jawab dan penanggung gugat atas segala tindakan dan kebijakan yang ditetapkannya.
2. **Transparansi**
   Kepemerintahan yang baik akan bersifat transparan terhadap rakyatnya, baik di tingkat pusat maupun daerah
3. **Keterbukaan**
   Menghendaki terbukanya kesempatan bagi rakyat untuk mengajukan tanggapan dan kritik terhadap pemerintah yang dinilai tidak transparan
4. **Aturan Hukum**
   Kepemerintahan yang baik mempunyai karakteristik berupa jaminan kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat terhadap setiap kebijakan publik yang ditempuh.

C. *Good Governance* dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Gerakan reformasi yang muncul pada tahun 1998 adalah merupakan reaksi terhadap pemerintahan yang menerapkan sistem pemerintahan sentralistik, yang dinilai sangat merugikan masyarakat, sehingga timbullah gerakan reaksioner untuk menggantikan dengan sistem yang desentralistik. Prinsip dasar gerakan reformasi adalah:

1. Demokrasi dan demokratisasi
2. Transparansi (keterbukaan)
3. Akuntabilitas (pertanggungjawaban)

Demokrasi atau demokratisasi dalam bidang pemerintahan dilakukan melalui sistem desentralisasi, yang berarti memberikan kewenangan kepada daerah otonom untuk mengurus dan mengatur daerahnya berdasarkan aspirasi masyarakat lokal dan tidak bertentangan dengan peraturan perundangan yang berlaku. Desentralisasi diwujudkan dalam otonomi daerah (Otoda) yang dilaksanakan pada 1 Januari 2001. Dalam menjalankan tugas (fungsi) Otoda, pemerintah daerah otonom melaksanakan:

1. Pemerintah daerah secara efektif dan efisien
2. Pembangunan daerah yang merata ke seluruh bagian wilayah
3. Memberikan pelayanan kepada masyarakat (publik) secara tepat, cepat, murah, dan berkualitas (Adisasmita, 2011).

Istianto (2011) mengemukakan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan yang menyangkut kepentingan masyarakat, maka akan terkait dengan aspek lingkungan, baik lingkungan internal maupun lingkungan eksternal. Adanya perubahan lingkungan strategi maka akan berpengaruh terhadap penyelenggaraan pemerintahan, hanya sejauh mana tingkat adaptasi atau penyesuaian terhadap perubahan tersebut direspon oleh pemerintah.

Beberapa hal penting untuk dicatat, yang diungkapkan oleh Istianto bahwa dengan adanya perubahan global yang terjadi di lingkungan dunia internasional (lingkungan eksternal), mau tidak mau akan berpengaruh terhadap cara, strategi dan sistem dalam penyelenggaraan pemerintahan. Perubahan kerangka dan sistem tersebut yang disebut **Paradigma** juga menjadi panutan bagi penyelenggara pemerintahan.

Secara ringkas perubahan ke arah paradigma baru yang dapat mempengaruhi penyelenggaraan pemerintahan adalah:

1. Dewasa ini birokrasi pemerintahan yang kuat merupakan hasil dari pengaruh birokrasi Max Weber dengan ditandai ciri organisasi pemerintah yang masih sangat hierarkis, kaku (*rigid*), birokratis lamban dan berbelit-belit. Namun di masa depan pemerintahan yang efektif, adalah pemerintahan yang menerapkan 10 langkah penting yang terangkum dalam konsep "*Reinventing Government*" dari Osborne dan Gaibler.
2. Pandangan Naisbith dalam "*Megatrend*" tentang negara sentralistik menuju negara demokratis yang dewasa, ini banyak dipraktekkan di negara-negara berkembang termasuk Indonesia.
3. Pandangan Huntington dalam buku Gelombang Demokrasi Ketiga (1989), memberikan analisa bagaimana negara yang otoriter menjadi negara yang demokratis, dan atau negara yang sudah demokratis melakukan konsolidasi untuk mendorong menjadi demokrasi.
4. Pandangan mengenai negara kesejahteraan (*walfare state*) yang dikemukakan Van Braan (1988), bahwa negara tidak hanya melindungi masyarakat akan tetapi juga mengatur, memberi stimulasi, mendorong dan mengembangkan yang menjadi tujuan adalah tercapainya kesejahteraan dan kemakmuran hidup warga negara.
5. Pandangan mengenai pelaksanaan demokrasi perwakilan yang selama ini dipraktekkan diberbagai negara terutama negara berkembang, termasuk Indonesia, pada dewasa ini sudah banyak digugat oleh kalangan akademis dan juga politisi tentang efektivitas dan unsur manipulatif pada demokrasi perwakilan mendorong untuk melakukan perubahan ke arah demokrasi langsung.
6. Pandangan yang selama ini terhadap pelaksanaan pemerintahan yang baik (*good government*) atau pemerintahan yang bersih dan berwibawa, dewasa ini sudah mulai bergeser ke arah "*Good Governance*" yang diantara keduanya memiliki perbedaan yang sangat prinsip, seperti pada tabel berikut.

Tabel 5.1
Perbedaan *Government* dan *Governance*

No	Unsur Perbandingan	Kata *Government*	Kata *Governance*
1.	Pengertian	Dapat berarti badan/ lembaga atau fungsi yang dijalankan oleh suatu organ tertinggi dalam suatu negara	Dapat berarti cara penggunaan atau pelaksanaan
2.	Sifat hubungan	Hierarkis	Heterakhis dalam arti ada kesetaraan kedudukan dan hanya fungsi
3.	Komponen yang terlibat	Sebagai subyek yang hanya ada satu yaitu institusi pemerintah	Ada tiga komponen yang terlibat yaitu : sektor publik, sektor swasta, masyarakat
4.	Pemegang peran dominan	Sektor pemerintah	Semua memegang peran sesuai dengan fungsi masing-masing
5.	Efek yang diharapkan	Kepatuhan warga negara	Partisipasi warga negara
6.	Hasil akhir yang diharapkan	Pencapaian tujuan negara melalui kepatuhan warga negara	Pencapaian tujuan negara dan tujuan masyarakat sebagai warga negara maupun sebagai warga masyarakat

Sumber : Wasistiono (2003).

Salah satu wujud dari *Good Governance* adalah adanya partisipasi aktif anggota masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pentingnya partisipasi masyarakat dalam menentukan keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan daerah antara lain ditentukan oleh sistem pemerintahan daerah itu sendiri. Ditinjau dari segi organisasi, pemerintahan daerah merupakan organisasi yang bersistem terbuka (*open system*). Organisasi pemerintahan seperti ini ditandai oleh adanya impor energi (*import of energy*) dari lingkungannya agar dapat berfungsi dengan sebaik-baiknya.

Menurut Sedarmayanti (2012), Kepemerintahan yang Baik terdiri dari **tiga domain** yaitu: domain tatakelola pemerintah, domain tatakelola masyarakat dan domain tatakelola swasta/Investasi. Masing-masing domain diharapkan mampu berperan secara optimal mewujudkan ketatapemerintahan yang baik (*Good governance*). Peran maksimal ketiga domain tersebut sangat ditentukan oleh fasilitasi domain pemerintah yang diawaki oleh aparatur yang kompeten dan profesional, memiliki pola pikir sebagai "pelayan masyarakat, bukan minta dilayani" dan "**terbuka**" (*openness*) siap untuk mendapatkan ide, saran dan kritik yang membangun dalam rangka perbaikan organisasinya.

Lebih lanjut menurut Sedarmayanti pada sisi lain domain masyarakat dan swasta yang merupakan domain-domain yang membentuk kepemerintahan yang baik semakin hari semakin cerdas dan tuntutannya semakin kompleks. Sementara perubahan pola pikir aparatur pemerintah begitu lambat, demikian juga pembenahan manajemen di tingkat daerah yang menuju ke organisasi pembelajar hampir tidak ada. Permasalahan ini memerlukan pemikiran dan kebijakan yang tepat bagi instansi Pembina di tingkat pemerintah pusat, bagaimana agar terjadinya perubahan pola pikir aparatur pemerintah di tingkat daerah dan di tingkat pemerintah paling bawah secara masif.

D. Asas-asas Umum dalam Penyelenggaraan Pemerintahan

Di Indonesia, *good governance* diadopsi dalam bentuk penyelenggaraan pemerintahan. Darumurti (2012) dalam Nurdin (2015) menyatakan ada **dua rumpun** atau pengelompokan atas asas-asas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, yaitu:

1. Rumpun pertama adalah yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, dengan sebutan asas-asas umum penyelenggaraan negara.
2. Rumpun yang kedua terdapat dalam ajaran (doktrin) di dalam hukum administrasi, yang dikenal dengan sebutan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Kedua asas umum tersebut dapat dikelompokkan ke dalam satu nama dengan sebutan asas pemerintahan yang baik (disingkat APB), yang terdiri atas:

1. Asas-asas umum penyelenggaraan negara (AAUPN)
2. Asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB)

Berdasarkan pasal 3 Undang-Undang Nomor 28 tahun 1999, asas-**asas umum penyelenggaraan negara (AAUPN)** terdiri atas **tujuh asas**, yaitu:

1. **Asas kepastian hukum**
   Prinsip dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatuhan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara
2. **Asas tertib penyelenggaraan negara**
   Prinsip yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.
3. **Asas kepentingan umum**
   Prinsip untuk mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif
4. **Asas keterbukaan**
   Prinsip yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif, tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara.
5. **Asas proporsionalitas**
   Prinsip yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
6. **Asas profesionalitas**
   Prinsip yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku
7. **Asas akuntabilitas**
   Prinsip yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat, sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Asas-asas umum pemerintahan yang baik (**AAUPB**), digunakan untuk penilaian terhadap pemerintah, tetapi secara khusus sejak semula

digunakan pada pemerintahan dalam **arti sempit**. Hal ini sesuai dengan istilah "*bestur*" pada *Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur*, bukan "*regering*" atau "*overheid*" yang mengandung arti "pemerintahan dalam **arti luas**". Asas-asas sebagai kriteria pemerintahan yang baik terdiri atas:

1. Asas kepastian hukum (*rechtzekerheids beginsel*; *principle of legal security*)
2. Asas keseimbangan (*evenredigheids beginsel; principle of proportionaltity*)
3. Asas kesamaan dalam pengambilan keputusan (*gelijkheids beginsel; principle of equality*)
4. Asas bertindak cermat atau asas kecermatan (*zorgvuldigheids beginsel; principle of carefulness*)
5. Asas motivasi untuk setiap tindakan atau keputusan (*zorgvuldigheids begisel; principle of motivation*)
6. Asas tidak mencampuradukkan kewenangan (*vervod van detournement de pouvoir; principle of nonmisuse of competence*)
7. Asas meniadakan akibat dari suatu keputusan yang batal (*herstel beginsel; principle of undoing the consequences of an annulled decision*)
8. Asas permainan yang layak (*fair play beginsel; principle of fair play*)
9. Asas keadilan atau kewajaran (*redelijkeheids beginsel; principle of reasonableness or prohibition of arbitratiness*)
10. Asas pemenuhan pengharapan yang ditimbulkan atau menanggapi penghargaan yang wajar (*beginsel van opgewekte verwarchtingen; principle of meeting raised exapectation*)
11. Asas perlindungan atas pandangan atau cara hidup pribadi (*beginsel van bescherming van de persoonlijke levenssfeer; principle of protecting the personal way of life*).

Lebih lanjut Nurdin mengatakan suatu negara atau daerah otonom tidak akan dapat berhasil dengan baik mencapai tujuannya tanpa terciptanya tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) terlebih dahulu. Hal ini disebabkan dalam membangun suatu negara dan daerah perlu peran serta *stakeholders* yang terlibat secara keseluruhan, tidak saja tergantung pada pemerintah. Pemerintah hanya salah satu elemen diantara beberapa elemen dalam mewujudkan tujuan organisasinya, yaitu organisasi publik yang lebih dikenal dengan organisasi pemerintah.

Dari sisi pemerintahan (*government*), menurut JICA (*Japan International Coorporation Agency*) *good governance* dapat dilihat melalui aspek-aspek berikut ini:

1. Hukum atau kebijakan
   Aspek ini ditujukan pada perlindungan kebebasan sosial, politik dan ekonomi
2. *Administrative competence and transparency*
   Kemampuan membuat perencanaan dan melakukan implementasi secara efisien, kemampuan melakukan penyederhanaan organisasi, penciptaan disiplin dan model administartif keterbukaan informasi
3. Desentralisasi
   Desentralisasi regional dan dekonsentrasi di dalam penyelenggaraan pemerintahan
4. Penciptaan pasar yang kompetitif
   Penyempurnaan mekanisme pasar untuk peningkatan peran pengusaha kecil dan segmen lain dalam sektor swasta. Deregulasi dan kemampuan pemerintah melakukan kontrol bagi ekonomi.

E. Reformasi Birokrasi Dalam Mewujudkan *Good Governance*

Kata reformasi birokrasi diarahkan pada terwujudnya efisiensi, efektivitas, dan *clean government*. Reformasi ini diarahkan pada perubahan masyarakat yang termasuk didalamnya masyarakat birokrasi, dalam pengertian perubahan ke arah kemajuan. Dalam pengertian ini, perubahan masyarakat diarahkan pada development (**Susanto**, 1980). Kemudian, **Khan** (1981) memberi pengertian reformasi sebagai suatu usaha perubahan pokok dalam suatu sistem birokrasi Yang bertujuan mengubah struktur, tingkah laku, dan keberadaan atau kebiasaan yang telah lama. Sedangkan **Quah** mendefinisikan reformasi sebagai suatu proses untuk mengubah proses, prosedur birokrasi publik dan sikap serta tingkah laku birokrat, untuk mencapai efektivitas birokrasi dan tujuan pembangunan nasional. Aktivitas reformasi sebagai padanan lain dari *change*, *improvement*, atau *modernization* (Sumarwadi, 2015).

Menurut Sutiono dan Ambar (2011) terdapat beberapa faktor determinan yang mendorong birokrasi harus segera berbenah diri, diantaranya adalah:

1. Faktor reformasi politik. Reformasi politik setidaknya telah menimbulkan gelombang tuntutan yang dahsyat terhadap pemerintah untuk segera memperbaiki kinerjanya. Isu reformasi yang paling populer sekaligus menunjuk paling tajam di ulu hati para birokrat pemerintah adalah pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme. Apa yang hendaknya dilakukan adalah untuk segera mengurangi atau bahkan menekan seminimal mungkin kegiatan-kegiatan yang mengarah pada korupsi, kolusi dan nepotisme. Tetapi ironisnya, di era yang katanya "reformasi" ini kecenderungan semakin menonjol. Mulai dari pemerintah pusat, sampai pada pemerintah daerah, dan sejalan dengan otonomi daerah terjadi "New KKN" antara birokrat (ekesekutif) dan anggota DPRD (legislatif).
2. Sistem ekonomi dunia semakin nyata menuju ke arah globalisasi ekonomi. Tekanan globalisasi ekonomi menuntut sistem birokrasi yang lebih fleksibel, responsif terhadap tuntutan konsumen dan yang paling penting adalah tidak menghambat arus pergerakan barang, modal dan manusia yang semakin hari semakin cepat. Hal ini akan memaksa birokrasi untuk dapat menyesuaikan diri dengan cepat terhadap aktivitas yang berkembang dalam masyarakat. Kenyataannya, selama ini birokrasi justru dilatih memperlambat segala macam urusan yang berhubungan dengan birokrat sebagai alasan prosedur baku. Kasus-kasus tersebut membuat masyarakat malas berurusan dengan birokrat, akibat kerumitan prosedur, biaya-biaya siluman.
3. Faktor Otonomi Daerah telah memunculkan permasalahan. Otonomi daerah di samping menimbulkan harapan sekaligus tantangan bagi birokrasi pemerintahan. Tantangan yang paling penting bersumber dari persoalan perubahan perilaku birokrasi itu sendiri. Di era otonomi birokrasi lokal secara tiba-tiba harus memainkan peranan sebagai pengambil inisiatif kebijakan yang tentunya harus disesuaikan dengan kebutuhan-kebutuhan lokal dan kemampuan lokal untuk membiayainya. Hal ini tentu saja tidak mudah karena perubahan dari pelaksana menjadi pengambil inisiatif, yang menuntut jumlah keahlian baru yang tidak sederhana pula.

BAB VI
MANAJEMEN SUMBER DAYA MANUSIA (MSDM) APARATUR

A. Konsep Dasar MSDM

Sumber daya manusia (SDM) adalah rancangan sistem-sistem formal dalam sebuah organisasi untuk memastikan penggunaan bakat manusia secara efektif dan efisien guna mencapai tujuan organisasi (Mathis dan Jackson, 2002).

Manajemen sumber daya manusia (MSDM) atau *human resources management* (HRM) adalah pemanfaatan sejumlah individu untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi. Konsekuensinya, para manajer disetiap tingkat harus melibatkan diri mereka dengan MSDM. Pada dasarnya, semua manajer membuat segala sesuatunya terselesaikan melalui upaya-upaya orang lain, ini memerlukan MSDM yang efektif. Para individu yang berurusan dengan masalah-masalah sumber daya manusia menghadapi sejumlah besar tantangan, mulai dari tenaga kerja yang berubah secara terus-menerus hingga peraturan-peraturan pemerintah yang selalu ada, revolusi teknologi dan lain-lain (Mondy, 2008).

Organisasi terdiri dari berbagai unsur sumber daya yang harus dikelola dan dimanfaatkan dengan baik demi tercapainya tujuan organisasi. Diantara unsur-unsur organisasi yang terdiri dari bahan-bahan, peralatan/mesin, metode kerja dan pembiayaan, **sumber daya manusia** merupakan unsur yang paling penting dinamis dan kompleks karena pengelolaan organisasi pada dasarnya merupakan pengelolaan manusia dengan perbedaan sifat-sifat individual yang dimilikinya.

Penerapan prinsip-prinsip MSDM/HRM dalam **sektor publik** menggantikan model tradisional administrasi kepegawaian. HRM di sektor publik telah diperkenalkan ketika sektor ini mengalami pergeseran dari budaya **'terikat aturan'** menjadi budaya **'berbasis kinerja'** (Shim 2001). Penerapan HRM paralel dengan program restrukturisasi manajerial, dan reformasi sektor publik yang luas. Tujuan manajerial dari efisiensi yang lebih besar dikemukakan untuk dicapai melalui praktik sumber daya manusia yang efektif, yang ditawarkan dengan mengadopsi prinsip-prinsip HRM.

Penerapan HRM untuk organisasi sektor publik, kemudian, jelas ditetapkan. Organisasi sektor publik perlu merekrut, mengembangkan dan melatih karyawan, dan membangun sistem pembayaran, menetapkan kondisi kerja dan mengembangkan serangkaian kebijakan ketenagakerjaan yang koheren. Namun, partikularitas sektor publik dengan fokus pada hasil kepentingan publik dari pada kepentingan pribadi dapat menambahkan lapisan kompleksitas yang tidak mudah cocok dengan HRM sebagai mitra strategis dalam mencapai daya saing organisasi dan hasil bisnis.

Dalam pengaturan ini, sistem ketenagakerjaan sangat terpusat dan dijalankan oleh lembaga pusat yang kuat yang bertanggung jawab atas semua keputusan rekrutmen, pengaturan jumlah pendirian dan perumusan aturan untuk pekerjaan, pelatihan dan pengembangan karir (Alford 1993). Pekerjaan di sektor publik didasarkan pada gagasan tentang 'layanan karir' dari keamanan kepemilikan dan pekerjaan seumur hidup dan dijebak melalui operasi pasar tenaga kerja internal (Gardner dan Palmer, 1997). Karyawan direkrut ke layanan publik di jajaran departemen yang lebih rendah dan promosi ke posisi tingkat yang lebih tinggi dibatasi untuk pelamar sektor publik internal, kecuali posisi itu sangat khusus.

Sektor publik memiliki remunerasi dan kondisi layanan luas, sehingga variasi atas dasar kinerja tidak diperbolehkan; pembayaran didasarkan pada pekerjaan atau posisi. Posisi kerja yang sempit, tugas spesifik berbasis dan sangat rutin, dan administrasi dikembangkan sesuai dengan praktik kerja Tayloristik memisahkan unsur-unsur penyusun kerja untuk mencapai skala ekonomi. Senioritas yang ketat atau lamanya layanan adalah dasar untuk promosi.

HRM sektor publik telah dicirikan oleh penciptaan struktur dan proses yang lebih fleksibel, penghilangan lembaga yang sangat terpusat dan konsistensi aturan layanan yang luas dan tanggung jawab yang lebih besar yang diberikan kepada manajer lini dan supervisor dalam pengelolaan karyawan melalui struktur manajemen yang lentur dan program dari desentralisasi dan devolusi (Gardner 1993; Gardner dan Palmer 1997; Shim 2001). Di tingkat pekerjaan, pekerjaan yang lebih luas dan multi-keterampilan diperkenalkan. Ada juga konsentrasi yang lebih besar pada ukuran kinerja dan *output.*

Model-model baru HRM di sektor publik memperkenalkan gagasan sumber daya manusia yang memiliki kapasitas untuk mencapai hasil kinerja sejalan dengan arah strategis organisasi sektor publik (Gardner dan Palmer 1997). Dengan orientasi ini, ada penekanan pada pengamanan dan mempertahankan staf yang dapat mencapai hasil yang diinginkan dan bersama dengan fokus ini, pembongkaran pasar tenaga kerja internal dan sedikit atau tidak ada komitmen untuk menjaga keamanan pekerjaan. Sistem sumber daya manusia bergantung pada manajemen kinerja untuk fleksibilitas dan produktivitas tenaga kerja. Namun sistem yang baru, telah dikritik karena erosi yang dihasilkan dari kondisi kerja dan peluang untuk pengembangan karir. Pengurangan dan pengontrakan skala besar juga dapat berkontribusi pada kualitas layanan yang lebih buruk (Black dan Upchurch, 1999).

Juga jelas bahwa reformasi telah mendorong perubahan dalam cara sektor publik berinteraksi dan membentuk hubungan dengan organisasi eksternal. Kontrak dan tender kompetitif telah melahirkan model-model baru penyampaian layanan berbasis pasar (Klijn 2002). Dengan demikian, perubahan sifat pemberian layanan pemerintah telah mengubah sifat hubungan antara sektor publik dan sektor lain, khususnya sektor masyarakat. Persaingan yang lebih besar antara organisasi penyampaian layanan dan pengontrakan telah menekan organisasi sektor publik untuk menanggapi jenis layanan yang lebih luas dalam kondisi tender yang kompetitif atau melalui pengaturan kontrak yang secara lebih spesifik menjelaskan cara sumber daya manusia dikerahkan untuk memberikan layanan. Ini berarti harapan yang lebih besar dari pihak badan-badan pendanaan pemerintah dalam kaitannya dengan organisasi masyarakat untuk memastikan yang lebih baik organisasi struktural dan sumber daya manusia yang lebih terampil untuk memberikan layanan (Brown dan Ryan, 2003).

Dimensi yang berubah dari pekerjaan sektor publik menunjukkan bahwa HRM memiliki dampak besar pada operasi sektor publik. Kontribusi manajemen sumber daya manusia untuk memahami elemen-elemen penyusun sektor publik 'baru' adalah signifikan. Manajemen Publik Baru memiliki tempat di tengah panggung dalam hal mempengaruhi agenda untuk perubahan. Jalur karir yang berubah-ubah, direstrukturisasi, penghapusan senioritas sebagai dasar untuk promosi, penekanan yang lebih besar pada pertimbangan keadilan dan penghapusan kategori

pekerjaan yang kaku telah menjadi beberapa manfaat dari pergeseran dari administrasi kepegawaian ke HRM di sektor publik (Brown, 1997).

Muncul keprihatinan baru dalam kaitannya dengan arah dan pendekatan baru untuk HRM di pusat sektor publik pada efek organisasi dari tingkat teknologi yang terus meningkat, perubahan dalam pola populasi yang mempengaruhi pasar tenaga kerja dan tuntutan baru pada kepemimpinan manajemen. Area kekhawatiran dan tantangan yang muncul untuk HRM di sektor publik adalah kemajuan yang dimungkinkan oleh teknologi informasi yang sangat canggih termasuk sistem informasi sumber daya manusia, pentingnya memahami implikasi dari tren demografi seperti populasi yang menua, kebutuhan untuk perhatian tambahan untuk kepemimpinan dan pengembangan kepemimpinan dan penekanan yang lebih besar pada kemampuan tenaga kerja dan sistem manajemen pengetahuan (Shim, 2001).

B. Sumber Daya Manusia Berkualitas

Sektor publik mengembangkan pendekatan khusus untuk HRM dari waktu ke waktu dan menampilkan banyak inovasi yang memberikan hak yang signifikan kepada karyawan. Sektor publik telah dianggap sebagai 'pemberi kerja model' dan kondisi layanan telah berada di garis depan reformasi dan inovasi ketenagakerjaan. Gagasan pengusaha model merangkum prinsip-prinsip praktik terbaik dan diperagakan untuk memberikan contoh bagi sektor swasta dalam hal perlakuan yang adil terhadap karyawan dan menyediakan kondisi layanan yang baik termasuk tingkat keamanan kerja yang tinggi, hak cuti yang superior, dan gaji pensiun (Black and Upchurch, 1999).

Dalam model tradisional sektor publik, kebijakan ketenagakerjaan birokrasi cocok pengoperasian praktek Weberian dan prinsip-prinsip tindakan rasional aturan-diatur. Sistem administratif menjadi sasaran birokratisasi prosedur untuk memastikan bahwa keputusan dan tindakan konsisten, diformalkan dan secara sistematis ditujukan pada kegiatan melalui penerapan aturan dan proses yang telah didefinisikan sebelumnya. Aspek-aspek birokrasi rasional-hukum yang mencerminkan kepedulian terhadap karyawan dan administrasi mereka termasuk spesialisasi melalui tanggung jawab fungsional, yang diformalkan aturan untuk mencegah pemecatan sewenang-wenang, ketergantungan pada posisi organisasi

untuk menganugerahkan otoritas, seleksi oleh prestasi dan, umumnya, layanan karir (Schroeder, 1992).

Wasistiono (2003) mengemukakan bahwa seiring dengan kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, ketergantungan organisasi kepada unsur manusia bukannya menjadi semakin bertambah sedikit, melainkan sebaliknya bertambah besar. Hanya saja, terjadi perubahan terhadap kualitas manusia yang dibutuhkan. Semula yang dibutuhkan adalah orang yang kuat sehingga dapat bekerja keras berdasarkan kekuatan ototnya (***musclepower***). Sekarang yang dibutuhkan adalah orang yang bekerja cerdas berdasarkan otaknya (***brainpower***). Stewart (1997) mengatakan bahwa modal intelektual merupakan kekayaan baru organisas. Modal intelektual adalah materi intelektual – pengetahuan, informasi, hak pemilihan intelektual, pengalaman yang dapat digunakan untuk menciptakan kekayaan. Dengan demikian modal intelektual adalah sebagai berikut :

1. Pengetahuan
2. Informasi
3. Hak pemilikan intelektual
4. Pengalaman

Kemudian Sullivan dalam Wasistiono (2003) selanjutnya mengemukakan bahwa cukup sulit untuk mendefinisikan secara tepat tentang apa yang dimaksud dengan modal intelektual tersebut. Namun setidak-tidaknya dapat diinventarisasi sepuluh elemen yang membentuk modal intelektual, yaitu:

1. Modal manusiawi (*human capital*)
2. Modal pelanggan (*customer capital*)
3. Kekayaan intelektual (*intellectual property*)
4. Modal struktural (*structural capital*)
5. Teknologi informasi (*information technology*)
6. Pengetahuan yang telah terkodifikasi (*cofied knowledge*)
7. Inovasi (*innovation*)
8. Pengetahuan yang tidak terungkap (*tacid knowledge*)
9. Kekayaan intelektual (*intellectual assets*)
10. Riset dan pengembangan (*research and development*)

C. Perencanaan Sumber Daya Manusia

Perencanaan Sumber Daya Manusia (*human resource planning*/ HRP) adalah proses sistematis untuk mencocokkan pasokan karyawan internal dan eksternal dengan lowongan-lowongan pekerjaan yang diperkirakan muncul dalam organisasi sepanjang periode waktu tertentu. Keputusan-keputusan penyediaan karyawan (*staffing*) yang efektif dimulai dengan perencanaan sumber daya manusia. Perencanaan sumber daya manusia memiliki **dua komponen**, yaitu: **tuntutan** dan **ketersediaan**. Peramalan kebutuhan (*requirement forecast*) melibatkan penentuan jumlah, keterampilan, dan lokasi karyawan yang akan dibutuhkan organisasi di masa mendatang dalam rangka mencapai tujuan-tujuannya (Mondy, 2008).

Selanjutnya dikemukakan bahwa, karena kondisi-kondisi dalam lingkungan eksternal dan internal dapat berubah-ubah dengan cepat, maka proses perencanaan sumber daya manusia harus **berkelanjutan**. Kondisi-kondisi yang berubah dapat mempengaruhi organisasi secara keseluruhan, dan dengan demikian dibutuhkan pula modifikasi peramalan yang ekstensif. Secara umum, perencanaan memungkinkan para pejabat berwewenang untuk mengantisipasi dan bersiap-siap menghadapi kondisi-kondisi yang berubah, dan perencanaan SDM secara khusus memungkinkan fleksibilitas dalam bidang manajemen sumber daya manusia.

D. Pola Rekruitmen Pegawai

Menurut Siagian (2002) kualitas sumber daya manusia yang terdapat dalam suatu organisasi tergantung pada kualitas tenaga atau karyawan yang direkrut untuk bekerja dalam suatu organisasi. Hal ini sesuai dengan definisi mencari dan menarik pelamar yang memenuhi berbagai persyaratan untuk bekerja bagi organisasi. Biasanya ada **empat hal** yang mendapat perhatian dalam proses rekrutmen yaitu:

1. Proses rekrutmen
2. Pembatasan dan tantangan yang dihadapi oleh para pencari tenaga kerja atau karyawan
3. Saluran rekrutmen
4. Penelitian surat-surat lamaran

Proses rekrutmen sepintas kilas:

a. Titik tolak kegiatan rekrutmen adalah rencana ketenagakerjaan yang telah disusun atau ditetapkan sebelumnya, berdasarkan kebutuhan para pelamar. Hal ini berarti memperhitungkan kebutuhan spesifik dari semua komponen organisasi disamping menjamin bahwa dalam rencana tidak terdapat elemen yang sifatnya diskriminatif.
b. Langkah kedua dalam proses rekrutmen ialah identifikasi berbagai lowongan tersebut
c. Identifikasi berbagai lowongan itu dikaitkan dengan informasi yang dimiliki sebagai hasil kegiatan analisis pekerjaan yang dilakukan oleh para tenaga spesialis dalam hal rekrutmen, dan disampaikan kepada para manajer lini untuk dikomentari.
d. Menetapkan berbagai persyaratan pekerjaan yang harus dipenuhi oleh para pencari pekerjaan atau pelamar.
e. Menetapkan metode rekrutmen apa yang akan digunakan. Untuk itu para pencari tenaga kerja yang disebut 'reqruiter' perlu memahami metode apa yang paling efisien dan efektif agar biaya rekrutmen dapat ditekan.
f. Kesemuanya bermuara pada tersedianya sejumlah pelamar yang dianggap memenuhi persyaratan, tidak hanya dalam arti jumlah, akan tetapi yang lebih penting lagi, juga secara kualitatif.

Menurut Sarundajang (2011) untuk membentuk aparatur pemerintah daerah yang benar-benar mampu mengemban misi dengan baik serta mampu survive dalam tantangan global, diperlukan standar persyaratan yang lebih tinggi dan prosedur eksaminasi yang lebih ketat dalam proses penjaringan calon-calon pegawai negeri yang akan direkrut. Sistem rekruitmen harus diikuti dengan penetapan ukuran baku yang dapat menjadi acuan objektif untuk promosi karir. Dalam hal ini penghargaan kepada prestasi, kejujuran, kerja keras, dan kedisiplinan seyoyanya dijadikan jaminan bagi promosi karir. Karenanya, sudah saatnya untuk diterapkan sistem merit dalam pemerintah daerah, akan mendorong lahirnya suasana kompetitif yang sehat di lingkungan kerja.

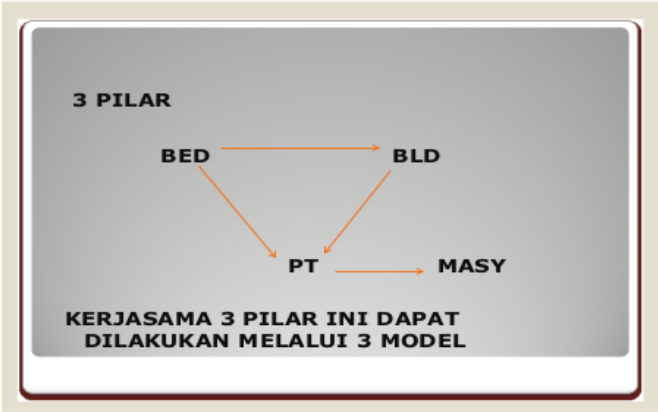
Dikemukakan selanjutnya, beberapa segi dari keberadaan pegawai negeri sipil yang perlu dibenahi adalah: pola rekruitmen, pemahaman atas komitmen profesional, promosional, promosi karir, kesejahteraan,

dan etika birokrasi. Rekruitmen pegawai negeri yang berlaku hingga saat ini belum sepenuhnya menjamin terjaringnya calon-calon terbaik. Gejala nepotisme dan penggunaan uang pelicin merupakan faktor penghambat yang utama. Untuk itu diperlukan suatu standar persyaratan yang lebih tinggi dan prosedur eksaminasi yang lebih ketat dalam proses penjaringan calon-calon pegawai negeri.

E. Pembangunan SDM Berkualitas di Daerah

Wasistiono (2003) mengemukakan bahwa dalam menjalankan otonomi yang luas, nyata dan bertanggungjawab, daerah mengalami kendala keterbatasan sumber daya manusia yang berkualitas. Ada tiga pilar utama yang diharapkan dapat menjadi motor penggerak Pembangunan SDM daerah yang berkualitas melalui pembentukan organisasi pembelajaran, yaitu:

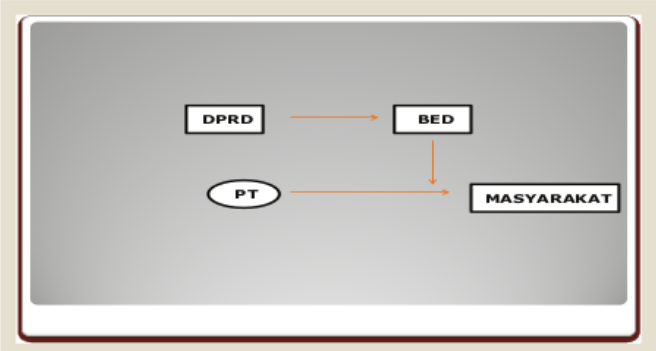
1. Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah (BED), yang berfungsi membuat rencana dan menjalankan aktivitas pemerintahan sehari-hari.
2. DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah (BLD), yang berfungsi membuat kebijakan daerah;
3. Perguruan tinggi (PT) di daerah, yang berfungsi sebagai "pusat keunggulan" (*center of exelence*) dan sekaligus dapur pemikir (*think tank*).



Gambar 6.1.
Tiga Pilar

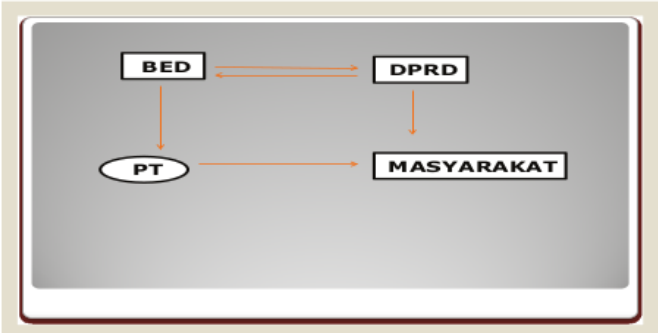
Kerjasama yang harmonis di antara ketiga pilar di atas dapat dilakukan melalui **tiga model**, yaitu:

1. **Keputusan politik dimulai oleh DPRD (BLD)** tentang pentingnya pemberian prioritas pengembangan SDM daerah yang berkualitas. Keputusan politik tersebut kemudian diterjemahkan oleh Badan Eksekutif Daerah dalam bahasa perencanaan dan bahasa pembiayaan. Perencanaan yang telah dihasilkan oleh Badan Eksekutif Daerah **(BED)** dan disetujui oleh DPRD, kemudian dilaksanakan oleh perguruan tinggi **(PT)** yang ada di daerah (apabila sudah mampu), atau bekerja sama dengan perguruan tinggi dari daerah atau negara lain **(gambar 6.2).**



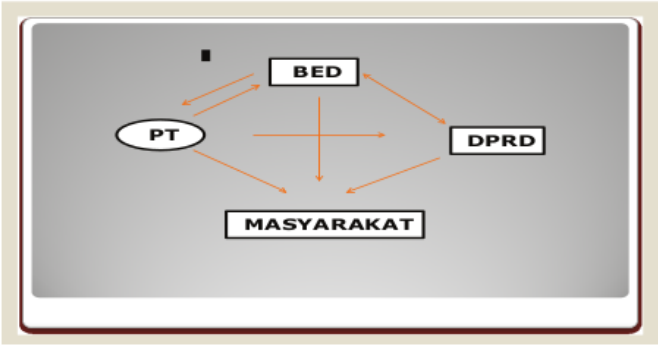
Gambar 6.2
Model 1

2. **Inisiatif pengembangan SDM berkualitas datang dari Badan Eksekutif Daerah (BED)**, kemudian dibicarakan dengan DPRD untu dijadikan kebijakan daerah. Kebijakan tersebut kemudian diterjemahkan menjadi bahasa perencanaan dan bahasa anggaran. Selanjutnya kegiatan operasionalnya dilakukan oleh perguruan tinggi setempat atau bekerja sama dengan pihak ketiga **(gambar 6.3).**



Gambar 6.3
Model II

3. **Inisiatif pertama datang dari perguruan tinggi (PT)** yang ada di daerah, kemudian rencananya disampaikan kepada BED dan DPRD. BED dan DPRD kemudian mengadakan pembahasan, dan apabila disetujui sebagai kebijakan daerah, maka usulan tersebut ditindaklanjuti oleh BED menjadi rencana pemerintah daerah yang akan dilaksanakan oleh perguruan tinggi bersangkutan dan atau bekerja sama dengan pihak ketiga (gambar 6.4).



Gambar 6.4
Model III

Strategi pengembangan SDM yang berkualitas harus sejalan dengan visi dan misi daerah otonom masing-masing. Setiap daerah akan membutuhkan kualitas SDM yang beraneka ragam sesuai dengan potensi sumber daya alamnya. Melalui pengembangan SDM, potensi sumber daya alam dapat diubah menjadi sumber daya buatan maupun produk yang berkualitas dan berdaya saing.

F. Aparatur Pemerintahan Daerah

Mengkaji aspek kualitas aparat pemerintah daerah dalam memainkan peranannya mengurus rumah tangga daerah, didapati berbagai permasalahan yang menyangkut keterbatasan dan kelemahan, yang berakibat tidak optimalnya upaya akselerasi pembangunan di daerah. Masalah-masalah tersebut meliputi, sering terjadinya tumpang tinduh (*overlapping*), yang mengakibatkan ketidakefisienan dalam pelaksanaan tugas, pemborosan waktu dan dana. Dari segi visi dan misi, kemampuan aparat pemerintah daerah cebnderung masih kurang dan terkesan represif (Sarundajang, 2011).

Dalam hal rekruitmen pegawai ke dalam jabatan tertentu, ternyata belum selektif dan sistematis sehingga tenaga-tenaga profesional dan berbakat sangat kurang di temui di kabupaten /kota. Sedangkan tenaga-tenaga yang sudah cukup dan berpengalaman, akhirnya ditarik atau terangkat ke daerah provinsi mengejar jabatan yang bereselon tinggi. Kondisi ini menyebabkan kurangnya aparat yang berkualitas di kabupaten/kota, sekaligus mengakibatkan kurang mantapnya kinerja personel di kabupaten/kota, karena tingkat penguasaan keterampilan dan pengetahuan di bidang pekerjaannya umumnya rendah. Apalagi jika dihubungkan dengan ***job description*** yang memerlukan spesialisasi ketajaman intelektualitas dalam mengatasi hambatan serta memperlancar tugas yang dilaksanakan, akan semakin nyata bahwa banyak pemerintah daerah kabupaten/kota yang dipandang tidak layak menerima berbagai urusan dari pemerintah tingkat atasnya.

Selanjutnya dikemukakan Sarundajang, masih lemahnya sistem pengembangan staf mengakibatkan kinerja staf semakin tidak memadai, sehingga kemampuan aparatur pemerintah daerah lemah dalam menyelesaikan tugas dan kegiatan-kegiatannya. Pemberian kompensasi yang belum memenuhi kebutuhan pegawai berakibat rendahnya motivasi kerja dan ini merembet kepada pencapaian dan pelaksanaan tujuan. Selanjutnya, banyak pegawai yang meluangkan waktunya untuk mencari tambahan penghasilan di luar dinas, karena merasa imbalan atau gaji yang diterima selama ini sangat tidak mencukupi untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari. Hal ini, secara langsung berdampak pada kurang maksimalnya pencapaian target kerja dalam unit kerja pemerintah daerah, karena jeleknya kinerja pegawai.

Menghadapi perubahan-perubahan yang begitu cepat, maka aparatur pemerintah daerah harus profesional baik dari segi teknis, administratif maupun manajerial. Beberapa keterampilan yang harus dimiliki oleh aparatur pemda pada era globalisasi ini adalah : keterampilan mengidentifikasi masalah, keterampilan memecahkan masalah, keterampilan sebagai perantara strategis (***strategic Broker skills***).

G. Eksistensi SDM Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah

Pelaksanaan pemerintahan daerah di masa orde baru, banyak masalah yang terjadi yang disebabkan penafsiran yang keliru terhadap Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah (UU Nomor 5 Tahun 1974). Hal ini tidak dapat dihindarkan karena kepentingan elit politik dan juga paradigma politk yang berkembang saat itu, yang menempatkan penguasa dengan *power* yang kuat dan memiliki kepentingan tertentu sehingga terjadinya deviasi tafsiran atas undang-undang pemerintahan daerah yang berlaku, meskipun sebenarnya substansi undang-undang itu cukup baik kalau tidak disebut terlalu buruk (Kaloh, 2007).

Lebih lanjut dikemukakan oleh Kaloh, jika kita mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah pra reformasi, terdapat beberapa hal yang berpengaruh terhadap rendahnya kualitas pegawai negeri (birokrasi), karena proses tersebut telah berlangsung cukup lama dan memberntuk pola yang implikasinya masih tercermin sampai saat ini, yaitu:

1. Ketentuan monoloyalitas pegawai negeri sipil/ASN, berdampak pada keterlibatan politik yang luas dan sistematis. Di mana jiwa, semangat, dan ketentuan tentang monoloyalitas telah tertanam di dalam diri setiap pegawai negeri sipil, sehingga dalam konteks pusat dan daerah, birokrat merupakan manifestasi kekuatan politik nasional penguasa, atau merupakan kekuatan subordinasi elit kekuasaan secara vertikal. Implikasi lain, adalah korelasi yang kuat antara birokrasi, militer, dan Golkar yang mengakibatkan warna birokratik-militeristis melekat baik pada birokrat maupun terhadap Golkar (melalui KORPRI).
2. Aspek manajemen sumber daya manusia, tampaknya perlu dibenahi, yang meliputi rekruitmen, pemahaman atas komitmen profesional, promosi karier, kesejahteraan, dan etika birokrasi. rekrutmen yang ada belum sepenuhnya menjaring terjaringnya

calon-calon terbaik, tingkat nepotisme merupakan salah satu penghambat serta kurangnya merit sistem menyebabkan kualitas pegawai negeri yang diterima sangat rendah.

3. Begitu juga dengan pengelolaan manajemen sumber daya manusia pra-pelaksanaan tugas, lebih ditekankan pada muatan politis dari pada pengetahuan administratif dan kepamongprajaan. Menyangkut karier dalam birokrasi kurang objektif karena ukuran yang dipakai bukan ukuran profesionalisme, melainkan subjektivitas menyangkut ukuran suka tidak suka, tidak berdasarkan pada prestasi, kejujuran, kerja keras, dan kedisiplinan.
4. Di samping itu rendahnya kesejahteraan pegawai negeri juga berpengaruh terhadap perilaku dan kualitas pelayanan yang mereka tampilkan sehari-hari. Hal ini berakibat pada pegawai negeri yang berkualitas rendah dan tidak memiliki komitmen profesional. Implikasinya terhadap pelayanan publik, di mana masyarakat menjadi substansi *subordinatif* tidak *equality* atau bahkan sebagai objek untuk diemong, melainkan bagian dari ruang wilayah kekuasaan dan pengesplotasian, bahwa para aparatur cenderung diposisikan sebagai pihak yang justru harus **"dilayani"**. Secara kultural, hal ini berkenan dengan sulitnya melakukan pergeseran posisi birokrasi dan patron masyarakat menjadi pelayan yang sederajat dengan masyarakat. Dengan kata lain, jika yang tercipta adalah kehadiran birokrat yang melayani masyarakat secara tulus, maka akan muncul suasana kerja keras, disiplin, dan kompetitif.
5. Analisis dalam posisi jabatan birokrasi tidak didasarkan kepada suatu pedoman pola karier yang objektif dan jelas. Penetapan eselon pada jabatan-jabatan struktural birokrasi pemerintahan terbatas kepada perumusan syarat-syarat kepangkatan minimal dan maksimal. Issu di kalangan pegawai jika mereka dihadapkan pada kasus-kasus promosi jabatan yang dipandang **abnormal**, seperti dari segi kepangkatan yang bersangkutan "**melangkahi**" senior, atau figur yang dipromosikan dipandang tidak mempunyai keistimewaan dalam kemampuan kerja dibandingkan dengan rekan kerja lainnya. Biasanya hal ini disebabkan adanya nepotisme. Keadaan ini tidak jarang mengakibatkan gagalnya pengidentifikasian tenaga yang produktif. Selain mutasi yang

dikaitkan dengan promosi eselon alias mutasi yang bersifat vertikal. Dengan kata lain, struktur birokrasi yang berlaku masih dihadapkan **subjektivitas** berupa belum adanya pengembangan yang maksimal dalam mengejar produktivitas tinggi.

6. Sementara itu, fenomena kuatnya interaksi antara pejabat dan jabatan yang diembannya telah menimbulkan kecenderungan seorang pejabat memprivatisasi jabatannya, terutama tampak dalam jabatan politis. Dalam aspek pelayanan masyarakat sehari-hari terkesan bahwa hampir setiap warga masyarakat yang datang berurusan dengan birokrasi adalah bertemunya mereka dengan **pegawai berseragam** yang kurang ramah, kurang informatif, lambat dalam memberikan pelayanan, mata duitan, sombong, dan kurang profesional.

Menurut Kaloh dengan memperhatikan kondisi birokrasi kita sejak awal reformasi sampai saat ini, kiranya kita bisa sepakat bahwa salah satu persoalan dan menjadi pergumulan penting adalah mengenai kualitas pelayanan yang diberikan birokrasi kepada publik, masih pada tingkat yang **"mengecewakan"** (untuk tidak mengatakan tidak baik atau tidak berkualitas). Karena itu, sangatlah beralsan apabila ditengah masyarakat berkembang stigme **"jelek"** tentang birokrasi, berkaitan dengan pelayanan yang diberikan karena masih jauh dari harapan masyarakat. Untuk itulah diperlukan adanya **reformasi birokrasi** sebagai upaya meningkatkan kualitas layanan birokrasi kepada publik.

Mengapa birokrasi perlu direformasi? Kita semua sepakat karena masih terdapat sejumlah problem yang telah menjadi lingkaran setan dalm tubuh birokrasi itu sendiri. Dari perspektif pelayanan publik, bukan rahasia lagi, bahwa pelayanan birokrasi pemerintahan saat ini tidak sepi dari berbagai sorotan dan kritikan. Jujur kita akui, bahwa sisi buruk birokrasi masih lebih banyak disorot, dari pada sisi baiknya. Birokrasi kita memang sangat rentan "terserang" oleh berbagai bakteri "perusak" (patologi), antara lain:

1. Kecenderungan inefisiensi
2. Penyalahgunaan wewenang
3. Korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN)
4. Komersialisasi jabatan
5. Perilaku *budget maximizer* (membesarkan anggaran)

6. Perilaku *rent-seeking* (cari untung)
7. Palayanan bertele-tele dan setengah hati
8. Kurang bertanggung jawab
9. Kinerja rendah
10. Tidak mampu beradaptasi dan kehilangan arah
11. Apolitik uang
12. Tujuan menghalalkan cara
13. Budaya potong kompas
14. Budaya "instan" (makan cepat saji)

Dengan adanya "bakteri" patologi tersebut dalam tubuh birokrasi , membuat citra birokrasi di mata publik menjadi "jelek", sehingga masyarakat menjadi apatis ketika hendak berhubungan dan berurusan dengan birokrasi. Akhirnya dalam kondisi kepastian tersebut (agar urusan lancar), masyarakat kemudian mengikuti sistem"pasar gelap" yang diciptakan birokrasi. Inilah yang kemudian melestarikan perilaku (untuk tidak menyebut budaya) korupsi dalam masyarakat kita, dan menjadikan tujuan "mulia" birokrasi menjadi anomali dari arah sesungguhnya.

H. Peningkatan dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Aparatur

Pengembangan SDM menjadi kebutuhan dan langkah strategik bagi setiap pemerintahan daerah. Substansi penting pengembangan SDM dalam menghadapi otonomi daerah dan *good governance* adalah perubahan paradigma proyek ke paradigma *enterpreneur,* perilaku terkotak-kotak ke perilaku *teamwork*, kemampuan kepemimpinan yang demokratis dan dengan SDM yang mampu melayani konsumen (dan atau satisfaction), SDM yang memiliki *customer focus* dan sebagainya. Jika diyakini bahwa kualitas aparatur pemerintah masih lemah, maka tentu saja ada jalan untuk memperbaiki dan mengembangkannya. Dalam birokrasi, sumber daya manusia merupakan faktor yang sangat penting dalam menjalankan roda pemerintahan (Sedarmayanti, 2011).

Dikemukakan lebih lanjut bahwa, struktur organisasi birokrasi umumnya masih memiliki kelemahan dan harus direstrukturisasi. Berbagai kelemahan tersebut meliputi:

1. Sistem yang sering dianggap kaku
2. Tidak efisien

3. Kelebihan pegawai
4. Ekonomi biaya tinggi

Berbagai kelemahan tersebut akhirnya mengarah pada kualitas pelayanan aparatur pemerintah yang rendah. Bahkan terjadi patologi birokrasi di mana aparatur pemerintahan sering mengutamakan kepentingan sendiri, mempertahankan status quo dan resisten terhadap perubahann terpusat dan memiliki kewenangan yang besar, serta sering kali memanfaatkan kewenangan itu untuk kepentingan diri sendiri. Birokrasi haruslah direformasi supaya tanggap terhadap perubahan yang semakin laju berjalan, reformasi birokrasi yang bertujuan untuk kemandirian masyarakat dan kesejahteraan masyarakat haruslah *by design* atau ***planned change process***, dan memang sesuatu yang tidak bisa dihindari lagi, tetapi arah dan tujuan reformasi birokrasi itu sendiri harus jelas pula adanya. Dengan melalui perubahan yang terencana akan memungkinkan terjadinya proses perubahan yang kontinyu dengan agenda yang jelas dan nyata.

Warsito dalam Sedarmayanti (2011) mengatakan ada beberapa hal yang harus diperhatikan tentang nilai-nilai ideal birokrasi yang dicanangkan, agar mampu menjadi landasan yang kuat berlangsungnya perubahan dari waktu ke waktu, yaitu:

1. Perlu mengembalikan atau mengingatkan kembali akan misi dan tujuan birokrasi atau organisasi atau administrasi publik, supaya apa yang dilakukan oleh para birokrat atau aparat pemerintahan tepat sasaran
2. Untuk hal yang pertama tidak saja harus dilaksanakan secara konsekuen, tetapi juga dipikirkan segala sesuatu yang berhubungan dengan remunerasi (gaji), pengaturan remunerasi yang akan memberikan motivasi yang positif bagi kinerja aparatur pemerintahan.
3. Tuntutan birokrasi yang direform adalah birokrasi yang tidak terikat oleh kotrol, order, dan *prediction* tetapi lebih mengarah kepada birokrasi yang terfokus kepada *alignment cretivity* dan *empowerment*. Dan ini semua menghendaki adanya kebijakan yang berorientasi kepada *looses and tight principles* dimana *political commitmen* dipakai sebagai suatu arah atau pedoman, bukannya *political authority*.

4. Masyarakat Indonesia merupakan masyarakat majemuk atau pluralis yang masing-masing memiliki *value* dan tradisi sendiri-sendiri yang dapat membentuk budaya organisasi atau budaya birokrasinya. Untuk itu reformasi birokrasi hendaknya juga memperhatikan budaya atau keberadaan daerah-daerah yang ada di nusantara.
5. Birokrasi dan birokrat atau aparatur pemerintah harus sadar bahwa mereka merupakan *public* atau *civil servant* yang tugasnya adalah untuk melayani masyarakat. Maka reformasi birokrasi haruslah di dalam rangka membuat atau menciptakan organisasi atau birokrasi untuk melayani kepentingan masyarakat.

Salah satu program penyempurnaan yang terpenting adalah pembinaan dan pengembangan sumber daya manusia (PPSDM). Secara khusus, ada beberapa tindakan yang perlu dilakukan, adalah:

1. Merampingkan unit-unit lembaga pemerintah. Kebijakan *zero growth* di satu pihak, jumlah penduduk terus meningkat di pihak lain, maka tuntutan akan pelayanan umum semakin bertambah. Untuk itu perlu diusahakan penggunaan pegawai secara efisien dengan meningkatkan profesionalisme, serta menyerahkan sebagian pekerjaan atau tugas pemerintahan kepada sektor swasta, melalui berbagai hubungan kontrak. Di sisi lain perlu dilakukan **miskin struktur kaya fungsi**.
2. Mempercepat upaya terlaksananya pemerintah daerah yang berat ke bawah. Semakin besarnya jumlah penduduk yang tinggal di daerah perkotaan disertai semakin dinamisnya masyarakat membawa dampak semakin beragamnya tuntutan pelayanan pemerintah yang cepat dan tepat sesuai dengan kebutuhan masyarakat.
3. Mengusahakan agar organisasi pemerintahan dapat menjadi lebih luwes agar dapat dengan mudah menyesuaikan diri dengan perkembangan keadaan dan kebutuhan masyarakat.
4. Mengusahakan agar aparatur pemerintah semakin terbuka dalam hubungannya dengan rakyat yang dilayani. Aparatur pemerintah harus memandang diri sebagai abdi masyarakat yang siap melayani, bukan sebagai penguasa Sedarmayanti, 2012).

I. SISTEM PEMBANGUNAN MANUSIA (*People Development System*)

Ewanowich (2004) mengatakan, bahwa dewasa ini manajemen sumber daya manusia membutuhkan peran-peran yang kompleks terhadap keuntungan peran yang baru dan lebih jauh menjangkau, perangkulan visi, budaya, cap (*brand/ merk*), manajemen human kapital, intelenjensia bisnis, keputusan- keputusan dan transformasi bisnis, dan pekerja-pekerja yang bekerja dengan sendirinya /kemandirian (*autonomous*). O'hEocha di dalam hal ini menegaskan, bahwa sebagaimana organisasi yang benar-benar lain, maka pekerjaan di dalam peningkatan mutu adalah sebaiknya di mulai dengan hal- hal yang memerlukan keterlibatan penuh organisasi. Ini dikarenakan sasarannya hanya dapat dicapai jika para pekerja sesuai dan sejalan dengan panduan filosofi baru (yaitu berdasarkan landasan disiplin, standarisasi, dan 'kebersihan' untuk mencapai standar mutu yang tinggi, serta berasal dari lingkungan kerja yang terorganisasikan dengan rapi). Sehingga dengan demikian, maka faktor-faktor yang diperlukan terhadap hasil dari pengukuran adalah sebagai berikut:

1. Keterlibatan penuh dan perubahan perilaku para pekerja. Liker (2004) mengatakan, bahwa peranan penting tersebut perlu dilakukan melalui keterbukaan, komunikasi yang jujur, dan pendelegasian dari pihak yang berwenang (otorisasi).
2. Peningkatan kemampuan pemecahan masalah di antara para pekerja di semua tingkatan, komitmen penuh dari para pekerja yang di mulai dari pihak atasan hingga bawahan, dan perilaku lean di antara para pekerja untuk menjadi agen perubahan.
3. Strategi bagaimana *human kapital* dari organisasi dipandang sebagai penempatan (*staffing*) sebagaimana terhadap perencanaan bisnis.
4. Konfigurasi-konfigurasi sumber daya manusia yang dipergunakan dalam organisasi. Di sini, kelompok- kelompok individu perlu dibedakan berdasarkan kelompok-kelompok berkemahiran yang tergantung pada bentuk alamiah dari kontribusi mereka, serta kontribusi nilai dan strategi penempatannya yang dibagi- bagi dari kombinasi human kapital di antara perbedaan-perbedaan tersebut.

5. Bentuk-bentuk dan hubungan ketenagakerjaan terhadap para pekerja yang berbeda-beda. Menurut Kang *et. al*, (2003), ini karena derajat dari kapital manusia secara strategis adalah bernilai dan unik, semenjak para pekerja tidak semuanya berkontribusi dengan cara sama berdasarkan human kapital.
6. Konsep dan perspektif human kapital yang berkenaan terhadap sistem dan organisasi. Rastogi (2000) mengatakan, bahwa apa yang diperlukan untuk pencapaian sasaran organisasi adalah seharusnya difokuskan pada konteks lingkungan organisasi dan logika kepuasan konsumen yang berdasarkan pengetahuan dan pembelajaran, kreatifitas dan inovasi, kompetensi, dan kemampuan.
7. Bagaimana penanggulangan terhadap tantangan-tantangan (melalui pengelolaan orang dan kesukaran-kesukaran yang ada) untuk mendapatkan eksekusi yang efektif dan produktif. Howatt (2004), berpendapat, bahwa tanpa memahami dan mempergunakan ilmu pengetahuan tentang *human capital*, sebuah organisasi atau agensi tidak dapat benar- benar memahami bagaimana sebuah faktor individu bekerja atau tidak di dalam suatu organisasi.
8. Maksimalisasi pelayanan dan minimalisasi penggunaan biaya. Oleh karenanya, maka perlu dibuat sistem birokrasi yang berorientasi kepada pengguna (*customer-orientation*) atau sistem manajemen yang dapat memaksimalkan pekerjaan dan tugas pekerja-pekerja agar menghasilkan output yang lebih cepat dan efektif. Di mana dengan sistem manajemen tersebut, dapat menghindarkan pekerjaan berganda (*redudant*) dan tidak memberikan nilai lebih atau nilai tambah bagi pengguna.

J. REFORMASI BIROKRASI

Berkenaan dengan orientasi baru birokrasi yang lebih melihat ke pasar, kelak diharapkan keputusan didasarkan pada analisis logis dan melihat secara jeli implikasi dari kebijakan *pro-pasar* untuk legitimasi birokrasi publik, moralitas, dan motivasi pegawai negeri, serta mempertimbangkan manfaat dan kerugiannya bagi penduduk. Untuk itu, pembuat kebijakan perlu mempertimbangkan perbedaan mendasar antara sektor publik dan sektor swasta dalam hal tujuan, struktur,

norma-norma, meneliti secara kritis pelaksanaan ekonomi, sosial, dan keuntungan serta kerugian administrasi dalam transisi birokrasi, mengidentifikasi siapa saja yang diuntungkan dan siapa yang tidak diuntungkan dari perubahan birokrasi.

Pola birokrasi yang cenderung sentralistik, dan kurang peka terhadap perkembangan ekonomi, sosial dan politik masyarakat harus ditinggalkan, dan diarahkan seiring dengan tuntutan masyarakat. Harus diciptakan birokrasi yang terbuka, profesional dan akuntabel, serta dapat memicu pemberdayaan masyarakat, dan mengutamakan pelayanan kepada masyarakat tanpa diskriminasi. Birokrasi demikian dapat terwujud apabila terbentuk suatu sistem di mana terjadi mekanisme birokrasi yang efisien dan efektif dengan menjaga sinergi yang konstruktif di antara pemerintah, sektor swasta dan masyarakat (Muskamal, 2014).

Selanjutnya dikemukakan bahwa dengan makin besarnya peran yang dijalankan oleh masyarakat, maka seharusnya peran birokrasi lebih cenderung sebagai agen pembaharuan, pelayanan dan pemberdayaan masyarakat. Oleh karena itu, fungsi pengaturan dan pengendalian yang dilakukan oleh Negara adalah perumusan dan pelaksanaan kebijaksanaan yang berfungsi sebagai motivator dan fasilitator guna tercapainya swakarsa dan swadaya masyarakat termasuk dunia usaha. Peran lain yang seharusnya dijalankan oleh birokrasi adalah sebagai *consensus building*, yaitu membangun pemufakatan antara negara, sektor swasta dan masyarakat.

Peran ini harus dijalankan oleh birokrasi mengingat fungsinya sebagai agen pembaharuan dan fasilitator. Sebagai agen perubahan, birokrasi harus mengambil inisiatif dan memelopori suatu kebijakan atau tindakan. Sedangkan sebagai fasilitator, birokrasi harus dapat memfasilitasi kepentingan-kepentingan yang muncul dari masyarakat, sektor swasta maupun kepentingan negara. Selain itu, pemisahan peran yang melekat pada aparatur pemerintah menjadi suatu keharusan. Aparatur pemerintah adalah pelayan publik yang harus melayani masyarakat apapun latar belakangnya. Perbedaan ideologi maupun pilihan politik tidak boleh menghalangi birokrasi dalam mengemban perannya sebagai pelayan masyarakat. Dalam rangka optimalisasi peran birokrasi tersebut, maka kebijaksanaan debirokratisasi, deregulasi, dan desentralisasi perlu dilanjutkan dan dikawal pelaksanaannya,

serta peningkatan pelayanan kepada masyarakat harus terus menerus ditingkatkan dan diusahakan.

Oleh karenanya, menurut Muskamal, reformasi birokrasi menjadi suatu keharusan, mengingat implikasinya yang begitu luas bagi masyarakat dan negara. Perlu usaha-usaha serius agar pembaharuan birokrasi menjadi lancar dan berkelanjutan.

Reformasi birokrasi merupakan pekerjaan besar karena menyangkut sistem besar negara yang telah mengalami tradisi buruk selama kurun waktu yang cukup lama. Untuk dapat memutus tradisi lama dan menciptakan tatanan dan tradisi baru, perlu kepemimpinan yang kuat dan yang patut diteladani. Kepemimpinan yang kuat berarti hadirnya pemimpin-pemimpin yang berani dan tegas dalam membuat keputusan. Sedangkan keteladanan adalah keberanian dalam memberikan contoh kepada bawahan dan masyarakat.

Reformasi birokrasi diharapkan dapat berdampak langsung pada masyarakat, karena peran birokrasi yang utama adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pada tataran ini masyarakat dapat dilibatkan untuk mengawasi kinerja birokrasi. Patut rnenjadi perhatian semua pihak bahwa birokrasi merupakan kekuatan yang besar sekali, dimana kegiatannya menyentuh hampir setiap kehidupan warga negara. Maka kebijakan yang dibuat oleh birokrasi sangat mempengaruhi sendi-sendi kehidupan bermasyarakat dan bernegara, dikarenakan warga yang hidup dalam suatu negara terpaksa menerima kebijaksanaan yang telah dibuat oleh birokrasi. Selain itu, memang birokrasi merupakan garis terdepan yang berhubungan dengan pemberian pelayanan umum kepada masyarakat (Muskamal, 2014).

Dengan ungkapan yang lain, reformasi birokrasi yang seharusnya dilakukan oleh pemerintah Indonesia adalah reformasi yang dapat memberikan solusi secara menyeluruh dan terintegrasi terhadap semua persoalan yang dihadapi birokrasi Indonesia yang cenderung semakin kompleks, seperti praktik korupsi yang semakin meluas, struktur birokrasi yang rigid, kompleks, dan terfragmentasi, budaya kekuasaan yang berlebihan, politisasi birokrasi yang semakin meluas, kualitas aparatur yang buruk, serta kualitas pelayanan yang buruk. Sehingga kebijakan reformasi yang hanya mengandalkan pada perbaikan remunerasi, pembobotan jabatan, dan penataan organisasi, tentu tidak memadai untuk

menjawab masalah birokrasi pemerintah di Indonesia, karena Indonesia membutuhkan kebijakan reformasi birokrasi yang visioner, holistik, dan koheren, dan bukannya kebijakan reformasi birokrasi yang tambal sulam, berdurasi pendek, dan tidak partisipatif (Dwiyanto, 2015).

Lebih lanjut dikemukakan Dwiyanto, apa yang termuat dalam Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010-2025, perlu untuk ditinjau kembali secara menyeluruh. Visi, sasaran, area perubahan, dan strategi implementasi dari kebijakan reformasi birokrasi tersebut perlu didiskusikan secara terbuka dengan para pemangku kepentingan. Selama ini kepemilikan publik terhadap kebijakan reformasi birokrasi sangat rendah, karena mereka tidak dilibatkan, dan kepentingan publik tidak menjadi arus utama dalam reformasi birokrasi, berhubung reformasi birokrasi tampaknya masih terbatas pada persoalan internal birokrasi, masih cenderung sebagai proyek pemerintah, dan belum menjadi gerakan sosial.

Menurut Thoha (2014) gerakan reformasi itu belum menghinggapi atmosfer pemerintahan zaman reformasi sekarang. Gegap gempitanya gerakan reformasi birokrasi tidak sedahsyat gerakan anti korupsi. Padahal korupsi itu terjadi karena lembaga birokrasinya yang kuat dan kebesaran ini. Reformasi birokrasi pemerintah tidak mungkin bisa dilakukan tanpa didahului oleh upaya pemerintah melakukan evaluasi atau penelitian terhadap lembaga pemerintahannya. Dari hasil evaluasi ini akan dihasilkan rekomendasi lembaga organisasi mana yang masih efektif, dan mana yang harus dihemat, atau dilakukan penyusunan lembaga yang efektif.

Selanjutnya dikemukakan Thoha ada **tiga prakondisi** yang harus diperhatikan jika nanti menyusun organisasi birokrasi pemerintah yang efektif sesuai dengan tuntutan zaman. Ketiga hal tersebut adalah:

1. Semangat desentralisasi dan otonomi sebagai perwujudan dari sistem pemerintahan yang demokratis
2. Perubahan sistem politik yang jauh berbeda dengan keadaan sistem politik di zaman pemerintahan orde baru
3. Krisis ekonomi yang mengakibatkan defisit anggaran, terpuruknya nilai mata uang rupiah, pengangguran, dan ketergantungan pemerintah pada negara lain.

50

Sistem politik yang berubah dari zaman pemerintahan Orde Baru menyadarkan kita bahwa semakin banyaknya partai politik, maka semakin banyak keinginan partai politik memerintah birokrasi pemerintah. Orang-orang parpol akan menjadi pimpinan lembaga birokrasi pemerintah. Oleh karena itu, perlu diatur sistem hubungan kerja antara jabatan politik, jabatan negara, dan jabtan birokrasi karier pemerintah. Sampai sekarang ini hubungan dari ketiga jabatan tersebut belum ada tanda-tanda diatur.

BAB VII
AKUNTABILITAS PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN

A. Konsep Akuntabilitas

Akuntabilitas adalah kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seseorang, badan hukum, pimpinan suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau berkewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban. Berdasarkan pengertian tersebut, maka semua instansi pemerintah, badan dan lembaga negara di pusat dan daerah, sesuai dengan tugas pokok masing-masing, harus memahami lingkup akuntabilitasnya masing-masing, karena akuntabilitas yang diminta meliputi keberhasilan dan juga kegagalan pelaksanaan misi instansi yang bersangkutan (Adisasmita, 2011).

Lebih lanjut dikemukakan bahwa akuntabilitas dapat diinterpretasikan mencakup keseluruhan aspek tingkah laku seseorang yang mencakup baik perilaku bersifat pribadi, yang disebut dengan akuntabilitas spiritual, maupun perilaku yang bersifat eksternal terhadap lingkungan dan orang sekeliling.

Menurut Sedarmayanti (2012) akuntabilitas dalam arti sempit adalah bentuk pertanggungjawaban karyawan kepada organisasi, dan mengapa mereka harus bertanggungjawab. Sedangkan akuntabilitas dalam arti luas adalah kewajiban karyawan untuk memberi pertanggungjawaban, menyajikan, melaporkan, dan mengungkap aktivitas dan kegiatan yang menjadi tanggung jawabnya kepada pihak organisasi/atasan yang memiliki hak dan kewenangan untuk meminta pertanggungjawaban tersebut. Oleh karenanya, makna akuntabilitas merupakan konsep filosofis inti proses manajemen.

Beberapa pengertian lainnya tentang akuntabilitas adalah sebagai berikut:

1. Akuntabilitas: adalah kewajiban individu/penguasa yang dipercayakan mengelola sumber daya publik dan yang bersangkutan dengannya untuk menjawab hal yang menyangkut

pertanggungjawaban fiskal, manajerial, program (Deklarasi Tokyo, 1985)

2. Akuntabilitas pelayanan publik: adalah pertanggungjawaban pegawai pemerintah kepada publik yang menjadi konsumen pelayanannya. Konsep ini timbul seiring perkembangan proses demokrasi
3. Akuntabilitas menvisualisasikan ketaatan kepada peraturan dan prosedur yang berlaku, kemampuan melakukan evaluasi kinerja, keterbukaan pembuatan keputusan, mengacu jadwal yang ditetapkan dan menerapkan efisiensi dan efektivitas biaya pelaksanaan tugasnya
4. Pengendalian sebagai bagian penting manajemen yang baik, adalah saling menunjang dengan akuntabilitas
5. Pengendalian tidak dapat berjalan efisien dan efektif bila tidak ditunjang mekanisme akuntabilitas yang baik.

Kamus Webster mendefinisikan "*accountability as the quality or state of being accountable; an obligation or willingness to accept responsibility for one's actions*". Dari definisi tersebut maka akuntabilitas memuat unsur penting seperti kualitas, obligasi, kemauan dan reponsibiliti. Akuntabilitas berarti sarana yang mencegah sesuatu dari melakukan kesalahan.

Pengambilan keputusan di dalam organisasi-organisasi publik melibatkan banyak pihak. Oleh karena itu, menurut Kumorotomo dalam Nurdin (2015) wajar apabila rumusan kebijakan merupakan

Spiro dalam Nurdin (2015) menyatakan bahwa dalam administrasi publik pertanggungjawaban mengandung tiga konotasi berikut ini, yaitu:

1. Pertanggungjawaban Sebagai Akuntabilitas (*Accountibility*)

Akuntabilitas di sini berperan jika suatu lembaga (*agency*) harus bertanggungjawab atas kebijakan-kebijakan (*policies*) tertentu. Dengan demikian terdapat dua bentuk akuntabilitas, yaitu akuntabilitas eksplisit (*answerability*) dan akuntabilitas implisit. Akuntabilitas eksplisit merupakan pertanggungjawaban seorang pejabat negara manakala ia diharuskan untuk menjawab atau memikul konsekuensi atas cara-caranya dalam melaksanakan tugas-tugas kedinasan. Sementara itu, akuntabilitas implisit berarti bahwa segenap aparatur negara secara

implisit bertanggungjawab atas setiap pengaruh yang tak terduga dari akibat-akibat keputusan yang dibuat.

2. **Pertanggungjawaban Sebagai Sebab-Akibat (*Cause*)**

Jenis pertanggungjawaban ini muncul bila orang mengatakan bahwa suatu lembaga diharuskan untuk mempertanggungjawabkan jalannya suatu urusan *(the conduct of some affairs)*. Pertanggungjawaban kausal yang eksplisit terdiri dari **empat unsur**, yaitu: sumber (*resource*), pengetahuan, pilihan dan maksud (*purpose*). Keempat unsur ini harus ada di dalam mempertanggungjawabkan urusan publik. Jika salah satu unsur hilang, maka pertanggungjawaban itu menjadi cacat. Sementara itu, pertanggungjawaban kausal implisit merupakan landasan pokok bagi pelaksanaan suatu urusan, misalnya kebajikan (*virtue*) atau kesejahteraan (*welfare*) buat sesama.

199

3. **Pertanggungjawaban Sebagai Kewajiban (*Obligation*)**

Apabila seseorang bertanggungjawab dalam artian kewajiban untuk melakukan sesuatu, itu berarti bahwa:

a. Dia harus menggunakan kapasitas untuk melakukan pertanggung jawaban kausal kepada orang yang memberinya delegasi, dalam rangka menyempurnakan hal-hal yang dipertanggungjawabkan tersebut.
b. Dia harus melaksanakan setiap tahapan dari kontribusi kausalnya secara eksplisit.

Oleh karena itu, secara luas pertanggungjawaban mengandung arti yang bermacam-macam, tergantung dari aspek mana kita melihatnya. Pertanggungjawaban etis tentunya berbeda dengan pertanggungjawaban rasional. Jika pertanggungjawaban rasional dapat diangkat dari tindakan-tindakan nyata dan sanksi-sanksi yang diterapkan dapat dipaksakan oleh orang lain, sebaliknya pertanggungjawaban etis sifatnya lebih abstrak, dan sanksi-sanksi yang mengiringi hendak menyentuh langsung nurani manusia yang mewujudkan sikap, tindakan dan keputusan tertentu. Kecuali itu, pertanggungjawaban juga dapat dibedakan menurut jenjangnya. Sebagai contoh, di dalam organisasi kita mengenal

pertanggungjawaban tingkat institusional, tingkat manajerial dan tingkat teknis (Nurdin, 2015).

B. Tinjauan Historis dan Teoritis

Sebagai suatu bentuk pertanggunjawaban, Akuntabilitas sudah lama dikenal sejak zaman Mesopotamia pada tahun 4000 SM, di mana pada saat itu sudah dikenal Hukum Hammurabi, yang mewajibkan seorang raja untuk mempertanggungjawabkan segala tindakannya kepada pihak yang memberi kewenangan atau wangsit kepadanya. Dalam sistem monarki (kerajaan), raja-raja diangkat berdasar garis keturunan raja yang berkuasa (memerintah), yang ditetapkan oleh dewan kerajaan, yang anggotanya terdiri dari kerabat raja yang memiliki kewenangan pengambilan keputusan dalam kegiatan kepemerintahan kerajaan (Adisasmita, 2011).

Dalam sistem republik, Presiden yang memegang tampuk kepemerintahan setiap tahunnya harus memberikan pertanggungjawaban keuangan (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/APBN) selama setahun sebelumnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Demikian halnya dengan yang dilakukan oleh Gubernur dan Bupati/Walikota, setiap tahunnya memberikan pertanggungjawaban keuangan dalam hal ini terkait Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) pada tahun sebelumnya di hadapan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Sehingga Jelaslah, bahwa setiap kepala pemerintahan baik di pusat maupun daerah harus mempertanggungjawabkan segala tindakannya kepada pihak yang telah memilihnya dan memberikan wewenang kepadanya, yang diwakili oleh Dewan Perwakilan Rakyat, artinya kewenangan yang diberikan itu tidak boleh digunakan sekehendak hatinya, semaunya tanpa batas, tetapi harus dipertanggungjawabkan sesuai yang diamanatkan oleh rakyat, tidak melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sementara ditinjau dari aspek teoritis akuntabilitas mengandung makna adanya kewajiban untuk menyajikan dan melaporkan segala tindak tanduk dan kegiatannya, terutama dalam bidang administrasi keuangan kepada pihak yang lebih tinggi atau atasannya (menurut *The Oxford Advance Distionary*). Dalam hal ini, terminologi akuntabilitas harus dilihat dari sudut pandang pengendalian tindakan terhadap

pencapaian tujuan yang telah ditetapkan. Tolok ukur atau indikator pengukuran kinerja (atau capaian hasil) adalah kewajiban indinvidu dan organisasi untuk mempertanggungjawabkan capaian kinerjanya melalui pengukuran yang seonjektif mungkin. Media pertanggungjawaban dalam konsep akuntabilitas, tidak terbatas pada laporan pertanggungjawaban saja, tetapi mencakup lebih luas lagi yaitu mencakup pula praktek-praktek kemudahan si pemberi mandat mendapatkan informasi, baik langsung maupun tidak langsung, secara lisan maupun tulisan. Dengan demikian, akuntabilitas akan tumbuh dan berkembang dalam lingkungan dan lingkup yang mengutamakan keterbukaan sebagai landasan dasar pertanggungjawaban.

Menurut J.B. Ghartey dalam Adisasmita (2011), akuntabilitas ditujukan untuk mencari jawaban terhadap pertanyaan yang berhubungan dengan pelayanan, yaitu:

1. Apa,
2. Siapa,
3. Kepada siapa,
4. Milik siapa,
5. Yang mana, dan
6. Bagaimana.

Pertanyaan tersebut memerlukan jawaban, antara lain:

1. Apa yang harus dipertanggungjawabkan,
2. Mengapa pertanggungjawaban harus disampaikan (diserahkan),
3. Kepada siapa pertanggungjawaban tersebut disarankan,
4. Siapa yang bertanggunjawab terhadap berbagai bagian kegiatan dalam masyarakat,
5. Apakah pertanggungjawaban berjalan seiring dengan kewenangan yang diberikan, dan sebagainya.

Selanjutnya dikemukakan bahwa, akuntabilitas dapat hidup dan berkembang dalam suasana yang teransparan dan demokratis, serta adanya kebebasan dalam mengemukakan pendapat, sehingga dalam negara otokratik tidak terdapat transparansi, akuntabilitas akan hilang, oleh karena itu pemerintah harus betul-betul menyadari bahwa pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat, adalah merupakan

hal yang tidak dapat dipisahkan dari publik. Ada **empat dimensi yang membedakan** akuntabilitas dengan yang lain, yaitu:

1. Siapa yang harus melaksanakan akuntabilitas
2. Kepada siapa dia melaksanakan akuntabilitas
3. Apa standar yang digunakan untuk penilaian akuntabilitasnya
4. Nilai akuntabilitas itu sendiri.

C. Prinsip-Prinsip Pelaksanaan Akuntabilitas

Dalam pelaksanaan akuntabilitas di lingkungan instansi pemerintah menurut Adisasmita (2011), perlu memperhatikan **prinsip-prinsip** sebagai berikut:

1. Harus ada komitmen dari pimpinan dan seluruh staf instansi untuk melakukan pengelolaan pelaksanaan misi agar akuntabel
2. Harus merupakan suatu sistem yang dapat menjamin penggunaan sumber daya- sumber daya secara konsisten dengan peraturan perundangan yang berlaku.
3. Harus dapat menunjukkan tingkat pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan.
4. Harus berorientasi pada pencapaian visi dan misi serta hasil dan manfaat yang diperoleh
5. Harus jujur, objektif, transparan, dan inovatif sebagai katalisator perubahan manajemen instansi pemerintah dalam bentuk pemutakhiran metode dan teknik pengukuran kinerja dan penyusunan laporan akuntabilitas.

Selain itu akuntabilitas kinerja harus pula menyajikan penjelasan tenang deviasi (penyimpangan) antara realisasi dengan dengan rencana, serta keberhasilan dan kegagalan dalam pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Oleh karena itu, dalam pengukuran kinerja yang dimulai dari perencanaan strategis, dan berakhir dengan penyerahan laporan akuntabilitas kepada pemberi mandat (wewenang). Dalam pelaksanaan akuntabilitas ini diperlukan pula perhatian dan komitmen yang kuat dari atasan langsung instansi untuk mengevaluasi akuntabilitas kinerja instansi yang bersangkutan.

Ciri akuntabilitas yang efektif menurut Sedarmayanti (2012) adalah:

1. Harus utuh dan menyeluruh (tanggungjawab tugas pokok dan fungsi instansi, program pembangunan yang dipercayakan kepadanya, termasuk pengelolaan BUMN/D yang berada di bawah wewenangnya).
2. Mencakup aspek menyeluruh mengenai aspek: integritas keuangan, ekonomis dan efisien, efektivitas, prosedur.
3. Merupakan bagian sistem manajemen untuk menilai kinerja individu dan unit organisasi
4. Harus dibangun berdasar sistem informasi yang handal, untuk menjamin keabsahan, akurasi, obyektivitas, dan ketepatan waktu penyampaian informasi
5. Adanya penilaian obyektif dan independen terhadap akuntabilitas instansi
6. Adanya tindak lanjut laporan penilaian akuntabilitas.

D. Jenis Akuntabilitas

Akuntabilitas menurut Sedarmayanti (2011) dibagi dalam dua jenis yaitu:

1. Akuntabilitas internal seseorang (akuntabilitas spiritual)
2. Akuntabilitas eksternal seseorang

Akuntabilitas internal seseorang (akuntabilitas spiritual) adalah merupakan pertanggungjawaban seseorang terhadap kepada Tuhannya, meliputi : pertanggungjawaban segala yang dijalankan, hanya diketahui dan dipahami dirinya sendiri. Kesadaran akuntabilitas internal/spiritual karyawan akan senang hati melakukan pekerjaan dan tugas dengan baik.

Akuntabilitas eksternal seseorang, adalah akuntabilitas seseorang kepada lingkungannya, lingkungan formal (atasan-bawahan), lingkungan masyarakat, kegagalan seseorang memenuhi akuntabilitas eksternal mencakup pemborosan: waktu, sumber daya, sumber daya pemerintah lain, kewenangan, kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. Akuntabilitas eksternal lebih mudah diukur, mengingat norma dan standar yang tersedia sudah jelas. Kontrol dan penilaian eksternal sudah ada dalam mekanisme yang terbentuk dalam sistem dan prosedur kerja.

Pada *Government Accounting Standard Board* ada **lima kategori/ jenis akuntabilitas pemerintah** dari sudut pandang fungsional, yaitu:

1. Akuntabilitas kebijakan (*policy accountability*): kebijakan yang dipilih/diabaikan
2. Akuntabilitas program (*program accountability*): penetapan dan pencapaian tujuan (*goals*), pengukuran dengan melihat *outcomes* dan efektivitas
3. Akuntabilitas kinerja operasi yang efisien: pengukuran dengan melihat aspek ekonomi dan efisiensi
4. Akuntabilitas proses penggunaan, prosedur dan cara yang tepat: pengukuran dengan melihat perencanaan, alokasi sumber daya, dan manajemen.
5. Akuntabilitas legal : penggunaan dana sesuai anggran dan ketaatan pada peraturan (*compliance*).

Banyak pihak yang membagi akuntabilitas menjadi beberapa bagian sesuai sudut pandang masing-masing (Adisasmita, 2011) seperti:

1. **Menurut Mario D. Yango**:

a. ***Traditional* atau *Regularity Accountability***

Akuntabilitas tradisional atau akuntabilitas reguler memfokuskan diri pada transaksi-transaksi reguler atau transaksi fiskal untuk mendapatkan informasi mengenai kepatuhan pada peraturan yang berlaku, terutama yang terkait dengan peraturan fiskal dan peraturan pelaksanaan administrasi publik. Hal ini diperlukan untuk mempertahankan tingkat efisiensi pelaksanaan administrasi publik yang mengarah pada perwujudan pelayanan prima.

b. *Managerial Accountability*

Akuntabilitas managerial menitikberatkan pada efisiensi dan kehematan penggunaan dana, harta kekayaan, sumber daya manusia dan sumber daya-sumber daya lainnya. Pada saat yang bersangkutan akuntabilitas ini menitik-beratkan pada peranan manajer atau pengawas, dan mengharapkan agar pejabat dan pegawai tidak hanya menjawab pertanyaan-pertanyaan yang berkaitan dengan peraturan yang telah ada, tetapi juga untuk menetapkan suatu proses yang berkelanjutan, seperti perencanaan dan penganggaran, sehingga memungkinkan mereka

memberikan pelayanan publik yang terbaik. Efisiensi pengelolaan sumber daya yang manjadi kewenangan suatu instansi pemerintah merupakan ciri utama akuntabilitas managerial.

c. *Program Accountability*

Akuntabilitas program memfokuskan pada pencapaian hasil operasi pemerintah. Untuk itu, semua pegawai pemerintah harus dapat menjawab pertanyaan disekitar pencapaian tujuan pemerintah, bukan hanya sekedar ketaatan pada peraturan yang berlaku. Persyaratan ini dimaksudkan untuk mempersiapkan pelayanan yang terbaik kepada pihak-pihak di mana instansi akan dinilai sesuai lingkup tugasnya (bukan pelayanan kepada semua pihak). Pencapaian tujuan tersebut tentunya dikaitkan dengan program-program instansi pemerintah tersebut, yang dikaitkan dengan program nasional,, sehingga keberhasilan instansi pemerintah tersebut mempunyai sumbangan (kontribusi) yang jelas pada capaian program nasional.

d. *Process Accountability*

Akuntabilitas proses memfokuskan pada informasi mengenai tingkat pencapaian kesejahteraan sosial atas pelaksanaan kebijakan dan aktivitas organisasi. Untuk itu perlu dipertimbangkan masalah etika dan moral setiap kebijakan pemerintah serta pelaksanaannya. Hal inilah yang sering dilanggar oleh pemerintah yang bersifat otokratik, di mana rakyat tidak memiliki kuasa untuk melakukan penolakan terhadap kebijakan pemerintah yang nyata-nyata merugikan rakyat, baik dari segi moral, bahkan kadang kala jiwa.

2. Menurut Samuel Paul (1991)

a. *Democratic Accountability*

Akuntabilitas demokrasi merupakan gabungan antara *political* dan *administrtive accountability*. Pemerintah bertanggunjawab atas kinerja dan semua kegiatannya kepada pemimpin politik yang telah memilih mereka. Pada negara demokratis, menteri bertanggungjawab kepada parlemen. Penyelenggaraan publik bertanggungjawab kepada menteri/pimpinan instansinya masing-masing. Jadi, pada dasarnya pelaksanaan akuntabilitas dilakukan secara berjenjang dari pemimpin tingkat bawah sampai ke yang paling atas (Presiden), dan selanjutnya

Presiden melakukan akuntabilitas kepada MPR sebagai wujud pihak yang memberikan mandat dan telah memilihnya.

b. *Professional Accountability*

Dalam akuntabilitas profesional para pakar, profesional dan teknokrat melaksanakan tugas-tugasnya dengan dilandasi oleh norma-norma dan standar profesi. Mereka diperkenankan untuk menentukan public interest sesuai dengan norma-norma dan standar yang dikaitkan dengan kepentingan masyarakat.

c. *Legal Accountability*

Berdasar kategori akuntabilitas ini, pelaksanaan ketentuan hukum disesuaikan untuk kepentingan *public goods* dan *public services* yang memang dituntut oleh seluruh masyarakat. Dengan akuntabilitas ini maka petugas pelayanan publik akan dapat dituntut di pengadilan apabila mereka gagal melaksanakan tugas-tugasnya sebagaimana yang diharapkan oleh masyarakat.

E. Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah

Payung kebijakan akuntabilitas pemerintah sesuai Instruksi Presiden Nomot 7 Tahun 1999, tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP), dengan sasaran:

1. Menjadikan instansi pemerintah akuntabel sehingga dapat beroperasi efisien, efektif dan responsif terhadap aspirasi masyarakat dan lingkungannya
2. Terwujudnya transparansi instansi pemerintah dan terwujudnya partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan nasional
3. Terpeliharanya kepercayaan masyarakat kepada pemerintah atas pertanggungjawabannya.

Unsur-unsur akuntabilitas pemerintah:

1. Memberi hasil analisis laporan kepada penerima pertanggungjawaban dari yang menilai (auditor)
2. Menerima eksekusi kekuasaan pertanggungjawaban dari yang memberi
3. Menerima hasil penilaian prestasi kerja dalam bentuk penghargaan (*reward*) atau sangsi (*punishment*).

Akuntabilitas kinerja Instansi Pemerintah (AKIP), pada aspek keuangan kepemerintahan telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003, tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.

Pelaksanaan AKIP di Indonesia diatur melalui Inpres Nomor 7 Tahun 1999, tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP), ditindak lanjuti dengan Keputusan Kepala Lembaga Administrasi Negara (LAN) Nomor 589/IX/6/Y/1999 tentang Pedoman Penyusunan Pelaporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (disempurnakan melalui keputusan Kepala LAN No. 239/IX/6/8/2003).

Dalam tugasnya, setiap instansi pemerintah harus menyerahkan Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (LAKIP), yang berdasarkan rencana kerja dan kegiatan yang berpedoman dalam rencana strategis berisi : visi, misi, tujuan, sasaran, dan strategi instansi. Petunjuk pelaksanaan yang disusun LAN sudah rinci dan jelas mengenai format LAKIP yang harus dipertanggungjawabkan.

Peraturan pemerintah /PP No. 8 Tahun 2006 sebagai lanjutan dari kedua undang-undang tersebut, mengatur laporan kinerja yang harus dibuat dan dilaporkan oleh masing-masing instansi pemerintah. Dengan dikeluarkannya peraturan tersebut, maka akuntabilitas instansi pemerintah lebih memiliki sistem pertanggungjawaban terstruktur dan seragam. Seharusnya, hal ini dapat meningkatkan akuntabilitas pemerintah Indonesia secara keseluruhan, apabila diterapkan sebagaimana mestinya, karena sistem yang dibuat sudah memenuhi persyaratan ketiga unsur akuntabilitas.

Setiap instansi pemerintah harus memiliki rencana strategis, visi, dan misi untuk mendukung proses perencanaan yang disusun oleh instansi. Pengukuran kinerja dengan melakukan perbandingan dari rencana yang dibuatnya dengan kinerja tahun sebelumnya, maka hasilnya akan memberikan motivasi bagi instansi untuk melakukan perencanaan yang lebih berhati-hati, dan realistis serta berupaya agar realisasi kegiatan yang dilakukan sudah memenuhi tujuan dan mencapai sasaran kinerja yang diharapkan.

F. Akuntabilitas Aparatur Birokrasi

Dalam kajian mengenai organisasi, kata "tanggung jawab" menjadi obyek yang sangat penting dan startegis. Sehingga istilah "tanggung jawab" dalam pengertian di lingkungan organisasi termasuk di lingkungan pemerintahan sudah tidak asing lagi, menjadi salah satu dari rangkaian *jobs description* organisasi. Secara umum tanggung jawab sering dipahami sebagai bentuk sikap dan tindakan yang harus dilakukan termasuk resiko yang harus diterimanya oleh seseorang karena kedudukan, atau jabatannya dalam suatu organisasi sesuai kewenangan yang dimiliki. Dengan demikian, tanggung jawab dalam kehidupan organisasi memiliki **dua aspek** (Istianto, 2011) yaitu:

1. Aspek tanggung jawab yang melekat pada seseorang individu
2. Tanggung jawab yang bersifat kelembagaan

Kedua aspek tersebut pada kenyataannya meskipun seharusnya dipisahkan antara tanggung jawab individu dengan tanggung jawab kelembagaan, namun secara "moralitas" keduanya saling berhimpitan. Sebab disatu pihak tanggung jawab yang dibebankan secara individu seseorang adalah berkaitan dengan "peran" seseorang dalam menjalankan kewenangannya, sedangkan secara kelembagaan adalah tergantung besar dan kecilnya kewenangan yang dimiliki, akan tetapi disampin itu seseorang individu tersebut juga dalam rangka menjalankan "misi" organisasi. Oleh karena itu, baik buruknya bentuk pertanggungjawaban akan berpengaruh terhadap moralitas seseorang, dan juga akan berdampak terhadap kewibawaan organisasi.

Lebih lanjut diungkapkan oleh Istianto bahwa, berdasarkan penjelasan tentang tanggung jawab tersebut diatas, jika dikaitkan dengan birokrasi pemerintahan di Indonesia, maka beberapa fenomena yang dapat menjadi bahan kajian yang cukup menarik seperti:

1. Dalam organisasi birokrasi sering menjadi bahan pembicaraan yaitu mengenai ungkapan sesama dan antar instansi pemerintah sering saling lempar tanggung jawab. Fenomena saling tuding antar instansi pemerintah tersebut sering dilontarkan didepan publik, hal ini menunjukkan tidak jelasnya dalam penyusunan SOP atau disebut ketatalaksanaan antar instansi pemerintah.

2. Bentuk pertanggungjawaban sering dikatakan "hanya sekedar formalitas". Fenomena ini sudah menjadi rahasia umum bahwa mengenai pertanggungjawaban instansi pemerintah dalam pelaksanaan program sering kali bersifat formalitas.
3. Instansi pemerintah sering dituding kurang bertanggung jawab atau tidak bertanggung jawab. Tudingan atau keluhan masyarakat tentang rasa kurang tanggung jawabnya pemerintah dalam menjalankan tugas dan fungsi terhadap pelayanan publik, sering menjadi menjadi tuntutan masyarakat.
4. Sering juga menjadi perdebatan publik bahwa bentuk tanggung jawab para pejabat publik tidak mengandung resiko secara "moralitas" yaitu dalam bentuk pengunduran diri dari jabatan jika pertanggung jawabannya selama masa jabatan tersebut tidak berhasil, atau gagal atau dalam kebijakannya membuat kerugian yang berdampak luas bagi masyarakat.

Uraian penjelasan tersebut diatas, memberikan perhatian yang serius terhadap fenomena kegiatan penyelenggaraan kekuasaan negara, agar selalu melibatkan partisipasi masyarakat, sehingga fungsi kontrol sosial bisa berjalan efektif. Melalui fungsi kontrol yang efektif tersebut supaya rasa tanggung jawab pemerintah, dalam hal ini para aparatur birokrasi yang sudah mendapat gaji dan penghasilan dari uang rakyat, mampu menjalankan peran sebagai abdi negara dan abdi masyarakat dengan baik.

G. Faktor- Faktor Keberhasilan Akuntabilitas

Adisasmita (2011) mengemukakan bahwa untuk mencapai keberhasilan akuntabilitas maka ada beberapa faktor penting yang harus menjadi perhatian, yaitu:

1. **Kepemimpinan yang berkemampuan**
   Untuk menyelenggarakan akuntabilitas yang baik di instansi pemerintah diperlukan pemimpin yang sensitif, responsif, dan akuntabel serta transparan kepada bawahannya maupun kepada masyarakat.

2. **Debat publik**
   Sebelum kebijakan pokok/besar/penting disyahkan seharusnya dilakukan debat publik terlebih dahulu untuk memperoleh masukan yang maksimal. Dengan demikian akan diketahui apa dan bagaimana indikator kinerja yang harus dicapai organisasi, sehingga masyarakat akan memberikan banyak masukan
3. **Koordinasi**
   Koordinasi yang baik di dalam organisasi/instansi maupun antar instansi pemerintah sangat diperlukan bagi tumbuh dan berkembangnya akuntabilitas. Koordinasi memang mudah diucapkan, tetapi sangat sulit untuk dilaksanakan, karena adanya konflik kepentingan di antara pihak-pihak yang berkoordinasi. Koordinasi yang baik
4. **Otonomi**
   Instansi pemerintah dapat melaksanakan kebijakan menurut caranya sendiri yang dianggap paling efektif dan efisien bagi pencapaian tujuan organisasi. Otonomi yang dimaksud adalah pada teknis pelaksanaan kebijakan, tetapi harus tetap terpadu dengan kebijakan nasional. Otonomi jangan sampai mengurangi koordinasi dan keberhasilan tujuan nasional.
5. **Dapat diterima oleh semua pihak**
   Tujuan dan makna dari akuntabilitas harus dikomunikasikan secara terbuka kepada semua pihak sehingga standar dan aturannya dapat diterima oleh semua pihak.
6. **Negosiasi**
   Harus dilakukan negosiasi nasional tentang perbedaan-perbedaan tujuan dan sasaran, tanggung jawab dan kewenangan setiap instansi pemerintah. Penentuan siapa yang bertanggung jawab atas suatu kegiatan dan siapa yang terkait dengan kegiatan tersebut perlu ditetapkan.
7. **Perlu pemahaman Masyarakat**
   Perlu dibuatkan pilot projek pelaksanaan akuntabilitas yang kemudian dikomunikasikan kepada seluruh masyarakat, sehingga akan dapat diperoleh ekspektasi, dan bagaimana tanggapan mereka mengenai hal tersebut. Penerimaan masyarakat akan sesuatu hal

yang baru akan banyak dipengaruhi oleh pemahaman masyarakat terhadap hal baru tersebut.

8. **Adaptasi secara terus menerus**
   Perubahan yang terjadi di masyarakat akan mengakibatkan perubahan dalam akuntabilitas. Sistem akuntabilitas harus secara terus menerus responsif terhadap setiap perubahan yang terjadi di masyarakat.

BAB VIII
PEMBINAAN DAN PENGAWASAN PEMERINTAHAN DAERAH

A. Konsep Pembinaan dan Pengawasan

Seiring dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah saat ini, maka dapat dipahami **desentralisasi** adalah pelimpahan kewenangan (*transfer of authority),* bukan penyerahan kedaulatan (*transfer of sovereignty*). Dalam konteks Negara Kesatuan pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom harus senantiasa diikuti dengan pembinaan dan pengawasan. Beberapa pakar pemerintahan mengatakan, kurang optimalnya pelaksanaan otonomi daerah adalah akibat dari:

1. Kurangnya supervisi yang dilakukan oleh pemerintah kepada pemerintah daerah
2. Masih kurangnya atau terlambatnya petunjuk pelaksanaan yang harus diterbitkan pemerintah sebagai pedoman melaksanakan otonomi daerah.

Dalam upaya meningkatkan penyelenggaraan otonomi daerah untuk mewujudkan kemandirian daerah dan pemberdayaan masyarakat menurut Abdullah (2011), perlu dilakukan pembinaan. Pembinaan ini dilakukan oleh pemerintah pusat, meliputi:

1. Koordinasi pemerintahan antar susunan pemerintah
2. Pemberian pedoman dan standar pelaksanaan urusan pemerintahan
3. Pemberian bimbingan, supervisi dan konsultasi pelaksanaan urusan pemerintahan
4. Pendidikan dan pelatihan
5. Perencanaan, penelitian, pengembangan, pemantauan, dan evaluasi pelaksanaan urusan pemerintahan.

Selanjutnya Abdullah mengemukakan dalam hal ini koordinasi dilaksanakan secara berkala pada tingkat nasional, regional dan provinsi. Pengertian regional adalah koordinasi lintas provinsi dalam wilayah tertentu. Pedoman dan standar pelaksanaan urusan pemerintahan mencakup segala aspek perencanaan, pelaksanaan, tata laksana, pedoman,

kualitas, pengendalian dan pengawasan. Pemberian bimbingan, supervisi dan konsultasi dilakukan secara berkala dan/atau sewaktu-waktu, baik secara menyeluruh kepada seluruh daerah maupun kepada daerah tertentu sesuai kebutuhan. Mengenai hal ini pelaksanaannya sampai ke pemerintahan desa. Untuk meningkatkan profesionalisme, Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, anggota DPRD, perangkat daerah, pegawai negeri sipil daerah/ASN dan kepala desa, diberikan pendidikan dan pelatihan secara berkala, sesuai tingkatannya. Pembinaan terhadap perencanaan, penelitian, pengembangan, pemantauan dan evaluasi, dapat dilaksanakan cecara berkala, atau sewaktu-waktu, sesuai kebutuhan dengan memerhatikan susunan pemerintahan.

Kemudian Lembaga Administrasi Negara (2003) menjelaskan bahwa, pengawasan adalah suatu kegiatan untuk memperoleh kepastian apakah pelaksanaan pekerjaan atau kegiatan telah dilaksanakan sesuai dengan rencana semula. Kegiatan pengawasan pada dasarnya untuk membandingkan kondisi yang ada dengan adanya penyimpangan atau hambatan agar segera diambil tindakan koreksi.

Secara umum menurut Sarundajang (2012) pengawasan adalah untuk membantu manajemen dalam **tiga hal**, yaitu:

1. Meningkatkan kinerja organisasi
2. Memberikan opini atas kinerja organisasi
3. Mengarahkan manajemen untuk melakukan koreksi atas masalah-masalah pencapaian kinerja yang ada.

Ketiga hal tersebut dilakukan dengan cara memberikan informasi yang dibutuhkan manajemen secara cepat, dan memberikan tingkat keyakinan akan pencapaian rencana yang telah ditetapkan.

Berdasarkan batasan di atas, dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah, pengawasan daerah dapat diartikan secara luas sebagai salah satu aktivitas fungsi manajemen untuk menemukan, menilai dan mengoreksi penyimpangan yang mungkin terjadi berdasarkan standar yang telah disepakati, dalam hal ini peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan demikian, pengawasan akan memberikan nilai tambah bagi peningkatan kinerja penyelenggara pemerintahan daerah.

Lebih lanjut dikemukakan Sarundajang, pengawasan ditujukan untuk menciptakan pemerintahan yang efisien, efektif, berorientasi pada

pencapaian visi dan misi organisasi. Dengan pengawasan diharapkan dapat diperoleh untuk:

1. Menghentikan atau meniadakan kesalahan, penyimpangan, penyelewengan, pemborosan, hambatan dan ketidakadilan
2. Mencegah terulangnya kembali kesalahan, penyimpangan, penyelewengan, pemborosan, hambatan dan ketidakadilan
3. Mendapatkan cara-cara yang lebih baik untuk mencpai tujuan dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsi organisasi dan pencapaian visi dan misi organisasi.

Bentuk-bentuk pengawasan yang ada di Indonesia meliputi:

1. Pengawasan melekat,
2. Pengawasan fungsional
3. Pengawasan legislatif oleh DPR, DPRD
4. Pengawasan masyarakat

Peran, kedudukan dan Tugas pengawasan dapat disajikan secara ringkas dalam tabel berikut.

Tabel 8.1
Peran dan Tugas Lembaga Pengawasan

No	Nama	Kedudukan	Peran	Tugas/Ket
1.	BPK RI	Sejajar dengan DPR	Kantor pemeriksa Pertanggung-jawaban Keuangan Pemerintah laporan Disampaikan kepada DPR RI	Auditor dalam pemeriksaan perhitungan anggaran negara
2.	BPKP	Dibawah Presiden	Memberikan informasi kepada Presiden mengenai kinerja instansi pemerintah, katalis peningkatan kinerja organisasi	Pemeriksaan dan penyediaan sarana perbaikan kinerja
3.	Inspektorat Jenderal/Satuan Pengawasan intern (SPI) LPND	Dibawah Menteri/ Kepala LPND	Membantu pimpinan Departemen/ LPND dalam bidang pengawasan	Pemasok saran perbaikan internal

4.	Badan Pengawas Daerah Prov, Kab/kota	Di bawah Kepala Eksekutif di daerah	Menjadi aparat pengawasan internal Pemerintah Daerah	Menetapkan aturan, saran dan tindakan represif
5.	Legislatif	DPR/DPRD	Kontrol terhadap pelaksanaan kebijakan	Menetapkan aturan, saran dan tindakan represif
6.	Yudikatif	MA, Kejaksaaan	Kontrol yudikatif	Saran hukum dan represif
7.	Masyarakat		Kontrol sosial/ wasmas	Kontrol pelayanan dan *outcome* Eksekutif

Sumber: Sarundajang (2012)

Dikemukakan lebih lanjut oleh Abdullah bahwa pengawasan bertujuan agar pelaksanaan berbagai urusan pemerintahan di daerah dapat berjalan sesuai dengan standar dan kebijakan pemerintah pusat, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pemerintah pusat melakukan pengawasan terhadap:

1. Pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah
2. Peraturan daerah (perda) dan peraturan kepala daerah, dalam hal ini meliputi perda provinsi dan peraturan gubernur, perda kabupaten/kota dan peraturan bupati/walikota, serta peraturan desa dan peraturan kepala desa.

Pengawasan dilakukan oleh aparat pengawas internal pemerintah sesuai peraturan perundang-undangan. Untuk mengefektifkan pengawasan ini, pemerintah pusat memberikan penghargaan dan sanksi kepada kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah, anggota DPRD, kepala desa, anggota BPD dan masyarakat, sesuai dengan kinerjanya masing-masing. Hal ini untuk memberikan dorongan kepada para penyelenggara pemerintahan daerah, untuk selalu meningkatkan prestasinya dan menghindarkan dirinya dari kesalahan-kesalahan.

Pembinaan dan pengawasan ini secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri, untuk kabupaten/kota dikoordinasikan

oleh gubernur, sedangkan untuk pemerintahan desa, dikoordinasikan oleh bupati/walikota, yang dalam pelaksanaannya dapat dilimpahkan kepada camat. Hasil pembinaan dan pengawasan selanjutnya digunakan sebagai bahan pembinaan selanjutnya oleh pemerintah pusat dan dapat digunakan sebagai bahan pemerikasaan oleh badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Selanjutnya, pedoman pembinaan dan pengawasan ini, yang meliputi standar, norma, prosedur, penghargaan dan sanksi, diatur dalam peraturan pemerintah (Abdullah, 2011).

B. Tujuan Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Dalam mewujudkan terlaksananya penyelenggaraan pemerintahan daerah yang ***good governance,*** maka para aparat penyelenggara di daerah otonom yang bertugas di organisasi pemerintah daerah, sudah seharusnya dapat memahami secara detail dan seksama tentang pentingnya tujuan dari pelaksanaan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah, agar para aparat tersebut dapat menjalankan tugasnya masing-masing secara lebih profesional, terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Tujuan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut Sarundajang (2012) adalah untuk:

1. Mencapai tingkat kinerja tertentu
2. Menjamin administrasi yang benar dalam operasional unit-unit pemerintahan daerah secara internal dalam hubungannya dengan lembaga lain.
3. Memperoleh perpaduan yang maksimum dalam pengelolaan pembangunan daerah dan nasional
4. Melindungi warga masyarakat dari penyalahgunaan kekuasaan di daerah
5. Mencapai integritas nasional
6. Penyelenggaraan pemerintahan daerah yang bebas KKN
7. Pembinaan dan pengawasan tetap dijaga agar tidak membatasi inisiatif dan tanggung jawab daerah. Di samping itu merupakan upaya menyelaraskan nilai efisiensi dan demokrasi.

Pemerintah melakukan pembinaan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah di provinsi, kabupaten/kota dalam bentuk memberikan pedoman, bimbingan, pelatihan, arahan dan supervisi. Pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah pusat lebih ditekankan pada pengawasan represif terhadap kebijakan daerah, seperti Perda, Keputusan Kepala Daerah, Keputusan DPRD, keputusan pimpinan DPRD. Adapun pemerintah provinsi melakukan pengawasan represif terhadap kebijakan kabupaten/kota berdasarkan pelimpahan wewenang dari pemerintah terhadap kebijakan daerah, seperti Perda, Keputusan Daerah, keputusan DPRD kabupaten/kota, keputusan pimpinan DPRD kabupaten/kota.

C. Tipe-Tipe Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Dalam penyelenggaraan pemerintahan dikenal beberapa jenis pengawasan, yaitu:

1. Pengawasan funsional (WASNAL)
2. Pengawasan legislatif (WASLEG)
3. Pengawasan Masyarakat (WANMAS)

Tipe-tipe atau jenis pengawasan tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

Pengawasan Fungsional (WASNAL)

Istilah pengawasan ini digunakan secara resmi sejak Inpres Nomor 15 Tahun 1983. Pengawasan ini merupakan upaya pengawasan yang dilaksanakan oleh aparat yang ditunjuk khusus (***exclusively assigned***) untuk melakukan audit secara independen terhadap obyek yang diawasinya. Aparat pengawasan fungsional pemerintah tidak hanya bertugas sebagai pemeriksa, akan tetapi juga melakukan tugas lain, seperti: verifikasi, konfirmasi, survei, penilaian (*assesment)*, dan audit, atau bahkan melakukan pemantauan (monitoring) atas sesuatu yang sedang dalam pengawasan.

Dalam organisasi pemerintahan, pengawasan fungsional berperan penting untuk membantu pimpinan organisasi pemerintah melakukan pengendalian terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk mencapai tujuannya. Pengawasan ini terdiri dari:

a. Pengawasan Internal
b. Pengawasan eksternal

Keberadaan internal auditor (pengawasan internal) pada tatanan manajemen organisasi pemerintahan adalah sangat penting. Ketiadaan aparat ini akan menghambat pelaksanaan fungsi-fungsi organisasi yang akan membawa dampak buruk pada kinerja organisasi pemerintah. Keberadaan pengawas internal, adalah untuk menjembatani hubungan antara pemimpin tertinggi dengan para manajer dan staf dalam rangka memperkecil ketimpangan informasi yang berkembang di antara mereka. Untuk itu **peran internal auditor** meliputi:

a. Peningkatan kualitas keandalan dan ketepatan waktu informasi pertanggungjawaban pengelolaan organisasi
b. Pemastian terwujudnya kehematan, efisiensi dan efektivitas pengelolaan organisasi.

Pengawasan internal merupakan suatu penilaian yang sistematis dan obyektif oleh internal auditor atas operasi dan pengendalian yang bermacam-macam dalam suatu organisasi untuk menentukan apakah :

a. Informasi keuangan dan operasi tepat dan dapat dipercaya
b. Resiko organisasi diidentifikasikan dan diminamilisir
c. Peraturan eksternal dan kebijakan serta prosedur internal dapat diterima dan ditaati/diikuti
d. Standar yang memuaskan dipenuhi
e. Sumber daya digunakan secara efisien dan ekonomis
f. Tujuan organisasi dicapai secara efektif.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi pengawas internal pemerintahan adalah:

a. Inspektorat Jenderal Kemeterian
b. BPKP
c. Inspektorat Provinsi
d. Inspektorat kabupaten/kota

Untuk lebih meningkatkan kredibilitas keberhasilan dan kemajuan organisasi maka **pengawasan eksternal** menjadi hal yang sangat penting. Adanya ketidakseimbangan informasi antara manajemen sebagai penyedia informasi dengan para ***stakeholders*** sebagai pengguna informasi mendorong perlunya suatu institusi baik dari segi posisi, tugas dan perannya yang memungkinkan pelaksanaan pengujian secara independen

terhadap kelayakan dan kebenaran informasi pertanggungjawaban yang disajikan. Artinya, kedudukan institusi tersebut harus se-independen mungkin, baik terhadap penyedia maupun pengguna informasi. Pengawas eksternal pemerintah adalah: **Badan Pemeriksa keuangan Republik Indonesia (BPK RI).**

Pengawasan Legislatif (WASLEG)

WASLEG merupakan kewenangan pengawasan oleh DPRD provinsi dan kabupaten/kota atas pelaksanaan kebijakan daerah di wilayahnya, yang dilaksanakan oleh fraksi-fraksi, komisi-komisi, dan alat kelengkapan lain yang dibentuk sesuai dengan Tata Tertib DPRD. Hal ini memberi pengertian bahwa fungsi WASLEG lebih bersifat pengawasan terhadap "kebijakan" atau kinerja pemerintahan secara menyeluruh, tidak bersifat "detil-teknis" atau fungsional.

DPRD melakukan pengawasan melalui:

a. Pemandangan umum fraksi dalam rapat paripurna DPRD
b. Rapat pembahasan dalam sidang komisi
c. Rapat pembahasan dalam panitia yang dibentuk berdasarkan tata tertib DPRD
d. Rapat dengar pendapat dengan pemda dan pihak-pihak lain yang diperlukan
e. Kunjungan kerja.

Pengawasan Masyarakat (WANMAS)

WASMAS adalah kewenangan pengawasan oleh masyarakat selaku *stakeholders* di tingkat akar rumput (*grassroots*), yang dilakukan baik oleh perorangan, kelompok, maupun organisasi masyarakat. Masyarakat ini melakukan pengawasan dapat melalui:

a. Pemberian informasi adanya indikasi terjadinya KKN di lingkungan pemda dan DPRD
b. Penyampaian pendapat dan saran mengenai perbaikan, penyempurnaan baik preventif maupun represif atas permasalahan yang disampaikan.

Hasil pengawasan masyarakat disampaikan kepada pejabat yang berwenang dan atau instansi yang terkait. Sebagai wujud transparansi dalam pengawasan, masyarakat berhak memperoleh informasi

perkembangan penanganan masalah yang diadukan kepada pejabat yang berwenang (Sarundajang, 2012).

D. Pola Pembinaan Wilayah

Pola pembinaan wilayah yang dilaksanakan di negara kita pada prinsipnya mengacu pada sistem yang berlaku, berdasarkan struktur ketatanegaraan yang menyebutkan bahwa Indonesia adalah suatu negara kesatuan. Dalam konteks ini, sebagaimana pencerminan pasal 18 UUD 1945, maka dalam dimensi lokal-nasional politik ketatanegaraan tidak hanya mengenal satu bentuk politik pemerintahan, atau desentralisasi semata, tetapi juga menyangkut aspek-aspek kewilayahan yang merupakan pencerminan dari tugas umum pemerintahan.

Penerapan otonomi daerah tanpa menghilangkan peran kewilayahan termasuk di dalamnya pembinaan wilayah. Dalam arti bahwa, tugas-tugas pemerintah pusat dilaksanakan pula oleh daerah otonom. Jelasnya, pemerintah pusat mendelegasikan aspek pembinaan wilayah kepada daerah otonom, dan dilaksanakan oleh perangkat otonom dan pertanggungjawabannya melampaui keweanangan daerah otonom itu sendiri. Walaupun pada prinsipnya tugas pembinaan wilayah adalah untuk kesejahteraan daerah itu sendiri, tetapi sebagai suatu negara kesatuan, pemerintah pusat wajib mengontrol daerah sebagai subsistem nasional, sehingga entitas kebangsaan tidak mengalami pembiasan dalam wilayah daerah itu sendiri (Kaloh, 2007).

Selanjutnya menurut Kaloh, bahwa kerangka Negara Kesatuan, pemerintah pusat melaksanakan fungsi pembinaan wilayah yang dilakukan sampai ke daerah-daerah, oleh perangkat pusat dan daerah, sebagai fungsi pemerintahan umum untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat untuk daerah itu sendiri, dan selanjutnya bagi pemantapan ketahanan nasional. Secara jelas dapat dikatakan bahwa dimensi pembinaan wilayah dapat dirinci sebagai berikut:

1. Pembinaan wilayah dalam arti proses pengintegrasian berbagai nilai sosial-kultural yang terdapat pada berbagai sub-wilayah di suatu wilayah tertentu.
2. Pembinaan wilayah dalam arti proses untuk menciptakan stabilitas dalam dinamika politik, ekonomi, dan budaya di wilayah yang bersangkutan.

3. Pembinaan wilayah dalam arti mengupayakan terwujudnya ketentraman dan ketertiban, sebab wilayah pemerintahan sebagai perwujudan kesejahteraan rakyat.
4. Pembinaan wilayah dalam arti membangun manusia Indonesia dan masyarakat Indonesia dalam kerangka satu bangsa, bangsa Indonesia.

Dalam konteks saat ini, di era reformasi dengan adanya otonomi daerah bukan berarti bahwa dengan sendirinya urusan pemerintahan umum telah kehilangan maknanya, atau dengan kalimat lain bahwa dengan diberlakukannya otonomi daerah maka tugas pemerintahan umum telah lenyap, hal ini tidak mempengaruhi keberadaan tugas-tugas pemerintahan umum yang mana salah satu perwujudannya adalah dalam aspek pembinaan wilayah, tetapi lebih dari itu bahwa pelaksanaan otonomi daerah tetap berjalan, dan segala kewenangan yang menyangkut tugas pemerintahan umum termasuk didalamnya menyangkut pembinaan wilayah, tetap dilaksanakan walaupun dalam konteks otonomi daerah dan karena melihat fungsi pertanggunjawabannya tetap berada kepada pejabat pemerintah pusat, sementara di daerah diemban oleh Kepala Daerah (Kaloh, 2007).

E. Pembinaan Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Provinsi

Berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, Pasal 374, Pembinaan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi dilaksanakan oleh menteri, menteri teknis, dan kepala lembaga pemerintah non kementerian. Menteri melakukan pembinaan yang bersifat umum meliputi:

a. pembagian Urusan Pemerintahan;
b. kelembagaan Daerah;
c. kepegawaian pada Perangkat Daerah;
d. keuangan Daerah;
e. pembangunan Daerah;
f. pelayanan publik di Daerah;
i. kerja sama Daerah;
g. kebijakan Daerah;
h. kepala Daerah dan DPRD; dan

Menteri teknis dan kepala lembaga pemerintah nonkementerian melakukan pembinaan yang bersifat teknis terhadap teknis penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah provinsi. Pembinaan yang bersifat umum dan teknis dilakukan dalam bentuk fasilitasi, konsultasi, pendidikan dan pelatihan serta penelitian dan pengembangan.

F. Pembinaan Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota

Pembinaan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota dilaksanakan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Dalam melakukan pembinaan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dibantu oleh perangkat gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat melakukan pembinaan yang bersifat umum dan bersifat teknis. Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat melakukan pembinaan yang bersifat umum meliputi:

a. Pembagian Urusan Pemerintahan;
b. Kelembagaan Daerah;
c. Pembagian Urusan Pemerintahan;
d. Kelembagaan Daerah;
e. Kepegawaian pada Perangkat Daerah;
f. Keuangan Daerah;
g. pembangunan Daerah;
h. pelayanan publik di Daerah;
i. kerja sama Daerah;
j. kebijakan Daerah;
k. kepala daerah dan DPRD

Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat melakukan pembinaan yang bersifat teknis terhadap teknis penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah kabupaten/kota. Pembinaan yang bersifat umum dan teknis dilakukan dalam bentuk fasilitasi, konsultasi, pendidikan dan pelatihan serta penelitian dan pengembangan dalam kebijakan yang terkait dengan Otonomi Daerah. Dalam hal gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat belum mampu melakukan pembinaan, Pemerintah Pusat melaksanakan pembinaan kepada Daerah

kabupaten/kota dengan berkoordinasi kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

G. Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah

1. Pengawasan atas pelaksanaan APBD dilakukan oleh DPRD. Pengawasan tersebut adalah bukan pemeriksa tetapi pengawasan yang lebih mengarah untuk menjamin pencapaian sasaran yang telah ditetapkan dalam APBD.
2. Peraturan daerah tentang APBD, perubahan APBD dan perhitungan APBD Provinsi disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri paling lambat 15 hari setelah ditetapkan. Peraturan daerah tentang APBD, perubahan APBD dan perhitungan APBD kabupaten/kota disampaikan kepada Gubernur paling lambat 15 hari setelah ditetapkan. Peraturan daerah tentang APBD kabupaten/kota disampaikan kepada gubernur selaku wakil pemerintah pusat.
3. Kepala Daerah mengangkat pejabat yang bertugas melakukan pengawasan internal pengelolaan keuangan daerah. Pejabat pengawasan internal pengelolaan keuangan daerah, tidak diperkenankan merangkap jabatan lain di pemerintah daerah. Pejabat pengawas internal pengelolaan keuangan daerah melaporkan hasil pengawasannya kepada kepala daerah.

Pengawasan internal pengelolaan keuangan daerah bertujuan untuk menjaga efisiensi, efektivitas, dan kehematan dalam pengelolaan keuangan daerah atas nama kepala daerah. Pengawasan internal pengelolaan keuangan negara selain melakukan pengawasan atas urusan kas/uang, juga memperhatikan tata laksana penyelenggaraan program, kegiatan dan manajemen oleh pemerintah daerah, dari segi efisiensi dan efektivitasnya yang dapat mempengaruhi kekuatan dan dayaguna keuangan daerah (Widjaya, 2014).

H. Pengawasan Pemerintah Pusat Terhadap Jalannya Pemerintahan Daerah

Fungsi pengawasan itu penting sekali untuk menjamin terlaksananya kebijaksanaan pemerintah dan rencana pembangunan pada umumnya.

Dalam organisasi pemerintah, pengawasan adalah suatu usaha untuk menjamin:

1. Keserasian antara penyelenggaraan tugas pemerintah oleh pemerintah daerah dan pemerintahan pusat
2. Kelancaran penyelenggaraan pemerintahan secara berdaya guna dan berhasil guna

Pengawasan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah meliputi:

1. Pengawasan umum
2. Pengawasan preventif
3. Pengawasan represif

Pengawasan umum adalah pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah pusat terhadap keseluruhan pelaksanaan tugas dan wewenang yang telah diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Pengawasan umum meliputi:

a. Bidang pemerintahan
b. Bidang kepegawaian
c. Bidang keuangan dan peralatan
d. Bidang pembangunan
e. Bidang perumahan daerah
f. Bidang yayasan, dan lain-lain yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri.

Pengawasan umum dimaksudkan agar penyelenggaraan pemerintah daerah dapat berjalan dengan baik. Yang melakukan pengawasan umum adalah Menteri Dalam Negeri dan kepala wilayah yaitu gubernur, bupati/ walikota sebagai pemerintah daerah.

Dalam menjalankan pengawasan umum

a. Menteri Dalam Negeri dibantu oleh Inspektur Jenderal
b. Gubernur Kepala Daerah dibantu oleh Inspektur Daerah
c. Bupati/Walikota dibantu oleh pejabat yang ditentukan.

Wewenang pejabat dalam melaksanakan tugas pengawasan umum meliputi hal-hal sebagai berikut :

a. Meminta, menerima, dan mengusahakan bahan-bahan atau keterangan yang diperlukan dari pejabat-pejabat daerah

b. Melakukan atau menyuruh pejabat lain melakukan penyelidikan dan/atau pemeriksaan di tempat-tempat pekerjaan
c. Menerima dan mempelajari pengaduan
d. Memanggil pejabat-pejabat di daerah untuk dimintai keterangan yang diperlukan
e. Menyarankan langkah-langkah baik prenventif maupun represif, terhadap segala bentuk pelanggaran kepada pejabat yang berwenang.

Pengawasan preventif mengharuskan setiap peraturan daerah dan keputusan kepala daerah mengenai pokok tertentu berlaku sesudah mendapat pengesahan dari :

a. Menteri Dalam Negeri, bagi peraturan daerah dan keputusan gubernur
b. Gubernur Kepala Daerah, bagi peraturan daerah dan keputusan Bupati/Walikota

Peraturan daerah dan keputusan kepala daerah yang memerlukan pengesahan adalah peraturan atau keputusan yang menyangkut hal-hal sebagai berikut :

a. Menetapkan ketentuan-ketentuan yang menyangkut rakyat dan mengandung perintah, larangan, keharusan berbuat sesuatu, atau tidak berbuat sesuatu yang ditujuakan langsung kepada rakyat.
b. Mengadakan ancaman pidana berupa denda atau hukuman kurungan atas pelanggaran tertentu
c. Memberikan bahan kepada rakyat (pajak dan retiribusi)
d. Mengadakan utang-piutang, menanggung pinjaman, mengadakan perusahaan daerah, menetapkan dan mengubah APBD, menetapkan perhitungan APBD, mengatur gaji pegawai, dan lain-lain

Pengawasan represif, menyangkut penangguhan atau pembatalan peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum, atau peraturan perundangan yang tingkatannya lebih tinggi. Pengawasan represif dapat dilakukan oleh pejabat yang berwenang terhadap semua peraturan daerah, dan keputusan kepala daerah (Kansil dan Christine, 2011).

I. Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Provinsi Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 377.

1. Menteri melakukan pengawasan umum terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi
2. Menteri teknis dan kepala lembaga pemerintah non kementerian melaksanakan pengawasan tertulis terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah provinsi sesuai dengan bidang tugas masing-masing dan berkoordinasi dengan Menteri.
3. Pengawasan sebagaimana dimaksud pada poin 1 dan 2 dilaksanakan oleh Aparat Pengawas Internal Pemerintah sesuai dengan fungsi dalam kewenangannya.

J. Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Kabupaten/Kota

Sesuai Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 378, dinyatakan bahwa:

1. Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat melakukan pengawasan umum dan pengawasan teknis terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota
2. Dalam melaksanakan pengawasan, gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dibantu oleh perangkat gubernur sebagai wakil pemerintah pusat
3. Dalam hal gubernur sebagai wakil pemerintah pusat belum mampu melakukan pengawasan, maka gubernur sebagai wakil pemerintah pusat meminta bantuan untuk melaksanakan pengawasan kepada pemerintah pusat.

K. Pembinaan Dan Pengawasan Kepada Daerah Terhadap Perangkat Daerah

Selanjutnya untuk kegiatan pembinaan dan pengawasan Kepala Daerah terhadap Perangkat Daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 pasal 379, dinyatakan bahwa:

1. Gubernur sebagai kepala daerah provinsi berkewajiban melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap Perangkat Daerah provinsi.
2. Dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan, gubernur dibantu oleh inspektorat provinsi

Selanjutnya pada pasal 380 dinyatakan bahwa:

102

1. Bupati/walikota sebagai kepala daerah kabupaten/kota berkewajiban melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap Perangkat Daerah kabupaten/kota
2. Dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan, bupati/walikota dibantu oleh inspektorat kabupaten/kota.

DAFTAR PUSTAKA

Abdullah R. 2011. Pelaksanaan Otonomi Luas. Rajawali Pers. Jakarta

Adisasmita R. 2011. Manajemen Pemerintah Daerah. Graha Ilmu. Yogyakarta.

Alford, J. 1993. 'Thinking About the Demise of Public Service Boards in Commonwealth and State Government' in M. Human Resource Management and Industrial Relations in the Public sector. Melbourne: Macmillan

Amin, Widjaya (2014). Mendeteksi Kecurangan Dalam Akuntansi. Harvarindo

Anwas, O.M. 2014. Pemberdayaan Masyarakat Di Era Global. Alfabeta. Bandung

Atmaja, L.S. 2003. Manajemen Keuangan. Andi Offset. Yogyakarta

Bastian, Indra. 2009. Sistem Perencanaan dan Penganggaran Pemerintahan Daerah di Indonesia. Salemba Empat. Jakarta

..... . 2014. Sistem Pengendalian Manajemen Sektor Publik. Salemba Empat. Jakarta.

Bhatta, Gambir. 1996. Capacity Building at the Local Level for Effective Governance, Empowerment without Capacity is Meanngless

Black, J. And Upchurch, M. 1999. Public sector Employment in G. Hollinshead, P. Nichols and S. Tailby (eds) Employe Relations. London: Financial Times Management.

Boyatzis, R and Annie McKee. 2010. Resonant Leadership (terjemahan). Erlangga. Jakarta

Brown, K. 1997. Evaluating Equity Outcomes in State Public Sectors. A Comparison of Three Housing Agencies. Australian Journal of Public Administration, 56:4 pp 57-66

Brown, K. And Ryan, N. 2003. Redefining Government-Community Relations through Service Agreements'. Journal of Contemporary Issues in Business and Government, 9:1 pp21-30.

Daft, R.L. 2010. New Era Of Management (terjemahan) Edisi 9

Salemba Empat. Jakarta

Danim, S. 2004. Motivasi Kepemimpinan dan Efetivitas Kelompok. Rineka Cipta. Jakarta.

Dessler, Gary. 2000. Human Resource Management. Eight Edition. New York Jersey:Prentice Hall

Dimock Marshall E, dkk. 1996. Public Administration (Terjemahan). Erlangga. Jakarta

Djaenuri, A. 2015. Kepemimpinan, Etika, dan Kebijakan Pemerintahan. Ghalia Indonesia. Bogor.

Drias, Junito. 2004. Pemerintahan Yang Baik. www.Transparansi .Or.id. Hal 1

DuBrin, AJ. 2006. The Complete Ideasl's Guides:Leadership (terjemahan). Prenada Media. Jakarta.

Dunn, N. William. 2003. Public Policy Analysis (terjemahan). Gadjah Mada Univercity Press. Yogyakarta.

Elizabeth, G and Ana Paula de la O Campos. 2014. Identifying the "family farm": an informaldiscussion of the concepts and definitions. ESA Working Paper No. 14-10. Rome, FAO.

Gardner, M. And Palmer, G. 1997. Employment Relations: Industrial Relations and Human Resource Management in Australia (2nd edn), Melbourne:Macmillan.

Fabella, Raul V. 1985. Rural Industry and Modernization. In Mukhopadhyay Swapna and Chee Ping Lim (eds). The Rural Non-Farm Sector in Asia.Asian and Pacific Development Centre.

Fahmi I, 2012. Manajemen Kepemimpinan. Alfabeta. Bandung

Fernanda, Desi. 2003. Etika Organisasi Pemerintah. Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia. Jakarta

Finer, Samuel Edward. 1974. Comparative Government. Harmonds Worth, Middlesex, Inggeris;Penguin Books

Gomes FC. 2003. Manajemen Sumber Daya Manusia. Andi Offset. Yogyakarta.

Hamdi, M. 2002. Bunga Rampai Pemerintahan. Yasrif Watampone. Jakarta

Hamid, Hendrawati. 2018. Manajemen Pemberdayaan Masyarakat. De

LaMacca. Makassar
Handoko, T. Hani. 2001. Manajemen Personalia dan Sumber Daya Manusia. BPFE. Yogyakarta
Hasibuan, M. S.P. 2008. Organisasi Dan Motivasi. Bumi Aksara. Jakarta.
Henslin M.James. 2006. Essentials Of Sociology (terjemahan). Erlangga. Jakarta.

Hikmat, Harry. 2010. Strategi Pemberdayaan Masyarakat. Humaniora Bandung.
Istianto, Bambang. 2011. Manajemen Pemerintahan (Dalam Perspektif Pelayanan Publik). Mitra Wacana Media. Jakarta
..... . 2011. Demokratisasi Birokrasi. Jakarta. Mitra Wacana Media
Juliansyah, N. 2013. Penelitian Ilmu manajemen. Jakarta. Kencana

Kaho JR. 2010. Prospek Otonomi Daerah Di Negara Republik Indonesia. Rajawali Pers. Jakarta
Kaloh, J, 2007. Mencari Bentuk Otonomi Daerah. PT. Rineka Cipta. Jakarta

..... . 2009. Membangun Kepemimpinan Yang Efektif Bagi Pemerintahan di Indonesia. IPDN. Jakarta
Kansil dan Christin, 2011. Sistem Pemerintahan Indonesia. PT. Bumi Aksara. Jakarta
..... . 2014. Pemerintahan Daerah Di Indonesia. Sinar Grafika. Jakarta
Kartono, K. 2010. Pemimpin dan Kepemimpinan. Rajagrafindo Persada. Jakarta.
Kotler, P and Nancy, Lee. 2007. Marketing In The Public Sector (Terjemahan). PT. Indeks
Kuncoro, M. 2004. Otonomi Dan Pembangunan Daerah. Erlangga. Jakarta
..... . 2012. Perencanaan Daerah. Salemba Empat. Jakarta.
Labolo, M. 2014. Memahami Ilmu Pemerintahan. Raja Grafindo Persada. Jakarta
..... dkk. 2015. Dialektika Ilmu Pemerintahan. Ghalia

Indonesia. Bogor
Mahmudi. 2010. Manajemen Keuangan Daerah. Erlangga. Jakarta
Mardiasmo. 2004. Otonomi Dan Manajemen Keuangan Daerah. Andi Offset. Yogyakarta

Mardikanto, T. dan Poerwoko, S. 2012. Pemberdayaan Masyarakat Dalam Perspektif Kebijakan Publik. Alfabeta. Bandung.
Marsono. 2005. Sejarah Pemerintahan Dalam Negeri. Eko Jaya. Jakarta
Mathis, Baron and Jackson, James, N. 2002. Strategic Human Resources-Frameworks for General Manager. John Wiley and Sons, Inc, New York..
Mondy, R Wayne. 2008. Human Resource Management, jilid 1 (Terjemahan). Erlangga. Jakarta
Muhammad, Arni. 2009. Komunikasi Organisasi. Bumi Aksara. Jakarta.
Nawawi, Z. 2013. Manajemen Pemerintahan. Rajawali Pers. Jakarta
Nawawi, I. 2009. Pembangunan Dan Problema Masyarakat . Putra Media Nusantara. Surabaya
Ndraha, T. 2003. Kybernologi (Ilmu Pemerintahan Baru) I dan II. Rineka Cipta. Jakarta
..... .2011. Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru). Rineka Cipta. Jakarta
Noor Juliansyah. 2013. Penelitian Ilmu Manajemen. Kencana Prenada Media Group. Jakarta.
Nurdin, Ismail. 2015. Etika Pemerintahan. Institut Pemerintahan Dalam Negeri (IPDN) Jatinangor
Pamudji, S. 1985. Kepemimpinan Pemerintahan di Indonesia. Bina Aksara. Jakarta
Pasolong, H. 2015. Kepemimpinan Birokrasi. Alfabeta. Bandung
Rasyid, M.R. 1998. Pemerintahan Yang Amanah. Binarena Pariwara . Jakarta.
..... . 1999. Makna Pemerintahan. Yasrif Watampone. Jakarta

Riduwan. 2015. Metode Dan Teknik Menyusun Proposal Penelitian.

Alfabeta. Bandung.
Rivai, V dan Deddy, M. 2012. Kepemimpinan Dan Perilaku Organisasi. Pt. Rajagrafindo Persada. Jakarta.
Rowley, C dan Keith, Jackson. 2012. Human Resource Management (terjemahan). Rajagrafindo Persada. Jakarta.
Rustiadi, E, dkk. 2011. Perencanaan Dan Pengembangan Wilayah. Yayasan Pustaka Obor Indonesia. Jakarta.
Santoso, A. 2013. Menyingkap Tabir Otonomi Daerah di Indonesia. Pustaka Pelajar . Yogyakarta
Sarundajang. 2011. Birokrasi Dalam Otonomi Daerah. Kata Hasta Pustaka. Jakarta
..... . 2012. Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara. Kata Hasta Pustaka. Jakarta
Schroeder, R. 1992. Max Weber and the Sociology of Culture, London: Sage Publications.
Sedarmayanti. 2012. Good Governance "Kepemerintahan Yang Baik " Mandar Maju. Bandung
Shim, D. 2001. Recent Human Resources Developments in OECD Member Countries. Public Personnel Managemnt, 30:3 pp23-47
Siagian, Sondang P. 2002. Kiat Meningkatkan Produktivitas Kerja. Rineka Cipta. Jakarta.
..... . 2008. Administrasi Pembangunan. Bumi Aksara. Jakarta.
Sjafrizal. 2015. Perencanaan Pembangunan Daerah Dalam Era Otonomi. Rajawali Pers. Jakarta
Soeprapto, Riyadi. 2004. Pengembangan Kapasitas Pemerintah Daerah Menuju Good Governance. Habibie Center. Jakarta
Subanegara, H. 2005. Diamond Head Drill dan Kepemimpinan Dalam Manajemen Rumah Sakit. ANDI. Yogyakarta
Suharto, E. 2010. Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat. Refika Aditama. Bandung.
Solihin, Ismail. 2009. Pengantar Manajemen. Erlangga. Jakarta.
Sumaryadi, I.N. 2005. Perencanaan Pembangunan Daerah Otonom dan Pemberdayaan Masyarakat. Citra Utama. Jakarta.

..... . 2015. Etika Pemerintahan. Buku Literatur IPDN. Jatinangor

Sulistiyani, A.T. 2011. Memahami Good Governance Dalam Perspektif Sumber Daya Manusia. Gava Media. Yogyakarta

Sutiono, A, dan Ambar, T.S. 2011. Memahami Good Governance Dalam Perspeltif Sumber Daya Manusia. Gava Media. Yogyakarta.

Syafii, IK. 2011. Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia. PT. Bumi Aksara. Jakarta

Syafri, Wirman. 2012. Studi Tentang Administrasi Publik. Erlangga. Jakarta

Sztompka, P. 2010. The Sociology Of Social Change (terjemahan). Prenada. Jakarta.

Tarigan, R. 2009. Perencanaan Pengembangan Wilayah. Bumi Aksara. Jakarta.

Terry, G.R. 2009. Guide To Management (terjemahan). Bumi Aksara. Jakarta.

Terry, G.R dan Leslie, W.R. 2012. Principles Of Management (terjemahan). PT. Bumi Aksara. Jakarta

Thoha, Miftah. 2012. Perilaku Organisasi Konsep Dasar Dan Aplikasinya. Raja Grafindo Persada. Jakarta.

..... .,2014. Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi. Kencana. Jakarta

Tjokrowinoto, M. 2007. Pembangunan Dilema Dan Tantangan. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.

Usman, H. 2013. Manajemen : Teori, Praktek dan Riset Pendidikan. Bumi Aksara. Jakarta.

Usman, S. 2010. Pembangunan Dan Pemberdayaan Masyarakat. Pustaka Pelajar. Yogyakarta.

Wasistiono, S. 2003. Kapita Selekta Manajemen Pemerintahan Daerah. CV. Fokusmedia. Bandung.

Wibowo. 2007. Manajemen Kinerja. Raja Grafindo. Jakarta

..... .2014. Perilaku Dalam Organisasi. Raja Grafindo Persada. Jakarta.

Wijayanti. 2011. Model Pemberdayaan Masyarakat. Jurnal Ekonomi

Pembangunan Volume 12, Nomor 1, Juni 2011, hlm.15-27.
Winardi. 2000. Kepemimpinan Dalam Manajemen. Rineka Cipta. Jakarta
World Bank. 2001. Bulletin Vol. 11 No. 4/Vol 2 No. 1. October-December 2001.Yogyakarta.
Yani, Ahmad. 2013. Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah di Indonesia. Rajawali Pers. Jakarta
Yustika, A.E. 2009. Pengurangan Kemiskinan Melalui
Penguatan Ketahanan Pangan. LIPI. Jakarta
Zulkarnain, W. 2013. Dinamika Kelompok. Bumi Aksara. Jakarta.
Internet, Jurnal, Makalah: Azis Abdul, 2014. Makalah Manajemen Pemerintahan Daerah. Badan Kepegawaian Daerah dan Pendidikan Pelatihan Provinsi NTB
Jurnal Lingkar Widyaiswara (www.juliwi.com) Edisi 1 No. 2, Apr – Jun 2014, p.27 – 33 ISSN: 2355-4118
Kerry Brown, 2004. Public Management Review. Vol. 6 Issue 3, 2004 303–309 ISSN 1471–9037 print/ISSN 1471–9045 online ª 2004 Taylor & Francis Ltd http://www.tandf.co.uk/journals
Muskamal. 2014. Analisis Beban Kerja Organisasi Pemerintah Daerah. PKP2A II LAN Makassar, KKSDA: Makassar.
Nurhadi, Habsul, 2015. Analisis Pelaksanaan Reformasi Birokrasi Tingkat Mikro Pada Sekretariat Jenderal MPR-RI. Disertasi Reformasi Birokrasi
(https://konsultanmanajemenusaha.com/2017/06/14/unsu-unsur-manajemen)
Dokumen :
Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004, Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 Tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik PNS
Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah

Peraturan Gubernur Nomor 70 Tahun 2013 Tentang Kode Etik PNS Lingkup Pemerintah Provinsi Sulawesi Selatan

Manajemen Pemerintahan Daerah

ORIGINALITY REPORT

19%	18%	1%	3%
SIMILARITY INDEX	INTERNET SOURCES	PUBLICATIONS	STUDENT PAPERS

PRIMARY SOURCES

1	repository.unpas.ac.id Internet Source	<1%
2	Submitted to iGroup Student Paper	<1%
3	vdocuments.site Internet Source	<1%
4	repository.unhas.ac.id Internet Source	<1%
5	yellowedge.files.wordpress.com Internet Source	<1%
6	suhenah88.blogspot.com Internet Source	<1%
7	sosialc.blogspot.com Internet Source	<1%
8	ulinna35.blogspot.com Internet Source	<1%
9	jurnal.umrah.ac.id Internet Source	<1%
10	repository.uinjkt.ac.id Internet Source	<1%

11	ejurnal.unisri.ac.id Internet Source	<1 %
12	docobook.com Internet Source	<1 %
13	es.scribd.com Internet Source	<1 %
14	www.slideshare.net Internet Source	<1 %
15	bangkalanid.blogspot.com Internet Source	<1 %
16	www.boyyendratamin.com Internet Source	<1 %
17	blogpsikologi.blogspot.com Internet Source	<1 %
18	www.scribd.com Internet Source	<1 %
19	darmansyarif.blogspot.com Internet Source	<1 %
20	ejournal.stiesia.ac.id Internet Source	<1 %
21	www.yumpu.com Internet Source	<1 %
22	adeannisah.blogspot.com Internet Source	<1 %
23	repository.usu.ac.id Internet Source	<1 %

24	journal.ibmasmi.ac.id Internet Source	<1 %
25	Dian Estu Prasetyo, Damrah Damrah, Marjohan Marjohan. "Evaluasi Kebijakan Pemerintah Daerah dalam Pembinaan Prestasi Olahraga", Gelanggang Olahraga: Jurnal Pendidikan Jasmani dan Olahraga (JPJO), 2018 Publication	<1 %
26	bkpsdmd.babelprov.go.id Internet Source	<1 %
27	dprd-dkijakartaprov.go.id Internet Source	<1 %
28	jurnal.bkn.go.id Internet Source	<1 %
29	productsdb.blogspot.com Internet Source	<1 %
30	myaminpancasetia.wordpress.com Internet Source	<1 %
31	quickstart-indonesia.com Internet Source	<1 %
32	Submitted to Universitas Negeri Surabaya The State University of Surabaya Student Paper	<1 %
33	johannessimatupang.wordpress.com Internet Source	<1 %
	www.radarsampit.net	

34	Internet Source	<1 %
35	yandraprayoga.blogspot.com Internet Source	<1 %
36	archive.org Internet Source	<1 %
37	catatanharian13.blogspot.com Internet Source	<1 %
38	etheses.uin-malang.ac.id Internet Source	<1 %
39	www.kaloh.com Internet Source	<1 %
40	mahrusali611.blogspot.com Internet Source	<1 %
41	repositori.umsu.ac.id Internet Source	<1 %
42	lestari.info Internet Source	<1 %
43	sindydwija.blogspot.com Internet Source	<1 %
44	www.neliti.com Internet Source	<1 %
45	Submitted to Universitas Pamulang Student Paper	<1 %
46	repository.ar-raniry.ac.id Internet Source	<1 %

47	repo.uho.ac.id Internet Source	<1 %
48	repository.unej.ac.id Internet Source	<1 %
49	Submitted to Universitas Negeri Makassar Student Paper	<1 %
50	tertulianus27.blogspot.com Internet Source	<1 %
51	docplayer.info Internet Source	<1 %
52	core.ac.uk Internet Source	<1 %
53	dokumen.tips Internet Source	<1 %
54	assalamualaikumsofia.blogspot.com Internet Source	<1 %
55	imeldablogadress.blogspot.com Internet Source	<1 %
56	bkmi.wordpress.com Internet Source	<1 %
57	Submitted to Universitas Muhammadiyah Surakarta Student Paper	<1 %
58	bintang321.blogspot.com Internet Source	<1 %
	portal.djmbp.esdm.go.id	

59	Internet Source	<1 %
60	elisatris.wordpress.com Internet Source	<1 %
61	www.repository.uinjkt.ac.id Internet Source	<1 %
62	dunia.pendidikan.co.id Internet Source	<1 %
63	jurnal.iain-bone.ac.id Internet Source	<1 %
64	ojs.polinpdg.ac.id Internet Source	<1 %
65	Submitted to Universitas Negeri Manado Student Paper	<1 %
66	eprints.radenfatah.ac.id Internet Source	<1 %
67	monitor.co.id Internet Source	<1 %
68	dollylabanfernando.blogspot.com Internet Source	<1 %
69	e-jurnal.stienobel-indonesia.ac.id Internet Source	<1 %
70	eprints.walisongo.ac.id Internet Source	<1 %
71	ikhtisar.com Internet Source	<1 %

72	Submitted to Universitas Sultan Ageng Tirtayasa Student Paper	<1 %
73	anzdoc.com Internet Source	<1 %
74	husnulkhatimahweb.wordpress.com Internet Source	<1 %
75	pendidikanmu.com Internet Source	<1 %
76	perpustakaan.kasn.go.id Internet Source	<1 %
77	issuu.com Internet Source	<1 %
78	blog.perbanas.ac.id Internet Source	<1 %
79	kecamatanmanggala.com Internet Source	<1 %
80	123dok.com Internet Source	<1 %
81	daskarlaia.blogspot.com Internet Source	<1 %
82	nerozid7.blogspot.com Internet Source	<1 %
83	v312yjlo.blogspot.com Internet Source	<1 %
	burhandaeng.blogspot.com	

84	Internet Source	<1 %
85	jurnal.fkip.unila.ac.id Internet Source	<1 %
86	ejournal.unesa.ac.id Internet Source	<1 %
87	Submitted to Universitas Terbuka Student Paper	<1 %
88	id.123dok.com Internet Source	<1 %
89	Submitted to Universitas Brawijaya Student Paper	<1 %
90	fh.unsoed.ac.id Internet Source	<1 %
91	repository.uir.ac.id Internet Source	<1 %
92	ejournal.unmus.ac.id Internet Source	<1 %
93	fexdoc.com Internet Source	<1 %
94	drixeducation.blogspot.com Internet Source	<1 %
95	haris-tambera.blogspot.com Internet Source	<1 %
96	jurnal.pdii.lipi.go.id Internet Source	<1 %

97	makalah-titi3.blogspot.com Internet Source	<1 %
98	brill.com Internet Source	<1 %
99	thesis.binus.ac.id Internet Source	<1 %
100	www.fpks-jatim.org Internet Source	<1 %
101	lengkas.wordpress.com Internet Source	<1 %
102	pattiro.org Internet Source	<1 %
103	digilib.uinsgd.ac.id Internet Source	<1 %
104	library.binus.ac.id Internet Source	<1 %
105	muchsinal-mancaki.blogspot.com Internet Source	<1 %
106	Submitted to Universitas Krisnadwipayana - Faculty of Administration Student Paper	<1 %
107	kec-banggae.blogspot.com Internet Source	<1 %
108	qdoc.tips Internet Source	<1 %
	repositori.usu.ac.id	

109	Internet Source	<1 %
110	Submitted to Universitas Islam Indonesia Student Paper	<1 %
111	eprints.umpo.ac.id Internet Source	<1 %
112	www.jurnal-umbuton.ac.id Internet Source	<1 %
113	Submitted to Universitas Lancang Kuning Student Paper	<1 %
114	ianhabaora.blogspot.com Internet Source	<1 %
115	sulsel.ipdn.ac.id Internet Source	<1 %
116	Submitted to Sriwijaya University Student Paper	<1 %
117	fauzisulton.blogspot.com Internet Source	<1 %
118	jurnal.iainambon.ac.id Internet Source	<1 %
119	syahriartato.wordpress.com Internet Source	<1 %
120	Submitted to British International School, Jakarta Student Paper	<1 %
	dodoyapisdompu.blogspot.com	

121	Internet Source	<1 %
122	eprints.ugd.edu.mk Internet Source	<1 %
123	pt.scribd.com Internet Source	<1 %
124	izzuddincenter.wordpress.com Internet Source	<1 %
125	moam.info Internet Source	<1 %
126	yudhy91.blogspot.com Internet Source	<1 %
127	Submitted to Universitas Pelita Harapan Student Paper	<1 %
128	edoc.site Internet Source	<1 %
129	Farra Safira, Muhammad Dimyati, Astrid Damayanti. "Rice production and the empowerment of farmers in the subdistrict of Pallangga, Gowa Regency, South Sulawesi Province", AIP Publishing, 2019 Publication	<1 %
130	Submitted to Sastruyati Chao Test Account Student Paper	<1 %
131	Submitted to UIN Sunan Gunung DJati Bandung Student Paper	<1 %

132	Submitted to Universitas Negeri Jakarta Student Paper	<1 %
133	jurnal.untag-sby.ac.id Internet Source	<1 %
134	repository.uin-suska.ac.id Internet Source	<1 %
135	riset.unisma.ac.id Internet Source	<1 %
136	sysindate.blogspot.com Internet Source	<1 %
137	"Recent Publications", Third World Quarterly, 2007 Publication	<1 %
138	Marulak Pardede. "Implikasi Hukum Kontrak Karya Pertambangan terhadap Kedaulatan Negara", Jurnal Penelitian Hukum De Jure, 2018 Publication	<1 %
139	awieadan.blogspot.com Internet Source	<1 %
140	jurnalinspirat.com Internet Source	<1 %
141	raja1987.blogspot.com Internet Source	<1 %
142	repo.apmd.ac.id Internet Source	<1 %

143	www.ojs.uma.ac.id Internet Source	<1 %
144	arinugrohosusanto.wordpress.com Internet Source	<1 %
145	bagawanabiyasa.wordpress.com Internet Source	<1 %
146	bookish15.blogspot.com Internet Source	<1 %
147	id.scribd.com Internet Source	<1 %
148	journal.stieamkop.ac.id Internet Source	<1 %
149	lib.ibs.ac.id Internet Source	<1 %
150	liupurba.blogspot.com Internet Source	<1 %
151	oemardani.blogspot.com Internet Source	<1 %
152	ojs.stimihandayani.ac.id Internet Source	<1 %
153	Submitted to Udayana University Student Paper	<1 %
154	ejournal.ipdn.ac.id Internet Source	<1 %
155	journal.umpo.ac.id Internet Source	<1 %

156	jpap.unram.ac.id Internet Source	<1 %
157	repository.upi.edu Internet Source	<1 %
158	alfahme.wordpress.com Internet Source	<1 %
159	fr.scribd.com Internet Source	<1 %
160	idoc.pub Internet Source	<1 %
161	jurnalmahasiswa.uma.ac.id Internet Source	<1 %
162	mossesteguh.blogspot.com Internet Source	<1 %
163	www.kompasiana.com Internet Source	<1 %
164	4iral0tus.blogspot.com Internet Source	<1 %
165	Submitted to Universitas Putera Batam Student Paper	<1 %
166	abumughits.blogspot.com Internet Source	<1 %
167	beritamerauke.blogspot.com Internet Source	<1 %
168	educ4study.com Internet Source	<1 %

169	ejournal.uin-suska.ac.id Internet Source	<1 %
170	ejournal.undip.ac.id Internet Source	<1 %
171	ejournal.unsrat.ac.id Internet Source	<1 %
172	elsaonline.com Internet Source	<1 %
173	jembranakab.go.id Internet Source	<1 %
174	jurnal.unmer.ac.id Internet Source	<1 %
175	lib.unnes.ac.id Internet Source	<1 %
176	www.archive.org Internet Source	<1 %
177	www.dgpa.gov.tw Internet Source	<1 %
178	Debi Setiawati. "Tinjauan Teori Rekrutmen Pimpinan Daerah Dalam Dimensi Historis", AGASTYA: JURNAL SEJARAH DAN PEMBELAJARANNYA, 2011 Publication	<1 %
179	adoc.pub Internet Source	<1 %
	adoc.tips	

180	Internet Source	<1 %
181	ahmad415.wordpress.com Internet Source	<1 %
182	arroyanagusmiyanto.blogspot.com Internet Source	<1 %
183	auditkinerja.com Internet Source	<1 %
184	cvinspireconsulting.com Internet Source	<1 %
185	ilmumanajemendanakuntansi.blogspot.com Internet Source	<1 %
186	jurnal.umt.ac.id Internet Source	<1 %
187	kumparan.com Internet Source	<1 %
188	lib.ui.ac.id Internet Source	<1 %
189	mprri.blogspot.com Internet Source	<1 %
190	raisulakbar.wordpress.com Internet Source	<1 %
191	repositori.uin-alauddin.ac.id Internet Source	<1 %
192	rumahimut.com Internet Source	<1 %

193	syuhudblog.blogspot.com Internet Source	<1 %
194	www.powershow.com Internet Source	<1 %
195	www.tulismenulis.com Internet Source	<1 %
196	Yasmi Y., Anshari G.Z., Alqadrie S., Budiarto T., Ngusmanto, Abidin E., Komarudin H., McGrath S., Zulkifli, Afifudin. "Kompleksitas pengelolaan sumberdaya hutan di era otonomi daerah: studi kasus di Kabupaten Sintang, Kalimantan Barat", Center for International Forestry Research (CIFOR), 2005 Publication	<1 %
197	www.journals.segce.com Internet Source	<1 %
198	Kustutik Kustutik. "KONSEPSI KEPEMIMPINAN PENDIDIKAN", LISAN AL-HAL: Jurnal Pengembangan Pemikiran dan Kebudayaan, 2018 Publication	<1 %
199	Nizar Apriansyah. "Analisis Layanan Publik Permohonan Pendaftaran Kekayaan Intelektual", Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum, 2020 Publication	<1 %
200	extrawebdia.blogspot.com Internet Source	<1 %

201	www.mitrariset.com Internet Source	<1%

Exclude quotes	On	Exclude matches	Off
Exclude bibliography	On		