

## BAB II KAJIAN PUSTAKA

### 1.1 Hasil Kajian Terdahulu

Kajian terdahulu adalah penelusuran terhadap studi karya-karya terdahulu yang berdekatan atau berkaitan topiknya dengan penelitian yang sedang dilakukan untuk menghindari duplikasi, plagiasi, menjamin keaslian dan keabsahan penelitian yang dilakukan.

Berdasarkan pengamatan dan pengetahuan peneliti bahwa penelitian dianggap terkait dengan penelitian yang peneliti di lakukan adalah sebagai berikut:

**Gambar 2.1 Penelitian Terdahulu**

No.	Penuli	Judul	Hasil Penelitian
1.	Bonde (2012)	Peran Camat Dalam Meningkatkan dan Memberdayakan Kinerja Aparatur Pemerintahan Kelurahan	Tindakan tegas tersebut diambil agar hasil kinerja aparatur sesuai dengan standar yang ada, namun tentunya agar hasil pekerjaan itu dapat sempurna haruslah didukung dengan menciptakan suasana lingkungan kerja yang baik, agar aparatur tidak merasa tertekan didalam melaksanakan pekerjaannya, dengan demikian ada hubungan timbal balik antara pimpinan dan bawahan untuk saling mengisi sebagai tugas dan tanggung jawabnya.
2.	Mondong (2017)	Peranan Camat Dalam Meningkatkan Kinerja Aparatur Pemerintahan Kelurahan	Peran Camat menunjukan masih belum optimal, karena pelaksanaan Peran Camat khususnya dalam peningkatan berupa bimbingan belum dilakukan secara berkesinambungan, hal tersebut masih terlihat pada ketaatan kinerja aparatur dalam melaksanakan tugas sehari-hari, selanjutnya pemberdayaan kinerja aparatur dalam melakukan tugas masih terlihat belum optimal, terdapatnya pelanggaran dalam kinerja yang diantaranya masih banyak aparatur yang terlambat datang ke kantor dan pulang juga pun sebelum jam pulang kerja

3.	Mamalu (2017)	Peran Kepemimpinan Camat Dalam Meningkatkan Kinerja Aparatur Pemerintahan di Kelurahan	Dalam konteks otonomi daerah di Indonesia, Kecamatan merupakan SKPD Kabupaten atau Kota yang mempunyai wilayah kerja tertentu yang dipimpin oleh seorang Camat. Sebagai seorang kepala perangkat daerah, Camat harus memiliki jiwa kepemimpinan dan semangat kerja untuk mengawali proses pembangunan di Pemerintah Kelurahan. Jiwa kepemimpinan camat yang akan mempengaruhi disiplin kerja yang dimiliki seseorang adalah merupakan potensi, dimana seseorang belum tentu bersedia untuk mengerahkan segenap potensi yang dimilikinya untuk mencapai hasil yang optimal, sehingga masih diperlukan adanya pendorong agar setiap aparatur mau menggunakan seluruh potensinya.
4.	Azis (2015)	Hubungan Konsep Camat Dengan Disiplin Kerja Aparatur Pemerintahan Kelurahan	Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut Gaya bimbingan Camat Sukolilo dalam mengoordinasi kinerja aparatur Pemerintahan kelurahan keputih Kota Surabaya termasuk dalam kategori gaya seorang pemimpin yang harus menghargai karakteristik dan kemampuan yang dimiliki oleh setiap kinerja aparatur di pemerintahan kelurahan.
5.	Nuba (2016)	Peran Camat Meningkatkan Kinerja Aparatur	Setiap tindakan harus berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga dalam meningkatkan Kinerja Aparatur di mulai dari pemberitahuan/peringatan, penggunaan strategi dan pendekatan bersama prosesnya, evaluasi, dan sampai tindakan atas pelanggaran aparatur harus benar-benar sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai

			Negeri Sipil atau peraturan perundang-undangan lainnya.
--	--	--	---

Sumber: Jurnal Studi Ilmu Administrasi Negara, <http://ejournal.ac.id/index>

Perbedaan dengan penelitian yaitu pada tujuan penelitian, dimana peneliti lebih mengkaji tentang Peran Camat dalam meningkatkan Kinerja Aparatur Pemerintahan Kelurahan Keputih dan efektivitas kinerja aparatur di Kelurahan. Persamaan penelitian terdahulu dengan penelitian ini adalah pada jenis penelitian yaitu sama-sama menggunakan penelitian kualitatif dan berkaitan dengan peran camat.

Pemerintah Kelurahan memiliki peran dalam pengelolaan proses sosial dilingkungan masyarakat. Tugas utama pemerintah kelurahan adalah bagaimana menciptakan kinerja aparatur dalam pelayanan kepada masyarakat, salah satu memberikan kinerja aparatur yang baik pada pelayanan kepada masyarakat, sehingga dapat membawa warganya pada kehidupan yang sejahtera, rasa tenteram dan berkeadilan. Guna mewujudkan tugas tersebut, maka kinerja aparatur pemerintah kelurahan keputih dituntut untuk melakukan perubahan dalam pelayanan yang baik dan dari segi kepemimpinan, kinerja birokrasi yang berorientasi pada pelayanan yang berkualitas dan bermakna, sehingga kinerja aparatur pemerintah kelurahan keputih benar-benar semakin mengarah pada pemerintah lokal yang terbaik (*good local governance*), tetapi bukannya pemerintah yang buruk (*bad governance*).

Dalam bidang administrasi pemerintah kelurahan keputih, pemerintah diarahkan untuk menciptakan kinerja aparatur yang lebih efektif, efisien, bersih dan berwibawa serta mampu melaksanakan seluruh tugas umum pada pemerintahan dengan sebaik-baiknya dan dilandasi semangat dalam sikap mengapdi kepada masyarakat, bangsa dan Negara.

Sebagai konsekuensi dari pelaksanaan Otonomi Daerah setelah ditetapkannya dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dimana Pemerintah Daerah diberikan kewenangan yang luas oleh Pemerintah Pusat untuk mengatur rumah tangga daerahnya sendiri, termasuk didalamnya adalah penyelenggaraan pemerintahan di daerahnya. Camat sebagai pemimpin di kecamatan diamanatkan untuk melaksanakan tugas dan fungsi pembinaan, bimbingan dan pengawasan terhadap kinerja aparatur pemerintahan kelurahan keputih sebagai amana dalam perundang-undangan yang berlaku.

Oleh karena itu, dalam Pembinaan bertujuan untuk meningkatkan kemampuan kinerja aparatur dengan semangat dalam melakukan pekerjaan dan

kedisiplinan menjalankan tugas yang menjadi tanggung jawab dan tidak mempunyai sikap dan tindakan yang bertentangan dengan pekerjaan. Maka perlu dilakukan peningkatan kinerja aparatur pemerintahan kelurahan guna berkompetensi, profesionalisme, dan kemampuan manajemen kinerja aparatur pemerintah kelurahan sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Guna mendukung penyelenggaraan pemerintahan dalam pengelolaan pembangunan, dan fasilitas masyarakat diwilayahnya. Sebagai pejabat Pembina, pemerintah kelurahan keputih sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Pemerintah nomor 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan, camat mempunyai program pembinaan yang dilakukan sudah terarah sesuai dengan maksud dan tujuan pemerintah kelurahan keputih, dan melalui pembinaan sudah berjalan dengan baik, maka program pembinaan yang harus dilakukan adalah:

1. Bimbingan

Dengan adanya pembimbingan dari pihak kecamatan dapat meningkatkan kualitas sumber daya manusia pada perangkat kelurahan keputih serta sikap yang disiplin dan bertanggung jawab untuk melaksanakan tugas-tugas yang telah ditetapkan. Untuk melakukan pembimbingan dapat dilakukan beberapa cara sebagai berikut:

- 1) Memberikan pelatihan
- 2) Memberikan pengarahan
- 3) Memberikan petunjuk
- 4) Memberikan tata tertib kinerja aparatur dan
- 5) Memberikan kedisiplinan.

2. Supervisi

Untuk terciptanya efektivitas meningkatkan terhadap kinerja aparatur pemerintah kelurahan keputih, adanya suatu tindakan nyata pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan, yang akan mengawasi jalannya pelayanan yang ada diberikan oleh pemerintah kepada aparaturnya. Dalam birokrasi pemerintahan di Indonesia dikenal adanya pengawasan umum yaitu pengawasan yang dilakukan oleh inspektorat dan pengawasan melekat yang dilaksanakan oleh atasan langsung kepada bawahannya. Maka dalam hal ini menilai supervise terhadap kinerja pemerintah kelurahan, dapat dilihat dari dua indikator adalah:

1. Pengawasan langsung melalui kunjungan ke kelurahan
2. Pengawasan tidak langsung dengan meminta laporan

Keberhasilan suatu organisasi dalam mewujudkan tercapai tujuannya secara efisien itu tergantung berbagai faktor. Keterampilan dan

pengetahuan yang dimiliki oleh para anggota organisasi jelaslah membawa pengaruh dalam mencapai tujuan yang ditetapkan. Disamping itu, salah satu faktor yang diperlukan untuk mencapai tujuan adalah konsultasi, untuk menilai proses konsultasi yang dilakukan oleh kecamatan dalam membina kinerja aparatur pemerintah kelurahan dapat digunakan beberapa indikator.

1. Memberi masukan
2. Menerima keluhan
3. Memberi penjelasan

### 3. Fasilitas

Salah satu faktor keberhasilan dalam peningkatan kepada kinerja aparatur adalah fasilitas yang memadai dalam mendukung pekerjaan yang dilakukan. Hal ini berlaku di setiap pelayanan yang dilakukan pihak pemerintah maupun swasta. Maka tanpa adanya fasilitas pendukung, baik dalam pembangunan, pemerintahan maupun peningkatan kinerja aparatur pemerintah kelurahan, maka mustahil pekerjaan dapat bisa diselesaikan dengan baik dan tepat waktunya, fasilitasi yang dilakukan oleh camat dapat dilihat dari beberapa indikator yaitu:

1. Pemberian fasilitas pendukung
2. Pemberian tenaga pembimbing

Untuk mengetahui hasil bimbingan yang dilakukan oleh kecamatan Sukolilo terhadap Pemerintah Kelurahan Keputih penulis mewawancarai para informan yang menurut penulis berkompeten menjawab pertanyaan yang diajukan dalam menjawab permasalahan yang ada di pemerintah kelurahan keputih.

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan kepada para informan, berikut ini tanggapan dari beberapa informan seperti: seorang staf di Pemerintah Kelurahan Keputih mengatakan, bahwa dalam menjalankan tugas sehari-hari terutama dalam melayani masyarakat, kami di Kelurahan sangat membutuhkan fasilitas pendukung seperti computer, printer, kertas, tinta, buku dan lain sebagainya yang dibutuhkan sebuah kantor, sejauh ini pihak kecamatan memberikan kebutuhan yang kami butuhkan biasanya yang di Kelurahan adalah buku-buku isian, serta fasilitas dalam melaksanakan pelayanan masyarakat sudah cukup terpenuhi.

## 1.2 Landasan Teori

### 1.2.1 Konsep Peran

Setiap manusia dalam kehidupannya masing-masing memiliki peran dan fungsi dalam menjalankan kehidupan sosialnya. Dalam melaksanakan perannya, setiap manusia memiliki cara atau sikap yang berbeda-beda. Hal ini sangat dipengaruhi oleh latar belakang kehidupan sosialnya.

Menurut, Santosa (2003:45), mengemukakan bahwa ada beberapa dimensi peranan yaitu, sebagai berikut:

1. Peran sebagai suatu kebijakan. Penganut paham ini berpendapat bahwa peranan merupakan suatu kebijakan yang tepat dan baik dilaksanakan
2. Peran sebagai strategi. Penganut paham ini mengendalikn bahwa peran merupakan strategi untuk mendapatkan dukungan dari masyarakat (*public support*). Pendapat ini didasarkan pada suatu paham bahwa keputusan dan kepedulian masyarakat pada tiap tingkatan keputusan didokumentasikan dengan baik, maka keputusan tersebut memiliki kredibilitas.
3. Peran sebagai alat komunikasi. Peran didayagunakan sebagai instrumen atau alat untuk mendapatkan masukan berupa informasi dalam proses pengambilan keputusan. Persepsi ini dilandaskan oleh suatu pemikiran bahwa pemerintah dirancang untuk melayani masyarakat, sehingga pandangan dan preferensi dari masyarakat tersebut adalah masukan yang bernilai, guna mewujudkan keputusan yang responsif dan responsibel.
4. Peran sebagai alat penyelesaian sengketa. Peran mendayagunakan sebagai suatu cara untuk mengurangi dan meredam konflik melalui usaha pencapaian konsensus dari pendapat-pendapat yang ada. Asumsi yang melandasi persepsi ini adalah bertukar pikiran dan pandangan dapat meningkatkan pengertian dan toleransi serta mengurangi rasa ketidakpercayaan (*mistrust*) dan kerancuan (*biasess*).
5. Peran sebagai terapi. Menurut persepsi ini, peran dilakukan sebagai upaya “mengobati” masalah-masalah psikologis masyarakat seperti halnya perasaan ketidak berdayaan (*sense of powerlessness*), tidak percaya diri dan perasaan bahwa diri mereka bukan komponen penting dalam masyarakat. Peran merupakan aspek yang dinamis dalam kedudukan (status) terhadap sesuatu.

Apabila seseorang melakukan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka menjalankan suatu perannya

Menurut, Kanfer (1987: 197) menyebutkan lima aspek penting dari peran, yaitu: Peranan itu bersifat impersonal: posisi peranan itu sendiri akan menentukan harapannya, bukan individunya. Peran itu dikaitkan dengan perilaku kerja (*task behavior*) yaitu, perilaku yang diharapkan dalam suatu pekerjaan yang tertentu dan peran itu sulit dikendalikan (*role clarity* dan *role ambiguity*) maka peran itu dapat dipelajari dengan cepat dan tepat dapat menghasilkan beberapa perubahan pada perilaku utama. Peran dan pekerjaan (*jobs*) itu tidaklah sama seseorang yang melakukan suatu pekerjaan yang bisa saja memainkan beberapa perannya.

Peran merupakan serangkaian kegiatan yang menonjol yang dilakukan seseorang atau sekelompok orang dalam mendorong terjadinya suatu hal. Dengan demikian peran *adalah* pola tindakan yang dilakukan secara individual maupun kolektif yang membawa suatu akibat atau efek. Peran juga mencakup ada tiga hal, yaitu :

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

### 1.2.2 Konsep Camat

Menurut, Bayu Suryaningrat (1981;2 ) Camat adalah seseorang yang mengepalai dan membina suatu wilayah yang biasanya terdiri dari beberapa pemerintah kelurahan. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor, 158 Tahun 2004 tentang pedoman organisasi kecamatan menyebutkan bahwa camat mempunyai tugas dan fungsi melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan oleh Bupati/Walikota sesuai karakteristik wilayah kebutuhan daerah dan tugas pemerintahan lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Seorang Camat adalah pemimpin kecamatan sebagai perangkat daerah kabupaten/kota, Camat berkedudukan sebagai koordinator penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan berada dibawah dan

bertanggung jawab kepada bupati melalui sekretaris daerah kabupaten/kota dan Camat diangkat oleh bupati/walikota kabupaten. Urusan pemerintahan yang menjadi wewenang kepada camat meliputi 5 bidang kewenangan pemerintahan yaitu:

1. Bidang pemerintahan
2. Bidang pembangunan dan ekonomi
3. Bidang pendidikan dan kesehatan
4. Bidang sosial dan kesejahteraan
5. Bidang pertahanan

Dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 19 Tahun 2008 Pasal 15 ayat 1 tentang kecamatan disebutkan bahwa camat menyelenggarakan Tugas Umum pemerintahan yang meliputi:

1. Mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat
2. Mengkoordinasikan upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban Umum
3. Mengkoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan
4. Mengkoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum
5. Mengkoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan
6. Membina penyelenggaraan pemerintahan kelurahan
7. Melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintahan kelurahan atau keseluruhan masyarakat di wilayahnya.

Selanjutnya pada pasal 15 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 di tambahkan rambu-rambu kewenangan yang perlu didelegasikan oleh bupati/walikota kepada camat untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah yang meliputi aspek:

1. Perizinan
2. Rekomendasi
3. Koordinasi
4. Pembinaan
5. Pengawasan
6. Fasilitasi
7. Penetapan
8. Penyelenggaraan
9. Kewenangan lain yang dilimpahkan



Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 mengatur secara lebih rinci mengenai tugas dan wewenang camat baik untuk wewenang yang bersifat atributif maupun pedoman untuk kewenangan yang bersifat delegatif. Untuk kewenangan delegatif disusun berdasarkan kriteria eksternalitas dan efisiensi. Kinerja merupakan salah satu istilah yang populer di dalam manajemen yang mana istilah kinerja didefinisikan dengan istilah hasil kerja, prestasi kerja, dan pemformance.

### 1.2.3 Meningkatkan Kinerja Aparatur

Dalam kaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah, dalam peningkatan kinerja aparatur yang semakin baik maka ada peningkatannya kinerja aparatur. Hal ini sesuai dengan adanya 6 manfaat dari peningkatannya:

1. Meningkatkan kualitas, inovasi, loyalitas, rasa berprestasi dan produktivitas aparatur.
2. Meningkatkan kreativitas dan berkomitmen para kinerja aparatur.
3. Salah satu aspek penting bagi keberhasilan masa transisi dari organisasi birokratik.
4. Meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.
5. Alat penting untuk memperbaiki kinerja melalui penyebaran pembuatan keputusan dan tanggung jawab karena mendorong keterlibatan para aparatur.
6. Dapat menyadarkan, mendukung, mendorong, dan membantu mengembangkan potensi yang terdapat pada individu sehingga menjadi manusia mandiri tetapi tetap berkepribadian.

#### 1.2.3.1 Kinerja Aparatur

Pengembangan kinerja aparatur perlu dilakukan dengan hati-hati, karena akan menentukan kinerja aparatur dan kinerja organisasi, sejalan dengan hal tersebut pengertian kinerja adalah “Konsep kinerja merupakan singkatan dari kinetika energi kerja, yang dalam bahasa inggris adalah *performance*. Istilah *performance* sering diindonesiakan sebagai *performa*. Kinerja adalah keluaran yang dihasilkan oleh fungsi-fungsi atau indikator-indikator suatu pekerjaan atau suatu profesi dalam waktu tertentu”.(Wirawan,2009:5).

Sejalan dengan pengertian di atas maka kinerja adalah keluaran yang dihasilkan oleh suatu kinerja aparatur pemerintah

melalui fungsi-fungsi atau indikator-indikator suatu pekerjaan dalam waktu yang telah ditentukan secara tepat pada sasaran yang dilakukan oleh aparatur pemerintahan. Kinerja tersebut menjelaskan dimana suatu gambaran mengenai tingkat pencapaian dan pelaksanaan tugas yang dilakukan oleh seluruh aparatur pemerintahan yang ada disuatu organisasi atau instansi pemerintahan. Meningkatkan kinerja aparatur pemerintah dalam instansi pemerintahan merupakan suatu tujuan atau target yang ingin dicapai oleh seseorang aparatur yang ada di instansi pemerintahan dalam melaksanakan suatu tugas atau kegiatan yang dilakukan dengan waktu semaksimal mungkin.

Kinerja adalah totalitas hasil kerja yang dicapai suatu organisasi. Kinerja aparatur memiliki keterkaitan yang sangat erat, tercapainya tujuan organisasi. Kinerja aparatur tidak dapat dilepaskan dari sumber daya yang dimiliki oleh pemerintah, sumber daya yang digerakan atau dijalankan aparatur yang berperan aktif sebagai pelaku dalam upaya mencapai tujuan pemerintahan tersebut, dapat terlaksana dengan baik apabila memperhatikan kinerja aparaturnya. Kinerja merupakan terjemahan dari kata *performance (Job Performance)*, secara etimologis *performance* berasal dari kata *to perform* yang berarti menampilkan atau melaksanakan:”Pengertian *performance* sering diartikan sebagai kinerja, hasil kerja/prestasi kerja. Kinerja mempunyai makna lebih luas, bukan hanya menyatakan sebagai hasil kerja, tetapi juga bagaimana proses kerja berlangsung. Kinerja adalah tentang melakukan pekerjaan tersebut. Kinerja merupakan hasil pekerjaan yang mempunyai hubungan kuat dengan tujuan strategis organisasi, kepuasan konsumen dan memberikan kontribusi ekonomi”( Wibowo, 2007:7).

Berdasarkan pengertian di atas bahwa hasil yang dicapai oleh seorang aparatur secara terukur dalam pekerjaannya dan dilaksanakan sesuai dengan kemampuan yang dimiliki, dan tugas yang telah ditentukan. Aparatur dalam meningkatkan dan memaksimalkan suatu kinerja, diperlukan pengetahuan yang luas dalam melaksanakan tugasnya, sehingga menghasilkan apa yang menjadi tujuan utama. Organisasi pemerintahan menggunakan alat untuk mengukur suatu kinerja birokrasi publik, dalam teori berjudul Manajemen Sumber Daya Dan Kinerja Aparatur

Pemerintahan Daerah sebagai berikut: (1). Tingkat Efektivitas, 2. Efisiensi, dan 3. Keamanan dan kepuasan pelanggan. (Ilham, 2008: 34).

Pertama, tingkat efektivitas adalah sesuatu yang dapat dilihat dari sejauh mana seorang aparatur dapat memanfaatkan sumber daya untuk melaksanakan tugas yang sudah direncanakan, serta cakupan sasaran yang bisa dilayani.

Kedua, efisiensi adalah sesuatu untuk mengukur seberapa tingkat penggunaan sumber daya secara minimal dalam pelaksanaan pekerjaan, Sekaligus pula dapat diukur besarnya sumber daya yang terbuang, menunjukkan semakin rendah tingkat efisiensinya.

Ketiga, keamanan dan kepuasan pelanggan adalah sesuatu yang menunjukkan pada keberadaan dan kepatuhan standar pelayanan maupun prosedur kerja. Standar pelayanan maupun prosedur kerja yang dijadikan pedoman kerja dapat menjamin seorang aparatur bekerja secara sistematis, terkontrol dan bebas dari akan dikomplain.

### **1.2.3.2 Pengertian Aparatur**

Aparatur adalah orang-orang yang menjalankan roda pemerintahan. Aparatur memiliki peranan strategis dalam menyelenggarakan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan. Peranan aparatur tersebut sesuai dengan tuntutan zaman terutama untuk menjawab tantangan masa depan. Aparatur yang berkualitas sangat dibutuhkan dalam rangka menghadapi tantangan masa depan. Pengertian mengenai aparatur pemerintahan adalah "Aparatur Pemerintah yang pekerja dan digaji oleh pemerintah melaksanakan tugas dan teknis pemerintahan yang melakukan pelayanan kepada masyarakat berdasarkan ketentuan yang berlaku" (Setyawan, 2004:169).

Mengidentifikasi faktor yang berpengaruh langsung terhadap tingkat pencapaian kinerja organisasi sebagai berikut:

1. Teknologi yang meliputi peralatan kerja dan metode kerja yang digunakan untuk menghasilkan produk atau jasa yang dihasilkan oleh organisasi semakin berkualitas teknologi yang digunakan, maka semakin tinggi kinerja organisasi tersebut.

2. Kualitas input atau material yang digunakan oleh organisasi.
3. Kualitas lingkungan fisik yang meliputi keselamatan kerja, penataan ruangan, dan kebersihan.
4. Budaya organisasi sebagai pola tingkah laku dan pola kerja yang ada dalam organisasi yang bersangkutan.
5. Kepemimpinan sebagai upaya untuk mengendalikan anggota organisasi agar bekerja sesuai dengan standar dan tujuan organisasi.
6. Pengelolaan sumber daya manusia yang meliputi aspek kompensasi, imbalan, promosi dan lainnya.

Kinerja dalam sebuah organisasi merupakan salah satu unsur yang tidak dapat dipisahkan dalam menjalankan tugas kelompok atau organisasi, baik itu dalam lembaga pemerintahan maupun swasta. Kinerja berasal dari bahasa *job performance* atau *actual performance* (prestasi kerja atau prestasi sesungguhnya yang dicapai oleh seseorang atau suatu institusi). Kinerja dalam lingkup organisasi, yaitu hasil kerja yang dicapai oleh seorang aparatur untuk melakukan suatu pekerjaan dan dapat dievaluasi tingkat kinerjanya. Kinerja aparatur harus dapat ditentukan dengan target yang dicapai selama periode waktu yang telah ditentukan dalam organisasi. Berhasil tidaknya tujuan dan cita-cita dalam organisasi pemerintahan tergantung, bagaimana proses kinerja itu dilaksanakan dan kinerja tidak lepas dari faktor-faktor yang mempengaruhinya. (Mangkunegara, 2000:13)

1. Faktor Kemampuan *Ability* Secara psikologis, kemampuan *ability* terdiri dari kemampuan potensi dan kemampuan *reality knowledge+skill*. Artinya pimpinan dan karyawan yang memiliki superior, *very superior*, *gifted* dan *genius* dengan pendidikan yang memadai untuk jabatan dan terampil dalam menjalankan pekerjaan sehari-hari maka akan mudah menjalankan kinerja maksimal.
2. Faktor motivasi *Motivation* Motivasi diartikan sebagai suatu sikap *attitude* pimpinan dan karyawan terhadap situasi kerja *situation* di lingkungan organisasinya. Mereka yang bersikap positif terhadap situasi kerjanya akan menunjukkan motivasi kerja tinggi dan sebaliknya jika mereka berpikir negatif kontra terhadap situasi

kerjanya akan menunjukkan pada motivasi kerja yang rendah. Situasi yang dimaksud meliputi hubungan kerja, fasilitas kerja, iklim kerja, kebijakan pimpinan, pola kepemimpinan kerja dan kondisi kerja.

Berdasarkan pengertian kinerja adalah faktor yang dipengaruhi beberapa pendukung dan penghambat dalam menjalankan pencapaian suatu kinerja yang maksimal, faktor tersebut meliputi faktor yang berasal dari intern maupun ekstern. Suatu kinerja dapat dinilai, apakah sudah berjalan sesuai dengan tujuan yang direncanakan, untuk itu perlu diadakan suatu evaluasi kinerja sebagaimana yang dikemukakan dalam buku yang berjudul Manajemen sumber daya Manusia. Dalam evaluasi kinerja atau penilaian merupakan evaluasi yang sistematis dari pekerjaan pegawai dan potensi yang dapat dikembangkan. Penilaian dalam proses penapsiran atau penentuan nilai, kualitas atau status dari beberapa objek orang ataupun sesuatu barang. (Sikula1981:145).

Dari beberapa pengertian di atas, tentang penilaian evaluasi kinerja bahwa evaluasi kinerja adalah penilaian yang dilakukan secara sistematis untuk menilai kinerja aparatur, dan untuk menentukan kebutuhan pelatihan kerja secara tepat serta memberikan tanggung jawab kepada aparatur sehingga dapat meningkatkan kerjanya dimasa kini dan yang akan datang.

#### **1.2.4 Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Kinerja**

Aparatur yaitu bertugas untuk melayani masyarakat, dan berkewajiban dalam memberikan pelayanan yang terbaik untuk mencapai suatu kinerja. Tujuan untuk mencapai kinerja dengan sesuai yang diharapkan tidaklah mudah, ada beberapa tantangan yang harus dilewati. Beberapa faktor yang mempengaruhi pencapaian kinerja, faktor tersebut berasal dari faktor kemampuan dan motivasi aparatur. Berdasarkan hal tersebut maka akan dijelaskan sebagai berikut: “Faktor yang mempengaruhi pencapaian kinerja adalah faktor kemampuan (*ability*) dan faktor motivasi (*motivation*). Berdasarkan pengertian diatas, aparatur dalam bertujuan untuk mencapai kinerja yang baik maka harus memiliki kemampuan dan motivasi kerja yang sungguh-sungguh. Ada beberapa kemampuan yang dimiliki oleh seorang aparatur, yaitu dapat berupa kecerdasan maupun bakat yang dimilikinya. Motivasi yang dimiliki

aparatur dapat dilihat melalui sikap dan situasi kerja yang kondusif, karena hal ini akan berhubungan dengan pencapaian prestasi kerja atau kinerja aparatur dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

#### **1.2.4.1 Kemampuan Kerja**

Menurut, (Moenir, 2002:116) Kemampuan merupakan yang dimiliki oleh aparatur pemerintahan berbeda-beda, kemampuan didapat dari kecerdasan maupun bakat dari seorang aparatur tersebut. Pengertian “Kemampuan berasal dari kata dasar mampu yang dalam hubungan dengan tugas atau pekerjaan berarti dapat (kata sifat/keadaan) melakukan tugas atau pekerjaan sehingga menghasilkan barang atau jasa sesuai dengan yang diharapkan”. Dalam Pelayanan yang dilakukan oleh aparatur pemerintahan merupakan salah satu kewajiban yang harus diberikan kepada masyarakat. Maka kemampuan yang dimiliki aparatur dalam memberikan pelayanan merupakan tujuan utama: “Kemampuan merupakan salah satu unsur dari kematangan, berkaitan dengan pengetahuan dan keterampilan yang diperoleh dari pendidikan, pelatihan dan pengalaman”.

Berdasarkan pengertian di atas, kemampuan sebagai keadaan yang dimiliki seorang aparatur sehingga dirinya dapat mengetahui untuk dapat melakukan sesuatu berdasarkan keahlian dan ketarampilannya. Kaitannya dengan kemampuan aparatur merupakan salah satu faktor penunjang kemampuan seorang aparatur untuk dapat meningkatkan kinerja aparaturnya. Suatu organisasi sangat membutuhkan pengelola yang baik, dan pengelola tersebut tidak lain adalah aparatur yang terdapat didalamnya. Berdasarkan dengan hal tersebut, pada asas Otonomi Daerah untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat, tolak ukur yang digunakan untuk mengetahui kemampuan aparatur adalah:

1. Ratio jumlah pegawai dengan jumlah penduduk
2. Masa kerja pegawai
3. Golongan kepegawaian
4. Pendidikan formal
5. Pendidikan teknis fungsional”

Berdasarkan pengertian diatas bahwa untuk mengetahui kemampuan aparatur ratio jumlah aparatur dengan jumlah penduduk, masa kerja aparatur, golongan kepegawaian,

pendidikan formal, pendidikan teknis fungsional menjadi faktor dalam meningkatkan kinerja. Kemampuan (ability) aparatur terdiri dari dua indikator yaitu:

Pertama, kemampuan potensi, merupakan aspek kemampuan yang ada dalam diri aparatur dan diperoleh dari faktor keturunan (*herediter*). Kemampuan potensi kemudian dibagi ke dalam dua bagian yaitu:

1. Kemampuan dasar umum (*inteligensi* atau kecerdasan).  
Inteligensi atau kecerdasan adalah: “Kemampuan yang menghadapi dalam menyesuaikan diri terhadap situasi baru secara cepat dan efektif”. Inteligensi atau kecerdasan harus dimiliki oleh setiap aparatur agar dalam menjalankan segala tugasnya dapat berjalan dengan efektif.
2. Kemampuan dasar khusus (*aptitudes* atau bakat).  
*Aptitudes* atau bakat adalah kondisi seseorang dengan suatu pendidikan dan pelatihan yang memungkinkannya mencapai kecakapan, pengetahuan dan keterampilan khusus. *Aptitudes* atau bakat merupakan faktor bawaan yang dimiliki oleh aparatur ataupun pengaruh dari lingkungan. Maka apabila seseorang terlahir dengan suatu bakat khusus dididik dan dilatih, bakat tersebut dapat berkembang dan dimanfaatkan secara optimal. Sebaliknya apabila dibiarkan tanpa pengarahan dan penguatan, bakat itu akan hilang dan tak berguna.

Kedua, kemampuan *reality* (*actualability*), yaitu kemampuan yang diperoleh melalui belajar (*achivement* atau prestasi). Pengembangan kemampuan sangatlah diperlukan baik melalui pendidikan ataupun melalui pelatihan. Pendidikan dan pelatihan merupakan bagian dari sumberdaya aparatur, semakin lama waktu yang digunakan seorang untuk pendidikan dan pelatihan, semakin tinggi kemampuan melakukan pekerjaan akan semakin tinggi kinerjanya. Oleh karena itu, sebagai lembaga pemerintahan yang berorientasikan terhadap pelayanan perlu mengadakan pelatihan dan menempatkan aparatur pada pekerjaan yang sesuai dengan keahliannya masing-masing (*the right man in the right place, the right man on the right job*).

#### 1.2.4.2 Motivasi

Motivasi terbentuk dari sikap (*attitue*) aparatur dalam menghadapi situasi (*situation*) kerja di lingkungan pekerjaannya. Pengertian motivasi dikatakan oleh Chung dan Megginson bahwa: “*motivation is definied as goal-directed behavior. It concerns the level of effort one exerts in pursuing a goal...it is closely related to employe esatisfaction and job performance*”, (motivasi dirumuskan sebagai perilaku yang ditunjukkan pada sasaran. Motivasi berkaitan dengan tingkat usaha yang dilakukan oleh seseorang dalam mengejar suatu tujuan...motivasi berkaitan erat dengan kepuasan pegawai dan performansi pekerjaan)” (Dalam Gomes, 1995:177-178).

Motivasi seorang aparatur untuk melaksanakan tugasnya biasanya ditunjukkan oleh aktivitas yang terus-menerus, dan berorientasikan pada tujuan. Motivasi adalah kondisi yang menggerakkan diri aparatur dengan terarah untuk mencapai tujuan kerja dan tepat pada sarasannya. “Motivasi diartikan suatu sikap (*attiude*) pimpinan dan bawahan terhadap situasi kerjanya (*situation*) dilingkungan organisasi. Mereka yang bersikap positif (pro) terhadap situasi kerjanya akan menunjukkan motivasi kerja tinggi dan sebaliknya jika mereka bersikap negatif (kontra) terhadap situasi kerja akan menunjukkan kerjanya yang rendah, situasi kerja yang dimaksud mencakup antara lain hubungan kerja, fasilitas kerja, kebijakan pimpinan, pola kepemimpinan kerja dan kondisi kerja”. Motivasi dapat diartikan bagaimana aparatur menafsirkan lingkungan pekerjaannya. Kemampuan kerja yang dilakukan oleh seorang aparatur didasari dengan faktor-faktor apa yang memberi andil dan berkaitan dengan efek negatif terhadap kemampuan aparatur serta apa yang menimbulkan kesungguh-sungguhan dalam pekerjaan. Faktor motivasi terdiri dari dua indikator yaitu sebagai berikut:

Pertama, sikap, dapat diartikan sebagai status mental seseorang dan sikap dapat diekspresikan dengan berbagai cara, dengan kata-kata yang berbeda dan tingkat intensitas yang berbeda. Memberikan pengertian sikap bahwa: “Sikap adalah determinan perilaku, sebab sikap berkaitan dengan persepsi, kepribadian dan motivasi. Sebuah sikap adalah perasaan yang positif atau negatif atau keadaan mental yang selalu disiapkan,



dipelajari dan diatur melalui pengalaman yang memberikan pengaruh khusus pada respon seseorang. Aparatur yang memiliki perilaku yang baik terhadap situasi dan kondisi dalam lingkungan pekerjaannya akan menunjukkan motivasi kerja tinggi dan sebaliknya jika berperilaku tidak baik terhadap situasi dan kondisi dalam lingkungan pekerjaannya akan menunjukkan motivasi kerja yang rendah. Sikap dan mental aparatur haruslah mempunyai sikap mental yang siap secara psikofisik (siap secara mental, fisik, situasi dan tujuan). Artinya aparatur dalam bekerja secara mental siap, fisik sehat, memahami situasi dan kondisi serta berusaha keras mencapai target kerja (tujuan utama organisasi).

Kedua, situasi, adalah suasana yang dapat menentukan bagaimana sikap aparatur tersebut. Perilaku manusia banyak dipengaruhi oleh situasi dan kondisi, apabila manusia mendefinisikan sesuatu sebagai hal nyata, maka konsekuensinya menjadi nyata. Sikap seseorang dapat ditentukan oleh aparatur bagaimana memahami situasi yang dihadapinya. Situasi dikatakan bahwa "Suatu keadaan atau kondisi dalam lingkungan kerja yang dapat mempengaruhi sikap seseorang".

Situasi kerja yang dimaksud antara lain hubungan kerja, fasilitas kerja, kebijakan pimpinan, pola kepemimpinan kerja dan kondisi kerja. Mangku negara mengatakan beberapa prinsip dalam memotivasi kerja aparatur, yaitu:

1. Prinsip partisipasi yaitu upaya memotivasi kerja, aparatur perlu diberikan kesempatan untuk ikut berpartisipasi dalam menentukan tujuan yang akan dicapai oleh pemimpin.
2. Prinsip komunikasi yaitu pemimpin menkomunikasikan segala sesuatu yang berhubungan dengan usaha pencapaian tugas dengan informasi yang jelas, sehingga aparatur akan lebih mudah termotivasi dalam kinerja.
3. Prinsip mengakui andil bawahan yaitu pemimpin mengakui bahwa bawahan aparatur mempunyai andil didalam usaha pencapaian tujuan.
4. Prinsip pendelegasian wewenang yaitu pemimpin yang memberikan otoritas atau wewenang kepada aparatur bawahan untuk sewaktu-waktu dapat mengambil keputusan terhadap pekerjaan yang melakukan, akan

membuat aparatur yang bersangkutan menjadi termotivasi untuk mencapai tujuan yang diharapkan oleh pemimpin.

5. Prinsip memberi perhatian yaitu pemimpin memberikan perhatian terhadap apa yang diinginkan aparatur, sehingga memotivasi aparatur untuk bekerja seperti yang diharapkan oleh pemimpin (Mangkunegara, 2005:61).

Kepemimpinan yang sangat penting dalam melakukan suatu pekerjaan adalah bagaimana seorang pimpinan harus mampu memotivasi kerja aparaturnya agar mereka dapat mampu bekerja dengan produktif serta penuh bertanggung jawab. “Ada hubungan yang positif antara motivasi berprestasi dengan pencapaian kinerja”. Oleh karena itu pimpinan dan aparatur yang mempunyai motivasi berprestasi tinggi akan mencapai kinerja tinggi, dan sebaliknya mereka yang kinerjanya rendah disebabkan karena motivasi kerjanya rendah.

Penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan daerah akan berjalan dengan lancar, apabila kinerja aparaturnya bekerja dengan baik, sebab aparatur merupakan salah satu unsur yang langsung bertugas dan melayani kepada masyarakat.

#### **1.2.4.3 Aparatur Dalam Roda Birokrasi Pemerintahan**

Konsep aparatur merupakan pelaksana roda birokrasi pemerintahan. Menurut dalam bukunya yang berjudul Manajemen Sumber Daya Manusia Reformasi Birokrasi dan Manajemen Pegawai Negeri Sipil, birokrat adalah:

1. Birokrat adalah pegawai yang bertindak secara birokratis.
2. Birokrat adalah :
  - 1) Sistem pemerintahan yang dijalankan oleh aparatur pemerintahan karena telah berpegang pada hierarki dan jenjang jabatan.
  - 2) Cara bekerja atau susunan pekerjaan menurut tata aturan yang banyak liku-likunya.
  - 3) Birokrasi sering melupakan tujuan pemerintahan yang sejati, karena terlalu mementingkan cara dan bentuk. Ia menghalangi pekerjaan yang cepat serta menimbulkan semangat menanti, menghilangkan inisiatif, terikat dalam peraturan yang rumit dan

bergantung kepada perintah atasan, berjiwa statis dan karena itu menghambat kemajuan.

Birokrat yaitu, aparatur yang bertindak secara birokratis. Menjunjung tinggi nilai-nilai secara sistematis. Birokrat menjunjung tinggi inovasi dalam bekerja. Kemajuan bukanlah sesuatu yang ditargetkan karena terlalu berpacu pada aturan yang ada. Maka aparatur sebagai pelaksana jalannya birokrasi yang sering melupakan tujuan pemerintah sebagai pelayan masyarakat. Aparatur lebih memprioritaskan kepada bentuk organisasi dan cara-cara yang sering dilaksanakan. Pada masa era asas Otonomi daerah, aparatur pemerintah daerah adalah pelaksana kebijakan publik. Aparatur merupakan pegawai yang melaksanakan setiap kebijakan yang berlaku. “Aparatur pemerintah adalah pekerja yang digaji pemerintah melaksanakan tugas-tugas dan teknis pemerintahan yang melakukan pelayanan kepada masyarakat sesuai berdasarkan ketentuan yang berlaku”. Aparatur adalah aspek-aspek administrasi yang diperlukan dalam penyelenggaraan pemerintahan atau negara, sebagai alat untuk mencapai tujuan organisasi. Aspek-aspek administrasi itu terutama adalah kelembagaan atau organisasi dan kepegawaian.

Aparatur pemerintahan sebagai alat untuk mencapai tujuan organisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan atau negara. Maka diperlukan aspek-aspek administrasi terutama kelembagaan atau organisasi dan kepegawaian. Oleh karena itu, dalam penyelenggaraan pemerintahan atau negara dibutuhkan suatu alat untuk mencapai tujuan organisasi, yang maksud alat disini adalah seorang aparatur atau pegawai yang ada dalam suatu pemerintahan atau negara. Aparatur merupakan salah satu faktor yang sangat penting dalam suatu lembaga pemerintahan disamping faktor lain seperti uang, alat-alat yang berbasis teknologi misalnya, komputer dan internet. Oleh karena itu, sumber daya aparatur harus dikelola dengan baik untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi kinerja aparatur pemerintahan kelurahan untuk mewujudkan profesional pegawai dalam melakukan pekerjaan.

#### 1.2.4.4 Hak dan Kewajiban Aparatur

Unsur dari aparatur merupakan salah satu pegawai negeri yang terdiri dari Pegawai negeri Sipil Pusat dan Daerah, termasuk anggota Tentara Nasional Republik Indonesia dan anggota Kepolisian Republik Indonesia (TNI/POLRI). Aparatur bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Maka seorang aparatur bertindak secara profesional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara, pemerintahan, dan pembangunan. Aparatur adalah Pegawai Negeri Sipil (PNS). Oleh sebab itu, hak-hak yang diterima oleh Aparatur antara lain:

1. Memperoleh gaji yang adil dan layak sesuai dengan beban kerja dan tanggung jawab.
2. Memperoleh cuti.
3. Memperoleh perawatan bagi yang tertimpa sesuatu kecelakaan dalam dan karena menjalankan tugas kewajibannya.
4. Memperoleh tunjangan bagi yang menderita cacat jasmani atau rohani karena menjalankan tugas kewajibannya yang mengakibatkannya tidak dapat bekerja lagi dalam jabatan apapun juga.
5. Memperoleh uang duka dari kerabat Pegawai Negeri Sipil yang tewas.
6. Memperoleh pensiun bagi yang telah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan.
7. Memperoleh kenaikan pangkat regular.
8. Menjadi peserta Tabungan Asuransi Pegawai Negeri/TASPEN (PP No. Tahun 1963).
9. Menjadi peserta Asuransi Kesehatan/Askes (Keppres No. 8 Tahun 1977).
10. Memperoleh perumahan (Keppres No. 14 Tahun 1993).

Hak-hak aparatur di atas merupakan hak dasar dan berpenghasilan yang layak, mendapatkan waktu istirahat yang sesuai, serta tunjangan-tunjangan yang sewajarnya. Berdasarkan pendapat tersebut, kesejahteraan merupakan balas jasa berbentuk materi atau non materi. Kesejahteraan dapat berupa penghargaan. Tujuan dari kesejahteraan adalah untuk memperbaiki kondisi fisik dan mental aparatur. Tujuan lainnya untuk menjaga produktivitas kinerja aparatur. Aparatur akan memenuhi kewajibannya jika

hak-hak tersebut terpenuhi pemerintah. Jika kesejahteraan aparatur tercapai, maka aparatur akan meningkatkan kinerjanya sesuai dengan kewajiban.

#### **1.2.4.5 Konsep Aparatur**

Secara Etimologi, istilah aparatur berasal dari kata aparat yakni alat, badan, instansi, pegawai negeri. Sedangkan aparatur dapat diartikan sebagai alat negara, aparat pemerintah. Jadi aparatur negara, alat kelengkapan negara yang terutama meliputi bidang kelembagaan, ketata laksanaan dan kepegawaian, yang mempunyai tanggung jawab melaksanakan roda pemerintahan sehari-hari. Dengan demikian pengertian aparatur tidak hanya dikaitkan dengan orangnya tetapi juga organisasi fasilitas ketentuan pengaturan dan sebagainya. Adapun jenis-jenis aparatur sebagaimana adalah:

##### **1. Aparatur Negara**

Aparatur negara adalah keseluruhan pejabat dan lembaga negara serta pemerintahan negara yang meliputi aparatur kenegaraan dan pemerintahan, sebagai abdi negara dan abdi masyarakat, bertugas dan bertanggung jawab atas penyelenggaraan negara dan pembangunan serta senantiasa mengabdikan dan setia kepada kepentingan, nilai-nilai dan cita-cita perjuangan Bangsa dan Negara berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

##### **2. Aparatur Pemerintahan**

Aparatur pemerintahan adalah keseluruhan lembaga atau badan yang ada di bawah Presiden seperti Departemen, Lembaga, Pemerintahan dan Departemen serta Sekretariat Departemen dan lembaga-lembaga tinggi negara.

##### **3. Aparatur Perekonomian**

Aparatur perekonomian negara adalah keseluruhan Bank Pemerintah, lembaga perkreditan, lembaga keuangan, pasar uang dan modal serta perusahaan milik negara dan perusahaan milik daerah.

Melihat luasnya pengertian dan adanya macam-macam istilah terhadap aparatur ini maka dalam tulisan ini dipakai istilah aparatur pemerintah. Dalam tulisan ini maka aparatur pemerintah

diartikan sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. Abdi masyarakat itu adalah untuk melayani, mengayomi dan menumbuhkan prakarsa serta partisipasi masyarakat dalam pembangunan, sedangkan sebagai abdi negara yakni bermental baik dan mempunyai kemampuan profesionalisme yang tinggi dalam melaksanakan tugasnya untuk mendukung kelancaran pembangunan. Berdasarkan definisi diatas dapat disimpulkan bahwa ciri-ciri kinerja aparatur pemerintahan adalah:

1. Bersih
2. Berwibawa
3. Bermental baik
4. Mempunyai kemampuan profesional yang tinggi

### **1.2.5 Tinjauan Umum Tentang Pemerintahan Daerah**

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintahan 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.

#### **1.2.5.1 Penyelenggara Pemerintah Daerah**

Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) terdiri atas beberapa pulau yang didalamnya terbagi menjadi beberapa daerah, yakni daerah provinsi, kabupaten/kota, kecamatan, kelurahan, kesemuanya adalah bagian dari unsur-unsur pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah merupakan bentuk penyelenggaraan pemerintahan yang ada pada didaerahnya. Penyelenggaraan pemerintahan daerah itu sendiri memiliki payung hukum yakni pada Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang berbunyi “Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.”

Maka penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang mengharuskan adanya pembagian wilayah yang masing-

masing dan wilayahnya itu memiliki pemerintahan tersendiri, ini dapat disimpulkan bahwa adanya struktur pembagian wilayah pemerintahan maka masing-masing wilayah itu juga memiliki pemerintahan tersendiri namun dalam jenjang tata urutan tetap dari pemerintahan pusat, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota, namun kewenangan utama dalam pemerintahan itu tetap ada pada pemerintah pusat. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah, pelaksanaan pembagian kewenangan antara pusat dan daerah dapat dilihat pada pembagian urusan pemerintahan. Pembagian urusan pemerintahan ini dapat diklasifikasikan sebagai berikut:

1. Urusan pemerintah (absolut)

Urusan pemerintah absolut merupakan salah satu urusan pemerintahan yang dilakukan oleh pemerintah pusat. Pemerintah Pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan menteri, sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintah pusat tetap memegang kewenangan utama dalam pemerintahan yang masih tetap memiliki kewenangan terhadap daerah Provinsi dan instansi vertikal pemerintahan yang ada dibawahnya meski telah ada kebijakan desentralisasi. Berdasarkan Undang-undang No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah Urusan pemerintah absolut ini terdiri dari politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter fiskal nasional, dan agama, urusan tersebut menjadi urusan pemerintahan pusat. Pemerintah dalam melaksanakan urusan tersebut bisa dilakukan sendiri atau jika ingin boleh didelegasikan sebagian urusan tersebut kepada instansi terkecil yang berada dibawahnya misalnya kepada daerah atau gubernur sebagai perpanjangan pusat dalam melaksanakan otonomi daerah sejalan dengan asas dekonsentrasi. Jika pelaksanaan urusan pemerintahan pusat ini dilakukan sendiri, maka urusan ini harus langsung dilaksanakan oleh pemerintah pusat melalui

kementerian atau lembaga pemerintahan non kementerian.

2. Urusan pemerintahan konkuren

Urusan pemerintahan konkuren merupakan kewenangan yang terbagi kedalam dua kelompok, yakni kewenangan pemerintah yang bersifat wajib dan kewenangan pemerintah yang bersifat pilihan. Pemerintah yang mengerjakan kewenangan tersebut yakni, pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan kabupaten/kota. Mengenai urusan wajib antara lain seperti perlindungan dan pemenuhan hak-hak serta pelayanan kebutuhan yang mendasar bagi masyarakat untuk menjamin hak-hak konstitusional sesuai amanat UUD 1945. Kewenangan pemerintah konkuren diurus oleh provinsi sendiri dan kabupaten/kota juga demikian, masing-masing mengerjakan kewenangan konkuren pada wilayahnya meskipun kewengannya sama, meski keduanya memiliki kewenangan pemerintah masing-masing yang bersifat tidak hierarki, akan tetapi terdapat hubungan timbal balik antara keduanya dengan pemerintah pusat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan mengacu pada acuan Norma, Standar, Prosedur, dan Kriteria (NSPK) yang telah ditentukan oleh pemerintah pusat.

3. Urusan pemerintah umum

Urusan Pemerintah Umum merupakan urusan pemerintahan yang dilaksanakan secara hierarkis. Dalam menjalankan urusan tersebut dilakukan oleh seorang presiden sebagai kepala pemerintahan yang memegang kewenangan terkait pemeliharaan ideologi Pancasila dan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam Bhinekaan Tunggal Ika, menghargai perbedaan yang ada dalam Pemerintah pusat dalam hal ini presiden mendelegasikan sebagian urusan pemerintahan umum kepada gubernur dan bupati. Bernegara, tetap menjalin hubungan yang harmonis sesama warga negara meski berbeda suku, agama, ras dan lainnya.



Pelaksanaan pembagian urusan antara pusat dan daerah tersebut harus diselenggarakan dengan menggunakan prinsip-prinsip pembagian kewenangan pemerintah daerah yaitu desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Ketiga asas-asas tersebut dapat diuraikan secara singkat adalah sebagai berikut:

1. Desentralisasi

Desentralisasi merupakan pemberian sebagian urusan pemerintah pusat kepada daerah otonom sesuai asas otonomi. Asas desentralisasi ini dapat diklasifikasikan dalam beberapa hal, diantaranya: desentralisasi sebagai penyerahan kewenangan dan kekuasaan, desentralisasi sebagai pelimpahan kekuasaan dan kewenangan desentralisasi sebagai pembagian, penyebaran, pencemaran, dan pemberian kekuasaan dan kewenangan, serta sebagai sarana dalam pembagian dan pembentukan daerah pemerintahan.

2. Dekonsentrasi

Dekonsentrasi adalah pendelegasian sebagian urusan pemerintah pusat kepada instansi yang berada dibawahnya dalam hal ini gubernur dan bupati selaku penanggung jawab.

3. Tugas Pembantuan

Tugas pembantuan merupakan tugas yang dari pemerintah tertinggi sebagai pemberi tugas dan memberikan tugas kepada daerah terendah untuk melaksanakan sebagian tugas pemerintahan yang menjadi tugas pemerintah yang lebih tinggi atau pemerintah kabupaten kepada kecamatan untuk melaksanakan sebagian kewenangan kabupaten.

Pada hakekatnya penyelenggaraan Pemerintahan adalah bagaimana agar suatu tindakan atau perbuatan pemerintahan itu dapat lebih mendorong terwujudnya pelayanan yang terbaik kepada masyarakat sehingga masyarakat bisa dapat merasakan keberadaan pemerintah sebagai pelayan publik (*public servant*) maupun sebagai upaya dalam penyelenggara kesejahteraan (*welfare provider*). Pemerintahan diadakan tidak semata-mata

untuk mengurus kepentingannya saja, akan tetapi juga untuk mengurus kepentingan umum untuk menciptakan warga negara yang berkemampuan dan kreatif diharapkan pemerintah mampu memberikan dukungan dalam mewujudkan hal tersebut agar tercapainya kemajuan pemerintah dan masyarakat. Oleh karena itu, tindakan atau perbuatan pemerintah yang modern bersifatnya dalam meningkatkan fungsi dan tugas pokok pemerintahan meliputi tujuh bidang kegiatan pokok pada pelayanannya.

*Pertama*, tindakan atau perbuatan pemerintahan itu haruslah menjamin terselenggaranya pemerintahan dengan baik dalam arti terciptanya pemerintahan yang bersih dan berwibawa melalui keteladanan pemimpin beserta bawahannya sehingga pelayanan pemerintahan dan kegiatan pembangunan dapat terlaksana secara adil, transparan, partisipatif, dan merata.

*Kedua*, tindakan atau perbuatan pemerintah juga harus mampu memelihara ketertiban dalam masyarakat dengan mencegah terjadinya saling bermusuhan antar warga masyarakat melalui pembagian sumber daya ekonomi secara adil dan merata serta berkesinambungan, dan juga harus menjamin apapun yang terjadi didalam masyarakat entah yang terjadi adalah perubahan baik maupun buruk, pemerintahan harus mampu menjamin hal tersebut demi berkelangsungan kehidupan bermasyarakat yang tertib dan damai.

*Ketiga*, tindakan atau perbuatan pemerintahan itu diharapkan mampu memberikan perlakuan yang adil dan setara kepada setiap warga Negara tanpa membedakan status social dan latar belakang keberadaannya, sehingga tercipta pelayanan pemerintahan yang tidak diskriminatif dan kegiatan pembangunan yang merata disemua sektor kehidupan sesuai kebutuhan masyarakat.

*Keempat*, pemerintah melakukan pekerjaan umum dan pemberian pelayanan pada bidang-bidang yang tidak mungkin atau belum mampu dikerjakan oleh warga masyarakat sendiri, maka akan menjadi lebih baik kalau hal itu dilakukan oleh pemerintah, seperti, penyediaan fasilitas pendidikan, kesehatan, pembangunan jalan, penyediaan listrik dan air bersih, dan transportasi umum yang belum dapat dikerjakan oleh masyarakat.

*Kelima*, melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui program kegiatan ekonomi kerakyatan secara memadai.

*Keenam*, mengadakan sebuah kegiatan maupun mengeluarkan suatu kebijakan yang menguntungkan bagi masyarakat luas, misalnya mengurangi pengangguran dan dengan menambahkan lapangan kerja yang sesuai kapasitas masyarakat, peningkatan kapasitas dan akseptabilitas sumber daya baik Sumber Daya Alam (SDA) maupun Sumber Daya Manusia (SDM), sehingga tingkat kehidupan masyarakat akan lebih meningkat.

*Ketujuh*, memelihara keberlanjutan dan pemanfaatan Sumber Daya Alam (SDA) secara terukur dan terkendali melalui keseimbangan dalam penerapan antara eksploitasi dan reservasi sehingga potensi Sumber Daya Alam dapat terjaga dengan lestari yang baik dari sisi lingkungan hidup maupun ketersediaan Sumber daya alamnya tersebut. Dari apa yang sudah terungkap diatas, maka tampaknya bahwa tugas pemerintahan yang diwujudkan melalui suatu tindakan atau perbuatan pemerintahan itu sangatlah luas baik dari sisi jangkauan tindakan atau perbuatan yang begitu luas dan kompleks maupun tanggung jawab yang berat dari tindakan atau perbuatan pemerintah itu untuk dapat mewujudkannya. Untuk meningkatkan kesemua tugas tersebut sekaligus sebagai amanah yang dibebankan kepundaknya, maka seharusnya tindakan atau perbuatan pemerintah itu kesesuaian dengan tujuan yang ada pada pemerintahan.

#### **1.2.5.2 Kepala Daerah**

Kepala daerah merupakan pemimpin pada suatu wilayah yang mencakup wilayah Provinsi, Kabupaten dan Kota. Pemimpin pada wilayah Provinsi tersebut adalah seorang Gubernur sedangkan Daerah Kabupaten disebut adalah seorang Bupati dan daerah kota disebut adalah seorang Walikota, ketiga pemimpin tersebut dipilih melalui pemilihan umum melalui partai politik (parpol), masa jabatannya adalah 5 tahun 2 Periode. Kepala Daerah sebagai kepala Pemerintahan di daerah mempunyai tugas dan tanggung jawab adalah sebagai berikut:

1. Melakukan kegiatan yang menjadi kewenangan daerah dengan cara memimpin kegiatan tersebut dalam hal pelaksanaan tugas dan urusan pemerintahan yang diatur sesuai peraturan dan kebijakan telah disepakati bersama oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD);
2. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
3. Membuat serta mengajukan sebuah rancangan Peraturan Daerah (PERDA) mengenai Rancangan Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dan juga rancangan perda mengenai Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) kepada lembaga DPRD untuk selanjutnya dibicarakan dengan DPRD, serta menyusun dan menetapkan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD);
4. Membuat dan mengajukan rancangan Perda tentang Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), rancangan perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggung jawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
5. Mewakili daerahnya didalam dan diluar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundan-undangan;
6. Mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan
7. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan kewenangan kepala daerah adalah sebagai berikut:

1. Mengajukan rancangan perda
2. Menetapkan perda yang telah mendapat persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah DPRD;
3. Menetapkan perkara dan keputusan kepala daerah;
4. Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh daerah dan/ atau masyarakat;
5. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Selain mempunyai tugas dan wewenang, kepala daerah juga mempunyai kewajiban. Antara lain:

1. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. Mentaati seluruh ketentuan Peraturan Perundang-undangan;
3. Mengembangkan kehidupan demokrasi;
4. Menjaga etika dan norma dalam pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah;
5. Menerapkan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik;
6. Melaksanakan program strategis nasional dengan menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua Perangkat Daerah.

### **1.2.5.3 Pengertian Pemerintah Daerah**

#### **1. Pemerintah Daerah**

Pemerintah Daerah merupakan salah satu unsur yang dalam penyelenggara urusan Pemerintahan daerah yang dipimpin oleh seorang kepala pemerintahan dibantu oleh Dewan Permusyawaratan Perwakilan Daerah (DPRD). Sedangkan Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraannya dalam urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dibantu oleh Dewan Permusyawaratan Rakyat Daerah (DPRD).

#### **2. Kewenangan Pemerintah pada Daerah**

Kewenangan merupakan kekuasaan dalam melakukan sebuah tindakan atau perbuatan hukum. Pada dasarnya sebuah wewenang pemerintah tersebut dapat dijabarkan kedalam dua kategori, yaitu sebagai hak untuk melaksanakan suatu urusan pemerintahan (dalam arti sempit) dan sebagai hak untuk mampu secara nyata dan mempengaruhi segala keputusan yang akan diambil oleh diinstansi pemerintah lainnya (dalam arti luas). Kewenangan pemerintah daerah adalah kekuasaan yang ada pada suatu

pemerintah daerah untuk menjalankan sebuah fungsi dan tugas-tugasnya sesuai dengan peraturan yang ada pada perundang-undangan, dengan demikian pula kewenangan merupakan kekuasaan yang memiliki sebuah dasar patokan untuk mengambil tindakan atau perbuatan hukum supaya tidak menimbulkan akibat hukum, yakni kesewenang-wenangan (*onwetmating*). Seluruh pelaksanaan dari wewenang pemerintahan itu dilakukan atau dilaksanakan oleh pemerintah, maka tanpa adanya kewenangan pemerintahan akan bisa dipastikan bahwa pemerintah tersebut tidak bisa melakukan suatu tindakan atau perbuatan dalam hal ini melaksanakan tugas dan fungsinya dalam pemerintahan.

#### **1.2.5.4 Pemerintah Kabupaten/Kota**

Pemerintah Kabupaten/kota merupakan sebuah pembagian wilayah administratif setelah provinsi. Secara mendasar Kabupaten dan kota memiliki kekuasaan atau wewenang yang sama dalam mengatur daerahnya, keduanya merupakan daerah otonom yang masing-masing diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga atau pemerintahannya sendiri. Dalam Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah menyatakan kabupaten dan kota dengan pertimbangan, bahwa daerah Kabupaten dan Kota yang bersentuhan langsung dengan masyarakat dan mengetahui kondisi masyarakat maupun daerahnya. Oleh karena itu, melaksanakan pemerintahan untuk dipegang kepada pemerintah daerah itu sendiri yang terdiri dari Kepala Daerah beserta perangkat daerah lainnya yang bekerja sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Dalam menjalankan fungsinya Pemerintah kabupaten dan kota tidak berbeda dengan fungsi pemerintahan hanya saja jangkauan cukup lebih kecil dari pada pemerintah pusat, untuk fungsinya mengatur regulasi yaitu fungsi pemerintah dalam membuat peraturan dan mengeluarkan kebijakan. Yang kedua fungsi Pemberdayaan (*empowerment*) dalam hal ini yang lebih diutamakan adalah pemberdayaan kinerja aparatur pada pemerintah kelurahan. Maka sebelum dalam meningkatkan

kemampuan masyarakat disegala bidang kehidupan maka kualitas aparaturnya harus ditingkatkan terlebih dahulu. Pemerintah daerah merupakan badan organisasi atau aparatur negara yang berwenang mengatur, dan menyelenggarakan serta menjalankan tugas dan fungsi pemerintahan disuatu wilayah dalam waktu yang tertentu. Dengan demikian dalam mengurus rumah tangganya, pemerintah daerah mempunyai inisiatif sendiri mempunyai wewenang untuk menyelenggarakan urusan pada rumah tangganya atas dasar kebijaksanaan sendiri atau dengan kata lain otonomi daerah.

Daerah yang dibentuk berdasarkan atas asas desentralisasi adalah disuatu daerah kabupaten/kota yang berwenang untuk menentukan dan melaksanakan kebijakan atas prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah:

1. Digunakan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantu.
2. Penyelenggaraan asas desentralisasi secara utuh yang kuat dan bulat yang dilaksanakan di daerah kabupaten/kota.
3. Asas tugas pembantu yang dapat dilaksanakan di daerah Provinsi, Kabupaten/ Kota dan Kelurahan.

Dalam praktiknya otonomi di Kabupaten dan Kota masih lebih rendah dibandingkan dengan posisi, dan lembaga-lembaga sektoral luput dari koordinasi pimpinan didaerahnya, karena lebih mengacu kepada tingkat pusat. Pemerintah daerah atau Pemerintah kabupaten/kota diharapkan memiliki yang dukung dengan konsep-konsep memajukan wilayahnya. Fungsi pemerintahan daerah adalah berhak mengatur dan mengurus dan atau mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan asas desentralisasi yang memiliki pokok-pokok pengertian yaitu:

1. Agar tidak bertumpuknya kekuasaan di satu tangan saja.
2. Mengikut sertakan rakyat dalam pemerintahan dan mendidik rakyat untuk menggunakan hak dan kewajibannya dalam menyelenggarakan pemerintah.
3. Demi terlaksananya proses demokrasi.
4. Untuk mempercepat pengambilan keputusan yang tepat.
5. Untuk mencapai pemerintahan yang efisiensi.

### **1.2.5.5 Perangkat Wilayah Kecamatan**

Bagian wilayah dari daerah kabupaten/kota atau yang biasa disebut dengan nama lain kecamatan merupakan pelaksana kerja kabupaten yang dipimpin oleh seorang camat dan dibantu oleh sekretaris camat (sekcama) berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 2018, yang berperan sebagai pemberi pelayanan kepada warga masyarakat setempat. Sebagai salah satu bagian pemerintah yang ada di Indonesia, kecamatan merupakan wilayah pelayanan dan administrasi yang statusnya memiliki peranan penting dalam pemerintahan terutama dalam pembangunan wilayah kecamatan. Camat juga merupakan seorang kepala wilayah yang mewakili bupati dalam menjalankan sebagian pendelegasian kewenangan kabupaten, seorang kepala kecamatan juga dikatakan sebagai penguasa tunggal di bidang pemerintahan dalam wilayahnya dalam arti memimpin pemerintahan mengoordinasikan pembangunan dan membina kehidupan masyarakat di segala bidang. Kajian tentang kecamatan mencakup tiga lingkungan kerja yaitu:

1. Kecamatan dalam arti kantor camat;
2. Kecamatan dalam arti wilayah;
3. Kecamatan dalam arti seorang camat sebagai kepala Wilayah.

Dalam konteks otonomi daerah di Indonesia, kecamatan merupakan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten/kota yang mempunyai wilayah kerja tertentu yang dipimpin oleh seorang camat.

Dalam hal ini, menurut UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah dijelaskan bahwa kecamatan termasuk perangkat daerah kabupaten/Kota sesuai yang tertera dan sudah dijelaskan pada pasal 209 ayat (2) huruf f, sebagai berikut:

1. Perizinan;
2. Rekomendasi;
3. Koordinasi;
4. Pembinaan;
5. Pengawasan;
6. Fasilitasi;
7. Penetapan;
8. Penyelenggaraan; dan



#### 9. Kewenangan lain yang dilimpahkan

Di dalam Pasal 1 ayat (13) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 disebutkan bahwa Wilayah Administratif adalah wilayah kerja perangkat Pemerintah pusat seperti gubernur sebagai wakil dari Pemerintah Pusat untuk menyelenggarakan urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat di daerah dan wilayah kerja Gubernur dan Bupati/wali kota dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum di daerahnya, serta pada tingkat yang paling bawah yaitu Kecamatan. Apabila dipandang perlu antara tingkat Kabupaten dengan Kecamatan dibentuk Kota Administratif.

Kecamatan tidak lagi menjalankan tugas dekonsentrasi sebab urusan pemerintahan umum hanya sampai pada tingkat provinsi saja. Status kecamatan kini merupakan wilayah kerja perangkat daerah kabupaten dan atau kota yang diubah bersamaan dengan UU terbaru yakni UU No. 23 Tahun 2014 dimana aturan mengenai kecamatan adalah wilayah kerja perangkat daerah berada pada paragraf 8 pasal 221. Hal ini dimaksudkan bahwa untuk meningkatkan hubungan dan mengkoordinasi penyelenggaraan pemerintahan, pemberdayaan masyarakat Kelurahan dan pelayanan publik. Dapat disimpulkan bahwa semula kecamatan adalah wilayah kekuasaan yang dalam perubahannya telah menjadi wilayah kerja perbedaan dan perubahannya yakni, awalnya kecamatan memiliki kekuasaan yang didalamnya menunjukkan adanya sebuah yurisdiksi kewenangan sedangkan pada wilayah kerja itu sendiri lebih mengarah pada pelayanan masyarakat kepada pemerintah kelurahan yang semula kecamatan dibentuk dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi berubah menjadi sebagai pelaksana asas desentralisasi.

Dinamika perkembangan aturan mengenai tentang pemerintahan daerah memberi perubahan mendasar pada penyelenggaraan pemerintahan kecamatan, mulai dari UU No.22 Tahun 1999, kemudian dilanjutkan pada UU No.32 Tahun 2004 dan di perbaharui kembali pada UU No.23 Tahun 2014. Perubahan tersebut ada pada struktur kedudukan kecamatan yang berubah menjadi perangkat daerah kabupaten/kota, dan kepala kecamatan menjadi seorang pelaksana urusan pemerintahan yang sebagian

wewenangnya adalah dari pendelegasian wewenang Bupati/Walikota. Dalam UU No.23 Tahun 2014 pada pasal 209 ayat (1) yang berbunyi “Perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan”.

Perbandingan Kewenangan Camat sebagai Kepala Wilayah dan Camat sebagai Perangkat Daerah.

**Gambar 2.2 Perbandingan Kewenangan Camat**

Kepala Wilayah dan Camat sebagai Perangkat Daerah Camat sebagai kepala wilayah	Camat sebagai perangkat daerah
Kecamatan merupakan “wilayah administrasi pemerintahan”.	Kecamatan merupakan “wilayah kerja camat sebagai perangkat daerah kabupaten dan daerah kota”.
Camat menerima pelimpahan sebagian wewenang Bupati/Walikota dalam bidang desentralisasi.	Kepala kecamatan menerima pendelegasian sebagian kewenangan Bupati/Walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah (kewenangan delegatif).
Kewenangan yang diberikan oleh kepala kecamatan cuman bersifat delegasi saja dari Bupati/Walikota.	Kepala kecamatan juga menjalankan tugas umum pemerintahan berdasarkan Undang-undang No.23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah (kewenangan atributif).
Wilayah Kecamatan sengaja dibentuk dalam upaya pelaksanaan asas dekonsentrasi.	Kecamatan dibentuk sebagai pelaksana asas desentralisasi.

#### 1.2.5.6 Pemerintahan Kelurahan

Pemerintah Kelurahan merupakan pembagian wilayah administratif di Indonesia dibawah kecamatan. Dalam konteks otonomi daerah di Indonesia, kelurahan merupakan wilayah kerja Kelurahan sebagai perangkat daerah kabupaten atau kota. Kelurahan dipimpin oleh seorang lurah yang berstatus sebagai pegawai Negeri Sipil.

Kelurahan merupakan unit pemerintahan terkecil setingkat dengan desa. Berbeda dengan desa, kelurahan memiliki

hak mengatur wilayahnya lebih terbatas. Dalam perkembangannya, sebuah desa dapat diubah statusnya menjadi kelurahan. Pembagian wilayah setiap daerah telah ditentukan oleh masing-masing pemerintah daerah setempat. Karena daerah teritorial tersebut sudah menjadi hak milik dari para penduduk yang tinggal di daerah tersebut. Apabila pembagian wilayah dari masing-masing daerah juga tidak memiliki kejelasan, akan menimbulkan adanya perseteruan dan perpecahan. Sehingga hal ini dapat diantisipasi dengan memberikan pembagian wilayah secara jelas. Sama halnya dengan pembagian kelurahan, kecamatan, kabupaten, kota maupun provinsi. Semua itu sudah ditetapkan sejak Indonesia berdiri. Karena kultur yang dibangun dalam masing-masing daerah juga memiliki ciri khas. Sehingga penetapan semacam ini sudah diatur dalam undang-undang, seperti yang tertera dalam peraturan pemerintah nomor 73 tahun 2005 mengenai tentang pemerintah kelurahan.

Dengan demikian pemerintah Kelurahan merupakan salah satu wilayah gabungan dari beberapa Rukun Warga (RW). Pemerintahan di tingkat desa dan kelurahan merupakan unsur pemerintahan yang berhubungan langsung dengan masyarakat. Kelurahan adalah pembagian wilayah administratif di Indonesia di bawah kecamatan. Dalam konteks otonomi daerah di Indonesia, Kelurahan adalah wilayah kerja Lurah sebagai Perangkat Daerah Kabupaten/Kota. Dengan begitu pula, pembagian wilayah serta pembagian kerjanya pun juga jelas. Pemerintahan Daerah menurut pasal 1 ayat (2) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip-prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD RI) Tahun 1945.

Pengertian lain mengenai pemerintahan daerah dapat juga dilihat dalam UU No.73 Tahun 2005 mengenai tentang Kelurahan, meskipun perihal kedua aturan ini berbeda namun kedua Undang-undang ini memiliki makna yang sama yakni UU No.23 Tahun 2014 pada pasal 1 ayat (2) dan Undang-Undang Nomor 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan pada pasal 1 ayat (3), kedua ini sama-

sama menyatakan bahwa defenisi pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintah oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sebagaimana dimaksudkan dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sedangkan pemerintah daerah yang dimaksudkan dalam pengertian tersebut adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan didaerah otonom.

Memahami pemerintahan daerah ini akan lebih mudah jika kita menyederhanakan pengertian pemerintahan daerah sebagai pemerintahan daerah yang ada didaerah yang terdiri dari unsur pemerintah daerah dan unsur Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Sementara dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah harus berpedoman pada asas otonomi dan tugas pembantuan.

#### **1.2.6 Konsep Peningkatan Aparatur**

Pada konsep Peningkatan Aparatur merupakan usaha untuk meningkatkan kemampuan melalui pengadaan, karier, diklat, sistem penggajian serta pengelolaan administrasi yang dipergunakan kepada pegawai negeri, sehingga unsur aparatur negara pada tugas dalam suatu jabatan. Berdasarkan dari pengertian yang dikemukakan diatas bahwa ada 5 unsur peningkatan aparatur yaitu:

1. Pengadaan

Pengadaan aparatur adalah proses penarikan, seleksi, penempatan, dan orientasi untuk mendapatkan aparaur yang efektif dan efisien untuk membantu pencapaian tujuan suatu instansi pemerintahan kelurahan.

2. Pembinaan Karir

Pembinaan karir adalah konsekuensi kedudukan atau jabatan yang dipegang oleh seseorang dalam kehidupan aparatur, dimulai sejak pertama kali diangkat sebagai aparat tetap sampai usia pensiun setelah dimana yang bersangkutan meninggalkan kejayaannya.

3. **Diklat**  
Diklat dalam jabatan dilaksanakan mengembangkan pengetahuan, keterampilan dan sikap aparatur agar dapat melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan dengan sabaik-baiknya.
4. **Sistem Penggajian**  
Sistem penggajian merupakan suatu sistem dari prosedur dan pencatatan pembayaran gaji secara efektif dan efisien yang berguna untuk mempercepat dan tepat dalam penggajian aparatur.
5. **Pengelolaan Administrasi**  
Pengelolaan Administrasi merupakan kegiatan sekelompok manusia melalui tahapan-tahapan yang teratur dan dipimpin secara efektif dan efisien, dengan menggunakan sarana yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan yang diinginkan.

### **1.2.7 Faktor yang Mempengaruhi Kinerja Aparatur Pemerintah Kelurahan**

Faktor manusia, sebagai, subyek penggerak atau faktor dinamis dalam penyelenggaraan pemerintahan. Faktor manusia haruslah baik dalam arti moral maupun kapasitasnya. Faktor ini mencakup ada empat unsur, yaitu:

1. **Camat**  
Camat sangat berperan penting dalam penyelenggaraan pemerintahan yang ada pada kelurahan, sebab camat sebagai memegang fungsi pembinaan dan pengawasan terhadap kegiatan-kegiatan pemerintahan. Jadi, jika Camat yang menjabat moral dan kapasitasnya baik maka hubungan koordinasi dengan kinerja aparatur pemerintah keluraha keputih dengan sangat baik dan lancar, tergantung dengan respon kepala kelurahannya.
2. **Kepala Kelurahan**  
Kepala Kelurahan adalah pejabat yang memimpin seorang Lurah yang juga sangat berperan penting bagi jalannya tugas dan fungsi yang dijalankan oleh camat.
3. **Tokoh Masyarakat**  
Tokoh Masyarakat yang dimaksud disini adalah penduduk yang tinggal disekitar Wilayah Kecamatan yang merasakan dampak kepemimpinan Camat dan secara tidak langsung juga mengetahui kinerja camat. Peran Tokoh Masyarakat juga sangat penting

terhadap kemajuan di wilayah Kecamatan, Musyawarah dan Rencana Pembangunan (Musrenbang) diadakan dengan tujuan menyalurkan aspirasi dan usulan-usulan yang terpadu dari masyarakat mengenai pembangunan wilayah kelurahan agar kiranya dibahas kembali ke musrenbang daerah tingkat kabupaten untuk ditindak lanjuti.

Faktor manusia, sebagai subyek penggerak (faktor dinamis) dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Faktor ini mencakup unsur pemerintah yang terdiri dari Kepala daerah dan DPRD, aparatur daerah maupun masyarakat daerah yang merupakan lingkungan aktivitas pemerintahan daerah yang diselenggarakan sebagai berikut:

1. Faktor pertama adalah faktor keuangan yang merupakan tulang punggung bagi terselenggaranya aktivitas pemerintahan daerah. Salah satu ciri dari daerah otonom adalah terletak pada kemampuan self supportingnya dalam bidang keuangan. Karena itu, kemampuan keuangan ini akan sangat memberikan pengaruh terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.
2. Faktor kedua adalah faktor peralatan yang merupakan sarana pendukung bagi terselenggaranya aktivitas pemerintahan daerah. Peralatan yang ada haruslah cukup dari segi jumlahnya, memadai dari segi kualitasnya dan praktis dari segi penggunaannya. Syarat-syarat peralatan semacam inilah yang akan sangat berpengaruh terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.
3. Faktor ketiga, merupakan faktor organisasi dan manajemen tanpa kemampuan organisasi dan manajemen yang memadai penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak dapat dilakukan dengan baik, efisien dan efektif. Oleh sebab itu, perhatian yang sungguh-sungguh terhadap masalah ini dituntut dari para penyetenggara pemerintahan daerah.

### **1.3 Kerangka Pemikiran**

Peneliti menggunakan teori Pemberdayaan Fandy Tjiptono, yang mengandung makna bahwa pemberdayaan kinerja aparatur yang dilakukan untuk mendorong dan mendapatkan kepercayaan dalam melakukan sesuatu yang menjadikannya untuk lebih kreatif dalam penyelenggaraan tugasnya sebaik mungkin.

Meningkatkan kepada kinerja aparatur Pemerintah Kelurahan Keputih, Kota Surabaya diupayakan memberikan wewenang dan kepercayaan kepada

setiap individu dalam suatu organisasi, serta mendorong mereka untuk kreatif agar dapat merampungkan tugasnya sebaik mungkin untuk mewujudkan dan meningkatkan yang dimaksud dalam menyangkut pelaksanaan memberdayakan kinerja aparatur Pemerintah Kelurahan Keputih Kecamatan Sukolilo Kota Surabaya Propinsi Jawa Timur.

Pengadaan kinerja aparatur Pemerintah Kelurahan Keputih dapat juga dilihat dari perencanaan yang seperti adanya perencanaan, pengandaan, pengumuman, pelamaran, penyaringan, sampai dengan pengangkatan dan penempatan aparatur kepada posisi kerja bertujuan untuk memberikan kesempatan kepada aparatur yang mempunyai kompeten dan menjalankan tugas roda pemerintahan. Pengembangan aparatur di Kelurahan Keputih, bertujuan agar supaya kinerja aparatur pemerintah kelurahan tersebut memiliki kemampuan teknis, teoritis, konseptual dan moral sesuai dengan kebutuhan pekerjaan. Meningkatkan kinerja aparatur berarti memberikan kesempatan kepada seorang aparatur untuk melakukan aktivitas sesuai dengan kewenangan dan tanggung jawab yang dimilikinya. Maka selalu memastikan setiap aparatur mempunyai segala sumber daya yang mereka perlukan dalam melakukan aktivitas sebagai seorang kinerja aparatur di setiap Kelurahan.

Pembinaan aparatur merupakan suatu alat dasar pembinaan karir dan tolak ukur yang dijadikan dasar yang terintegrasi untuk mengetahui prestasi kinerja aparatur di Kelurahan Keputih dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya sebagai seorang abdi masyarakat dan abdi Negara di Pemerintah Kelurahan Keputih Kecamatan Sukolilo Kota Surabaya Propinsi Jawa Timur.

Penggajian merupakan bagian yang terpisahkan dari suatu aktivitas yang dilakukan oleh setiap aparatur Pemerintahan Kelurahan Keputih yang menjadi balas jasa untuk pekerjaan yang telah dilaksanakan, dan sebagai motivasi pelaksanaan tugas pokok dan fungsi di waktu yang akan datang sebagai seorang abdi masyarakat dan abdi Negara. Pengawasan untuk menentukan apa yang telah dicapai oleh Pemerintah kinerja aparatur di Kelurahan Keputih dengan mengadakan evaluasi, dan memberikan reward atas kinerja setiap aparatur untuk menjadi bahan koreksi, agar dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya sesuai yang di harapkan oleh masyarakat.

Berdasarkan pada kerangka pemikiran diatas, maka peneliti membuat definisi operasional sebagai berikut: Meningkatkan aparatur merupakan usaha untuk tingkatan kemampuan kinerja aparatur Kelurahan Keputih dalam meningkatkan kinerja aparatur Pemerintah Kelurahan Keputih.

## 1. Pengadaan

Pengadaan adalah suatu proses kegiatan untuk mengisi formasi yang kosong dalam pelaksanaan meningkatkan kinerja aparatur di Kelurahan Keputih melalui Proses kegiatan tersebut diantaranya :

1. Perencanaan adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan untuk menentukan kebutuhan tenaga kerja di Pemerintah Kelurahan Keputih
2. Pelamaran adalah proses yang terus menerus berjalan untuk memperoleh aparatur yang kompeten dan mampu menjalankan tugas pokok dan fungsinya sebagai kinerja aparatur di Pemerintah Kelurahan.
3. Penyaringan adalah proses pemilihan aparatur yang sesuai dengan kebutuhan dan mampu menjalankan tugas pokok dan fungsinya sebagai aparatur Pemerintah di Kelurahan Keputih.
4. Pengangkatan adalah proses penetapan dari aparatur honorer menjadi pegawai tetap untuk menjalankan tugas pokok dan fungsinya sebagai Kinerja Aparatur di Kelurahan Keputih.
5. Penempatan adalah proses menempatkan kinerja aparatur sebagai unsur pelaksana tugas pokok dan fungsinya sebagai aparatur negara pada posisi yang sesuai dengan kemampuan, kecakapan dan keahliannya di Kelurahan Keputih.

## 2. Pengembangan

Pengembangan adalah suatu proses untuk meningkatkan kinerja aparatur sesuai kebutuhan yang diharapkan untuk dapat melaksanakan tugas pokok dan fungsinya sesuai dengan kebutuhan masyarakat di Kelurahan Keputih. Langkah-langkah pengembangan pada kinerja aparatur diantaranya: Pendidikan dan Pelatihan (Diklat) proses dimana Kinerja Aparatur melakukan Pemerintahan Kelurahan, mempelajari keterampilan, sikap dan perilaku yang diperlukan guna melaksanakan pekerjaan mereka secara efektif untuk memenuhi kebutuhan masyarakat di Kelurahan Keputih.

## 3. Pembinaan

Pembinaan adalah suatu proses yang menjadi tolak ukur untuk dijadikan dasar untuk mengetahui tugas pokok dan fungsinya sebagai Kinerja Aparatur Pemerintah di Kelurahan Keputih.

## 4. Penggajian

Penggajian adalah pemberian finansial sebagai balas jasa atas pekerjaan yang dilaksanakan dan menjadikan motivasi pelaksanaan



tugas pokok dan fungsinya Pemerintah Kelurahan Keputih. Indikator penggajian diantaranya: Motivasi: proses yang menjelaskan intensitas, arah, dan ketekunan seorang aparatur Kelurahan Keputih untuk mencapai tujuannya.

#### 5. Pengawasan

Pengawasan adalah memonitor atas hasil pekerjaan yang dilaksanakan oleh seluruh Aparatur di Kelurahan Keputih. Indikator Pengawasan di antaranya:

Evaluasi : proses penilaian terhadap pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya seorang aparatur sesuai dengan tujuan atau standar kinerja yang telah ditetapkan lebih dahulu Pemerintah Kelurahan Keputih.

Berikut ini merupakan bagan yang telah dimodifikasi oleh peneliti untuk memperjelas sebagai bahan tambahan dari penjelasan teoritik pada kerangka pemikiran yang telah diuraikan di atas:

**Gambar 2.3**  
**Model Kerangka Pemikiran**



