

**BAB I****PENDAHULUAN****I.1 Latar Belakang Masalah**

Negara Indonesia merupakan negara berkembang yang mempunyai kekayaan alam yang melimpah. Kekayaan alam tersebut membentang sepanjang wilayah nusantara baik yang terkandung di dalam lautan maupun wilayah daratan. Dengan potensi kekayaan alam yang dimiliki tersebut, sesuai dengan ketentuan yang tertuang dalam UUD 1945 bahwa seluruh kekayaan alam yang melimpah dikelola dan diperuntukkan bagi kesejahteraan rakyat Indonesia dalam rangka mewujudkan masyarakat adil dan makmur.

Upaya yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka mewujudkan kondisi masyarakat yang adil dan makmur tersebut salah satunya dengan melaksanakan pembangunan. Pembangunan adalah proses untuk melakukan perubahan.¹ atau bisa dikatakan sebagai suatu usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang terencana yang dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara dan pemerintah menuju modernitas dalam rangka pembenahan bangsa.² Oleh karena itu Indonesia sebagai negara berkembang yang sedang membangun perlu membenahi diri dalam berbagai soal pembangunan.

Negara Indonesia saat ini sedang giat-giatnya melaksanakan pembangunan dalam segala bidang kehidupan. Pembangunan merupakan langkah awal yang

¹ Riyadi dan Deddy Supriyadi Bratakusumah, *Perencanaan Pembangunan Daerah*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2005, Hal.23

² Siagian S.P., *Administrasi Pembangunan*, Haji Masagung, Jakarta, 1990, Hal. 2-3



dilakukan untuk tercapainya peningkatan kualitas hidup masyarakat dan tersebarnya hasil-hasil pembangunan secara merata. Seers menitik beratkan tujuan pembangunan pada tiga hal yaitu untuk mengurangi kemiskinan, menanggulangi pengangguran, dan mengatasi ketidakadilan dalam pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya.³ Selain itu, pembangunan juga diharapkan memiliki tiga orientasi pembangunan yang seharusnya diperhatikan dalam melakukan proses pembangunan, yakni orientasi pada pengembangan fisik, orientasi pada komunitas dan orientasi pada konservasi.⁴

Dewasa ini, pembangunan-pembangunan di perkotaan semakin meningkat seiring dengan semakin majunya sistem informasi yang bergerak cepat sesuai dengan perkembangan zaman. Perkotaan di Indonesia tidak lagi terbatas sebagai pusat pemukiman masyarakat. Kini perkotaan juga berfungsi sebagai pusat pemerintahan, sentral hirarki, dan pusat pertumbuhan ekonomi. Pertumbuhan tersebut membawa dampak yang besar bagi kota itu sendiri. Dengan semakin pesatnya laju pertumbuhan, bertambah banyak pula berkembangnya jumlah gedung-gedung yang menjulang dan aneka bentuk bangunan. Selain itu, dalam kehidupan modern saat ini bangunan perumahan, gedung fasilitas pendidikan, gedung fasilitas kesehatan, serta fasilitas lainnya juga bertumbuh dengan cepat karena telah menjadi sebuah tuntutan yang harus dipenuhi untuk menunjang kehidupan bermasyarakat.

³ Ainur Rokhimah, "tingkat kesejahteraan keluarga dalam bidang ekonomi, sosial dan budaya" diakses dari <http://eprints.uny.ac.id/9693/1/BAB%20I%20-%202007102241023.pdf> pada tanggal 4 Juli 2014

⁴ Respati Wikantiyoso, 2009, "Pembangunan versus Pelestarian suatu "Dilema" Pembangunan Kota" diakses dari <http://respati.ucoz.com> pada tanggal 26 Mei 2014



Seiring dengan berkembangnya pembangunan gedung-gedung serta bangunan lain di perkotaan, tidak terlepas dari adanya masalah akibat adanya pembangunan tersebut. Dimana banyaknya pelanggaran yang terjadi seperti masalah perizinan, alih fungsi lahan, menurunnya kualitas lingkungan. Masalah perizinan masih sering terjadi karena pembangunan di kota-kota besar sangat pesat dan hal tersebut diwujudkan dengan maraknya pembangunan berbagai fasilitas diantaranya pembangunan rumah toko, mini market, apartemen, pengembangan rumah, dll.⁵ Sedangkan masalah alih fungsi lahan seringkali terjadi karena lahan di Kota besar seringkali pemanfataannya tidak sesuai dengan peruntukannya dan tidak memenuhi syarat dan menyebabkan alih fungsi lahan. Semakin banyak jumlah penduduk dan aktivitasnya di suatu tempat berdampak pada makin meningkatnya perubahan penggunaan lahan. Pertumbuhan dan aktivitas penduduk yang tinggi terutama terjadi di daerah perkotaan, sehingga daerah perkotaan pada umumnya mengalami perubahan penggunaan lahan yang cepat.⁶ Dan menurunnya kualitas lingkungan terjadi karena pembangunan pada saat ini menghasilkan dua macam akibat yaitu disatu pihak memberikan dampak positif bagi kehidupan manusia berupa tersedianya barang dan jasa dalam perekonomian, dilain pihak terdapat dampak negatif bagi kehidupan manusia yang berupa pencemaran lingkungan dan menipisnya sumber daya alam. Pencemaran lingkungan menyebabkan timbulnya gangguan kesehatan dan kurang nyamannya

⁵ Riski Febria Nurita, *Optimalisasi Layanan Transaksi Electronic Government dalam Upaya Mewujudkan Pelayanan yang Baik pada Bidang Perizinan*, Jurnal Hukum ed (6), Universitas Brawijaya, 2013, Hal. 4

⁶ Bappeda Kabupaten Serdang Bedagai, "*Studi Penerapan Mekanisme Insentif dan Disinsentif Dalam Mendukung Lahan Pertanian Berkelanjutan*", Jurnal 2013, Hal. 2



kehidupan.⁷ Kebanyakan kasus pelanggaran tersebut umumnya terjadi di daerah-daerah yang secara perekonomian berkembang pesat.

Permasalahan-permasalahan tersebut merupakan hal krusial. Bahkan dapat dikatakan masalah kultural karena dampaknya terkena pada berbagai sisi kehidupan. Seperti di Kota Jakarta, karena pesatnya pembangunan fisik di Kota tersebut, selain memberikan kontribusi positif terhadap perekonomian, juga menimbulkan masalah bagi kota dan lingkungannya. Banyak masalah yang membuat semrawutnya tata kota Jakarta. Contohnya saja di daerah Jakarta Pusat, tidak ada Ruang Terbuka Hijau dikarenakan adanya bangunan gedung-gedung bertingkat di kawasan Jalan Jenderal Sudirman, bahkan penambahan ruas jalanpun tidak bisa dilakukan lagi. Sehingga sering terjadi kemacetan dan polusi udara.⁸ Padahal sudah ada peraturan yang mengatur tentang RTH di Kota Jakarta.

Selain itu, masalah diperparah dengan lemahnya kinerja dinas terkait - Dinas Pengawasan dan Penertiban Bangunan (P2B) Kota Jakarta, yang menurut Danang sebagai Ketua Ombudsman RI menyatakan bahwa

“P2B masih menjadi sumber masalah di lingkungan Pemprov DKI Jakarta karena mengantongi puluhan pengaduan dari masyarakat. Ada lebih dari 40 pengaduan yang diterima dalam satu tahun terakhir tentang P2B dan tata ruang. Proses izin mendirikan bangunan, izin kelayakan bangunan dan sebagainya. Banyak izin yang tidak sesuai peruntukannya. Selain itu, banyak sekali proses yang tidak mencerminkan kualitas pelayanan publik

⁷ M. Suparmoko, *Ekonomi Sumber Daya Alam Dan Lingkungan. Suatu Pendekatan Teoritis*, Penerbit BPFE, Yogyakarta, 1997, Hal. 17

⁸ Sunyoto, “Pelayanan Dinas P2B Buruk, Tata Kelola Jakarta Semrawut” diakses dari <http://bisnis.liputan6.com/read/2079847/pelayanan-dinas-p2b-buruk-tata-kelola-jakarta-semrawut#sthash.YIkgd4fv.dpuf> pada tanggal 6 Agustus 2014



sesuai Undang-undang No.25 tahun 2009. Kesalahan-kesalahan seperti ini dapat mengakibatkan Jakarta secara tata kota menjadi tidak sehat.”⁹

Hal yang serupa juga terjadi di Wilayah Jawa Timur khususnya di Kota Surabaya. Pelanggaran bangunan-bangunan kerap kali terjadi seiring dengan melesatnya proyek-proyek pembangunan di Kota Surabaya. Pendirian tempat usaha yang ikut meramaikan perkembangan kota tersebut masih ada yang tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku. Jika dilihat dari Tabel I.1 tentang pelanggaran bangunan-bangunan yang terjadi di Kota Surabaya, pelanggaran tersebut didominasi oleh pelanggaran IMB

Tabel I.1

Pelanggaran Bangunan-Bangunan di Kota Surabaya Tahun 2013-2014

Pelanggaran	Jumlah
Izin mendirikan bangunan	1318
Izin Usaha Jasa Konstruksi	79
Izin Penyelenggaraan Reklame	330
Surat Keterangan Rencana Kota (SKRK)	424

Sumber: Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang

Izin Mendirikan Bangunan atau yang sering disebut dengan IMB merupakan izin yang diberikan oleh Pemerintah Kota kepada orang pribadi atau badan untuk mendirikan suatu bangunan yang dimaksud agar desain, pelaksanaan pembangunan dan bangunan sesuai dengan rencana Tata Ruang yang berlaku, sesuai dengan Garis Sempadan Bangunan GSB), sesuai dengan Garis Sempadan

⁹ Kompas, “Tata Kota Semrawut, P2B DKI Jakarta Dianggap Mengecewakan” diakses dari <http://megapolitan.kompas.com/read/2014/07/18/12135191/Tata.Kota.Semrawut.P2B.DKI.Jakarta.Dianggap.Mengecewakan>. pada tanggal 5 Agustus 2014



Sungai (GSS), dll dan sesuai dengan syarat-syarat keselamatan yang ditetapkan bagi yang menempati bangunan tersebut.¹⁰

Pelaksanaan IMB memang tidak semudah membalikkan tangan. Karena banyak hal yang perlu diperbaiki dari sistem sampai dikeluarkan izin tersebut. Untuk mengatasi masalah-masalah tersebut diperlukan adanya pengawasan dan pengendalian dari pemerintah. Karena dengan adanya pengawasan, dapat menjaga kesesuaian bangunan dengan pemanfaatan ruang yang telah ditetapkan. Namun, fakta di lapangan menunjukkan bahwa pengawasan dari pemerintah sendiri banyak mengalami kendala dalam penataan bangunan-bangunan yang disebabkan oleh lemahnya aparat sebagai pembuat dan pelaksana aturan tentang IMB. Pembangunan terkadang mengabaikan IMB sebagai syarat mendirikan bangunan. Padahal jika IMB tidak dicermati, bahaya bisa terjadi. Misalnya banjir, polusi, dan kemacetan lalu lintas. Dampak itu mungkin tidak terasa satu dua tahun, namun baru terasa di masa-masa mendatang. Tidak ditaatinya suatu izin tersebut berarti kurangnya pengendalian serta pengawasan oleh pemerintah sebagai pihak yang berwenang untuk mengatur pembangunan di daerahnya.

Buruknya kinerja pemerintah akan pengawasan bangunan ini dapat dilihat dari pembangunan bangunan-bangunan baru di Kota Surabaya yang kebanyakan tidak mematuhi berbagai aturan hukum yang terkait. Kota Surabaya merupakan salah satu kota yang juga memiliki sederet masalah tentang perizinan khususnya

¹⁰ Anthony dan Timothy, Makalah PLKJ “*Izin Mendirikan Bangunan: Segala sesuatu mengenai IMB*”, C Media, Jakarta, 2009, Hal. 6



di bagian IMB. Hal ini sesuai dengan penelitian yang dilakukan oleh *International Finance Corporation (IFC)* yang dirangkum dalam tabel I.2

Tabel I.2

Daftar Peringkat Kota Termudah dalam Mekanisme Pengurusan IMB

PERINGKAT	KOTA
1	Jogjakarta
2	Makassar
3	Bandung
4	Palangkaraya
5	Semarang
6	Palembang
7	Pekanbaru
8	Balikpapan
9	Surakarta
10	Banda Aceh
11	Denpasar
12	Manado
13	Jakarta
14	Surabaya

Sumber: Muhammad Awan, 2010, hal 10¹¹

Tabel tersebut menunjukkan bahwa kota Surabaya berada pada peringkat terbawah dalam hal kemudahan mekanisme pengurusan IMB. Padahal Pemerintah Kota Surabaya menghendaki terciptanya ketertiban dalam kegiatan pembangunan yang pada saat ini sedang gencar dilaksanakan. Pemberian izin yang tidak sesuai dengan aturan atau tidak memperhitungkan dan mempertimbangkan kepentingan

¹¹ Muhamad Awan, *Cara Mudah Mengurus IMB*, Kata Buku, Yogyakarta, 2010, hal. 10



lingkungan akan mengakibatkan terganggunya keseimbangan ekologis yang sulit dipulihkan.¹²

Hal ini diperkuat dengan penjelasan Alfian Khusaeri, anggota komisi A DPRD Surabaya, yang menambahkan bahwa Pemkot Surabaya sering kebobolan dalam mengawal pengawasan IMB. dalam pengawasan di lapangan, Pemkot tidak akurat dan sangat lemah.¹³ Karena lemahnya pengawasan bangunan di Kota Surabaya menyebabkan banyak bangunan di Kota Surabaya tidak memiliki IMB. yang berarti, bangunan-bangunan tersebut ilegal dan belum disetujui untuk dibangun.¹⁴ Data dari Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang atau biasa disingkat menjadi DCKTR Kota Surabaya menunjukkan selama beberapa tahun terakhir yang masih memproses perijinan berada dibawah 50% dari total wajib IMB.¹⁵ Dari rendahnya total tersebut, dapat diketahui kebanyakan masyarakat Kota Surabaya kurang menaati aturan hukum terkait izin bangunan. Yaitu dimana orang yang akan membangun sebuah bangunan harus memiliki IMB.

Masyarakat Kota Surabaya dalam memproses perizinan mengikuti zaman kadang-kadang banyak yang memproses IMB dan ada juga yang sedikit. Hal ini bisa dilihat dari tabel I.3 yang menyatakan:

¹² Selly Novicadisa; Soesilo Zauhar, *Efektivitas Penataan Bangunan Perkotaan Di Kota Kediri*, Jurnal Administrasi Publik (JAP), Vol. 2, No. 1, 2013, hal. 141

¹³ Koran Madura, “*Dewan Sorot Ribuan Gedung Di Surabaya Tidak Ber-IMB*” diakses dari <http://www.koranmadura.com/2013/06/11/dewan-sorot-ribuan-gedung-di-surabaya-tidak-ber-imb/> pada tanggal 1 Juni 2014

¹⁴ Op.Cit., Anthony dan Timothy, Hal. 42

¹⁵ Guntur Yudinata, “*Lebih dari 50 persen pemukiman di Surabaya tak Ber-IMB*”, diakses dari <http://surabayanews.co.id/2014/03/06/692/lebih-dari-50-pemukiman-di-surabaya-tak-ber-imb.html> pada tanggal 15 Mei 2014



Tabel I.3

Banyaknya Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) yang Dikeluarkan menurut
 Jenis Bangunan tahun 2005-2012

Tahun	Rumah Tinggal	Non Rumah Tinggal	Jumlah
2005	5919	1040	6959
2006	5378	992	6370
2007	4070	1012	5082
2008	2765	267	3032
2009	3920	620	4540
2010	2444	979	3423
2011	4477	1208	5685
2012	3009	859	3868

Sumber: Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang¹⁶

Data di atas menunjukkan dari tahun ke tahun penerbitan surat IMB terus menurun, meskipun pada tahun 2009 dan tahun 2011 mengalami kenaikan namun tetap saja pada tahun berikutnya mengalami penurunan lebih dari 1000 bangunan. Hal ini disebabkan karena kesadaran masyarakat Kota Surabaya masih rendah dalam hal pengurusan surat IMB. Padahal jika ditelusuri lebih lanjut, tiap tahun bangunan di Kota Surabaya semakin bertambah dan meningkat dimana Kota Surabaya sendiri merupakan Kota industri dan jasa yang setiap tahunnya akan banyak bermacam orang yang datang ke Kota Surabaya untuk berinvestasi dengan mendirikan bangunan-bangunan baru.

Fenomena banyaknya bangunan yang tidak memiliki IMB bisa jadi disebabkan oleh faktor-faktor seperti kurangnya pengetahuan masyarakat mengenai IMB. Banyak masyarakat yang kurang mengetahui pentingnya bangunan ber-IMB. padahal dengan memiliki IMB masyarakat mendapatkan

¹⁶ Data dari Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Kota Surabaya



beberapa kelebihan yaitu Bangunan tersebut memiliki nilai jual yang tinggi; Jaminan Kredit di Bank; Peningkatan Status Tanah; dan Informasi Peruntukan dan Rencana Jalan.¹⁷ Selain itu, yang terpenting adalah masyarakat kota Surabaya dapat memiliki bangunan yang statusnya tercatat di pemerintahan kota Surabaya dan memiliki kekuatan hukum sehingga akan menghindarkan pemiliknya dari sebutan bangunan liar yang rawan akan adanya pembongkaran paksa oleh pemerintah karena dinilai melanggar aturan.¹⁸

Kurangnya pengetahuan masyarakat mengenai IMB dikarenakan kurangnya kinerja Pemkot dalam hal pemberian sosialisasi dan informasi terkait dari Pemerintah Kota di dalam memberikan keterangan, pengetahuan, dan pendampingan mengenai IMB dan prosedurnya tersebut.¹⁹ Hal tersebut juga merupakan salah satu kurangnya inisiatif dan pengawasan dari dinas terkait. Padahal langkah-langkah seperti ini harus dilakukan. Dengan mendampingi, mensosialisasi dan memberikan pengetahuan tentang IMB yang baik bagi masyarakat sudah merupakan tugas pelayanan publik dari Pemerintah Kota Surabaya dalam menata kota ini menjadi lebih baik.

Selain kurang menyadari pentingnya bangunan ber-IMB, kadang-kadang sebagian masyarakat mendirikan, menambah atau mengurangi suatu bangunan tanpa mengurus IMB terlebih dahulu. Dan ada pula bangunan yang sudah memiliki IMB namun dibongkar oleh petugas satpol PP, karena pengajuan izin

¹⁷ Ibid

¹⁸ Ibid

¹⁹ Siwalima, "Pengawasan Izin Mendirikan Bangunan" diakses dari http://www.siwalimanews.com/post/pengawasan_imb_1 pada tanggal 12 Juni 2014



bangunan ternyata tidak sesuai dengan bangunan yang dibangun, di IMB berbunyi bangunan rumah namun kenyataannya malah dibangun ruko, ini merupakan salah satu pelanggaran yang sering terjadi.²⁰

Salah satu indikator yang dapat digunakan untuk menilai kinerja atau capaian organisasi dapat dilihat melalui laporan realisasi anggaran untuk menilai prioritas kegiatan yang dilakukan oleh suatu organisasi. seperti juga untuk menilai kinerja Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang atau sering disebut DCKTR Kota Surabaya. Jika dilihat dari permasalahan-permasalahan di atas, kinerja DCKTR dalam pengawasan terlihat kurang maksimal. Hal ini dapat dilihat dari menurunnya serapan anggaran retribusi IMB dan tidak tercapainya target yang diajukan yaitu pada tahun 2010 sampai 2012. Seperti yang terlihat pada tabel I.4 dibawah ini

Tabel I.4

Penerimaan Retribusi Izin Mendirikan Bangunan (IMB)

Tahun	Target	Realisasi	Persen
2010	58,900,797,826.00	55,000,000,000.00	93,4%
2011	53,276,820,773.00	35,000,000,000.00	65,7%
2012	47,608,970,672.00	10,016,055,659.00	21,04%

Sumber: Lakip Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang

Dari data tersebut menunjukkan bahwa resapan anggaran retribusi untuk IMB terus menurun dan sangat minim pada tahun 2012. Selain itu tidak tercapainya target sehingga dapat dikatakan prioritas alokasi anggaran dalam IMB

²⁰ Loc.Cit., Selly Novicadisa



DCKTR masih kurang sehingga berimplikasi pada kurang maksimalnya kinerja DCKTR dalam pengawasan IMB.

Selain itu, salah satu sebab lemahnya pengawasan ada pada sumber daya manusia itu sendiri. Dimana kualitas sumber daya manusia yang ada dianggap kurang memadai. Padahal Sumber daya manusia merupakan faktor penentu keberhasilan pelaksanaan organisasi yang efektif. Walaupun didukung dengan sarana dan prasarana serta sumber daya yang berlebihan, tetapi tanpa dukungan sumber daya manusia yang andal dan mempunyai kinerja yang optimum suatu kegiatan organisasi tidak akan terselesaikan dengan baik.²¹

Masalah SDM di DCKTR dibenarkan oleh mantan Kepala Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Kota Surabaya, Agus Imam Sonhaji yang mengakui bahwa:

“pengawasan pembangunan masih lemah. dikarenakan keterbatasan sumber daya manusia yang menyebabkan pemerintah tidak bisa melakukan pengawasan yang optimal. jumlah SDM di dinas hanya sekitar 158 orang sementara yang harus diawasi puluhan ribu titik. “Itu kondisi yang terjadi”²²

Jumlah staf dinas yang hanya didukung sekitar 158 pegawai dirasa kurang memadai. Hal ini dilihat berdasarkan jumlah pegawai yang dibagi habis dengan tupoksi yang tersedia. Di DCKTR, beban kerja berjumlah sebanyak 179 item tupoksi, dimana satu item tupoksi memiliki standar ganda karena implikasinya dapat berkembang mengikuti lingkup relevansi yang menyentuh secara eksternal

²¹ Didik J. Rachbini, *Pembangunan Ekonomi dan Sumber Daya Manusia*, PT. Grasindo, Jakarta, 2001, Hal. 113

²² Aan Haryono, ”Pemkot Surabaya ajukan revisi Perda IMB”, diakses dari www.sindonews.com/daerah.sindonews.com/read/2013/06/10/23/747960/pemkot-surabaya-ajukan-revisi-perda-imb+%cd=9&hl=id&ct=clnk pada tanggal 11 Juni 2014



dari bidang tugas – tugas dinas.²³ Pemerintah harus mempunyai keberanian untuk menegakkan aturan, DCKTR harus bekerja lebih giat dalam mengatasi permasalahan bangunan ini, selain itu harus adanya upaya untuk menjemput bola, agar warga Surabaya dapat mempunyai dokumen tersebut.²⁴

Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang dibentuk berdasarkan Perda Kota Surabaya No. 8 Tahun 2008 tentang Organisasi Perangkat Daerah yang ditindaklanjuti dengan Peraturan Walikota Surabaya No. 42 Tahun 2011 tentang Rincian Tugas dan Fungsi Dinas Kota Surabaya. Dinas cipta karya dan tata ruang adalah sebuah institusi di bawah Walikota Surabaya yang berperan mengembangkan Kota Surabaya dengan mengatur dan mengawasi pembangunan di Kota Surabaya serta mengembangkan kinerja pegawainya agar menciptakan pertumbuhan pembangunan di Kota Surabaya sesuai dengan fungsi dan tujuannya. Banyaknya bangunan yang melanggar aturan hukum ini merupakan sebuah pekerjaan yang harus diperbaiki oleh DCKTR.

Sebelum penelitian ini sudah terdapat studi terdahulu yang mengambil tema yang serupa dengan studi dalam penelitian ini. Salah satunya adalah penelitian dari Ida Ayu Sukihana, Fakultas Hukum Universitas Udayana Tahun 2013 Mengenai “Pengawasan Pelanggaran Bangunan-bangunan Di Kota Denpasar”. Dalam hasil penelitian tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa jumlah pelanggaran bangunan-bangunan yang terjadi di Kota Denpasar dari tahun

²³ Data dari LAKIP Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Kota Surabaya

²⁴ JPNN, “200 Ribu Rumah Belum Ber-IMB”, diakses dari <http://www.jpnn.com/read/2014/03/20/223095/200-Ribu-Rumah-Belum-Ber-IMB-> pada tanggal 1 juni 2014



2010 sampai dengan tahun 2012 masih tinggi yang didominasi oleh pelanggaran IMB. Pengawasan tidak hanya dilakukan oleh instansi yang terkait berupa pemantauan maupun pembongkaran. Masyarakat juga berperan aktif dalam hal meminimalisir pelanggaran bangunan-bangunan di Kota Denpasar dengan cara melakukan pelaporan terkait pelanggaran yang terjadi di lingkungan mereka ke Dinas Tata Ruang dan Perumahan Kota Denpasar.

Yang membedakan dengan penelitian kali ini yaitu dari fokus penelitiannya, pada penelitian sebelumnya penelitian difokuskan untuk mengetahui dan menganalisa pelanggaran bangunan-bangunan yang terjadi serta upaya pengawasan apa yang dilakukan terkait dengan pelanggaran bangunan-bangunan di Kota Denpasar. Sedangkan pada penelitian kali ini adalah peneliti ingin lebih menekankan untuk mengetahui evaluasi kinerja yang dilakukan pemkot melalui dinas Cipta Karya dan Tata Ruang dalam pengawasan tata bangunan di Kota Surabaya

Penelitian ini menjadi penting mengingat kinerja Pemerintah Kota Surabaya dalam hal pengawasan pemberian IMB menentukan ketertiban bangunan dan tata ruang secara efisien di Kota Surabaya. Serta manfaat yang besar yang didapatkan dengan pengawasan yang efektif adalah dapat meminimalisir pelanggaran-pelanggaran yang terjadi. Dengan adanya penelitian ini juga akan diketahui sejauh mana kinerja DCKTR dalam pengawasan yang dilakukan untuk mengatasi pelanggaran bangunan-bangunan di Kota Surabaya.



Melihat kenyataan bahwa kinerja pengawasan DCKTR di Kota Surabaya belum optimal dengan segala permasalahannya, maka peneliti tertarik untuk mengetahui secara mendalam dan terperinci bagaimana evaluasi kinerja yang dilakukan oleh Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang dalam pengawasan tata bangunan di Kota Surabaya pada tahun 2013, dengan mengambil lokasi penelitian di Kota Surabaya.

I.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, maka rumusan masalah yang dapat dibuat oleh peneliti adalah

“Bagaimana kinerja Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang dalam pengendalian pengawasan Tata Bangunan?”

I.3 Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah yang telah disebutkan sebelumnya, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui kinerja Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang dalam pengendalian pengawasan tata bangunan di Kota Surabaya pada tahun 2013



I.4 Manfaat Penelitian

I.4.1 Manfaat praktis:

Dari segi praktis penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan informasi kepada masyarakat dan pihak-pihak yang terkait khususnya Pemerintah Kota Surabaya yang memiliki kewenangan dalam menangani permasalahan perizinan agar dapat dijadikan sebagai masukan dan pertimbangan dalam melakukan penanganan pengawasan bangunan-bangunan seperti IMB agar sesuai dengan harapan dan tepat sasaran.

I.4.2 Manfaat Akademis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap kajian Ilmu Administrasi Negara. Serta dapat memberikan penjelasan secara komprehensif mengenai kinerja dinas cipta karya dan tata ruang dalam pengawasan bangunan-bangunan yang melanggar di Kota Surabaya. dan bisa menjembatani antara kajian teoritis dengan fenomena empiris di lapangan. Sehingga dapat melengkapi dan menambah pengetahuan ilmiah bagi Ilmu Administrasi Publik serta dapat digunakan sebagai bahan informasi bagi penelitian selanjutnya.



1.5 Kerangka Teoritik

Kerlinger menjelaskan bahwa teori adalah serangkaian asumsi, konsep, kontrak, definisi, dan proposisi untuk menerangkan suatu fenomena sosial secara sistematis dengan cara merumuskan hubungan antar konsep.²⁵

Menurut definisi tersebut teori mengandung tiga hal. Pertama, teori adalah serangkaian proposisi antar konsep-konsep yang saling berhubungan. Kedua, teori menerangkan secara sistematis suatu fenomena sosial dengan cara menentukan hubungan antar konsep. Ketiga, teori menerangkan fenomena tertentu dengan cara menentukan konsep mana yang berhubungan dengan konsep lainnya dan bagaimana bentuk hubungannya.

Dengan berdasar pada pengertian tersebut, maka penulis menyampaikan konsep-konsep yang digunakan dalam penelitian ini yaitu:

1.5.1 Izin Mendirikan Bangunan (IMB)

1.5.1.1 Pengertian Izin

Perizinan adalah salah satu bentuk pelaksanaan fungsi pengaturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki oleh pemerintah terhadap kegiatan yang dilakukan oleh masyarakat atau badan hukum. Perizinan dapat berbentuk pendaftaran, rekomendasi sertifikat, penentuan kuota dan izin untuk melaksanakan sesuatu usaha yang biasanya harus dimiliki atau diperoleh suatu organisasi perusahaan atau seseorang sebelum yang bersangkutan dapat

²⁵ Singarimbun, Masri & Sofyan Efendi, *Metode Penelitian Survei*, LP3ES, Jakarta, 2012, Hal. 35



melakukan suatu kegiatan atau tindakan yang akan dilakukan. Menurut N.M Spelt, mendefinisikan Izin sebagai:

“Suatu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengendalikan tingkah laku warganya.”²⁶

Berdasarkan hal tersebut diketahui bahwa izin adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah, untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan perundang-undangan. Dengan memberikan izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang.

Kemudian menurut Asep Warlan Yusuf mengatakan bahwa izin sebagai suatu instrumen pemerintah yang bersifat yuridis preventif, yang digunakan sebagai sarana hukum administrasi untuk mengendalikan masyarakat. Izin disini dimaksudkan untuk menciptakan kegiatan positif terhadap aktivitas pembangunan.²⁷ Melalui sistem perizinan ini diharapkan dapat tercapainya tujuan-tujuan tertentu diantaranya:

1. Adanya kepastian hukum
2. Perlindungan kepentingan umum
3. Pencegahan kerusakan atau pencemaran lingkungan

²⁶ Muchsin dan Imam Koeswahyono, *Aspek Kebijakan Hukum Penatagunaan Tanah dan Penataan Ruang*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, Hal 44

²⁷ Juniarto Ridwan, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, ed I, Nuansa, Bandung, 2009, Hal. 91



4. Pemerataan distribusi barang tertentu.²⁸

Jadi izin adalah merupakan ketetapan pemerintah untuk menetapkan atau melakukan sesuatu perbuatan yang dibenarkan oleh undang-undang, atau peraturan yang berlaku untuk itu.

1.5.1.2 Pengertian Izin Mendirikan Bangunan

Izin Mendirikan bangunan (IMB) adalah salah satu bentuk pelayanan pemerintah daerah. Loekman Soetrisno, menjelaskan IMB sebagai suatu penegakan disiplin tertib membangun, selain memfungsikan kembali dari segala peraturan yang ada, yang menyangkut IMB juga penerapan sanksi hukum administratif.²⁹ Dari pendapat tersebut dapat diketahui bahwa IMB merupakan suatu upaya pemerintah dalam mendisiplinkan warganya dalam hal ini mendirikan bangunan, tentu saja di dalamnya terkandung sanksi hukum administratif bagi pihak-pihak yang melanggarnya. Sedangkan menurut Anthony, dkk. IMB adalah

“Izin yang diberikan oleh Pemerintah Kota kepada orang pribadi atau badan untuk mendirikan suatu bangunan yang dimaksud agar desain, pelaksanaan pembangunan dan bangunan sesuai dengan rencana Tata Ruang yang berlaku, sesuai dengan Garis Sempadan Bangunan (GSB), sesuai Garis Sempadan Sungai (GSS), sesuai Koefisien Dasar Bangunan (KDB), sesuai Koefisien Luas Bangunan (KLB), sesuai dengan syarat-syarat keselamatan yang ditetapkan bagi yang menempati bangunan tersebut.”³⁰

IMB merupakan salah satu produk hukum untuk mewujudkan tatanan tertentu sehingga tercipta ketertiban, keamanan, keselamatan, kenyamanan,

²⁸ Ibid, Hal 94

²⁹ Loekman Soetrisno, *Suatu Catatan Sosial Tentang Kemerosotan Tertib Membangun dan Kesederhanaan Lingkungan di Indonesia*, Fakultas Teknik Universitas Gajah mada, Yogyakarta, 1983, Hal. 3

³⁰ Anthony Farelus, dkk, Makalah PJLK, “*Izin Mendirikan Bangunan: Segala Sesuatu Mengenai IMB*”, C Media, Jakarta, 2009, Hal. 6



sekaligus kepastian hukum. Kewajiban setiap orang atau badan yang akan mendirikan bangunan memiliki Izin Mendirikan Bangunan terdapat pada Pasal 5 ayat 1 Perda 7 Tahun 2009. IMB tersebut melegalkan suatu bangunan yang direncanakan sesuai dengan Tata Ruang yang telah ditentukan dan rencana konstruksi bangunan tersebut juga dapat di pertanggungjawabkan dengan maksud untuk kepentingan bersama. Sehingga jelas bahwa IMB itu penting.

Utrecht mengemukakan dimensi-dimensi yang terkandung dalam IMB adalah:³¹

1. IMB adalah suatu ketetapan;
2. IMB diterbitkan oleh administrasi negara yang berwenang;
3. IMB harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
4. IMB harus sesuai dengan tata kota dan tata ruang;
5. IMB harus memperhatikan faktor-faktor lain berupa keselamatan lingkungan;
6. Bahan-bahan yang digunakan untuk mendirikan bangunan harus sesuai dengan bahan-bahan yang diperkenankan dalam IMB;

Sejalan dengan pendapat di atas, Kusumaatmadja menguraikan alasan-alasan mengapa sebuah IMB perlu dilakukan pemerintah:³²

1. Pengamanan dari berbagai bentuk bahaya yang disebabkan oleh kondisi tanah dan konstruksi bangunan;

³¹ Utrecht E., *Pengantar Hukum Administrasi Negara*, Ikhtiar baru, Jakarta, 1990, Hal. 8-9

³² Kusumaatmadja, *Beberapa Dimensi Strategi Sumber Daya Manusia dalam Pembangunan*, Pustaka Harapan, Jakarta, 1995, Hal.3



2. Penataan bangunan agar tercipta kenyamanan, iklim lingkungan yang layak huni;
3. Pemukiman yang dapat memberikan kesan bersih dan sehat dari berbagai bentuk polusi;
4. Menghindari pemukiman yang kumuh yang menjadikan tidak layak huni karena timbul berbagai bentuk bencana seperti banjir, penyakit kejahatan dan lain-lain yang merugikan masyarakat;

IMB merupakan upaya pemerintah yang dimaksudkan bukan hanya untuk mendisiplinkan warga yang hendak membangun, tetapi lebih jauh lagi merupakan upaya pemerintah untuk melakukan penataan fisik perkotaan, agar kota dapat tetap tertata dengan baik.

1.5.1.3 Maksud dan Tujuan IMB

Pemberian IMB dimaksudkan untuk:

1. Pembinaan

Pembangunan sebuah bangunan memerlukan pembinaan. IMB dimaksudkan agar lembaga yang berwenang dapat membina orang atau badan yang bermaksud membangun agar dapat membangun dengan benar dan menghasilkan bangunan yang sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang berlaku.

2. Pengaturan

Bangunan-bangunan perlu diatur. Pengaturan bertujuan agar menghasilkan sesuatu yang teratur. Pembangunan perlu memperhatikan peraturan-peraturan



yang berlaku. Jarak dari jalan ke bangunan, luas ruang terbuka, dan lain-lain perlu diatur. Tanpa pengaturan, bangunan-bangunan akan semakin semrawut dan tidak memperhatikan kaidah-kaidah yang berlaku

3. Pengendalian

Pembangunan perlu dikendalikan. Tanpa pengendalian, bangunan-bangunan bisa muncul dimana-mana seperti jamur tanpa memperhatikan peraturan yang berlaku. Lahan yang dimaksudkan menjadi taman bisa saja diubah menjadi rumah tanpa pengendalian. Selain itu laju pembangunan perlu diperhatikan. Pembangunan yang begitu pesat juga bisa membawa dampak buruk bagi lingkungan.

4. Pengawasan atas kegiatan mendirikan bangunan oleh orang pribadi atau badan

IMB juga dimaksudkan agar segala kegiatan pembangunan sudah disetujui oleh lembaga yang berwenang dan mematuhi semua peraturan yang berlaku. Jadi, rencana pembangunan perlu disetujui terlebih dahulu sebelum bisa diwujudkan.

Tujuan pemberian IMB adalah untuk:

1. Melindungi kepentingan umum

IMB bertujuan melindungi kepentingan umum. Kegiatan pembangunan yang bisa merusak lingkungan bisa saja ditolak. Terjaganya lingkungan juga merupakan kepentingan umum. Kantor tak bisa begitu saja dibangun di atas lahan hijau. Tak boleh ada rumah yang dibangun di pinggir sungai. Semua itu



terjadi karena pembangunan yang dimaksud bertentangan dengan kepentingan umum masyarakat

2. Memberi kewenangan kepada pemerintah daerah untuk memungut retribusi sebagai salah satu sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD).

Jadi, segala bentuk pembangunan yang sudah mendapat IMB juga menyumbang pendapatan daerah. Semakin besar pembangunan berarti daerah itu juga akan mendapatkan pemasukkan yang berarti.

1.5.1.4 Jenis Bangunan IMB

Umumnya, IMB ditujukan untuk 2 jenis bangunan, yaitu:

1. bangunan untuk rumah tinggal yaitu bangunan yang digunakan untuk kegiatan tempat tinggal bagi keluarga.
2. bangunan untuk non rumah tinggal yang memiliki pengertian yaitu semua jenis bangunan umum dengan penggunaan tertentu, seperti:
 - Hunian (Apartemen, Condominium, Rumah Susun, Hotel)
 - Perdagangan (Toko/Pertokoan, Restoran, Bioskop, Pasar, dll)
 - Rumah Ibadah (Masjid, Gereja, Vihara, dsb)
 - Tempat Transportasi (Terminal, Stasiun KA, Bandara, dsb)
 - Perkantoran, Industri, Pergudangan, Sekolah, Rumah Sakit, dan lain sebagainya



1.5.2 Kinerja Organisasi

1.5.2.1 Pengertian Kinerja Organisasi

Organisasi pada dasarnya digunakan sebagai tempat atau wadah dimana orang-orang berkumpul, bekerjasama secara rasional dan sistematis, terencana, terorganisasi, terpimpin dan terkendali, dalam memanfaatkan sumber daya (uang, material, mesin, metode, lingkungan), sarana-parasarana, data, dan lain sebagainya yang digunakan secara efisien dan efektif untuk mencapai tujuan organisasi. Dengan organisasi, tujuan dan sasaran dapat dicapai secara lebih efisien dan efektif dengan cara dan tindakan yang dilakukan bersama-sama. Menurut Pradjudi Armosudiro organisasi merupakan suatu struktur pembagian kerja dan struktur tata hubungan kerja antara sekelompok orang pemegang posisi yang bekerjasama secara tertentu untuk bersama-sama mencapai tujuan tertentu.

“Organisasi ialah setiap bentuk persekutuan antara dua orang atau lebih yang bekerjasama secara formal terikat dalam rangka pencapaian suatu tujuan yang telah ditentukan dalam ikatan yang mana terdapat seseorang/ beberapa orang yang disebut atasan dan seseorang/ sekelompok orang yang disebut dengan bawahan.”³³

Selanjutnya menurut Parson dalam Siagian, organisasi adalah unit sosial (atau penggelompokan manusia) yang sengaja dibentuk dan dibentuk kembali dengan penuh pertimbangan dalam rangka mencapai tujuan-tujuan tertentu.³⁴ Hal ini senada dengan pendapat Sondang Siagian yang menyatakan bahwa organisasi

³³ Pradjudi Armosudiro, *Konsep Organisasi*, Graha Ilmu, Jakarta, 2007, Hal. 3

³⁴ Sondang Siagian, *Teori Motivasi dan Aplikasinya*, Rineka Cipta, Jakarta, 2004, Hal. 7



adalah setiap bentuk persekutuan antara dua orang atau lebih yang bekerja bersama serta secara formal terikat dalam rangka pencapaian suatu tujuan.³⁵

Dari definisi-definisi tersebut, dapat disimpulkan bahwa organisasi adalah sebagai berikut:

1. Wadah atau tempat terselenggaranya administrasi
2. Di dalamnya terjadi hubungan antar individu atau kelompok, baik dalam organisasi itu sendiri maupun keluar organisasi
3. Terjadi kerjasama dan pembagian tugas dalam organisasi tersebut
4. Berlangsungnya proses aktivitas berdasarkan kinerja masing-masing.

Kinerja tidak terlepas dari adanya kegiatan manajemen yang dilakukan oleh suatu organisasi. Hal ini dikarenakan kinerja merupakan hasil kerja yang dihasilkan oleh suatu organisasi dengan menggunakan atau memanfaatkan segala sumber daya yang ada di dalamnya. Kinerja secara etimologis berasal dari kata “*performance*” yang sering diartikan sebagai “penampilan”, “unjuk kerja” atau “prestasi”. Dalam kamus *Illustrated Oxford Dictionary*, istilah ini menunjukkan “*the execution or fulfilment of a duty*” (pelaksanaan atau pencapaian dari suatu tugas).³⁶

Sejalan dengan perkembangan modernisasi sistem manajemen, kinerja tidak hanya dinilai dari sisi personal atau pegawai saja tetapi kinerja secara umum harus diartikan pula sebagai tingkat pencapaian hasil atau *degree of accomplishment*. Dalam konteks ini kinerja suatu organisasi dapat dilihat dari

³⁵ Ibid

³⁶ Moehariono, Perencanaan, *Aplikasi dan Pengembangan Indikator Kinerja Utama Bisnis dan Publik*, Rajawali Press, Jakarta, 2012, hal. 68



tingkatan sejauh mana organisasi dapat mencapai tujuan yang didasarkan pada tujuan yang sudah ditetapkan sebelumnya. Kinerja merupakan hasil dari kegiatan kerjasama diantara anggota atau komponen organisasi dalam rangka mewujudkan tujuan organisasi. Sederhananya, kinerja merupakan produk dari kegiatan administrasi, yaitu kegiatan kerjasama dalam sebuah organisasi atau kelompok untuk mencapai tujuan yang pengelolaannya biasa disebut sebagai manajemen.³⁷

Setiap pakar mendefinisikan kinerja sesuai dengan penalaran masing-masing dalam konteks kalimat yang berbeda, namun pada dasarnya memiliki konsep atau inti yang sama. Prawirosentono mendefinisikan kinerja sebagai hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing, dalam rangka upaya untuk mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral dan etika.³⁸ Sejalan dengan pendapat Prawirosentono, Basri Rivai juga memberi pengertian tentang kinerja, yaitu:

“kinerja adalah hasil atau tingkat keberhasilan seseorang atau keseluruhan selama periode tertentu di dalam melaksanakan tugas dibandingkan dengan berbagai kemungkinan, seperti standar hasil kerja, target atau sasaran atau kriteria yang telah ditentukan terlebih dahulu dan telah disepakati bersama.”³⁹

Robbins memberikan batasan pengertian kinerja dengan memformulasikan rumus kinerja. Kinerja sebagai fungsi interaksi antara kemampuan atau *ability* (A), Motivasi (M), dan kesempatan atau *opportunity* (O). Dan menjadi $Kinerja = f$

³⁷ Ibid

³⁸ Suryadi Prawirosentono, *Manajemen Sumber Daya Manusia: Kebijakan Kinerja Karyawan, Kiat Menuju Organisasi Kompetitif Dalam Perdagangan Bebas Dunia*, BPFE, Yogyakarta, 1999, Hal. 2

³⁹ Veithzal Rivai dan Basri, *Performance Appraisal: Sistem Yang Tepat Untuk Menilai Kinerja Karyawan Dan Meningkatkan Daya Saing Perusahaan*, Rajawali Press, Jakarta, 2005, Hal. 14



(A x M x O) yang artinya kinerja merupakan fungsi dari kemampuan, motivasi, dan kesempatan. Sedangkan kinerja menurut *The Scriber-Bntam English Dictionary* berasal dari kata “to perform” dengan beberapa pengertian yaitu (1) melakukan, menjalankan, melaksanakan, (2) memenuhi atau melaksanakan kewajiban suatu niat, (3) melaksanakan atau menyempurnakan tanggung jawab, (4) melakukan sesuatu yang diharapkan oleh seseorang.⁴⁰ Dari masukan tersebut dapat diartikan bahwa kinerja adalah “pelaksanaan suatu pekerjaan dan penyempurnaan pekerjaan tersebut sesuai dengan tanggung jawabnya sehingga dapat mencapai hasil sesuai dengan yang diharapkan.”

Pengertian kinerja lainnya disampaikan oleh Moeheriono⁴¹, Kinerja merupakan gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu program kegiatan atau kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, visi, dan misi organisasi yang dituangkan melalui perencanaan strategis suatu organisasi. Kinerja dapat diketahui dan diukur jika individu atau karyawan telah mempunyai kriteria atau standar keberhasilan tolak ukur yang ditetapkan oleh organisasi. Oleh karena itu, jika tanpa tujuan dan target yang ditetapkan dalam pengukuran, maka kinerja pada seseorang atau kinerja organisasi tidak mungkin dapat diketahui bila tidak ada tolak ukur keberhasilannya.

Kinerja dalam sebuah organisasi merupakan salah satu unsur yang tidak dapat dipisahkan dalam menjalankan tugas organisasi, baik itu dalam lembaga pemerintahan maupun swasta. Kinerja organisasi adalah totalitas hasil kerja yang

⁴⁰ Moeheriono, *Pengukuran Kinerja Berbasis Kompetensi*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2010, Hal.61

⁴¹ Ibid., Hal 60



dicapai suatu organisasi. Bastian mendefinisikan kinerja organisasi sebagai gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan tugas dalam suatu organisasi, dalam upaya mencapai sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi.⁴² Sedangkan kinerja organisasi menurut Atmosudirjo adalah sebagai efektivitas organisasi secara menyeluruh dari tiap kelompok yang berkenaan untuk kebutuhan yang ditetapkan melalui usaha-usaha yang sistematis dan meningkatkan kemampuan organisasi secara terus-menerus untuk mencapai kebutuhannya secara efektif.⁴³

Berdasarkan beberapa pendapat tersebut maka dapat disimpulkan bahwa kinerja organisasi dapat diartikan sebagai tingkat pencapaian organisasi dalam melaksanakan kegiatan atau aktivitas yang menjadi tanggung jawabnya dalam mengoptimalkan pencapaian visi, misi dan tujuan yang telah ditetapkan. Kinerja organisasi merupakan kriteria penilaian terhadap keberhasilan suatu organisasi dalam menjalankan segenap tugas, fungsi yang telah ditetapkan. Bagi setiap organisasi, penilaian kinerja merupakan suatu kegiatan yang sangat penting. Penilaian tersebut dapat digunakan sebagai ukuran keberhasilan suatu organisasi dalam ukuran waktu tertentu. Penilaian tersebut juga dijadikan input bagi perbaikan atau peningkatan operasional organisasi selanjutnya. Maka penilaian kinerja terhadap DCKTR juga penting dilakukan untuk mengetahui apakah kinerja organisasi yang bersangkutan sudah benar-benar sesuai dengan apa yang diharapkan atau belum.

⁴² Tangkilisan, *Manajemen Publik*, PT. Gramedia Pustaka, Jakarta, 2005, Hal. 175

⁴³ Harbani Parsolong, *Teori Administrasi Publik*, Alfabeta, Bandung, 2007, Hal.177



1.5.2.2 Pengukuran Kinerja Organisasi

Pengukuran kinerja merupakan suatu proses penilaian kemajuan pekerjaan terhadap pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditentukan, termasuk informasi atas efisiensi penggunaan sumber daya dalam menghasilkan barang dan jasa, kualitas barang dan jasa, perbandingan hasil kerja dan target, dan efektivitas tindakan dalam mencapai tujuan.⁴⁴ Menurut Ruky⁴⁵ pengukuran kinerja adalah penilaian terhadap kinerja organisasi yang merupakan kegiatan membandingkan antara hasil yang sebenarnya diperoleh dengan yang direncanakan. Untuk menilai kinerja suatu organisasi tentunya harus dikembalikan pada tujuan atau alasan dibentuknya organisasi tersebut.

Tujuan pengukuran kinerja sektor publik menurut Mahmudi antara lain:⁴⁶

1. Mengetahui tingkat ketercapaian tujuan organisasi
2. Menyediakan sarana pembelajaran pegawai
3. Memperbaiki kinerja berikutnya
4. Memberikan pertimbangan yang sistematis dalam pembuatan keputusan pemberian reward dan punishment
5. Memotivasi pegawai
6. Menciptakan akuntabilitas publik

Untuk dapat melakukan pengukuran terhadap kinerja maka diperlukan indikator kinerja. Mardiasmo mengatakan bahwa pengukuran kinerja suatu

⁴⁴ Robertson dalam Mahmudi, *Manajemen Kinerja Sektor Publik*, UPP STIM YPKN, Yogyakarta, 2007, Hal. 6

⁴⁵ Ahmad Ruky, *Sistem Manajemen Kinerja*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, Hal. 158-159

⁴⁶ Op,Cit., Mahmudi, Hal 14



program tujuan dari masing-masing program harus disertai dengan indikator-indikator kinerja yang digunakan untuk kemajuan dalam pencapaian tujuan tersebut.⁴⁷ Indikator menjadi sangat penting untuk mengukur kinerja, tanpa indikator sulit untuk mengukur kinerja sebagaimana dapat mengetahui keberhasilan atau kegagalan kebijaksanaan atau program atau kegiatan yang dilaksanakan oleh suatu instansi. Indikator kinerja sangat dibutuhkan untuk menilai tingkat ketercapaian tujuan, sasaran, dan strategi.

Terbatasnya informasi mengenai kinerja birokrasi publik terjadi karena kinerja belum dianggap sebagai suatu hal yang penting oleh pemerintah. Tidak tersedianya indikator kinerja birokrasi publik menjadi bukti dari ketidakseriusan pemerintah untuk menjadikan kinerja pelayanan publik sebagai agenda kebijakan yang penting.

"Penilaian kinerja birokrasi publik tidak cukup hanya dilakukan dengan menggunakan indikator-indikator yang melekat pada birokrasi itu seperti efisiensi dan efektivitas, tetapi harus dilihat juga dari indikator-indikator yang melekat pada penggunaan jasa, seperti kepuasan pengguna jasa, akuntabilitas, dan responsivitas."⁴⁸

Indikator kinerja untuk tiap-tiap unit organisasi berbeda-beda tergantung dari apa tujuan yang dihasilkan. Menurut Agus Dwiyanto, terdapat beberapa indikator kinerja yang biasa digunakan untuk mengukur kinerja organisasi publik yaitu:⁴⁹

⁴⁷ Mardiasmo, *Pengawasan, Pengendalian dan Pemeriksaan Kinerja Pemerintah Dalam Melaksanakan Otonomi Daerah*, Jurnal Bisnis dan Akuntansi, Sekolah tinggi ilmu ekonomi trisakti, Jakarta, 2001, Hal. 3

⁴⁸ Agus Dwiyanto, *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, Yogyakarta, Galang Printika, 2006, Hal. 48

⁴⁹ Ibid, Hal. 50-51



1. Produktivitas

Konsep produktivitas tidak hanya mengukur tingkat efisiensi tetapi juga mengukur efektifitas pelayanan. Produktivitas pada umumnya dipahami sebagai rasio antar *input* dan *output*. Dalam hal ini konsep ukuran produktivitas yaitu dengan memasukkan seberapa besar pelayanan publik itu memberikan hasil yang diharapkan sebagai salah satu indikator kinerja yang penting.⁵⁰

2. Kualitas

Isu mengenai kualitas layanan cenderung menjadi semakin penting dalam menjelaskan kinerja organisasi pelayanan publik. Banyak pandangan negatif yang terbentuk mengenai organisasi muncul karena ketidakpuasan masyarakat terhadap kualitas layanan yang diterima dari organisasi publik.

3. Responsivitas

Responsivitas adalah kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Responsivitas yang rendah menunjukkan ketidakselarasan antara pelayanan dengan kebutuhan masyarakat. Organisasi yang memiliki responsivitas rendah dengan sendirinya memiliki kinerja yang jelek pula.

4. Akuntabilitas

⁵⁰ Op., Cit, Agus Dwiyanto, Hal 50



Akuntabilitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian penyelenggaraan pelayanan dengan ukuran nilai-nilai atau norma eksternal yang ada di masyarakat atau yang dimiliki oleh para stakeholders. Akuntabilitas publik menunjuk pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk pada para pejabat politik yang dipilih oleh rakyat. Asumsinya adalah bahwa para pejabat tersebut karena dipilih oleh rakyat, dengan sendirinya akan merepresentasikan kepada rakyat. Suatu kegiatan organisasi publik memiliki akuntabilitas tinggi kalau kegiatan itu dianggap benar dan sesuai dengan nilai dan norma yang berkembang dalam masyarakat.

5. **Responsibilitas.**

Responsibilitas menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan organisasi publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijakan organisasi, baik yang eksplisit maupun implisit.⁵¹

Selanjutnya Kumorotomo dalam Agus Dwiyanto⁵² menggunakan beberapa kriteria untuk dijadikan pedoman dalam menilai kinerja organisasi pelayanan publik, yaitu:

1. **Efisiensi**

⁵¹ Lenvine, 1990 dalam Agus Dwiyanto, Hal. 51

⁵² Ibid, Hal. 52



Efisiensi menyangkut pertimbangan tentang keberhasilan organisasi pelayanan publik dalam mendapatkan laba, memanfaatkan faktor-faktor produksi serta pertimbangan yang berasal dari rasionalitas ekonomis.

2. Efektivitas

Apakah tujuan dari didirikannya organisasi pelayanan publik tersebut tercapai? Hal tersebut erat kaitannya dengan rasionalitas teknis, nilai, misi, tujuan, organisasi, serta fungsi agen pembangunan. Suatu pekerjaan dikatakan efektif apabila sasaran ataupun tujuan yang ingin dicapai telah dapat direalisasikan tepat pada waktunya.

3. Keadilan

Keadilan mempertanyakan distribusi dan alokasi layanan yang diselenggarakan oleh organisasi pelayanan publik. Kriteria ini erat kaitannya dengan konsep ketercukupan atau keadilan. Isu-isu yang menyangkut pemerataan pembangunan, layanan kepada kelompok pinggiran dan sebagainya, akan mampu dijawab melalui kriteria ini.

4. Daya Tanggap

Berlainan dengan bisnis yang dilaksanakan oleh perusahaan swasta organisasi pelayanan publik merupakan bagian dari daya tanggap negara atau pemerintah akan kebutuhan vital masyarakat. Oleh sebab itu, kriteria organisasi tersebut secara keseluruhan harus dapat dipertanggungjawabkan secara transparan demi memenuhi kriteria daya tanggap ini.

Berbagai literatur yang membahas kinerja birokrasi pada dasarnya memiliki kesamaan substansial yakni untuk melihat seberapa jauh tingkat



pencapaian hasil yang telah dilakukan oleh birokrasi pelayanan. Kinerja itu merupakan suatu konsep yang disusun dari berbagai indikator yang sangat bervariasi sesuai dengan fokus dan konteks penggunaannya.⁵³

Dari berbagai teori tentang indikator-indikator pengukuran kinerja di atas, dalam penelitian ini penulis memilih 5 indikator yaitu produktivitas, responsivitas, akuntabilitas, efisiensi, dan efektivitas, sebagai teori untuk mengukur kinerja Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang dalam penelitian ini. Untuk indikator efisiensi dan efektivitas, penulis memilih teori Wahyudi Kumorotomo, sedangkan untuk indikator responsivitas, produktivitas dan akuntabilitas penulis lebih memilih teori milik Agus Dwiyanto untuk dijadikan acuan.

Alasan penulis memilih teori tersebut karena teori ini paling memenuhi syarat untuk menjawab rumusan masalah pada penelitian ini dan dianggap lebih relevan dengan konsep pengukuran kinerja karena penelitian ini tidak mengukur kualitas pelayanan. Indikator tersebut dirasa lebih tepat dan lebih mampu mengukur kinerja DCKTR dalam pengawasan bangunan-bangunan yang melanggar di Kota Surabaya khususnya IMB, sehingga hasil akhir yang diinginkan penulis disini adalah kecermatan dalam proses pengukuran kinerja yang nantinya akan terlihat lebih objektif dan lebih akurat.

Penjelasan dari kelima indikator tersebut akan dijelaskan dibawah ini:

1. Produktivitas

⁵³ Ibid, Hal 56



Produktivitas kerja merupakan suatu sikap dan perilaku pegawai dalam birokrasi terhadap peraturan-peraturan dan standar-standar yang telah ditetapkan oleh birokrasi yang telah diwujudkan baik dalam bentuk tingkah laku maupun perbuatan. Merealisasikan produktivitas kerja merupakan hal yang sangat penting bagi birokrasi karena dengan adanya produktivitas kerja diharapkan pekerjaan akan terlaksana secara efisien dan efektif, sehingga semua akhirnya diperlukan dalam pencapaian tujuan yang baik yang telah ditetapkan.

"secara umum produktivitas diartikan sebagai hubungan antara hasil nyata maupun fisik (barang atau jasa), yaitu suatu perbandingan antara hasil keluaran dan masukan (input atau output). Masukan sering dibatasi dengan masukan tenaga kerja sedangkan keluaran diukur dalam kesatuan fisik, bentuk dan nilai."⁵⁴

Menurut Rusli⁵⁵, definisi produktivitas secara sederhana adalah hubungan antara kualitas yang dihasilkan dengan jumlah kerja yang dilakukan untuk mencapai hasil itu. sejalan dengan hal tersebut menurut Basu Swastha dan Ibnu Sukotjo⁵⁶ produktivitas adalah sebuah konsep yang menggambarkan hubungan antara hasil (jumlah barang dan jasa) dengan sumber (jumlah tenaga kerja, modal, tanah, energi, dan sebagainya) yang dipakai untuk menghasilkan hasil tersebut.

⁵⁴ Sulistiyani dan Yeremias T.Keban, *Memahami Good Governance dalam Perspektif Sumber Daya Manusia*, Gava Media, Yogyakarta, 2004, hal 315

⁵⁵ Rusli Syarif, *Produktivitas*, Angkasa Bandung, Bandung, 1991, Hal. 1

⁵⁶ Basu Swastha dan Ibnu Sukotjo, *Pengantar Bisnis Modern "Pengantar Ekonomi Perusahaan Modern"*, Yogyakarta, Liberty, 1995, Hal. 281



Konsep produktivitas tidak hanya mengukur tingkat efisiensi tetapi juga mengukur efektifitas pelayanan. Produktivitas pada umumnya dipahami sebagai rasio antar *input* dan *output*. Dalam hal ini konsep ukuran produktivitas yaitu dengan memasukkan seberapa besar pelayanan publik itu memberikan hasil yang diharapkan sebagai salah satu indikator kinerja yang penting.⁵⁷ Dalam penelitian ini, produktivitas diukur dari beban kerja karena salah satu faktor yang mempengaruhi suatu organisasi produktif atau tidak bisa dilihat dari beban kerja yang ada dalam organisasi tersebut.

2. Responsivitas

Responsivitas adalah kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Responsivitas yang rendah menunjukkan ketidakselarasan antara pelayanan dengan kebutuhan masyarakat. Organisasi yang memiliki responsivitas rendah dengan sendirinya memiliki kinerja yang jelek pula. Penjelasan dari responsivitas dapat dijabarkan dalam beberapa indikator⁵⁸ yaitu ada tidaknya keluhan dari pengguna jasa selama setahun terakhir, sikap aparat birokrasi dalam merespon keluhan dari pengguna jasa, penggunaan keluhan dari pengguna jasa sebagai referensi perbaikan penyelenggaraan pelayanan pada masa mendatang, berbagai tindakan aparat birokrasi untuk memberikan

⁵⁷ Op., Cit, Agus Dwiyanto, Hal 50

⁵⁸ Ibid, Agus Dwiyanto Hal 63



kepuasan pelayanan kepada pengguna jasa serta penempatan pengguna jasa oleh aparat birokrasi dalam sistem pelayanan yang berlaku.

Responsivitas dalam penelitian ini lebih mengacu pada proses pengawasan yang diberikan. Dengan melihat sikap dan komunikasi pegawai terhadap semua keluhan, aspirasi dan tuntutan pengguna jasa

3. Akuntabilitas

Akuntabilitas publik⁵⁹ adalah kewajiban agen untuk mengelola sumber daya, melaporkan, dan mengungkapkan segala aktivitas dan kegiatan yang berkaitan dengan penggunaan sumber daya publik kepada pihak pemberi mandat (principal). Dalam konteks organisasi pemerintah, akuntabilitas publik adalah pemberian informasi atas aktivitas dan kinerja pemerintah kepada pihak-pihak yang berkepentingan. Penekanan utama akuntabilitas publik adalah pemberian informasi kepada publik dan konstituen lainnya yang menjadi pemangku kepentingan (stakeholder). Akuntabilitas publik juga terkait dengan kewajiban untuk menjelaskan dan menjawab pertanyaan mengenai apa yang telah, sedang, dan direncanakan akan dilakukan organisasi sektor publik.

Akuntabilitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian penyelenggaraan pelayanan dengan ukuran nilai-nilai atau norma eksternal yang ada di masyarakat atau yang dimiliki oleh para stakeholders.

⁵⁹ Mahmudi, *Manajemen Kinerja Sektor Publik*, Yogyakarta, UPP STIM YKPN, 2010, Hal.23



Akuntabilitas publik menunjuk pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk pada para pejabat politik yang dipilih oleh rakyat. Asumsinya adalah bahwa para pejabat tersebut karena dipilih oleh rakyat, dengan sendirinya akan merepresentasikan kepada rakyat. Dalam konteks ini, konsep akuntabilitas publik dapat digunakan untuk melihat seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik konsisten dengan kehendak rakyat. Suatu kegiatan organisasi publik memiliki akuntabilitas tinggi kalau kegiatan itu dianggap benar dan sesuai dengan nilai dan norma yang berkembang dalam masyarakat.

Dalam konteks akuntabilitas sebuah kinerja dapat diukur dengan menggunakan beberapa indikator yaitu⁶⁰

- a. Acuan pelayanan yang dipergunakan aparat birokrasi dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik. Indikator tersebut mencerminkan prinsip orientasi pelayanan yang dikembangkan oleh birokrasi terhadap masyarakat pengguna jasa
- b. Dalam menjalankan tugas pelayanan, seberapa jauh kepentingan pengguna jasa memperoleh prioritas dari aparat birokrasi

4. Efektivitas

Apakah tujuan dari didirikannya organisasi pelayanan publik tersebut tercapai? Hal tersebut erat kaitannya dengan rasionalitas teknis, nilai, misi, tujuan, organisasi, serta fungsi agen pembangunan. Suatu pekerjaan

⁶⁰ Ibid, Hal 57



dikatakan efektif apabila sasaran ataupun tujuan yang ingin dicapai telah dapat direalisasikan tepat pada waktunya.

Secara sederhana dapat dikaitkan bahwa efektifitas kerja berarti penyelesaian pekerjaan tepat pada waktu yang telah ditetapkan artinya apakah pelaksanaan suatu tugas dinilai baik atau tidak sangat tergantung pada bilamana tugas itu diselesaikan dan tidak terutama menjawab pertanyaan bagaimana cara melaksanakannya dan beberapa biaya yang dikeluarkan untuk itu.⁶¹

Efektivitas dapat digunakan sebagai salah satu indikator untuk mengetahui apakah kinerja suatu organisasi itu baik atau buruk. Efektivitas dalam hal ini diukur dari perbandingan antara target yang telah ditetapkan oleh organisasi dengan hasil yang telah diperoleh atau dicapai.

Apabila hasil yang dicapai sesuai dengan pencapaian tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya maka dapat dikatakan efektif. Akan tetapi jika hasil yang dicapai belum atau tidak sesuai target yang telah ditentukan sebelumnya maka dapat dikatakan organisasi tersebut dalam melaksanakan pengawasan belum efektif.

5. Efisien

Efisiensi kinerja pelayanan publik dilihat untuk menunjuk suatu kondisi tercapainya perbandingan terbaik/proporsional antara *input* dengan *output* pelayanan. Efisiensi menyangkut pertimbangan tentang keberhasilan organisasi pelayanan publik dalam mendapatkan laba, memanfaatkan

⁶¹ Op, Cit, Siagian, Hal 151



faktor-faktor produksi serta pertimbangan yang berasal dari rasionalitas ekonomis.

Bekerja dengan efisien adalah bekerja dengan gerakan, usaha, waktu dan kelelahan yang sedikit mungkin. Dengan menggunakan cara kerja yang sederhana, penggunaan alat yang dapat membantu mempercepat penyelesaian tugas serta menghemat gerak dan tenaga, maka seseorang dapat dikatakan bekerja dengan efisien dan memperoleh hasil yang memuaskan.⁶²

secara ideal, pelayanan dan pengawasan akan efisien apabila birokrasi dapat menyediakan input pelayanan seperti biaya dan waktu yang meringankan masyarakat pengguna jasa. demikian pula dari sisi output, birokrasi secara ideal harus dapat memberikan produk pelayanan yang berkualitas terutama dari aspek biaya dan waktu pelayanan.

efisiensi pada sisi input dipergunakan untuk melihat seberapa jauh kemudahan akses publik terhadap sistem pelayanan yang ditawarkan. akses publik terhadap pelayanan dipandang efisien apabila publik memiliki jaminan atau kepastian biaya pelayanan. demikian pula efisiensi pelayanan dari sisi output dipergunakan untuk melihat pemberian produk pelayanan oleh birokrasi tanpa disertai adanya tindakan pemaksaan kepada publik untuk mengeluarkan biaya ekstra pelayanan dalam proses pelayanan yang sedang berlangsung.

⁶² Sedarmayanti, *Sumber Daya Manusia dan Produktivitas Kerja*: Cetakan kedua, Mandar Maju, Bandung, 2001, Hal 112



1.5.2.3 Kinerja Pengendalian Pengawasan

Kinerja organisasi merupakan gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan suatu program kegiatan atau kebijakan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, visi, dan misi organisasi yang dituangkan melalui perencanaan strategis suatu organisasi.⁶³ Selain itu, menurut Bastian mendefinisikan kinerja organisasi sebagai gambaran mengenai tingkat pencapaian pelaksanaan tugas dalam suatu organisasi, dalam upaya mencapai sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi.⁶⁴ Dalam konsep kinerja dijelaskan bahwa kinerja sendiri merupakan suatu bentuk pencapaian tujuan yang didukung oleh organisasi dalam jangka waktu tertentu. Dalam penelitian ini, kinerja Pemerintah dilihat dari apa yang telah dilakukan oleh organisasi dalam memenuhi kewajibannya. Sejatinya keberhasilan suatu organisasi akan terwujud apabila kinerja organisasi tersebut mampu mewujudkan tujuannya sesuai dengan visi, misi, maupun tugas pokok serta fungsi dari keberadaan organisasi tersebut. Maka dapat dikatakan pula bahwa baik buruknya kinerja suatu organisasi akan ditentukan oleh apa yang telah dilakukan organisasi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Dalam melaksanakan kinerja organisasi ada banyak hal yang perlu dilakukan. Salah satunya adalah pengendalian. Pengendalian sendiri menurut Mulyadi dan Johny adalah usaha untuk mencapai tujuan tertentu melalui perilaku yang diharapkan.⁶⁵ Dalam definisi ini terdapat dua hal penting yaitu: bahwa

⁶³ Op,Cit., Moehariono, Hal. 61

⁶⁴ Tangkilisan, *Manajemen Publik*, PT. Gramedia Pustaka, Jakarta, 2005, Hal. 175

⁶⁵ Mulyadi, *Sistem Perencanaan dan Pengendalian Manajemen*, Aditya Media, Jakarta, 2000, Hal. 382



pengendalian dilakukan untuk mewujudkan suatu tujuan tertentu dan dengan perilaku kinerja tertentu. Sehingga dapat dikatakan pula bahwa pengendalian menyangkut pada sebuah kinerja untuk mencapai suatu tujuan tertentu dalam suatu kegiatan.

Pengendalian juga erat kaitannya dengan pengawasan. Dimana pengendalian dan pengawasan merupakan salah satu fungsi manajemen dari suatu organisasi. Fungsi pengendalian dan pengawasan sangat penting karena untuk memberi petunjuk pada para pelaksana agar mereka selalu bertindak sesuai dengan rencana.

Dari beberapa teori diatas dapat disimpulkan bahwa kinerja mengendalikan pengawasan merupakan kegiatan dari organisasi yang berkaitan dengan pengawasan dan penertiban terhadap implementasi rencana sebagai tindak lanjut dari penyusunan atau adanya rencana, agar tugas dan fungsi organisasi sesuai dengan rencana utamanya.

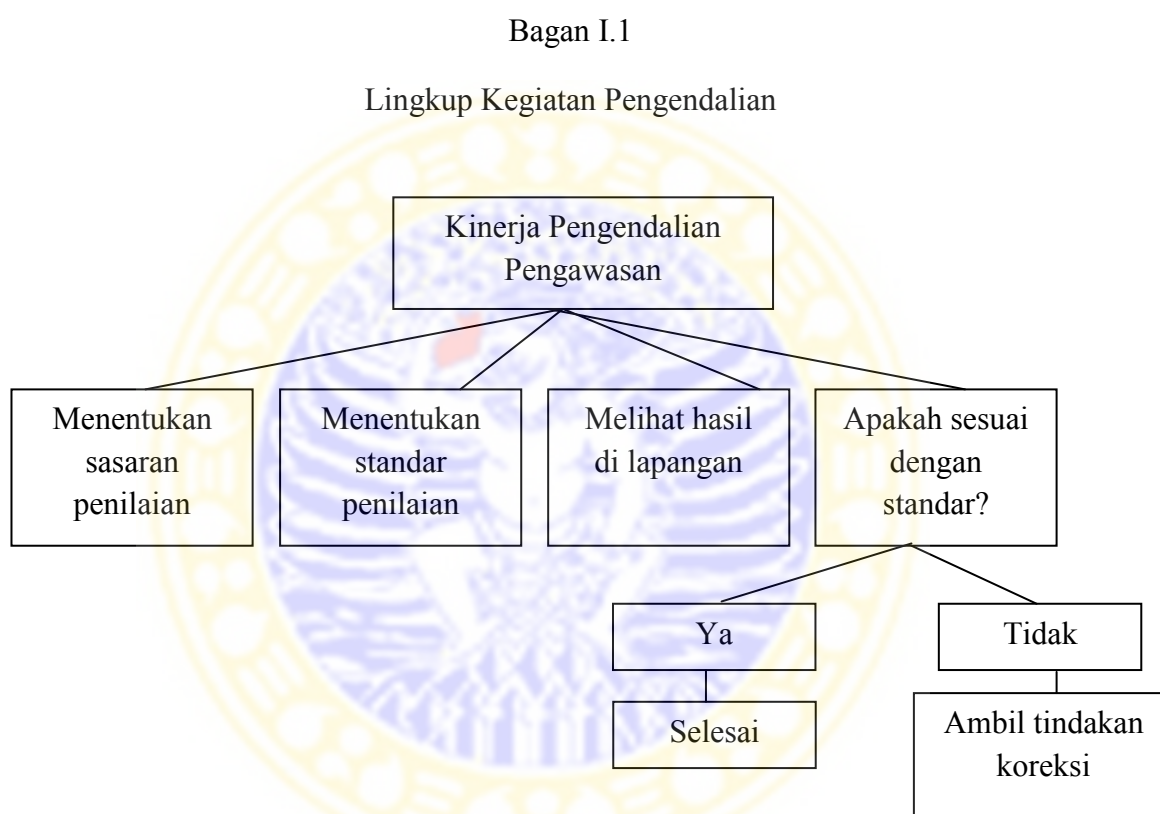
Ruang lingkup dan batasan pengendalian

Sebagaimana dijelaskan dalam penjelasan Keputusan Walikota No 39 Tahun 2003 , yang menjelaskan bahwa "Kinerja tata bangunan diselenggarakan melalui kegiatan pengawasan pengendalian dan penertiban." DCKTR adalah sebuah organisasi yang merupakan penyelenggara urusan pemerintah daerah Surabaya bidang penataan bangunan berdasarkan asas otonomi daerah dan tugas pembantuan. DCKTR mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang bangunan. Mengawasi bangunan adalah salah satu tupoksi dari DCKTR.



Kinerja DCKTR dalam mengawasi bangunan mutlak diperlukan agar Kota Surabaya menjadi lebih tertata dan selaras sesuai dengan tujuan visi dan misi yang ada di dinas tersebut.

Berikut ini akan diberikan bagan agar lebih jelasnya:



1.5.3 Pengawasan

1.5.3.1 Pengertian Pengawasan

Pengawasan menempati posisi penting dalam manajemen pemerintahan. Para teoritis manajemen publik memandang pengawasan merupakan bagian integral dari proses perencanaan yang menyeluruh.⁶⁶ Pengawasan harus dilakukan untuk menjaga agar pelaksanaan kegiatan sesuai dengan rencana yang telah

⁶⁶ Bintoro Tjokroaminoto, *Perencanaan Pembangunan*, Gunung Agung, Jakarta, 1986, Hal. 4



ditetapkan dalam rangka pencapaian tujuan. Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan diperlukan untuk menjamin agar pelaksanaan kegiatan pemerintahan berjalan sesuai dengan rencana dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selain itu, dalam rangka mewujudkan good governance dan clean government, pengawasan juga diperlukan untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan yang efektif dan efisien, transparan, akuntabel, serta bersih dan bebas dari praktik-praktik KKN.

Menurut Kamus Bahasa Indonesia, pengawasan didefinisikan sebagai suatu bentuk pemeriksaan atau pengontrolan dari pihak yang lebih atas kepada pihak yang dibawahnya.⁶⁷ Selain definisi secara umum tersebut, beberapa definisi dari para ahli juga memiliki pemahaman yang berbeda-beda yang dimaknai sebagai suatu bentuk “proses”, “usaha”, maupun “kegiatan atau tindakan”.

Sondang P. Siagian memahami pengawasan seperti sebuah “proses” yang mengartikan bahwa pengawasan merupakan proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.⁶⁸ Selain itu, Soekarno K. Juga mengartikan pengawasan sebagai suatu proses, yaitu

“proses yang menentukan tentang apa yang harus dikerjakan, agar apa yang harus dikerjakan, agar apa yang diselenggarakan sejalan dengan rencana. Dan kemudian Farland menartikan pengawasan sebagai suatu proses dimana pimpinan ingin mengetahui apakah hasil pelaksanaan

⁶⁷ H. Bohari, *Pengawasan Keuangan Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 1992, Hal. 3

⁶⁸ Victor M Situmorang dan Jusuf Juhir, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1994, hal. 19



pekerjaan yang dilakukan oleh bawahannya sesuai dengan rencana, perintah, tujuan atau kebijaksanaan yang telah ditentukan.”⁶⁹

Manullang dalam Victor juga memberikan suatu definisi pengawasan yaitu Suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya, dan mengoreksi bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula.⁷⁰

Berbeda dengan para ahli yang mendefinisikan pengawasan sebagai sebuah proses, Anwar Sulaiman mendefinisikan pengawasan sebagai suatu usaha untuk menjaga agar suatu kegiatan dilaksanakan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sehingga dapat memperkecil timbulnya hambatan-hambatan agar segera dapat mengantisipasi melalui tindakan perbaikan.⁷¹ Selain itu, Robert J. Mockler mengartikan pengawasan sebagai:

“suatu usaha sistematis untuk menetapkan standar pelaksanaan tujuan dengan tujuan-tujuan perencanaan, merancang system informasi umpan balik, membandingkan kegiatan nyata dengan standar yang telah ditetapkan sebelumnya, menentukan dan mengukur penyimpangan-penyimpangan serta mengambil tindakan koreksi yang diperlukan.”⁷²

Selanjutnya pengawasan dipahami sebagai bentuk “kegiatan dan tindakan”. Secara umum yang dimaksud dengan pengawasan adalah segala tindakan untuk menjamin agar penyelenggaraan suatu kegiatan tidak menyimpang dari tujuan serta rencana yang telah digariskan.⁷³ Sarwoto memberikan definisi pengawasan sebagai sebuah kegiatan manajer yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan dan atau

⁶⁹ Ibid, Hal 20

⁷⁰ Ibid

⁷¹ Anwar Sulaiman, *Pengantar Keuangan Negara dan Daerah*, STIA-LAN, Jakarta, 1999, Hal 135

⁷² Hani Handoko, *Manajemen cet (18) edisi 2*, BPFE, Yogyakarta, 2003, Hal 360

⁷³ Baswir, *Akuntansi Pemerintahan Indonesia*, BPFE, Yogyakarta, 1997, Hal 118



hasil yang dikehendaki. Sedangkan Dalam seminar ICW tanggal 30 Agustus 1970, telah disepakati definisi dari pengawasan adalah suatu kegiatan untuk memperoleh kepastian apakah suatu pelaksanaan pekerjaan atau kegiatan itu dilakukan sesuai dengan rencana, aturan-aturan dan tujuan yang telah ditetapkan.⁷⁴

Dari beberapa pendapat para ahli tersebut, terdapat batasan dalam mengartikan pengawasan ini yaitu pengawasan adalah setiap usaha dan tindakan dalam rangka untuk mengetahui sejauh mana pelaksanaan tugas yang dilaksanakan sesuai dengan standar dan sasaran yang hendak dicapai.⁷⁵ Pengawasan diperlukan dalam setiap organisasi karena tanpa adanya pengawasan yang baik tentunya akan menghasilkan tujuan yang kurang memuaskan.

1.5.3.2 Tujuan Pengawasan

Dalam definisi diatas, telah ditunjukkan dengan jelas apa yang menjadi tujuan pengawasan yaitu untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas atau pekerjaan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak. Sejalan dengan pendapat dari Victor, menurut Bohari tujuan pengawasan yaitu

“Untuk mengamati apa yang sebenarnya terjadi serta membandingkan dengan apa yang seharusnya terjadi. Hal ini dimaksudkan apabila ternyata di kemudian hari ditemukan adanya penyimpangan atau hambatan, maka hal tersebut diharapkan bisa terdeteksi sedini mungkin sehingga dapat diambil tindakan koreksi. Melalui tindakan koreksi ini, maka pelaksanaan kegiatan yang bersangkutan diharapkan masih dapat mencapai tujuannya

⁷⁴ Op,Cit., Bohari, Hal. 4

⁷⁵ Op,Cit., Victor Situmorang, Hal. 21



secara maksimal. Pengawasan bukan ditujukan untuk mencari-cari kesalahan atau mencari siapa yang salah. Tujuan utama pengawasan adalah memahami apa yang salah demi perbaikan di masa datang, dan mengarahkan seluruh kegiatan-kegiatan dalam rangka pelaksanaan daripada suatu rencana sehingga dapat diharapkan suatu hasil yang maksimal.”⁷⁶

Sedangkan menurut Hidayat dalam Bohari tujuan pengawasan mengungkapkan pengawasan sebagai suatu upaya agar apa yang telah direncanakan sebelumnya diwujudkan dalam waktu yang telah ditentukan serta untuk mengetahui kelemahan-kelemahan dan kesulitan-kesulitan dalam pelaksanaan tadi, sehingga berdasarkan pengamatan-pengamatan tersebut dapat diambil suatu tindakan untuk memperbaikinya, demi tercapainya wujud semula.⁷⁷

Disamping itu, pengawasan mempunyai peran dan fungsi sebagai pendorong atau motivasi agar tiap kegiatan dapat berjalan sesuai dengan rencana atau prinsip-prinsip yang telah ditetapkan.

1.5.4.2 Jenis-Jenis Pengawasan

Di Indonesia dikenal bermacam-macam pengawasan yang secara teoretis dibedakan berdasarkan cara pelaksanaannya, sifat dan ruang lingkup.

1. Pengawasan menurut cara pelaksanaannya dibedakan antara pengawasan langsung dan pengawasan tidak langsung.

Pengawasan langsung adalah Pengawasan yang dilakukan secara pribadi oleh pimpinan atau pengawas dengan mengamati, meneliti, memeriksa, mengecek sendiri secara “on the spot” di tempat pekerjaan. Hal ini

⁷⁶ Loc, Cit., Bohari

⁷⁷ Ibid, hal. 5



dilakukan dengan inspeksi. Pengawasan tidak langsung diadakan dengan mempelajari laporan-laporan yang diterima dari pelaksana baik lisan maupun tertulis, mempelajari pendapat-pendapat masyarakat dan sebagainya tanpa pengawasan “on the post”.⁷⁸

2. Dari segi sifatnya, pengawasan dibagi menjadi dua yaitu pengawasan yang bersifat represif dan bersifat preventif.

Pengawasan preventif adalah pengawasan yang dilakukan sebelum tindakan dalam pelaksanaan kegiatan itu dilakukan. Apabila dalam pengawasan preventif diketahui bahwa suatu tindakan yang akan dilakukan ternyata tidak sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang berlaku, maka tindakan tersebut tidak boleh dilakukan. pengawasan ini bertujuan untuk mencegah terjadinya penyimpangan. bentuk-bentuk dari pengawasan preventif tersebut adalah:

- a. Menetapkan tujuan dan sasaran yang hendak dicapai
- b. Menetapkan strategi dan prioritas dan program yang hendak dicapai
- c. Menentukan wewenang dan tanggung jawab berbagai instansi sehubungan dengan tugas pokoknya masing-masing
- d. Memberikan pedoman pelaksanaan kegiatan atau program secara jelas sesuai dengan prinsip-prinsip kehematan, efisiensi dan efektivitas.

Pengawasan preventif biasanya berbentuk prosedur-prosedur yang harus ditempuh dalam pelaksanaan kegiatan. Pengawasan represif adalah bentuk

⁷⁸ Op,Cit., Victor Situmorang, Hal. 28



pengawasan yang dilakukan dengan meneliti dan mengevaluasi dokumen-dokumen seperti post audit, dengan pemeriksaan terhadap pelaksanaan ditempat (inspeksi), meminta laporan pelaksanaan dan sebagainya. pengawasan ini dilakukan setelah suatu tindakan dilakukan dengan membandingkan apa yang telah terjadi dengan apa yang seharusnya terjadi. dengan pengawasan represif dimaksudkan untuk mengetahui apakah kegiatan yang telah dilakukan itu telah mengikuti kebijaksanaan dan ketentuan yang telah ditetapkan.

3. Kemudian menurut ruang lingkupnya, pengawasan dibedakan atas pengawasan internal dan pengawasan eksternal.

Pengawasan internal adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat dalam organisasi itu sendiri. Pada dasarnya pengawasan harus dilakukan oleh pucuk pimpinan sendiri. Akan tetapi dalam prakteknya hal ini tidak selalu mungkin. Oleh karena itu, setiap pimpinan unit dalam organisasi pada dasarnya berkewajiban membantu pucuk pimpinan mengadakan pengawasan secara fungsional sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing.⁷⁹ Sedangkan menurut Soenyoto Rais, pengawasan internal merupakan suatu proses kegiatan pengawasan yang berada didalam suatu komponen organisasi.⁸⁰ Sedangkan pengawasan eksternal, secara harfiah merupakan pengawasan dari luar yang artinya pengawasan yang dilakukan oleh satu unit pengawasan yang berada diluar organisasi yang diawasi dan tidak mempunyai hubungan kedinasan. Dalam pengawasan eksternal, subyek

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Soenyoto Rais, *Pengelolaan Organisasi*, Airlangga Press, Surabaya, 1994, Hal.118



pengawasan yaitu si pengawas, berada diluar obyek yang diawasi. Suatu pengawasan disebut pengawasan eksternal, bilamana yang melakukan pengawasan itu adalah orang-orang di luar organisasi yang bersangkutan. Pengawasan ini juga biasanya disebut pengawasan sosial atau pengawasan informal.⁸¹ Kemudian menurut Bohari memaknai pengawasan ekstern sebagai pengawasan yang dilakukan oleh suatu unit pengawasan yang berada di luar organisasi yang diawasi dan tidak mempunyai hubungan kedinasan.⁸² Menurut Soenyoto Rais, pengawasan eksternal adalah suatu proses kegiatan pengawas dimana subyek pengawas baik yang berupa satuan organisasi berada di luar obyek yang diawasi.⁸³

Soenyoto memaknai pengawasan eksternal yaitu sebagai sebuah proses yang dilakukan pengawas terhadap obyek-obyek yang diawasi. Pengertian yang dikemukakan keduanya mempunyai kesamaan makna yaitu pengawasan tersebut dilakukan oleh unit luar dari organisasi bersangkutan.

Selain itu, dilihat dari metode pengawasannya, dibedakan atas pengawasan melekat dan pengawasan fungsional. Menurut Victor, pengawasan melekat adalah serangkaian kegiatan yang terus menerus dilakukan oleh atasan kepada bawahan secara represif atau preventif agar pelaksanaan tugas bawahan berjalan secara berdaya guna sesuai dengan rencana kegiatan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁸⁴

⁸¹ M. Manulang, *Dasar-dasar Manajemen*: Cet ke 13, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988, Hal. 132

⁸² Op,Cit., Bohari, Hal. 50

⁸³ Op, Cit., Sunyoto, Hal. 119

⁸⁴Op, Cit., Victor, Hal. 30



Pengawasan ini secara keseluruhan menyatu dengan sistem manajemen dalam suatu organisasi. Sedangkan pengawasan fungsional adalah pengawasan yang dilakukan oleh aparat pengawasan secara fungsional baik intern pemerintah maupun ekstern pemerintah, yang dilaksanakan terhadap pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan agar sesuai dengan rencana dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁸⁵

1.5.4.3 Proses Pengawasan

Proses adalah urutan pelaksanaan atau kejadian yang terjadi secara alami atau didesain, mungkin menggunakan waktu, ruang, keahlian atau sumber daya lainnya, yang menghasilkan suatu hasil. Suatu proses mungkin dikenali oleh perubahan yang diciptakan terhadap sifat-sifat dari satu atau lebih objek di bawah pengaruhnya.⁸⁶

Dalam suatu negara, terutama di negara-negara di berkembang, komponen pengawasan sangat penting. Hal tersebut didasari agar maksud dan tujuan yang telah ditetapkan oleh negara dapat tercapai sehingga tercipta pemerintahan yang bersih dan unsur KKN yang selama ini menjadi penyakit di berbagai pemerintahan baik negara maju dan negara berkembang.

Dalam proses pengawasan ada beberapa hal yang harus diperhatikan diantaranya adalah mekanisme atau proses-proses pengawasan itu sendiri. Manullang memberikan batasan mekanisme pengawasan bahwa dalam proses pengawasan dimanapun juga atau pengawasan yang berobjek apapun juga terdiri

⁸⁵ Ibid hal 34

⁸⁶ Op,Cit., Baswir, Hal. 127-128



dari fase-fase mulai dari menentukan alat ukur, mengadakan penilaian, dan mengadakan tindakan perbaikan.⁸⁷ Dalam mekanisme atau proses pengawasan terdapat beberapa tindakan yang hakekatnya meliputi empat kegiatan, yaitu:

Penentuan standar pengawasan

Standar adalah ukuran yang dapat ditetapkan atas dasar hasil atau akibat yang benar-benar terjadi dan dapat dinilai. Penetapan standar ini sangatlah penting, karena standar ini nantinya berfungsi sebagai dasar untuk menilai hasil dari pekerjaan atau program apakah sudah sesuai dengan apa yang telah ditetapkan atau tidak.

Menurut Sujamto, standar pengawasan mengandung tiga aspek, yaitu:

1. Rencana yang telah ditetapkan.
2. Ketentuan serta kebijaksanaan yang berlaku
3. Prinsip-prinsip dayaguna dan hasil guna dalam melaksanakan hasil pekerjaan.⁸⁸

Dalam hal ini sangat jelas bahwa standar memiliki arti yang cukup penting untuk mendukung kinerja pelaksanaan pengawasan yang sedang dilakukan oleh suatu organisasi. Oleh karena itu, standar yang ditetapkan harus mencerminkan tujuan serta sasaran yang ingin dicapai

⁸⁷ Op,Cit., M.Manulang, Hal 183

⁸⁸ Sujamto, *Beberapa pengertian di bidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, Hal 97-99



Pengamatan fakta di lapangan

Tahap ini adalah tahap yang penting dalam keseluruhan proses pengawasan karena dari tahap ini masukan yang akan diperoleh merupakan dasar pengambilan tindakan perbaikan serta penentuan kebijaksanaan lebih lanjut. Tahap ini merupakan penilaian atas hasil-hasil kerja yang ada berdasarkan standar sebelumnya.

Menurut Siagian, penilaian adalah proses pengukuran dan perbandingan antara hasil-hasil pekerjaan yang telah dicapai dengan hasil yang seharusnya dicapai.⁸⁹ Proses penilaian dalam pengawasan terjadi pada saat kegiatan pengamatan terhadap obyek pengawasan dengan cara membandingkan dan fakta yang terjadi di lapangan dan dengan standar yang ada. Dari proses perbandingan inilah akan ditemukan jawaban atas kesesuaian maupun ketidaksesuaian antara fakta yang terjadi dengan standar yang seharusnya. Dan terjadinya penyimpangan yang ada dapat diukur sejauh mana penyimpangan yang terjadi dan bagaimana caranya untuk mengatasi penyimpangan tersebut.⁹⁰

Perbandingan hasil pengamatan dengan standar pengawasan

Proses ini mulai dilakukan pada saat kegiatan pengamatan terhadap obyek pengawasan. Proses perbandingan ini dilakukan secara lebih mendalam dan sistematis pada saat pengawasan tersebut menyusun laporan hasil pemeriksaan dimana perlu dipelajari lagi standar-standar yang bersangkutan.

⁸⁹ Sondang P. Siagian, *Filsafat Administrasi* cet ke 22, Haji Masagung, Jakarta, 1994, Hal. 141

⁹⁰ Op,Cit., Sujamto, Hal. 82



Laporan merupakan salah satu alat yang formal dalam administrasi, dimana laporan sebagai salah satu cara untuk menyampaikan informasi. Dengan adanya laporan-laporan tersebut, akan diketahui bagaimana rencana yang telah dirinci dapat dilaksanakan dan apakah pelaksanaan dari rencana tersebut dapat terselesaikan menurut waktu yang telah ditentukan.

Dalam sebuah organisasi penyampaian laporan merupakan hal yang bukan hanya biasa terjadi akan tetapi merupakan keharusan. Dalam rangka pelaksanaan strategi laporan yang akan disampaikan harus memenuhi berbagai persyaratan. Seperti penyampaian secara berkala yang frekuensinya tergantung pada kebiasaan yang berlaku pada organisasi dalam format yang sudah ditentukan, mengandung informasi yang sifatnya kritis yang berarti tidak hanya menyajikan segi-segi positif dari pelaksanaan kegiatan operasional, akan tetapi juga situasi negative yang perlu segera mendapat perhatian dari manajemen.⁹¹

Peran pengawasan sangat penting untuk pencapaian keberhasilan dan kemajuan organisasi melalui membandingkan kondisi yang ada dengan kondisi yang seharusnya. Mengukur keberhasilan dalam pengawasan tidak begitu sulit dilakukan karena apa yang hendak dicapai biasanya dapat dirumuskan dalam target-target yang mudah diukur.

Perumusan saran perbaikan dan pengembalian tindakan korektif.

Tahap ini merupakan tahap terakhir dalam rangkaian mekanisme atau proses pengawasan. Dari segi pengawasan, tindakan korektif itu merupakan

⁹¹ Op,Cit., Siagian,Hal. 260



tindakan lanjut. Pengambilan tindakan korektif sebagai tindak lanjut pengawasan ini adalah sangat penting. Menurut Abdullah, tindakan korektif atau perbaikan dilakukan dalam pengawasan apabila ditemukan perbedaan antara hasil yang dicapai dengan standar yang telah ditetapkan, dan yang mengambil tindakan korektif adalah para pejabat yang berada pada garis komando dalam organisasi mulai dari tingkat atas sampai tingkat bawah.⁹² Tindakan perbaikan diambil setelah informasi lengkap diterima.

Tindakan perbaikan penting untuk dilakukan sebagaimana yang diungkapkan oleh Sujamto⁹³ bahwa tindakan perbaikan merupakan tindakan lanjut dan sangat penting. Tindakan korektif sendiri dapat diambil dalam berbagai bentuk yaitu dengan mengubah standar, mengubah pengukuran atau penilaian pelaksanaan kegiatan dan juga mengubah kedua-duanya. Dari berbagai uraian yang disampaikan tersebut jelas bahwa tindakan korektif mutlak diperlukan guna menjamin kinerja dari suatu sistem tetap berjalan sesuai dengan yang seharusnya dan juga kesalahan-kesalahan yang terjadi dapat segera diatasi.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat diambil satu kesimpulan bahwa proses pengawasan merupakan hal penting dalam menjalankan kegiatan organisasi, oleh karena itu setiap pimpinan harus dapat menjalankan fungsi pengawasan sebagai salah satu fungsi manajemen.

Pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan organisasi akan memberikan implikasi terhadap pelaksanaan rencana, sehingga pelaksanaan rencana akan baik

⁹² Abdullah, *Materi Pokok pengawasan Pembangunan*, Karunika, Jakarta, 1988, Hal 276

⁹³ Op,Cit., Sujamto, Hal. 83



jika pengawasan dilakukan secara baik, dan tujuan baru dapat diketahui tercapai dengan baik atau tidak setelah proses pengawasan dilakukan. Dengan demikian peranan pengawasan sangat menentukan baik buruknya pelaksanaan suatu rencana

1.5.4 Evaluasi

1.5.4.1 Pengertian Konsep Evaluasi

Beberapa ilmuwan sosial merepresentasikan evaluasi sebagai sebuah kesempatan untuk menguji berbagai cara dimana sebuah program merefleksikan norma-norma sosial, tujuan, dan prioritas.⁹⁴ Adapun definisi evaluasi menurut Charles O. Jones dalam Ekowati⁹⁵:

“Evaluation is an activity which can contribute greatly to the understanding and improvement of policy development and implementation.” (Evaluasi adalah suatu kegiatan yang dapat menyumbangkan kontribusi besar terhadap pemahaman dan peningkatan pengembangan kebijakan dan pelaksanaan)

Dalam perspektif manajemen, evaluasi merupakan bagian integral dari fungsi manajemen dan didasarkan pada sistem informasi manajemen. Evaluasi dilaksanakan karena adanya dorongan atau keinginan untuk mengukur pencapaian hasil kerja atau kegiatan pelaksanaan program terhadap tujuan yang telah ditetapkan. Pada akhirnya, evaluasi ini dimaksudkan untuk mendapatkan informasi yang relevan guna pengambilan keputusan.⁹⁶ Beberapa definisi evaluasi

⁹⁴ Hersel Nogi S Tangkilisan, *Kebijakan Publik yang Membumi*, YPAPI dan Lukman Offset Yogyakarta, 2003, Hal.101

⁹⁵ Ekowati, *Perencanaan, Implementasi & Evaluasi Kebijakan Atau Program (Suatu kajian Teoritis dan Praktis)*, Pustaka Cakra, Surakarta, 2009, Hal. 11

⁹⁶ Supriyanto dan Damayanti, *Perencanaan dan Evaluasi*, Airlangga University Press, Surabaya, 2007, Hal. 209



menurut pandangan beberapa ahli yang dikutip dalam Supriyanto dan Damayanti adalah sebagai berikut:

Provus mengemukakan:

“Evaluation.. comparing performance against standars to determine whether to improve, maintain or terminate a program.” (Evaluasi merupakan cara membandingkan kinerja terhadap standar yang ada untuk menentukan apakah perlu ada peningkatan, dipertahankan atau mengakhiri program)

Sementara itu, Stufflebearn berpendapat bahwa:

“Evaluation.. defining obtaining and using information for decision making to provide relevant information to decision makers.” (Evaluasi.. mendefinisikan, menghasilkan, dan menggunakan informasi dalam pengambilan keputusan untuk memberikan informasi yang relevan kepada para pembuat keputusan)

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa evaluasi adalah prosedur penilaian pelaksanaan kerja dan hasil kerja secara menyeluruh dengan cara sistematis dengan membandingkan kriteria atau tujuan yang telah ditetapkan guna pengambilan keputusan.⁹⁷

Sementara itu, dalam proses kebijakan, istilah evaluasi memiliki arti yang saling berhubungan, masing-masing merujuk pada aplikasi beberapa skala nilai terhadap hasil kebijakan dan program. Secara umum istilah evaluasi menurut Dunn⁹⁸ adalah dapat disamakan dengan penaksiran, pemberian angka dan penilaian, kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan nilainya. Dalam arti yang lebih spesifik, Dun mengungkapkan

⁹⁷ Ibid

⁹⁸ William Dunn, Analisis Kebijakan Publik, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2003, Hal. 608



bahwa evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. Ketika hasil kebijakan pada kenyataannya memiliki nilai, hal ini karena hasil tersebut memberikan sumbangan pada tujuan atau sasaran. Dalam hal ini dapat dikatakan bahwa kebijakan atau program telah mencapai tingkat kinerja yang bermakna, yang berarti bahwa masalah-masalah kebijakan dibuat jelas atau diatasi. Sementara itu dalam prosesnya, evaluasi dimaksudkan untuk menguraikan dan memahami dinamika internal berjalannya suatu program. Proses sebagai fokus dalam evaluasi berimplikasi pada penekanan dalam melihat hasilnya.⁹⁹

1.5.4.2 Macam Evaluasi

Secara umum, evaluasi dapat dibedakan atas dua jenis, yaitu evaluasi formative dan evaluasi summative¹⁰⁰ yaitu:

Evaluasi formative adalah evaluasi yang dilakukan pada tahap pelaksanaan program dengan tujuan untuk mengubah atau memperbaiki program. Evaluasi ini dilakukan untuk memperbaiki program yang sedang berjalan dan didasarkan atas kegiatan sehari-hari, minggu, bulan bahkan tahun atau waktu relatif pendek. Manfaat evaluasi formative terutama untuk memberikan umpan balik kepada manajer program tentang kemajuan hasil yang dicapai beserta hambatan-hambatan yang dihadapi. Evaluasi formative sering disebut evaluasi proses atau monitoring.

Evaluasi Formatif ← → Saat Pelaksanaan Program

⁹⁹ Michael Quinn Patton, *Metode Evaluasi Kualitatif*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1991, Hal. 30

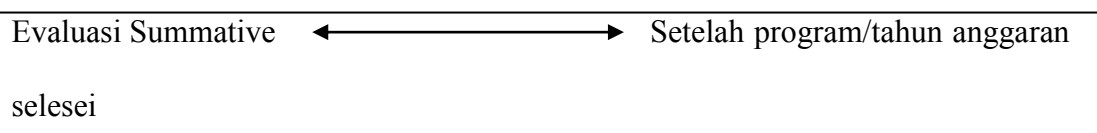
¹⁰⁰ Op.Cit., Supriyanto, Hal. 210



Tujuan evaluasi formatif menurut Wirawan¹⁰¹ adalah

- Untuk mengukur hasil pelaksanaan program secara periodik
- Untuk mengukur apakah klien/partisipan bergerak ke arah tujuan yang direncanakan
- Untuk mengukur apakah sumber-sumber telah dipergunakan sesuai dengan rencana
- Untuk menentukan koreksi apa yang harus dilakukan jika terjadi penyimpangan
- Memberikan balikan dengan maksud untuk memperbaiki perencanaan, standar prosedur operasi, penggunaan sumber-sumber, dan perkembangan pelaksanaan program

Evaluasi Summative adalah evaluasi yang dilakukan untuk melihat hasil keseluruhan dari suatu program yang telah selesai dilaksanakan. Evaluasi ini dilakukan pada akhir kegiatan atau beberapa kurun waktu setelah program, guna menilai keberhasilan program. Hasil evaluasi dapat memberikan jawaban atas pertanyaan: apakah tujuan program dapat tercapai atau tidak dan alasan-alasan mengapa demikian. Karena itu output program berupa outcome dan dampak yang sangat diperlukan.



¹⁰¹ Wirawan, Evaluasi Teori, Model, Standar, Aplikasi, dan Profesi, Rajawali Press, Jakarta, 2011, Hal. 89



I.6 Definisi Konsep

Menurut Singarimbun konsep adalah abstraksi mengenai suatu fenomena yang dirumuskan atas dasar generalisasi dari sejumlah karakteristik kejadian, keadaan, kelompok atau individu tertentu yang menjadi pusat perhatian.¹⁰²

Untuk mendapatkan batasan yang jelas dari masing-masing konsep yang diteliti, maka dalam hal ini penulis mengemukakan definisi dari konsep yang dipergunakan, yaitu:

1. Evaluasi adalah suatu kegiatan yang bersifat menyeluruh dan sistematis dalam menilai dan mengukur pelaksanaan dan hasil kerja suatu program terhadap tujuan yang telah ditetapkan sehingga informasi mengenai tindakan dan hasilnya tersebut dapat digunakan untuk mengambil keputusan.
2. Kinerja organisasi adalah tingkat pencapaian organisasi dalam melaksanakan kegiatan atau aktivitas yang menjadi tanggung jawabnya dalam mengoptimalkan pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.
3. Kinerja pengendalian pengawasan adalah Tingkat pencapaian pelaksanaan kegiatan yang dilakukan organisasi dalam mengawasi tata bangunan di Kota Surabaya yang dapat dinilai dengan berbagai indikator penilaian kinerja yang ada untuk dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan

I.7 Definisi Operasional

Kinerja DCKTR dapat diukur melalui 5 indikator yaitu produktivitas, responsivitas, akuntabilitas, efektivitas, dan efisiensi.

¹⁰² Op,Cit., Masri Singarimbun, Hal. 33



Untuk dimensi produktivitas, terdiri atas indikator:

1. Pelaksanaan tugas DCKTR dalam perbandingan antara menerbitkan IMB dengan jumlah pemohon IMB yang masuk
2. Beban kerja DCKTR dalam menerbitkan IMB
3. Staff SDM di DCKTR dalam melaksanakan tugas pengawasan

Untuk dimensi responsivitas, terdiri atas indikator:

1. Terdapat tidaknya keluhan selama 1 tahun terakhir
2. Sikap aparat birokrasi dalam merespon keluhan
3. Tindakan aparat birokrasi untuk memberikan kepuasan pelayanan

Untuk dimensi akuntabilitas, terdiri atas indikator:

1. Laporan hasil kinerja perbulan yang dilakukan DCKTR
2. Tindakan yang dilakukan DCKTR dalam mengawasi bangunan sesuai dengan norma dan nilai di masyarakat
3. Orientasi pemberian pelayanan DCKTR

Untuk dimensi efektivitas, terdiri atas indikator:

1. Tujuan yang ingin dicapai oleh DCKTR
2. Upaya DCKTR dalam mencapai tujuan tersebut
3. Sosialisasi terkait IMB

Untuk dimensi efisiensi, terdiri atas indikator:

1. Informasi kepastian biaya



2. Informasi kepastian waktu
3. Transparansi informasi

I.8 Metode Penelitian

Metode penelitian pada intinya adalah logika.¹⁰³ Metode merupakan keseluruhan proses berpikir mulai dari menemukan permasalahan menjabarkannya dalam suatu kerangka teoretis tertentu, pengumpulan data bagi pengujian empiris sampai dengan penjelasan dan penarikan gejala sosial yang diteliti. Sedangkan metode penelitian adalah cara pengumpulan data dan alat pengumpulan data. Dengan memperhatikan perumusan masalah serta tujuan penelitian ini, maka metodologi penelitian yang akan digunakan adalah dengan menggunakan pendekatan campuran, yaitu pendekatan kualitatif yang kemudian disertai dengan pendekatan kuantitatif.

Metode penelitian kualitatif diambil oleh peneliti karena peneliti merasa perlu adanya pendekatan secara mendalam mengenai kinerja DCKTR dalam pengendalian pengawasan tata bangunan di Kota Surabaya. Dan diperolehnya pemahaman secara menyeluruh dan utuh tentang fenomena yang diteliti, merupakan hal yang penting dan memungkinkan peneliti mempelajari isu-isu tertentu secara mendalam dan mendetail.

Sedangkan metode penelitian kuantitatif digunakan peneliti untuk mempermudah pengukuran indikator-indikator yang ada dalam pengukuran kinerja DCKTR dalam pengendalian pengawasan tata bangunan di Kota

¹⁰³ Siti Aminah dalam Bangong Suyanto (ed), *Metode Penelitian Sosial*, Kencana Prenada, Jakarta, 2005, Hal. 223



Surabaya. Selain itu, penelitian kuantitatif ini digunakan juga untuk mengukur indikator yang tidak bisa diukur dengan metode kualitatif.

Strategi metode campuran yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan strategi eksploratoris sekuensial. Strategi eksploratoris sekuensial melibatkan adanya pengumpulan data dan analisis data kualitatif pada tahap pertama dan kemudian diikuti oleh data kuantitatif pada tahap selanjutnya. Prioritas yang digunakan dalam strategi ini cenderung berada pada tahap pertama. Proses pencampuran kedua tahap antara metode kualitatif dan kuantitatif terjadi pada saat peneliti menghubungkan analisis data keduanya.¹⁰⁴

I.8.1 Tipe penelitian

Untuk dapat memecahkan masalah serta mengadakan observasi atau pengamatan terhadap suatu masalah-masalah penelitian tentunya diperlukan prosedur tertentu yang bersifat metodologis. Sesuai dengan perumusan masalah dan tujuan penelitian, maka tipe penelitian yang digunakan adalah tipe penelitian evaluatif.

Tipe penelitian evaluatif adalah penelitian yang bermaksud untuk mengetahui, memahami, dan mendeskripsikan mengenai kinerja DCKTR dalam pengendalian pengawasan tata bangunan di Kota Surabaya. Sehingga nantinya dapat menghasilkan informasi yang dapat digunakan untuk memahami, memecahkan maupun mengantisipasi permasalahan dalam pengawasan tersebut sehingga kedepannya dapat digunakan untuk memperbaiki kinerja DCKTR. Maka

¹⁰⁴ Creswell, *Research Design Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif dan Mixed*. Diterjemahkan oleh Achmad Fawaid. Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2013, Hal. 317



untuk menjawab hal tersebut, bentuk penelitian yang digunakan oleh peneliti adalah penelitian evaluasi.

Sebagaimana maksud dan tujuan dari penelitian ini, maka jenis evaluasi yang digunakan adalah evaluasi formatif. Evaluasi formatif adalah proses menyediakan dan menggunakan informasi untuk dijadikan dasar pengambilan keputusan dalam rangka meningkatkan kualitas produk atau program instruksional.¹⁰⁵ Evaluasi formatif ditujukan untuk menentukan apa yang harus ditingkatkan atau direvisi agar produk tersebut lebih efektif dan efisien.

I.8.2 Lokasi Penelitian

Dalam penelitian ini, peneliti menentukan lokasi penelitian yang sesuai dengan tema penelitian dan sesuai dengan rumusan permasalahan penelitian. Sesuai dengan ketentuan tersebut, lokasi penelitian di Kantor Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Kota Surabaya. Penelitian lokasi ini didasarkan karena

1. Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang merupakan instansi yang menerbitkan IMB serta yang mengawasi IMB tersebut dari awal proses pembuatan sampai pada akhir dikeluarkannya IMB tersebut
2. Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang memegang peranan kunci dalam menjawab fenomena yang menjadi latar belakang masalah penelitian yaitu mengenai

¹⁰⁵ Michael Quin Patton, Metode Evaluasi Kualitatif, Pustaka Belajar, Yogyakarta, 1991, Hal. 40



1.8.3 Metode Penelitian Campuran (Mix Method)

1.8.3.1 Metode Penelitian Kualitatif

Metode penelitian kualitatif adalah upaya dalam mencari pemahaman atas suatu fenomena sosial. Sehingga yang menjadi fokus utama adalah memperoleh pemahaman atas tindakan dan makna gejala sosial dalam sudut pandang subyek penelitian.¹⁰⁶

Berdasarkan tujuannya, penelitian ini menggunakan penelitian evaluatif. tipe penelitian evaluatif merupakan penelitian yang bermaksud untuk mengetahui, memahami, dan mendeskripsikan mengenai kinerja DCKTR dalam pengendalian pengawasan tata bangunan di Kota Surabaya.

Sedangkan dari segi penentuan informan, berbeda dari penelitian kuantitatif yang mengutamakan keterwakilan dan menggunakan istilah responden dalam penentuan sampel, dalam penelitian kualitatif yang diutamakan adalah keleluasaan berdasarkan pada kebutuhan data yang diinginkan dan menggunakan istilah informan. Penentuan informan dalam penelitian ini dilakukan secara *purposive*. Dimana informan yang hendak dipilih adalah pihak yang dianggap paling memahami dan mengetahui tentang permasalahan yang diangkat dalam penelitian ini. Berikut adalah daftar informan yang dipilih peneliti:

1. Bapak Aly Murtadlo, S.ST selaku Kepala bidang Tata Bangunan DCKTR Kota Surabaya

¹⁰⁶ Ibid, Hal. 25



2. Bapak M. Taufik Siswanto, ST selaku Kepala Seksi Pengendalian Bangunan DCKTR Kota Surabaya
3. Bapak Awaludin, ST selaku Kepala Seksi Perizinan Bangunan DCKTR Kota Surabaya
4. Bapak Suyanto selaku Staf Bidang Pengawasan dan Pengendalian DCKTR Kota Surabaya
5. Bapak Ir. Harry Asjanto selaku Bidang Pengawasan dan Pengendalian DCKTR Kota Surabaya
6. Ibu Armi selaku masyarakat yang memiliki rumah di daerah Kecamatan Wiyung
7. Bapak Gusti selaku masyarakat yang memiliki rumah di daerah Kecamatan Wiyung
8. Bapak Adi Mulyo selaku masyarakat yang memiliki rumah di daerah Kecamatan Wiyung
9. Bapak Roni selaku masyarakat yang memiliki rumah di daerah Kecamatan Wiyung
10. Bapak Ilham selaku masyarakat yang memiliki rumah di daerah Kecamatan Wiyung
11. Serta 16 orang lainnya adalah staff pengawas dan pengendalian bangunan di DCKTR Kota Surabaya

Untuk tehnik pengumpulan data menggunakan 3 tehnik yaitu:

1. Observasi



Observasi atau pengamatan dapat diklasifikasikan atas pengamatan melalui cara berperan serta dan yang tidak berperan serta. Pada pengamatan tanpa peran serta, pengamat hanya melakukan satu fungsi, yaitu mengamati, sedangkan pada pengamatan berperan serta, pengamat melakukan fungsi yaitu sebagai pengamat dan menjadi anggota resmi dari kelompok yang diamatinya.¹⁰⁷ Jenis pengamatan yang dilakukan dalam penelitian ini adalah pengamatan tanpa peran serta, peneliti hanya memfungsikan dirinya sebagai pengamat.

Tujuan observasi adalah untuk memperoleh informasi yang relevan sehingga mempertajam dan mendukung data hasil wawancara. Pada penelitian ini observasi disajikan dalam bentuk pemaparan mengenai objek kajian untuk mempertegas hasil wawancara yang telah dilakukan pada informan.

2. Wawancara

Metode wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu. Percakapan itu dilakukan oleh dua pihak, yaitu pewawancara yang mengajukan pertanyaan dan yang diwawancarai yang memberikan jawaban pertanyaan. Lincoln dan Guba dalam Moleong menegaskan bahwa maksud wawancara antara lain mengkonstruksi mengenai orang, kejadian, kegiatan, organisasi, perasaan, motivasi, tuntutan, kepedulian dan lainnya.¹⁰⁸

Dalam teknik wawancara ini mempergunakan instrumen pedoman wawancara/*interview guide* dengan maksud agar pembicaraan dapat dikendalikan sesuai arah dan tujuan penelitian. Wawancara dilakukan pada pihak Dinas Cipta

¹⁰⁷ Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, 2010, Hal. 176

¹⁰⁸ Ibid. Hal. 186



Karya dan Tata Ruang untuk mengumpulkan data tentang ungkapan maupun pernyataan-pernyataan dari informan yang tentunya menguasai dan berkaitan erat dengan kebijakan izin mendirikan bangunan tersebut agar diperoleh data dan validitas yang akurat.

3. Penggunaan Bahan Dokumen

Dokumen merupakan bahan tertulis yang berhubungan dengan suatu peristiwa atau aktivitas tertentu. Sehingga dapat dikatakan bahwa dokumen sebagai sumber data yang mempunyai posisi penting dalam penelitian kualitatif karena mendukung proses interpretasi dari setiap peristiwa yang diteliti. Studi dokumen merupakan pelengkap dari penggunaan metode observasi dan wawancara dalam penelitian kualitatif. Dokumen bisa berbentuk tulisan seperti biografi, peraturan, kebijakan, pengumuman, dll dan dalam bentuk gambar seperti foto, gambar hidup, dll

Setelah itu proses yang dilanjutkan adalah proses analisis data dimulai dengan menelaah dan mengkategorikan seluruh data yang tersedia baik yang diperoleh melalui wawancara, observasi maupun dokumentasi dan kuisisioner. Langkah selanjutnya adalah melakukan reduksi data dengan menyusun abstraksi-abstraksi yang merupakan rangkuman dari proses dan pertanyaan-pertanyaan yang perlu dijaga agar tetap berada di dalamnya. Data juga perlu disederhanakan ke dalam bentuk yang mudah untuk dipahami, dibaca dan diinterpretasikan yang pada intinya merupakan upaya mencari jawaban dari permasalahan penelitian.

Tahap selanjutnya yang dilakukan peneliti adalah pemeriksaan keabsahan data. Pemeriksaan keabsahan data merupakan faktor yang menentukan dalam



penelitian kualitatif. Hal ini perlu untuk dilakukan agar hasil penelitian dapat dipertanggungjawabkan baik secara praktis maupun secara ilmiah. Salah satu teknik pemeriksaan keabsahan data adalah triangulasi. Triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data tersebut untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data. Triangulasi dibagi menjadi empat yaitu triangulasi sumber, triangulasi metode, triangulasi penyidik dan triangulasi teori (Moelong, 2007:178). dalam hal ini peneliti memanfaatkan triangulasi sumber data yaitu membandingkan dan mengecek kembali derajat suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda, yang dilakukan dengan:

- a. Membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil wawancara
- b. Membandingkan keadaan dalam perspektif seseorang dengan pendapat dan pandangan orang lain
- c. Membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen

1.8.3.2 Metode Penelitian Kuantitatif

Terdapat perbedaan dalam pengertian populasi dan sampel dalam penelitian kualitatif dan kuantitatif. Dalam penelitian kuantitatif, Populasi adalah wilayah generalisasi yang terdiri atas: objek/subjek yang mempunyai kualitas dan karakteristik tertentu yang ditetapkan oleh peneliti untuk dipelajari dan kemudian ditarik kesimpulannya. Jadi populasi bukan hanya orang, tetapi juga objek dan benda-benda yang ada di sekitar kita.¹⁰⁹ Dalam penelitian ini yang menjadi

¹⁰⁹ Sugiyono, *Memahami Penelitian Kualitatif*, Alfabeta, Bandung, 2007, Hal. 90



populasi adalah para petugas pengawasan pengendalian di DCKTR Kota Surabaya serta masyarakat wilayah Wiyung yang banyak melanggar IMB di Kota Surabaya. Total populasi dalam penelitian ini adalah sebanyak 35 orang.

Menurut Sugiyono¹¹⁰ sampel merupakan bagian populasi yang dapat mewakili populasi yang bersangkutan. Adapun secara umum teknik pengambilan sampel terbagi menjadi dua yaitu teknik sampel probabilitas dan teknik sampel non-probabilitas.

Teknik sampel non-probabilitas adalah teknik penarikan sampel yang tidak memberi peluang atau kesempatan yang sama bagi setiap unsur atau anggota populasi untuk dipilih menjadi sampel. Ada empat tipe penarikan sampel dalam teknik non-probabilitas yaitu sampel tersedia atau disebut juga dengan sampel kebetulan (*accidental sampling*), sampel terpilih (*purposive sampling*), sampel bola salju (*snowball sampling*) dan sampel kuota (*quota sampling*). Berdasarkan pengertian tersebut maka teknik penentuan sampel yang digunakan pada penelitian ini adalah dengan menggunakan *purposive sampling*, yaitu teknik penentuan sampel dengan pertimbangan tertentu (seseorang yang ahli).¹¹¹

Menurut rumus penentuan sampel Slovin, penentuan jumlah sampel (responden) adalah sebagai berikut :

$$n = \frac{N}{1 + N \cdot e^2}$$

Dimana :

¹¹⁰ Ibid, Hal. 91

¹¹¹ Muslich Anshori, *Metodologi Penelitian Kuantitatif*, Airlangga University Press, Surabaya, 2009, Hal. 105



$$1 + N \cdot e^2$$

n = Jumlah Sampel

$$n = \frac{35}{1 + 35 \times 0.1^2}$$

N = Jumlah Populasi

$$1 + 35 \times 0.1^2$$

e² = Presisi yang ditetapkan 10%

n = 25,9 dibulatkan menjadi **26** responden

Tabel I.5

Jumlah Sampe Penelitian

No	Responden	Jumlah
1	Kepala Staff Tata Bangunan	3
2	Staff Tata Bangunan	18
3	Masyarakat	5
Total		26

Sumber: Diolah oleh peneliti

Dalam penelitian ini tehnik pengumpulan data menggunakan kuisisioner diikuti metodesurvei kuantitatif dengan sejumlah sampel untuk memperoleh hasil umum dari suatu populasi. Bila data antara wawancara dan kuisisioner tidak sama, maka dilacak terus sampai ditemukan kebenaran data tersebut.