

**Keefektifan Organisasi  
Pemerintah Desa  
dalam Penyelenggaraan  
Pelayanan Publik**



M. Irwan Tahir

KEEFEKTIFAN  
**ORGANISASI**  
**PEMERINTAH DESA**  
D A L A M  
PENYELENGGARAN  
PELAYANAN PUBLIK

**Keefektifan Organisasi Pemerintah Desa  
dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik**

©2022 oleh M. Irwan Tahir

Editor: A. Ruhimat

Desainer Isi dan Sampul: Sona Purwana

Cetakan I, Desember 2022

ISBN 978-623-5545-29-5

Diterbitkan oleh

**Epigraf Komunikata Prima**

Pondok Baru Permai, Jalan Nuri, Blok A3, No. 9, Gentan, Baki,  
Sukoharjo, Jawa Tengah, 57556

Telp. +62 812-9252-6552

Pos-el: [epigrafkunikata.id@gmail.com](mailto:epigrafkunikata.id@gmail.com)

[www.literator.id](http://www.literator.id)

## Daftar Isi

Daftar Gambar .....	vii
Daftar Tabel .....	viii
Prakata .....	ix
<b>Bab 1 Prolog: Tantangan Penyelenggaraan Pelayanan Publik oleh Pemerintah Desa.....</b>	<b>1</b>
A. Pemerintah Desa dan Permasalahan Pelayanan Publik ....	2
B. Sejumlah Kajian tentang Pemerintahan Desa.....	7
C. Keefektifan Organisasi terkait Pelayanan Publik sebagai Fokus Penelitian .....	8
D. Kerangka Pemikiran Penelitian .....	13
<b>Bab 2 Menuju Keefektifan Organisasi Pemerintah Desa dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik.....</b>	<b>21</b>
A. Desa dan Pemerintah Desa.....	22
B. Pemerintah Desa sebagai Organisasi.....	29
C. Keefektifan Organisasi dan Faktor-Faktor yang Memengaruhinya.....	35
D. Fungsi Pelayanan dan Penyelenggaraan Pelayanan Administratif .....	52
E. Keefektifan Organisasi Pemerintah dan Pelayanan Publik	72
<b>Bab 3 Menilik Penyelenggaraan Pemerintahan Desa di Desa .....</b>	<b>77</b>
A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian .....	80
B. Penyelenggaraan Pelayanan Administratif di Desa Cikeruh dan Desa Sukamantri.....	88
<b>Bab 4 Faktor Pendukung dan Model Keefektifan Organisasi Pemerintah Desa .....</b>	<b>127</b>
A. Faktor Internal yang Memengaruhi Keefektifan Organisasi Pemerintah Desa .....	129

B. Faktor Eksternal yang Memengaruhi Keefektifan	
Organisasi Pemerintah Desa .....	192
C. Model Keefektifan Pemerintah Desa .....	214
<b>Bab 5 Epilog.....</b>	<b>223</b>
Glosarium .....	231
Daftar Pustaka.....	235
Indeks.....	247
Tentang Penulis.....	251

## Daftar Gambar

<b>Gambar 1.1</b> Bagan alur kerangka pemikiran penelitian .....	19
<b>Gambar 2.1</b> Konsep 7-S McKinsey .....	44
<b>Gambar 3.1</b> Peta Desa Cikeruh .....	81
<b>Gambar 3.2</b> Peta Desa Sukamantri.....	85
<b>Gambar 4.1</b> Bagan Struktur Organisasi Pemerintahan Desa Cikeruh .....	144
<b>Gambar 4.2</b> Bagan Struktur Organisasi Pemerintahan Desa Sukamantri.....	146
<b>Gambar 4.3</b> Model Deskriptif Keefektifan Pemerintah Desa ...	216

## Daftar Tabel

Tabel 1.1	Intensitas Pelayanan Surat Keterangan Hak Atas Tanah di Desa Cikeruh dan Desa Sukamantri Tahun 2012–2014.....	5
Tabel 2.1	Kriteria tentang Keefektifan Organisasi .....	40
Tabel 3.1	Jenis Pekerjaan Penduduk Desa Cikeruh Tahun 2014 .....	83
Tabel 3.2	Jenis Pekerjaan Penduduk Desa Sukamantri Tahun 2014 .....	86
Tabel 3.3	Program dan Kegiatan Indikatif RKP Desa Cikeruh Tahun 2014 .....	96
Tabel 3.4	Program dan Kegiatan Indikatif RKP Desa Sukamantri Tahun 2014 .....	100
Tabel 4.1	Usia dan Tingkat Pendidikan Aparat Desa Cikeruh..	151
Tabel 4.2	Usia dan Tingkat Pendidikan Aparat Desa Sukamantri.....	153
Tabel 4.3	Tunjangan Penghasilan Perangkat Desa se-Kabupaten Sumedang .....	158
Tabel 4.4	Belanja Desa Cikeruh Tahun 2014 .....	161
Tabel 4.5	Belanja Desa Sukamantri Tahun 2014.....	164
Tabel 4.6	Sarana dan Prasarana Pelayanan Kantor Desa Cikeruh dan Desa Sukamantri .....	172
Tabel 4.7	Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati Wali Kota yang Diamanatkan oleh PP Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa .....	193



# Prakata

**S**yukur alhamdulillah penulis panjatkan ke hadirat Allah Swt. karena atas kehendak-Nya maka buku ini bisa rampung penulisannya dan tersaji di hadapan sidang pembaca sekalian. Buku ini ditulis dari hasil penelitian penulis tentang keefektifan organisasi pemerintahan desa berkaitan dengan pelayanan administratif dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Tujuannya adalah untuk menjelaskan tentang faktor-faktor yang berpengaruh terhadap pencapaian tujuan organisasi pemerintah desa serta rumusannya dalam bentuk model skematik sehingga memberikan pemahaman yang utuh tentang konsep keefektifan organisasi pemerintah desa.

Kajian tentang organisasi khususnya organisasi pemerintah desa saat ini menjadi kajian wajib bagi pembelajar ilmu pemerintahan, administrasi publik, dan manajemen publik terapan, sehingga buku ini sangat relevan untuk dibaca baik bagi mahasiswa, dosen maupun praktisi bidang keilmuan tersebut. Walaupun demikian, tidak menutup kemungkinan juga buku ini untuk dapat dibaca oleh semua pihak yang tertarik dengan kajian tentang desa.

Buku ini diawali dengan pembahasan tentang permasalahan yang terjadi seputar penyelenggaraan pelayanan publik, khususnya pelayanan administratif yang ada di desa pada Bab I. Pada bab ini juga dibahas tentang metodologi dasar yang menjadi pijakan dalam menemukan faktor-faktor keefektifan organisasi pemerintah desa dan perumusan model skematik. Kemudian, pada Bab II dilanjutkan dengan pembahasan seputar konsep dan teori yang melandasi kajian tentang keefektifan organisasi pemerintah desa. Bab III memberikan penjelasan tentang proses penyelenggaraan

pemerintahan desa dimulai dari perencanaan, pengorganisasian, penggerakan, serta pengawasannya. Bab IV membahas tentang faktor-faktor internal dan eksternal yang berpengaruh terhadap pelayanan administratif yang diselenggarakan oleh pemerintah desa. Bab ini juga menjelaskan dan merumuskan model keefektifan organisasi pemerintah desa. Adapun bagian akhir buku ini yakni Bab V memberikan konklusi dan rekomendasi tentang implikasi terhadap keefektifan organisasi pemerintah desa utamanya diharapkan meningkatkan kualitas pelayanan administratif di desa.

Buku ini disajikan dalam bahasa yang sederhana dan lugas sehingga mudah untuk dipahami. Di samping itu, masih sedikitnya referensi tentang kajian desa, maka buku ini diharapkan dapat memberikan perspektif baru dalam mengkaji lebih dalam seputar penyelenggaraan pemerintahan desa, lebih khusus tentang pengembangan konsep keefektifan organisasi pemerintah desa.

Ucapan terima kasih penulis ucapkan kepada semua pihak yang berkontribusi secara langsung maupun tidak langsung dalam penulisan buku ini yang tidak dapat penulis sebutkan satu per satu. Buku ini juga penulis persembahkan untuk kedua orang tua dan mertua, semoga damai di alam sana di sisi Allah Swt. Juga untuk buah hati yang selalu menjadi motivasi penulis, istri tercinta Dr. Ani Martini serta anak-anakku: M. Fadhil Marwan, M. Fauzan Marwan, dan Maulidya Fakhira Marwan.

Semoga buku ini dapat memberi manfaat bagi sidang pembaca sekalian.

Jatinangor, Desember 2022

**M. Irwan Tahir**



## Bab 1

# **Prolog: Tantangan Penyelenggaraan Pelayanan Publik oleh Pemerintah Desa**

Sejarah pemerintahan desa di Indonesia sangatlah panjang. Hal ini karena desa sebagai kesatuan masyarakat hukum sudah berdiri sebelum lahirnya negara bangsa (*nation state*) Indonesia. Keberadaan desa dapat ditelusuri dalam sejarah berbagai kerajaan di tanah Nusantara sampai hadirnya penjajahan Hindia Belanda dan setelah kemerdekaan. Sebagai bukti keberadaannya, Penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (sebelum perubahan) menyebutkan bahwa dalam teritori Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 "*Zelfbesturendelandschappen*" dan "*Volksgemeenschappen*", seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang, dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut. Oleh sebab itu, keberadaannya saat ini wajib tetap diakui dan diberikan jaminan keberlangsungan hidupnya dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>1</sup>

## **A. Pemerintah Desa dan Permasalahan Pelayanan Publik**

Pemerintah desa merupakan penyelenggara pemerintahan desa bersama dengan Badan Permusyawaratan Desa. Pemerintah desa pada dasarnya adalah organisasi pelayanan yang melaksanakan fungsi primer pelayanan kepada masyarakat (Wasistiono, 1996: 23). Berkaitan dengan kondisi pelayanan publik di desa, Saragi (2004: 140), berdasarkan hasil penelitiannya pada beberapa desa di Kabupaten Sumedang, mengemukakan bahwa masyarakat kurang puas dengan kualitas pelayanan yang diberikan oleh pemerintah desa. Kesenjangan terjadi dari segi waktu maupun tuntutan-

---

1 Penjelasan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

tuntutan komplain lainnya yang diajukan oleh pemohon kepada pemerintah desa. Misalnya, pelayanan kartu penduduk (KTP) yang dirasakan sangat memakan waktu yang lama, pelayanan akta jual beli tanah yang dirasakan sangat berbelit-belit dan biayanya sangat mahal. Padahal, menurut Nurcholis (2011: 103), masyarakat desa sangat berkepentingan agar pemerintah desa menyediakan barang publik dan layanan publik, tentu saja dengan biaya yang terjangkau dan prosedur yang mudah.

Hal tersebut memperlihatkan kondisi bahwa pemerintah desa belum dapat melaksanakan perannya sebagai sebuah organisasi pemerintahan terbawah yang memiliki kewenangan dalam penyelenggaraan pelayanan publik di wilayahnya dan secara efektif berperan sebagai organisasi terdepan melayani rakyat. Pada kenyataannya, hingga saat ini organisasi pemerintah desa dapat dikatakan belum bekerja secara optimal sehingga belum berdampak signifikan terhadap kepuasan masyarakat dalam memperoleh pelayanan publik. Padahal menurut Ndraha (2009: 190), "Sesungguhnya, pemenuhan dan penepatan janji Pemerintah (Negara) kepada masyarakat melalui pelayanan, dan sebaliknya pernyataan kepercayaan masyarakat terhadap Negara terjadi di Desa, bukan di Istana Negara atau di Senayan."

Pelayanan yang diberikan oleh organisasi pemerintahan, termasuk pemerintah desa, pada dasarnya berbeda dengan pelayanan yang diberikan oleh organisasi swasta ataupun organisasi kemasyarakatan secara khusus. Berkaitan dengan penyelenggaraan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah desa, wujud pelayanan umumnya berupa pelayanan pemberian dokumen-dokumen pemerintahan yang dikeluarkan oleh pemerintah desa sesuai kewenangannya, seperti perizinan, rekomendasi, surat keterangan, dan pendataan. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, pelayanan-pelayanan tersebut disebut pelayanan administratif.

Dengan demikian, pelayanan administratif oleh pemerintah desa adalah proses pemberian dokumen-dokumen pemerintahan yang dikeluarkan oleh pemerintah desa sesuai kewenangannya. Misalnya, perizinan, rekomendasi, surat keterangan, dan pendataan.

Kewenangan desa dalam menyelenggarakan pelayanan merujuk pada Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal-Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa. Pada Bab III Kewenangan Lokal Berskala Desa, Pasal 5 disebutkan bahwa salah satu kriteria kewenangan lokal berskala Desa adalah kewenangan yang mengutamakan kegiatan pelayanan dan pemberdayaan masyarakat. Kriteria lainnya, kewenangan lokal berskala Desa yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan tentang pembagian kewenangan pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota. Dengan demikian, secara lebih terperinci, mengenai kewenangan desa dalam menyelenggarakan pelayanan administratif, penulis mengacu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 30 Tahun 2006 tentang Tatacara Penyerahan Urusan Pemerintahan Kabupaten/Kota kepada Desa.

Menurut hasil rekapitulasi dari Permendagri Nomor 30 Tahun 2006 tersebut, terdapat 42 jenis pelayanan yang bersifat administratif yang diberikan oleh pemerintah desa, antara lain pelayanan Surat Keterangan Hak Atas Tanah, pemberian Surat Keterangan pembuatan KTP, rekomendasi pembuatan akta-akta kependudukan, perizinan IMB untuk bangunan sederhana di desa, dan sebagainya. Mengingat banyaknya jenis pelayanan administratif yang diselenggarakan oleh pemerintah desa tersebut, penulis memilih pelayanan pemberian Surat Keterangan Hak Atas Tanah oleh pemerintah desa sebagai objek penelitian. Pertimbangannya adalah jenis layanan administratif ini sepenuhnya merupakan kewenangan desa dan relatif memiliki dampak pelayanan yang luas kepada masyarakat.

Berkaitan dengan pelayanan Surat Keterangan Hak Atas Tanah di Desa Cikeruh dan Desa Sukamantri, berikut disajikan data intensitas pelayanan tersebut dari Januari sampai dengan Juli 2014 sebagaimana ditunjukkan pada **Tabel 1.1**.

**Tabel 1.1**

Intensitas Pelayanan Surat Keterangan Hak Atas Tanah di Desa Cikeruh dan Desa Sukamantri Tahun 2012–2014

No.	Desa	Jumlah Pelayanan SKHAT			Total Pelayanan
		2012	2013	2014	
1.	Cikeruh	19	23	28	70
2.	Sukamantri	11	10	14	35
	Jumlah				105

Sumber: Buku Registrasi Surat Keterangan Lain-lain Desa Cikeruh dan Buku Registrasi Surat Keterangan Lain-lain Desa Sukamantri

Tabel tersebut menunjukkan bahwa intensitas pelayanan Surat Keterangan Hak Atas Tanah di Desa Cikeruh cenderung dua kali lipat jumlahnya dibandingkan frekuensi pelayanan di Desa Sukamantri. Hal ini dapat dimaklumi mengingat Desa Cikeruh berada di wilayah Jatinangor sebagai wilayah pengembangan dan pembangunan Bandung Timur. Dalam hal ini, transaksi peralihan hak atas tanah cukup tinggi seiring dengan pertumbuhan ekonomi di wilayah ini.

Walaupun demikian, semakin tingginya kebutuhan pelayanan administratif atas status hak atas tanahnya tersebut, ternyata tidak diikuti dengan kepuasan pelayanan yang diterima oleh masyarakat sebagai tujuan yang ingin diwujudkan oleh pemerintah desa. Berhubungan dengan penyelenggaraan pelayanan Surat Keterangan Hak Atas Tanah sendiri pada dua desa lokasi penelitian menunjukkan masih banyaknya keluhan masyarakat terkait dengan lamanya waktu pelayanan, adanya beban biaya tambahan, serta kurangnya dukungan sarana dan prasarana dalam pemberian layanan tersebut.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Pendapat beberapa warga Desa Cikeruh dan Desa Sukamantri Kabupaten Sumedang pada pra-penelitian Mei 2014.

Di samping itu, gejala lain yang menunjukkan masih kurang efektifnya organisasi pemerintah desa dalam penyelenggaraan Surat Keterangan Hak Atas Tanah adalah masih buruknya pengelolaan administrasi desa serta rendahnya kompetensi perangkat desa dalam pelayanan administratif kepada masyarakat desa. Buku-buku administrasi yang terkait dengan pencatatan kegiatan pelayanan administratif termasuk pelayanan surat keterangan hak atas tanah belum diadministrasikan dengan baik, ditambah lagi masih banyaknya perangkat desa yang belum memahami pentingnya pencatatan kegiatan administrasi.<sup>3</sup> Fakta-fakta ini menunjukkan masih rendahnya kualitas pelayanan administratif yang diberikan oleh pemerintah desa, yang berarti pula bahwa belum efektifnya organisasi Pemerintah desa dalam pencapaian tujuan organisasinya.

Keefektifan organisasi berkaitan dengan tingkat pencapaian tujuan organisasi (Stoner, 1982: 2). Dalam konteks pemerintahan desa, salah satu tujuan umum yang harus diwujudkan oleh pemerintah desa sebagai organisasi publik penyelenggara pemerintahan di tingkat desa adalah meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, termasuk pelayanan administratif. Seberapa jauh pencapaian tujuan tersebut tentu saja merupakan gambaran tingkat keefektifan organisasi pemerintahan desa. Hal inilah yang penulis maksud sebagai keefektifan pemerintah desa dalam penyelenggaraan pelayanan administratif. Hal ini pulalah yang menjadi dasar pemikiran perlunya topik tersebut untuk diteliti mengingat keberadaan pemerintah desa sebagai organisasi publik saat ini di Indonesia merupakan isu aktual seiring terbitnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Dalam hal ini, pemerintah desa sebagai ujung tombak pemerintahan seharusnya menjadi lokomotif yang dapat membawa masyarakat ke gerbang kesejahteraan melalui peningkatan pelayanan kepada masyarakat.

---

3 Laporan Hasil Evaluasi Pelaksanaan Praktek Lapangan II di Kabupaten Sumedang Tahun 2010, Bagian Pelatihan IPDN, hlm. 35.



## B. Sejumlah Kajian tentang Pemerintahan Desa

Pemerintahan desa merupakan objek kajian ilmu pemerintahan (Suwaryo, 2009: 35; Garna, 1992: 46) dan telah banyak penelitian berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan desa. Sebagian berkaitan dengan dinamika politik dari penyelenggaraan pemerintahan di desa, antara lain membahas tentang demokratisasi di desa (Wahyuni, 2004) dan kepemimpinan Kepala Desa (Odong, 2011; Triani, 2012). Penelitian-penelitian tersebut mengkaji desa sebagai unit politik sebagai arena pertarungan kepentingan politik masyarakat dan elite politik di tingkat desa.

Beberapa penelitian lain berkaitan dengan aspek sosiologis dari pemerintahan dan masyarakat desa (Mauludin, 2010). Dari aspek tata kelola pemerintahan, beberapa penelitian lain menganalisis tentang kedudukan desa dalam sistem pemerintahan nasional (Ermaya, 2012), otonomi desa (Djelantik, 2012), perubahan status desa (Simangunsong, 2014), keuangan desa (Puspawijaya, 2011), serta pengangkatan PNS dan kinerja Sekdes (Bagja, 2011; Madjid, 2012). Penelitian-penelitian tersebut tidak membahas secara komprehensif aspek organisasi dari pemerintahan desa, sebagai organisasi yang berorientasi pada pemenuhan kebutuhan publik di desa. Adapun penelitian tentang organisasi pemerintah desa sebagai sebuah sistem yang utuh pernah dilakukan oleh Wasistiono (2011) dengan lokus penelitian Desa Situraja Kabupaten Sumedang Jawa Barat. Penelitian tersebut menggunakan pendekatan naturalistik-kualitatif dengan studi memanjang (*longitudinal*) serta metode deskriptif yang dipadukan dengan metode sejarah untuk memperoleh gambaran makna perubahan yang terjadi pada organisasi pemerintah Desa Situraja, sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.

Beberapa penelitian tentang pemerintahan desa menganalisis tentang kualitas pelayanan sebagai variabel terikat yang dipengaruhi oleh variabel lain seperti penelitian yang dilakukan

oleh Fathoni (2010) dengan menganalisis pemberdayaan aparat pemerintah desa sebagai variabel bebas, serta penelitian Madjid (2011) yang menganalisis implementasi kebijakan pengangkatan Sekdes menjadi PNS sebagai variabel terikat. Penelitian-penelitian tersebut menggunakan pendekatan univariasi yang dalam hal ini keefektifan diukur melalui sudut pandang terpenuhinya beberapa kriteria akhir yaitu kualitas pelayanan yang diselenggarakan oleh pemerintah desa. Jadi, kerangka acuannya berdimensi tunggal atau kriteria yang bersifat evaluatif (Steers, 1985: 44).

### **C. Keefektifan Organisasi terkait Pelayanan Publik sebagai Fokus Penelitian**

Hingga saat ini belum ada penelitian tentang pemerintahan desa yang mengkaji keefektifan organisasinya melalui sudut pandang terpenuhinya kriteria-kriteria yang berdimensi ganda dan memakai kriteria tersebut secara serempak, yang disebut dengan pendekatan multivariasi (Steers, 1983: 50). Ukuran keefektifan organisasi dari pendekatan ini adalah fungsi dari beberapa faktor tertentu yang harus dengan sungguh-sungguh diperhatikan oleh organisasi yang bersangkutan (Rusli, 2013: 183). Berdasarkan pendekatan tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menemukan dan menganalisis faktor-faktor yang berpengaruh terhadap keberhasilan organisasi pemerintah desa dalam melaksanakan fungsi pelayanan kepada masyarakat.

Oleh karena itu, perbedaan mendasar dari penelitian yang penulis lakukan dengan penelitian-penelitian sebelumnya sebagaimana disebutkan sebelumnya, terletak pada fokus penelitian yang penulis lakukan, yakni menemukan dan menganalisis faktor-faktor yang berpengaruh terhadap keefektifan organisasi pemerintah desa sebagai organisasi publik dalam rangka pelaksanaan fungsi pokoknya dalam menyelenggarakan pelayanan publik, khususnya yang bersifat administratif kepada masyarakat

dengan menggunakan pendekatan multivariasi. Penelitian ini juga bertujuan untuk menghasilkan model keefektifan organisasi yang dapat menggambarkan saling terhubungnya faktor-faktor yang berpengaruh terhadap keberhasilan pemerintah desa dalam mencapai tujuannya.

Seperti telah dipaparkan sebelumnya bahwa kualitas pelayanan administratif berupa pemberian Surat Keterangan Hak Atas Tanah oleh pemerintah desa kepada masyarakat desa di Kabupaten Sumedang belum memenuhi harapan masyarakat. Padahal, Pemerintah Daerah Kabupaten Sumedang telah menerbitkan dan mengimplementasikan kebijakan yang mengatur tentang organisasi pemerintah desa yang bertujuan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Dengan demikian, yang menjadi pernyataan masalah (*problem statement*) dalam penelitian ini, yakni “pemerintah desa belum efektif sehingga berdampak pada penyelenggaraan pelayanan administratif kepada masyarakat desa”. Berdasarkan pernyataan masalah (*problem statement*) yang dikemukakan tersebut, pertanyaan penelitian (*research question*) yang dijadikan dasar penelitian adalah “Mengapa pemerintah desa sebagai organisasi pelayanan belum efektif dalam menyelenggarakan pelayanan administratif kepada masyarakat desa?”

Sesuai dengan permasalahan tersebut maka yang menjadi tujuan penelitian ini adalah untuk menemukan dan menganalisis faktor-faktor yang menyebabkan organisasi pemerintah desa belum efektif dalam menyelenggarakan pelayanan administratif kepada masyarakat.

Secara teoretis, hasil penelitian ini diharapkan dapat mengembangkan teori dan konsep serta merumuskan model keefektifan organisasi dari pemerintah desa dalam meningkatkan kualitas pelayanan publik, yang merupakan bagian dari kajian Ilmu Pemerintahan. Dengan demikian, hasil penelitian ini bertujuan untuk memberikan kontribusi bagi Ilmu Pemerintahan dengan

menemukan konsep baru tentang keefektifan pemerintah desa dalam penyelenggaraan pelayanan administratif.

Selain itu, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan informasi, pertimbangan, dan rekomendasi bagi pemerintah daerah Kabupaten Sumedang dalam menyusun dan mengimplementasikan kebijakan tentang pengaturan organisasi pemerintah desa dalam rangka peningkatan pelayanan administratif kepada masyarakat pada masa mendatang.

Penelitian yang dilakukan penulis menggunakan pendekatan kualitatif melalui pengamatan fenomena, yaitu adanya faktor-faktor yang memengaruhi keefektifan organisasi pemerintah desa serta masih rendahnya pelayanan publik yang diterima oleh masyarakat desa sebagai akibat kurang efektifnya organisasi pemerintah desa. Kedua gejala atau fenomena inilah yang menjadi fokus amatan dan sasaran kajian penelitian ini.

Alasan peneliti menggunakan pendekatan kualitatif dengan maksud untuk mencari makna dan upaya memahami proses dari keefektifan organisasi pemerintah desa dalam melaksanakan salah satu fungsi pokoknya yaitu penyelenggaraan pelayanan publik, secara spesifik pelayanan administratif kepada masyarakat. Hal tersebut sesuai dengan pendapat Creswell (2012: 352) yang menyatakan bahwa penelitian kualitatif adalah sebuah alat untuk memaparkan dan memahami makna yang berasal dari individu dan kelompok mengenai masalah sosial atau masalah individu.

Adapun strategi penelitian yang digunakan adalah "*grounded theory*", yaitu strategi penelitian yang di dalamnya peneliti menghasilkan teori umum atau generalisasi dari suatu proses, aksi atau interaksi tertentu yang berasal dari pandangan-pandangan partisipan (Creswell, 2012: 20). Dengan strategi penelitian ini, penulis mengeksplorasi dan menemukan faktor-faktor yang menyebabkan organisasi pemerintah desa belum efektif dalam

proses penyelenggaraan pelayanan publik, khususnya pelayanan administratif kepada masyarakat desa berupa pelayanan Surat Keterangan Hak Atas Tanah. Selanjutnya, peneliti merumuskan model keefektifan pemerintah desa sebagai generalisasi dari hasil penelitian.

Dalam penelitian yang dilakukan, teori dijadikan sebagai poin akhir dari penelitian yang berarti bahwa penulis menerapkan proses penelitian secara induktif yang berlangsung mulai dari data, lalu ke tema-tema umum, kemudian menuju teori atau model tertentu (Creswell, 2012: 95).

Data yang dikumpulkan pada penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh dengan pendekatan pengamatan langsung di lapangan dan wawancara kepada para informan. Sementara itu, data sekunder diperoleh dari studi pustaka, buku kerja harian atau buku administrasi desa, dan data dari instansi pemerintah atau lembaga-lembaga terkait. Dalam hal ini, data tersebut merupakan data yang sudah ada atau sudah jadi.

Sumber data dalam penelitian ini adalah para informan atau pihak yang memahami dan mengetahui permasalahan penelitian dengan metode *snowball*. Para informan tersebut terdiri dari informan kunci, yaitu **aparatur pemerintah desa** (kepala desa dan perangkatnya) sebagai penyelenggara pelayanan administratif di desa serta **masyarakat** sebagai objek pelayanan administratif desa. Selain informan kunci tersebut, penulis juga menggali informasi tentang faktor-faktor yang memengaruhi keefektifan pemerintah desa dari sumber lain.

Terdapat empat langkah yang harus dilakukan terkait dengan pengumpulan data, yaitu penetapan "*setting*" (di mana dan kapan penelitian dilakukan), "*actors*" (siapa yang diobservasi dan diwawancarai), "*events*" (apa yang dilakukan oleh aktor tersebut), dan "*process*" (proses perubahan yang terjadi dalam *event*) (Miles

dan Huberman dalam Creswell, 2012: 267). Dalam penelitian tersebut, *setting* yang diamati adalah gambaran keadaan organisasi dari pemerintah desa pada saat penelitian dilakukan sebagai cerminan sebagian proses berlangsungnya keefektifan organisasi yang sedang berjalan; *actors*-nya adalah anggota organisasi pemerintah desa dan masyarakat desa; *event* yang diamati adalah kegiatan penyelenggaraan pelayanan administratif yang dilakukan oleh aparat pemerintah desa kepada masyarakat; serta *process*-nya adalah tahapan perubahan yang terjadi dalam penyelenggaraan pelayanan administratif sebagai cerminan adanya proses keefektifan organisasi di dalam pemerintah desa.

Dalam penelitian ini, data primer diperoleh melalui wawancara dengan beberapa pihak yang terlibat langsung dalam proses penyelenggaraan pemerintahan desa, LSM serta pembuat dan pelaksana kebijakan di tingkat kabupaten. Data sekunder diperoleh melalui studi pustaka dan bahan-bahan terkait. Sesuai dengan pandangan Creswell yang menetapkan bahwa pengumpulan data dilakukan, antara lain melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi (Creswell: 2012, 185–188). Data observasi diperoleh dengan melihat perilaku dan kegiatan di dalam organisasi pemerintah desa. Di samping itu, data juga diperoleh melalui wawancara dengan cara mengajukan pertanyaan-pertanyaan terbuka kepada informan secara bebas (*unstructured interviews*). Data juga diperoleh dari dokumen-dokumen terbuka, baik berupa dokumen resmi seperti peraturan atau keputusan pemerintah, surat kabar atau majalah, serta referensi ilmiah berupa buku atau jurnal. Dengan menggunakan analisis eksplanatif, pandangan atau hasil penelitian terdahulu yang diperoleh dari buku, jurnal ataupun media cetak lainnya dijadikan sebagai data tambahan.

Menurut Maxwell, dalam penelitian kualitatif, data yang diperoleh melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi harus dianalisis melalui tiga tahapan, yaitu "*reading the transcript*,

*categorizing*, dan *contextualizing* (Maxwell, 1996: 78–79). Berpedoman pada tahapan Maxwell tersebut, data yang sudah terkumpul dari observasi, wawancara dan dokumentasi dibaca ulang (*reading the transcript*) untuk memperoleh indikasi keterkaitan antara satu informasi dengan informasi lainnya.

Keterkaitan satu informasi dengan informasi lain dilakukan dengan cara mengecek silang (*cross-referencing*) setiap informasi yang diperoleh. Dengan diketahuinya keterkaitan antardata/informasi yang satu dengan yang lain, selanjutnya data atau informasi itu dikategorikan (*categorizing*) dan dipilah-pilah berdasarkan isu-isu yang akan menjadi bahan untuk dianalisis sesuai dengan pertanyaan penelitian. Dalam konteks ini, data dan informasi dipilah-pilah ke dalam dua kelompok besar sesuai dengan pertanyaan penelitian, yaitu terkait dengan (a) penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat dengan dimensi pengaturan dan pengurusan dan (b) faktor-faktor yang memengaruhi keefektifan pemerintah desa dalam penyelenggaraan pelayanan administratif yang diamati.

Isu-isu yang sudah dikategorikan dan dipilah-pilah dalam konteks yang lebih luas (*contextualizing*), yaitu dikaitkan dengan faktor-faktor yang berpengaruh terhadap keefektifan pemerintah desa dalam proses penyelenggaraan pelayanan administratif kepada masyarakat desa serta upaya membangun model keefektifannya. Analisis dan pembahasan terhadap keterkaitan informasi/data primer yang diperoleh dengan teori dan hasil penelitian sebelumnya tentang kedua isu tersebut pada akhirnya menjadi bahan dalam memperoleh hasil temuan penelitian dan dalam menarik kesimpulan.

## **D. Kerangka Pemikiran Penelitian**

Masalah yang terjadi dalam proses pelayanan publik antara pemerintah dan masyarakat menunjukkan bahwa keberadaan birokrasi atau organisasi pemerintah belum menyadari fungsinya

sebagai pelayan masyarakat, tetapi ingin dilayani masyarakat (Rasyid, 1996: 126). Adanya berbagai keluhan dari masyarakat sebagai pelanggan atas layanan dari proses pelayanan publik yang dilakukan oleh pemerintah, secara faktual merupakan gambaran dari rendahnya kualitas pelayanan yang diberikan oleh organisasi pemerintah. Padahal sudah menjadi kewajiban dari setiap strata pemerintahan sesuai dengan fungsinya, termasuk pemerintah desa, untuk memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakatnya.

Organisasi pemerintah desa dalam struktur organisasi pemerintahan di Indonesia merupakan organisasi pemerintahan paling bawah dan langsung berhadapan dengan masyarakat dalam memberikan pelayanan. Keberadaan organisasi pemerintah desa adalah mengemban misi utama pemerintah sebagai pelayan masyarakat (*public servant*), dengan tujuan memberikan pelayanan publik yang berkualitas. Dengan demikian tercapai tidaknya tujuan tersebut, ditentukan oleh seberapa efektif bekerjanya organisasi pemerintah desa. Seberapa jauh pencapaian tujuan tersebut tentu saja merupakan gambaran tingkat keefektifan organisasi pemerintahan desa. Sebagaimana dikemukakan Stoner (1982: 2), keefektifan organisasi berkaitan dengan tingkat pencapaian tujuan organisasi.

Berkaitan dengan pencapaian tujuan organisasi pemerintahan, layanan publik merupakan keluaran dari proses produksi organisasi pemerintahan. Dalam hal ini, layanan tersebut perlu didistribusikan kepada warga masyarakat pelanggan sehingga setiap orang merasakannya pada suatu saat. Untuk itu, diperlukan “warung, toko, atau pasar” sebagai tempat berinteraksinya pemerintah dengan warga masyarakat pelanggan. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, organisasi pemerintah yang berfungsi sebagai “warung, toko, atau pasar” layanan pemerintahan itu adalah desa, kelurahan, dan dalam kondisi tertentu adalah kecamatan (Ndraha, 2012: 170).



Menurut Steers (1985: 8–11), kerangka kerja yang dapat dipakai untuk mengidentifikasi rangkaian faktor yang berhubungan dengan keefektifan organisasi, yakni karakteristik organisasi, karakteristik lingkungan, karakteristik pekerja serta kebijakan dan praktik manajemen. Karakteristik organisasi ditentukan oleh struktur organisasi dan teknologi yang digunakan dalam mengelola organisasi. Karakteristik lingkungan berkaitan dengan semua kekuatan yang timbul dari dalam (*intern*) maupun dari luar (*extern*) organisasi serta memengaruhi keputusan dan tindakan dalam organisasi. Karakteristik pekerja menunjukkan peranan perbedaan individu sebagai anggota organisasi yang berpengaruh terhadap keefektifan organisasi. Adapun kebijakan dan praktik manajemen mengacu pada variasi gaya, kebijakan dan praktik kepemimpinan yang berperan dalam pencapaian prestasi organisasi.

Pemilihan teori Steers sebagai perspektif teoretis yang digunakan dalam penelitian kualitatif ini mengingat teori yang dikemukakan Steers tersebut diperuntukkan untuk semua jenis organisasi, dan untuk organisasi yang bersifat khusus teori tersebut dapat direkonstruksi model keefektifan organisasinya yang berlaku khusus untuk organisasi tersebut (Steers, 1985: 6). Seperti dijelaskan sebelumnya bahwa pemerintah desa merupakan organisasi pelayanan dengan karakter yang berbeda dengan organisasi lainnya, maka perlu diteliti keefektifan organisasi yang diperuntukkan secara khusus bagi pemerintah desa.

Dalam konteks penyelenggaraan pelayanan publik yang bersifat administratif di tingkat desa, dari keempat faktor yang memengaruhi keefektifan organisasi yang dinyatakan oleh Steers tersebut dapat dijelaskan secara ringkas bahwa karakteristik organisasi berkaitan dengan struktur organisasi yang dibangun dan teknologi yang digunakan dalam organisasi pemerintah desa akan sangat berpengaruh terhadap proses dan pencapaian tujuan penyelenggaraan pelayanan administratif. Struktur organisasi

yang terspesialisasi dalam fungsi-fungsi pelayanan akan lebih responsif terhadap kebutuhan pelayanan. Demikian pula dengan penggunaan teknologi, seperti penggunaan komputer maupun teknologi informasi dalam pemberian layanan, sangat membantu dalam proses pemberian layanan administrasi.

Karakteristik lingkungan organisasi, dalam hal ini organisasi sebagai organisasi yang terbuka, kelangsungan hidupnya akan sangat bergantung pada lingkungan sekitarnya. Baik itu yang berada di dalam organisasi maupun di luar organisasi. Tantangan dalam penyelenggaraan pelayanan administrasi dari lingkungan luar organisasi adalah semua kekuatan yang timbul di luar batas-batas organisasi dan memengaruhi keputusan serta tindakan di dalam organisasi. Misalnya, adanya pergantian peraturan perundang-undangan ataupun kebijakan yang berasal dari pemerintahan supradesa, seperti membantu memberikan pelayanan dalam pembagian beras untuk rakyat miskin (raskin), pembagian bantuan tunai langsung (BLT), bantuan pelaksanaan konversi minyak tanah ke gas di tingkat desa, dan sebagainya.

Adapun dari lingkungan dalam organisasi yang dikenal dengan iklim organisasi, meliputi macam-macam atribut lingkungan kerja seperti orientasi pada prestasi kerja. Iklim organisasi dapat dibentuk sedemikian rupa agar suasana kerja berorientasi kepada pelayanan yang berkualitas, misalnya adanya tekanan pada prestasi dengan menentukan target yang harus dicapai. Target-target tersebut biasanya dirumuskan dalam sistem perencanaan, baik jangka pendek, menengah maupun jangka panjang. Di tingkat desa secara normatif berdasarkan ketentuan yang mengatur tentang perencanaan pembangunan desa, desa berkewajiban untuk menyusun dokumen perencanaan jangka menengah dalam bentuk RPJMDesa dan perencanaan jangka pendek yang disebut RKP-Desa.

Dari aspek karakteristik pekerja terkait penyelenggaraan pelayanan administratif, bahwa manusia sebagai unsur penting dari

organisasi memiliki kemampuan serta memiliki pandangan motivasi dan budaya yang berbeda. Oleh karena itu, organisasi pemerintah harus mampu membina dan mempertahankan armada kerja yang mantap dan terampil, yang mampu mendukung penyelenggaraan pelayanan administrasi secara optimal. Pegawai yang benar-benar sudah menguasai bidang tugas pelayanan administrasi, hendaknya sedapat mungkin dapat “diikat” oleh organisasi, baik secara formal seperti mengurangi tingkat perpindahan kerja, kemangkiran, dan bentuk lain dari pengunduran diri, maupun menciptakan keikatan (komitmen) pegawai terhadap organisasi dan pekerjaannya (Steers, 1985: 136).

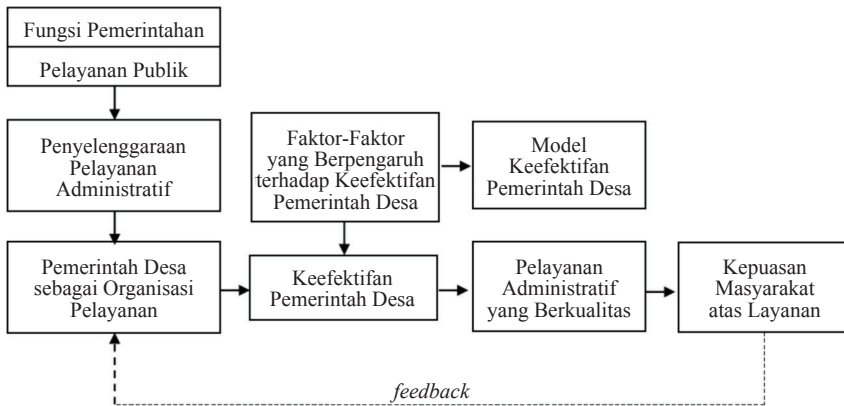
Faktor terakhir, sebagai determinan dalam menentukan keefektifan organisasi adalah kebijakan dan praktik manajemen yang ditetapkan oleh pimpinan dalam mengatur dan mengendalikan organisasi. Dalam hal ini, faktor kepemimpinan dan pengambilan keputusan menjadi dominan di dalam menentukan kebijakan dan praktik manajemen. Dalam penyelenggaraan pelayanan administrasi di tingkat desa, Kepala Desa dengan kedudukan pemimpin organisasi tertinggi sebagai pembuat dan penentu kebijakan harus memiliki visi kepemimpinan yang berorientasi pada pencapaian tujuan organisasi pemerintahan desa sebagai organisasi pelayanan secara optimal.

Selanjutnya, menurut Steers (1983: 44–45), di dalam melakukan pengukuran terhadap konsep keefektifan terdapat dua pendekatan sebagai acuan yang memusatkan perhatian pada ruang lingkup organisasi, yaitu pendekatan ukuran keefektifan yang univariasi dan multivariasi. Pada keefektifan univariasi, keefektifan diukur melalui sudut pandang terpenuhinya beberapa kriteria akhir. Jadi, kerangka acuannya berdimensi tunggal dengan memusatkan perhatian kepada salah satu dimensi atau kriteria yang bersifat evaluatif. Adapun pendekatan ukuran keefektifan yang multivariasi adalah konsep keefektifan melalui sudut pandang terpenuhinya ukuran-

ukuran yang berdimensi ganda dan memakai kriteria tersebut secara serempak, jadi, ukuran keefektifan organisasi dari pendekatan ini adalah fungsi dari beberapa faktor tertentu yang harus dengan sungguh-sungguh diperhatikan oleh organisasi yang bersangkutan.

Steers mengemukakan bahwa pendekatan yang lebih berguna untuk penelitian keefektifan organisasi adalah upaya pembentukan model (1983: 50). Steers juga mengemukakan bahwa beberapa kriteria dimaksudkan untuk diterapkan pada semua organisasi, tetapi yang lainnya menetapkan wilayah berlakunya kriteria, yaitu untuk jenis organisasi tertentu saja (1985: 6). Dengan demikian, temuan dari hasil penelitian ini adalah faktor-faktor yang memengaruhi keefektifan organisasi selanjutnya dapat direkonstruksi ke dalam bentuk model keefektifan organisasi pemerintah desa. Perumusan model dalam penelitian ini bertujuan untuk lebih mudah memahami persoalan keefektifan pemerintah desa dalam penyelenggaraan pelayanan administratif yang kompleks. Terdapat dua tipe utama model keefektifan organisasi, yaitu model normatif dan model deskriptif. Model-model normatif berusaha memperinci hal yang harus dilakukan oleh organisasi agar menjadi efektif dan untuk merumuskan tingkah laku yang diinginkan, sedangkan model deskriptif berusaha mengikhtisarkan karakteristik yang terdapat dalam organisasi dengan dasar empiris sebagai hasil penelitian (Steers, 1983: 58–59).

Berdasarkan uraian tersebut maka alur pikir teoretis penelitian dapat dijelaskan sebagaimana **Gambar 1.1** berikut.



**Gambar 1.1** Bagan alur kerangka pemikiran penelitian

Berdasarkan kerangka pemikiran dengan perspektif teoretis yang dikemukakan oleh Steers (1985) tersebut, proposisi yang diajukan dalam penelitian ini adalah keefektifan pemerintah desa. Dalam hal ini, pencapaian tujuan organisasi dalam penyelenggaraan pelayanan administratif kepada masyarakat ditentukan oleh faktor-faktor karakteristik organisasi, karakteristik lingkungan, karakteristik pekerja, serta kebijakan dan praktik manajemen.





## **Bab 2**

# **Menuju Keefektifan Organisasi Pemerintah Desa dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik**

Pada bab ini, penulis akan memaparkan seputar konsep dan teori yang melandasi kajian tentang keefektifan organisasi pemerintah desa. Konsep dan teori yang dikemukakan, antara lain meliputi uraian pengertian pemerintah desa, konsep pemerintah desa sebagai sebuah organisasi, dan faktor-faktor yang memengaruhi keefektifan organisasi. Selain itu, penulis juga akan membahas mengenai fungsi pelayanan dan penyelenggaraan pelayanan administratif, serta keefektifan organisasi pemerintah dalam pelayanan publik.

## A. Desa dan Pemerintah Desa

Desa dalam pengertian umum adalah sebagai suatu gejala yang bersifat universal, terdapat di mana pun di dunia ini, sebagai suatu komunitas kecil, yang terikat pada lokalitas tertentu, baik sebagai tempat tinggal (secara menetap) maupun bagi pemenuhan kebutuhannya. Berbeda dengan komunitas keluarga, desa merupakan kelompok manusia terkecil yang mendiami kesatuan wilayah yang sama, yang ikatannya pada dasarnya tidak saja ikatan-ikatan darah, tetapi dimungkinkan juga berdasarkan dasar kesatuan teritorial (dalam bahasa Belanda disebut "*dorp/bonds dorp*", Ndraha, 2009: 156).

Kebanyakan orang memahami desa sebagai tempat bermukim penduduk dengan peradaban yang lebih terbelakang daripada kota. Biasanya, hal ini dicirikan dengan penggunaan bahasa ibu yang kental, tingkat pendidikan yang relatif rendah, mata pencaharian yang umumnya di sektor pertanian. Bahkan, terdapat kesan kuat bahwa desa merupakan tempat tinggal para petani (Beratha, 1982: 26). Demikian juga dengan Bergel (1955: 121) yang mendefinisikan desa sebagai "setiap pemukiman para petani (*peasants*)". Padahal, sebenarnya faktor pertanian bukanlah ciri yang harus melekat pada setiap desa. Ciri utama yang terlekat pada setiap desa hakikatnya



adalah fungsinya sebagai tempat tinggal (menetap) dari suatu kelompok masyarakat yang relatif kecil.

Menurut Bergel (1955: 122), istilah desa (*village*) dapat diterapkan untuk dua pengertian. *Pertama*, desa diartikan sebagai setiap pemukiman para petani, terlepas dari ukuran besar-kecilnya. *Kedua*, terdapat juga desa-desa perdagangan. Yang dimaksud desa perdagangan bukan berarti bahwa seluruh penduduk desa terlibat dalam kegiatan perdagangan, melainkan hanya sejumlah orang saja dari desa itu yang memiliki mata pencahariaan dalam bidang perdagangan.

Bintarto (1983: 76) yang melihat desa dari segi geografi, mendefinisikan desa sebagai berikut.

“Suatu hasil dari pewujudan antara kegiatan sekelompok manusia dengan lingkungannya. Hasil dari perpaduan itu ialah suatu wujud atau penampakan di muka bumi yang ditimbulkan oleh unsur-unsur fisiografi, sosial ekonomis, politis, dan kultural yang saling berinteraksi antar-unsur tersebut dan juga dalam hubungannya dengan daerah lain.”

Walaupun demikian, pengertian desa dapat juga dilihat dari pergaulan hidup, seperti yang dikemukakan oleh Bouman (dalam Beratha, 1982: 26) yang mendefinisikan desa:

“Sebagai salah satu bentuk kuno dari kehidupan bersama sebanyak beberapa ribu orang, hampir semuanya saling mengenal; kebanyakan yang termasuk di dalamnya hidup dari pertanian, perikanan dan sebagainya, usaha yang dapat dipengaruhi oleh hukum dan kehendak alam. Dan dalam tempat tinggal itu terdapat banyak ikatan-ikatan keluarga yang rapat, ketaatan pada tradisi dan kaidah-kaidah sosial.”

Landis (1948: 12–13), seorang sarjana sosiologi perdesaan dari Amerika Serikat, mengemukakan definisi tentang desa dengan cara membuat tiga pemilahan berdasarkan pada tujuan analisis. Untuk tujuan analisis statistik, desa didefinisikan sebagai suatu lingkungan yang penduduknya kurang dari 2.500 orang. Untuk tujuan analisis sosial-psikologi, desa didefinisikan sebagai suatu lingkungan yang penduduknya memiliki hubungan yang akrab dan serba informal di antara sesama warganya. Adapun untuk tujuan analisis ekonomi, desa didefinisikan sebagai suatu lingkungan yang penduduknya bergantung pada pertanian.

Lebih lanjut, Kartohadikoesoemo (1984: 2) menyatakan bahwa “desa merupakan suatu kesatuan masyarakat hukum di mana bertempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa mengadakan pemerintahan sendiri”. Ada beberapa hal yang perlu diperhatikan terkait unsur-unsur desa. Menurut Bintarto (1983: 13), unsur-unsur yang harus ada dalam suatu desa adalah sebagai berikut.

1. *Daerah*, dalam arti tanah-tanah yang produktif dan yang tidak produktif beserta penggunaannya, termasuk juga unsur lokasi, luas, dan batas yang merupakan lingkungan geografis setempat.
2. *Penduduk*, adalah hal yang meliputi jumlah, pertambahan, kepadatan, persebaran, dan mata pencaharian penduduk desa setempat;
3. *Tata Kehidupan*, dalam hal ini pola tata pergaulan dan ikatan-ikatan pergaulan warga desa. Jadi, menyangkut seluk-beluk kehidupan masyarakat desa (*rural society*).

Ketiga unsur ini tidak terpisah, tetapi ada keterikatan satu dengan yang lain sebagai satu kesatuan yang utuh. Unsur daerah, penduduk, dan tata kehidupan merupakan suatu kesatuan hidup atau “*living unit*”. Maju mundurnya desa bergantung pada tiga unsur ini yang dalam kenyataannya ditentukan oleh faktor usaha

manusia (*human effort*) dan tata geografis (*geographical setting*). Suatu daerah dapat berarti bagi penduduk apabila ada faktor upaya dari manusia tersebut untuk memanfaatkan daerahnya. Tiap-tiap daerah mempunyai "*geographical setting*" dan "*human effort*" yang berbeda-beda sehingga tingkat kemakmuran dan tingkat kemajuan penduduknya pun tidak sama.

Unsur lain yang termasuk unsur desa adalah *unsur letak*. Letak suatu desa pada umumnya selalu jauh dari kota atau dari pusat-pusat keramaian. Peninjauan ke desa-desa atau perjalanan ke desa sama artinya dengan menjauhi kehidupan di kota dan lebih mendekati daerah-daerah yang monoton dan sunyi. Desa-desa yang letaknya pada perbatasan kota mempunyai kemungkinan berkembang lebih pesat dibanding dengan desa-desa di pedalaman.

Unsur letak menentukan besar kecilnya isolasi suatu daerah terhadap daerah-daerah lainya. Desa yang terletak jauh dari perbatasan kota merupakan lahan pertanian yang luas. Hal ini disebabkan oleh penggunaan lahannya lebih banyak dititikberatkan pada tanaman pokok dan beberapa tanaman perdagangan daripada untuk perumahan.

Penduduk merupakan unsur yang penting bagi desa. "*Potential man power*" terdapat di desa yang masih terikat hidupnya dalam bidang pertanian. Di beberapa desa terdapat tenaga-tenaga yang berlebihan di bidang pertanian. Hal ini menimbulkan apa yang disebut dengan istilah pengangguran tak kentara atau "*disguished unemployment*" sehingga memerlukan penyaluran. Corak kehidupan di desa didasarkan pada ikatan kekeluargaan yang erat. Masyarakat merupakan suatu "*gemeinschaft*" yang memiliki unsur gotong royong yang kuat. Hal ini dapat dimengerti karena penduduk desa merupakan "*face to face group*", dalam hal ini mereka saling mengenal betul seolah-olah mengenal dirinya sendiri (Wasistiono, 2006: 16).

Faktor lingkungan geografis memberi pengaruh terhadap kegotong-royongan ini.

1. Faktor geografi setempat yang memberikan suatu ajang hidup dan suatu bentuk adaptasi kepada penduduk.
2. Faktor iklim yang dapat memberikan pengaruh positif maupun negatif terhadap penduduk terutama petani-petani.
3. Faktor bencana alam, seperti letusan gunung merapi, gempa bumi, banjir, dan sebagainya yang harus dihadapi dan dialami bersama.

Di sini persamaan nasib dan pengalaman mempunyai peran yang akan menimbulkan hubungan sosial yang akrab. Unsur-unsur desa merupakan sesuatu yang penting sehingga tidaklah berlebihan jika desa telah diberi predikat sebagai sendi negara (Wasistiono, 2006: 17). Hal ini dengan sendirinya menggambarkan desa merupakan representasi (kepanjangan) pemerintah pusat (Suhartono dkk., 2000: 14). Dari asumsi ini maka apa yang dianggap oleh pemerintah pusat baik maka akan baik juga bagi desa. Asumsi ini dengan sendirinya bersifat manipulatif, tetapi juga tendensi yang sangat kuat untuk mengalahkan atau merendahkan keperluan kebutuhan dan kepentingan masyarakat.

Pada bagian lain, Suhartono, dkk. (2000: 46) mengemukakan tentang pemerintahan desa, yaitu

“... bahwa sesuai dengan sifat Negara Kesatuan Republik Indonesia maka kedudukan pemerintahan desa sejauh mungkin diseragamkan dengan mengindahkan keragaman keadaan desa dan ketentuan adat istiadat yang masih berlaku untuk memperkuat pemerintahan desa agar mampu menggerakkan masyarakat dalam partisipasinya dalam pembangunan dan menyelenggarakan administrasi desa yang meluas dan efektif ....”

Konsep yang dikembangkan sangat jelas bahwa keberagaman desa di berbagai daerah di Indonesia termasuk keberagaman suku bangsa tidak dilihat sebagai keniscayaan dan kebutuhan objektif. Justru sebaliknya, pemerintahan desa yang sekarang ini dibentuk coraknya masih beraneka ragam, yang kadang-kadang merupakan hambatan untuk pembinaan dan pengendalian yang intensif (Suhartono, dkk., 2000: 45).

Dengan model ini maka menjadi mudah dipahami mengapa berbagai instrumen demokrasi ditingkat desa tidak bisa berkembang. Sebaliknya, desa dengan mudah ditundukkan oleh kepentingan “nasional”. Hal ini tecermin dari berbagai macam kasus yang terjadi, yang menggambarkan sumber daya desa seperti tanah begitu mudah diambil dengan cara paksa. Dapat dikatakan bahwa yang termuat dalam undang-undang secara jelas menempatkan desa sebagai suatu organisasi pemerintahan atau organisasi kekuasaan, yang secara politis memiliki wewenang tertentu untuk mengatur warga atau anggota komunitasnya. Hal ini baik sebagai akibat posisi politisnya yang merupakan bagian dari negara maupun hak asal-usul dan adat istiadat yang dimilikinya. Walaupun demikian, dalam pengertian ini masih belum tergambarkan secara jelas mengenai kualitas otoritas yang dimiliki desa, terutama berkaitan dengan kekuatan politik di atasnya, yakni negara (Nurcholis, 2011: 211).

Munculnya otoritas politik di dalam suatu komunitas yang disebut dengan desa secara internal mudah dipahami, dengan melihat sejarah perkembangannya. Secara faktual, jumlah penduduk bertambah dan masalah-masalah berkait dengan kepentingan masyarakat bertambah. Kenyataan tersebut sudah barang tentu mendorong munculnya suatu otoritas yang diharapkan dapat mengatasi berbagai persoalan yang merealisasi aspirasi yang berkembang. Selanjutnya, lahir kesatuan masyarakat hukum yang mandiri dan pemimpin mereka biasanya adalah yang

tertua atau memiliki kemampuan paling tinggi di antara mereka (Maschab, 1992: 34).

Seiring dengan tuntutan reformasi, salah satu agendanya adalah desentralisasi pemerintahan yang tidak hanya menyangkut desentralisasi pemerintahan daerah (otonomi daerah), tetapi juga pada tataran tingkat desa (otonomi desa). Ada keinginan politik (*political will*) yang kuat untuk mengembalikan desa dengan pemerintahannya (atau dengan nama lain yang sejenis) ke kedudukannya semula. Pada masa sebelumnya, desa melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979—dengan pendekatan penyeragaman—telah tercerabut dari akar-akarnya (Wasistiono, 2006: 20). Desa lebih banyak diposisikan sebagai instrumen pengumpul suara untuk melestarikan hegemoni kekuasaan pada satu tangan.

Perubahan penggunaan filosofi dari keseragaman tersebut menjadi keanekaragaman dalam kesatuan. Nama dan bentuk serta susunan organisasi desa secara nasional tidak diatur seragam, tetapi sesuai dengan adat istiadat setempat. Pengaturan desa diatur dengan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Daerah supaya menjadi lebih sesuai dengan situasi, kondisi, serta budaya setempat.

Sekarang ini desa diatur secara khusus dalam satu undang-undang yaitu Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Tampaknya, dengan undang-undang ini pemerintah akan mengembalikan otonomi dan desentralisasi yang merupakan akar sejarah dari desa-desa di Indonesia. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 memberi peluang kepada daerah untuk menyesuaikan konstruksi pemerintahan desa menurut asal-usul dan kondisi sosial budayanya. Sasarannya adalah agar reformasi pemerintahan dapat menjangkau tataran masyarakat pada garda terdepan yaitu desa, bagi upaya terwujudnya proses demokratisasi di pedesaan yang responsif.

Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, penyelenggaraan pemerintahan desa diselenggarakan oleh pemerintah desa yang terdiri dari kepala desa dan perangkat desa. Adapun perangkat desa terdiri atas sekretaris desa dan perangkat desa lainnya, seperti sekretariat desa, pelaksana teknis lapangan, serta pelaksana kewilayahan (seperti dusun, jorong, dan sebagainya). Susunan pemerintahan desa tersebut menunjukkan bahwa pemerintahan desa adalah sebuah organisasi yang secara formal menyelenggarakan urusan pemerintahan desa.

## **B. Pemerintah Desa sebagai Organisasi**

Organisasi pada dasarnya memiliki dua arti umum. *Pertama*, mengacu pada lembaga (institusi) atau kelompok fungsional. Sebagai contoh, mengacu pada perusahaan, badan pemerintah, rumah sakit, atau suatu perkumpulan olahraga. *Kedua*, mengacu pada proses pengorganisasian yang merupakan suatu cara pengaturan pekerjaan dan pengalokasian pekerjaan di antara para anggota organisasi sehingga tujuan organisasi dapat dicapai secara efisien, sebagai salah satu fungsi manajemen. Merujuk kepada pengertian tersebut, selanjutnya diuraikan konsep tentang organisasi dan pengorganisasian.

Organisasi merupakan suatu bentuk kerja sama sekelompok manusia atau orang di bidang tertentu untuk mencapai suatu tujuan tertentu (Etzioni, 1985: 25). Lebih lanjut, Etzioni menjelaskan bahwa organisasi memiliki ciri-ciri sebagai berikut.

1. Adanya pembagian kerja, kekuasaan dan tanggung jawab berkomunikasi, pembagian yang direncanakan untuk mempertinggi realisasi tujuan khusus.
2. Adanya satu atau lebih pusat kekuasaan yang mengawasi penyelenggaraan usaha-usaha bersama dalam organisasi dan pengawasan. Usaha tersebut untuk mencapai tujuan organisasi.

Pusat kekuasaan ini juga harus menunjuk secara terus-menerus pelaksanaan organisasi dan menata kembali strukturnya untuk meningkatkan efisiensi.

3. Pengaturan personel, misalnya orang-orang yang bekerja secara tidak memuaskan dapat dipindahkan dan kemudian mengangkat pegawai lain untuk melaksanakan tugasnya.

Selanjutnya, Henry (1988: 34) mengemukakan bahwa organisasi merupakan suatu koneksitas manusia yang kompleks dan dibentuk untuk tujuan tertentu, yang hubungan antara anggotanya bersifat resmi (*impersonal*), ditandai oleh aktivitas kerja sama, terintegrasi dalam lingkungan yang lebih luas, memberikan pelayanan dan produk tertentu dan tanggung jawab kepada hubungan dengan lingkungannya.

Sifat abstrak organisasi menyebabkan organisasi dapat didefinisikan dengan berbagai macam cara, sesuai dengan sudut pandang dan latar belakang tiap-tiap peneliti. Hasibuan (2003: 5) mengatakan bahwa organisasi adalah suatu sistem perserikatan formal dari dua orang atau lebih yang bekerja sama untuk mencapai tujuan tertentu. Adapun menurut Robbins (1995: 5), organisasi adalah kesatuan (*entity*) sosial yang dikoordinasikan secara sadar, dengan sebuah batasan yang relatif dapat diidentifikasi, yang bekerja atas dasar yang relatif terus-menerus untuk mencapai suatu tujuan bersama atau sekelompok tujuan.

Adapun Barnard (dalam Thoha, 1996: 98) menyatakan bahwa organisasi ialah suatu sistem kegiatan-kegiatan yang terkoordinasi secara sadar, atau suatu kekuatan dari dua manusia atau lebih. Dari pengertian tersebut, Barnard menguraikan lebih rinci tentang unsur-unsur kekayaan dari suatu organisasi, antara lain sebagai berikut.

1. Organisasi terdiri dari serangkaian kegiatan yang dicapai lewat suatu proses kesadaran, kesengajaan, dan koordinasi yang bersasaran.



2. Organisasi merupakan kumpulan dari orang-orang untuk melaksanakan kegiatan yang bersasaran tertentu.
3. Organisasi memerlukan adanya komunikasi, yakni suatu hasrat dari sebagian anggotanya untuk mengambil bagian pencapaian tujuan bersama anggota lainnya. Dalam hal ini, penekanannya kepada peranan seseorang dalam organisasi, di antaranya ada sebagian anggota yang harus diberi informasi atau dimotivasi, dan sebagian lainnya yang harus membuat keputusan.

Berkaitan dengan organisasi tersebut, Suradinata (1996: 26) mengemukakan bahwa organisasi sebagai tempat/wadah lebih bersifat statis, sedangkan sebagai proses lebih bersifat dinamis. Hal ini karena dinamika, aktivitas, tindakan, dan hubungan yang terjadi dalam organisasi, dapat bersifat formal ataupun nonformal (informal). Misalnya, aktivitas hubungan atasan-bawahan, sesama atasan, dan sesama bawahan. Hal ini menunjukkan juga pada faktor manusianya sebagai faktor penentu dalam organisasi untuk menentukan berhasil tidaknya suatu tujuan. Sebagai tempat melakukan pekerjaan setiap orang harus jelas tugas dan tanggung jawabnya, hubungan dan tata kerjanya. Berdasarkan pengertian tersebut, Suradinata mengemukakan ciri-karakteristik organisasi, yaitu

1. adanya dua orang atau lebih yang telah mengenal;
2. adanya kegiatan yang berbeda, tetapi berkaitan satu dengan lainnya dan satu kesatuan usaha untuk mencapai tujuan bersama;
3. setiap anggota organisasi mempunyai sumbangan pemikiran/ tenaga;
4. adanya pembagian tugas, fungsi, dan kewenangan, serta pengawasan;
5. adanya mekanisme kerja; dan
6. pencapaian tujuan yang telah ditentukan sebelumnya.

Dari pendapat ahli yang telah dikemukakan dapat disimpulkan bahwa organisasi merupakan suatu kesatuan dari sekelompok orang yang dibentuk secara sengaja yang bekerja sama secara sistematis dan terus-menerus dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu. Agar tugas pokok dan fungsi organisasi dapat terlaksana dengan baik maka dalam penyusunan organisasi perlu didasari asas-asas pengorganisasian yang tepat sesuai dengan kebutuhan perubahan lingkungan baik internal maupun eksternal. Sutarto (2002: 209) mengemukakan 11 asas pengorganisasian, yaitu

1. perumusan tujuan yang jelas;
2. departemenisasi;
3. pembagian kerja;
4. koordinasi;
5. pelimpahan wewenang;
6. rentang kontrol;
7. jenjang organisasi;
8. kesatuan perintah;
9. fleksibilitas;
10. berkelanjutan; dan
11. kesinambungan.

Suatu hal yang perlu diperhatikan dalam pendekatan organisasi modern, bahwa setiap organisasi harus memiliki visi dan misi yang jelas. Salah satu hal yang perlu disadari dan dipahami bahwa misi dan tujuan setiap organisasi publik, termasuk organisasi pemerintah desa, adalah memuaskan para pihak yang berkepentingan melalui pelayanan publik yang berkualitas.

Dilihat dari formalitasnya, pemerintah desa dikategorikan sebagai organisasi pemerintah karena memiliki karakteristik sebagaimana asumsi-asumsi yang dikemukakan oleh Kuhn (1976: 330–331) berikut ini.

1. Pemerintah adalah organisasi formal yang kompleks.
2. Pemerintah melingkupi seluruh masyarakat.
3. Pemerintah secara potensial mempunyai ruang lingkup yang tidak terbatas di dalam menentukan perihal keputusan dan pengaruh yang ditimbulkannya.
4. Afiliasi keanggotaan oleh individu (warga negara) diakui secara otomatis melalui kelahiran dan diakhiri karena kematian.
5. Pemerintah menjalankan monopoli di dalam penggunaan kekuasaan atau delegasi atasnya.
6. Terdapat banyak pendukung pemerintah yang mempunyai tujuan bertentangan sehingga harus dipenuhi oleh kegiatan pemerintah dan memberikan setiap kepentingan yang berbeda cara pemecahan yang berbeda, apabila berbagai konflik tidak dapat diatasi melalui komunikasi dan transaksi.

Lebih lanjut, Kuhn (1976: 342) membagi organisasi pemerintah menjadi lima tipe, yaitu tipe organisasi kerja sama/kooperatif, tipe organisasi pencari keuntungan, tipe organisasi pelayanan, tipe organisasi penekan, serta tipe organisasi kombinasi. Menurut Wasistiono (2011: 1–10), organisasi kerja sama atau kooperatif yaitu organisasi pemerintah yang dibentuk untuk menjalankan fungsi utamanya mengoordinasikan berbagai kegiatan yang bersifat lintas sektor atau lintas wilayah. Organisasi-organisasi BKKBN (Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional), atau BKSP Jabotabek (Badan Kerja Sama Pembangunan Jakarta–Bogor–Tangerang–Bekasi) merupakan contoh tipe organisasi kerja sama.

Organisasi pencari keuntungan adalah organisasi pemerintah yang dibentuk untuk memberikan keuntungan bagi pemerintah (*profit centre*). Keuntungan tersebut kemudian digunakan kembali untuk mendukung kegiatan pemerintahan secara lebih meluas. Contoh organisasi tipe ini adalah Dinas Pasar, BULOG (Badan Urusan Logistik), serta berbagai BUMN (Badan Usaha Milik Negara)

meskipun entitas ini sebenarnya merupakan organisasi pemerintah semu (*quasi public sector*).

Organisasi pelayanan adalah organisasi pemerintah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat, baik secara gratis maupun dipungut biaya. Tipe ini paling banyak dijumpai seiring dengan fungsi utama pemerintah sebagai pelayanan masyarakat (*public servant*). Contoh organisasi tipe ini adalah Dinas Pendidikan, Dinas Sosial, Kecamatan, Kelurahan, Desa serta berbagai organisasi di tingkat daerah dan nasional.

Organisasi penekan adalah organisasi pemerintah yang dibentuk dengan fungsi utama memberikan tekanan kepada masyarakat agar mau mematuhi peraturan perundang-undangan ataupun kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah. Kepatuhan masyarakat pada peraturan perundang-undangan dan kebijakan publik lainnya dapat dilakukan secara sukarela, ikut-ikutan, atau karena dipaksa. Contoh organisasi penekan adalah institusi Polri, TNI, kejaksaan, pengadilan, Satpol PP, dan lain-lain yang sejenis.

Organisasi kombinasi adalah organisasi pemerintah yang dibentuk dengan fungsi utama lebih dari satu macam sehingga terbentuk fungsi kombinasi. Kombinasinya dapat berupa fungsi pelayanan dan fungsi pencari keuntungan, seperti Dinas Kimpraswil, Dinas Tata Ruang, dan sebagainya. Kombinasi lainnya dapat berupa fungsi koordinasi dan fungsi mencari keuntungan, seperti Badan Otorita Batam, KAPET (Kawasan Pembangunan Ekonomi Terpadu) di beberapa daerah. Kombinasi lainnya dapat berupa fungsi koordinasi dan fungsi penekan seperti organisasi Bakor Kamla (Badan Koordinasi Keamanan Laut).

Berdasarkan tipologi organisasi dari Kuhn sebagaimana dikemukakan sebelumnya, organisasi pemerintah desa dapat dikategorikan sebagai organisasi pelayanan. Hal ini karena fungsi utamanya memang melayani masyarakat desa setempat. Pelayanan

yang diberikan dalam bentuk perizinan, pelayanan administrasi maupun penyediaan barang-barang publik dan jasa publik yang dibutuhkan masyarakat.

### **C. Keefektifan Organisasi dan Faktor-Faktor yang Memengaruhinya**

Suatu organisasi yang berhasil dapat diukur dengan melihat pada sejauh mana organisasi tersebut dapat mencapai tujuan yang sudah ditetapkan. Konsep keefektifan yang dikemukakan para ahli organisasi dan manajemen memiliki makna yang berbeda, bergantung pada kerangka acuan yang dipergunakan. Secara jelas, Stoner (1982: 2) menekankan pentingnya keefektifan organisasi dalam pencapaian tujuan-tujuan organisasi dan keefektifan adalah kunci dari kesuksesan suatu organisasi.

Tyson dan Jackson (2000: 230) mengemukakan bahwa keefektifan dapat didefinisikan sebagai kecakapan untuk menyesuaikan diri terhadap lingkungan yang berubah. Dasar keefektifan adalah integrasi. Selanjutnya, dikemukakan pula oleh Georgopoulou dan Tannenbaum (dalam Etzioni, 1985: 82) bahwa *".... organization effectiveness as the extent to which an organization as a social system, given certain resources and mean, fulfill its objective without incapacitating its means and resources and without placing strain upon its members"*.

Jadi, secara umum ada pandangan bahwa keefektifan dimaksudkan atau dapat didefinisikan dalam batas-batas dari tingkat pencapaian tujuan organisasi. Hall (1987: 96) mengartikan keefektifan organisasi dengan tingkat sejauh mana suatu organisasi merealisasikan tujuannya. Semua konsep tersebut hanya menunjukkan pada pencapaian tujuan organisasi, sedangkan bagaimana cara mencapainya tidak dibahas. Adapun Argyris (dalam Siliss, 1968: 312) yang membahas bagaimana mencapai tingkat

keefektifan mengemukakan bahwa *"Organizational effectiveness then is balanced organisation optimal emphasis upon achieving object solving competence and human energy utilization."*

Carnall (2003: 188) secara jelas membedakan antara keefektifan dan efisiensi. Menurut Carnall, *"efficiency comprises achieving existing objectives with acceptable use of resources. Effectiveness means efficiency plus adaptability. The effective organization is both efficient and able to modify its goals as circumstances change"*. Adapun Robbins (1995: 85) berpendapat bahwa keefektifan organisasi dapat didefinisikan sebagai *"tingkatan pencapaian organisasi atas tujuan jangka pendek dan jangka panjang"*.

Dapat disimpulkan bahwa konsep tingkat keefektifan organisasi menunjukkan pada tingkat jauh organisasi melaksanakan kegiatan atau fungsi-fungsi sehingga tujuan yang telah ditetapkan dapat tercapai dengan menggunakan secara optimal alat-alat dan sumber-sumber yang ada. Dengan demikian, terdapat dua aspek pada keefektifan organisasi, yaitu tujuan organisasi dan pelaksanaan fungsi atau cara untuk mencapai tujuan tersebut.

Dalam penelitian ini perspektif keefektifan organisasi yang digunakan adalah perspektif tujuan. Dalam hal ini, tolok ukur yang digunakan adalah bagaimana organisasi mencapai tujuan, termasuk merealisasikan visi dan misi organisasi sesuai dengan mandat yang diembannya. Sharma (1982: 314) memberikan kriteria atau ukuran keefektifan organisasi yang menyangkut faktor internal organisasi dan faktor eksternal organisasi, antara lain

1. produktivitas organisasi atau *output*;
2. keefektifan organisasi dalam bentuk keberhasilannya menyesuaikan diri dari perubahan-perubahan di dalam dan di luar organisasi; dan
3. tidak adanya ketegangan di dalam organisasi atau hambatan-hambatan konflik di antara bagian-bagian organisasi.

Konsep Sharma tersebut jelas menyangkut tiga elemen yang berbicara mengenai produktivitas organisasi sebagai *output*, kemampuan organisasi untuk menyesuaikan diri dengan perubahan lingkungan, dan bagaimana organisasi mengelola dan mengatasi konflik internal yang terjadi. Sifat hubungan dilihat antara elemen-elemen tersebut memengaruhi untuk mempermudah atau menghambat pencapaian tujuan organisasi yang mungkin atau layak dicapai. Sementara itu, Gibson, dkk. (1973: 393) mengatakan bahwa keefektifan organisasi dapat pula diukur, antara lain melalui *production* atau produktivitas, *quality* atau kualitas, *flexibility* atau kemampuan menyesuaikan diri, *efficiency* atau efisiensi, *satisfaction* atau kepuasan, *competitiveness* atau kemampuan bersaing, *development* atau pengembangan, dan *survival* atau kemampuan bertahan hidup, ditentukan oleh dimensi struktur organisasi yang meliputi formalisasi, kompleksitas, dan sentralisasi.

Definisi-definisi tersebut melihat keefektifan organisasi dengan menggunakan tujuan akhir atau tujuan yang diinginkan. Namun, organisasi dengan keefektifan organisasi dari sudut pencapaian tujuan dalam pengertian sebagai misi akhir adalah pekerjaan yang sulit. Hal ini karena sering kali tujuan yang dikejar oleh suatu organisasi tidak dapat ditentukan secara pasti. Dari sudut ini maka organisasi tidak pernah mencapai tujuannya dalam pengertian yang akhir atau selalu ditandai dengan tingkat keberhasilan yang rendah. Karenanya kemudian berkembang dari pemikiran lain mengenai penilaian kebutuhan organisasi dengan perspektif dari berbagai multidisiplin pengetahuan.

Steers (1984: 206) mengemukakan lima kriteria dalam pengukuran keefektifan yang paling sering digunakan dalam pengukuran keefektifan organisasi, yaitu

1. produktivitas;
2. kemampuan adaptasi atau fleksibilitas;

3. kepuasan kerja;
4. kemampuan ber laba; dan
5. pencarian sumber daya.

Kriteria yang dikemukakan oleh Steers tersebut pada dasarnya kesimpulan berdasarkan probabilitas kriteria yang paling sering digunakan dalam kajian keefektifan organisasi. Kenyataan dalam upaya mencapai tujuan akhir, organisasi harus mengenali kondisi-kondisi yang dapat menghalangi tercapainya tujuan. Jadi, kita dapat menerima pandangan Steers (1984: 5) yang menilai keefektifan organisasi sebagai ukuran seberapa jauh sebuah organisasi berhasil mencapai tujuan yang layak dicapai. Dalam pengertian ini, pemusatan perhatian pada tujuan yang layak dicapai dan optimal, tampak lebih realistis untuk tujuan evaluasi daripada menggunakan tujuan akhir atau tujuan yang diinginkan sebagai dasar ukuran. Dengan demikian, keberhasilan dapat dilihat dari berbagai kriteria yang dikembangkan oleh para ahli. Namun, karena tiap-tiap organisasi bersifat unik maka tidak ada rangkaian teratur yang dapat diterima secara umum.

Walaupun demikian, di dalam melakukan pengukuran terhadap konsep keefektifan terdapat dua pendekatan sebagai alternatif yang memusatkan perhatian pada ruang lingkup organisasi (Steers, 1977: 44–45), yaitu pendekatan ukuran keefektifan yang univariasi, yakni keefektifan diukur melalui sudut pandang terpenuhinya beberapa kriteria akhir. Jadi, kerangka acuannya berdimensi tunggal dengan memusatkan perhatian pada salah satu dimensi atau kriteria yang bersifat evaluatif, serta pendekatan ukuran keefektifan yang multivariasi, yaitu konsep keefektifan melalui sudut pandang terpenuhinya ukuran-ukuran yang berdimensi ganda dan memakai kriteria tersebut secara serempak. Dengan demikian, ukuran keefektifan organisasi dari pendekatan ini adalah fungsi dari beberapa faktor tertentu yang harus dengan sungguh-sungguh diperhatikan oleh organisasi yang bersangkutan.



Pada bagian akhir dari penjelasannya, Steers (1984: 206–207) mengemukakan bahwa masalah yang dihadapi dalam usaha mengukur keefektifan organisasi dari sudut pencapaian tujuan dalam pengertiannya adalah sebagai misi akhir dari tujuan organisasi. Salah satunya adalah banyak dari kriteria evaluasi yang digunakan ternyata relatif tidak stabil setelah beberapa waktu, yaitu kriteria yang dipakai untuk mengukur keefektifan organisasi pada waktu tertentu mungkin tidak tepat lagi atau menyesatkan pada waktu berikutnya. Kelima kriteria yang dikemukakan oleh Steers tersebut tidak semuanya relevan untuk diaplikasikan dalam mengukur tingkat keefektifan organisasi pemerintah seperti pemerintah desa. Umpamanya, kemampuan ber laba mengingat organisasi ini bukan organisasi pencari laba. Hal tersebut terjadi karena pendekatan keanekaragaman terhadap masalah yang merintang usaha pengukuran yang meliputi 1) kriteria evaluasi yang ada sering tidak mantap, 2) untuk perspektif waktu yang berbeda-beda (jangka pendek versus panjang), 3) kriteria sering kali bertentangan satu sama lain, 4) sebagian kriteria tidak dapat diterapkan pada jenis-jenis organisasi tertentu, dan 5) sebagian kriteria mungkin sulit diukur dengan tepat.

Robbins (1995: 50) mengutip beberapa kriteria dari kajian keefektifan organisasi seperti yang disajikan dalam **Tabel 2.1**, yang memuat 30 kriteria. Banyaknya kriteria tersebut disebabkan oleh ruang lingkup organisasi yang diteliti sangat bervariasi (Steers, 1984: 206). Beberapa kriteria tersebut di antaranya tidak mudah untuk diukur secara kuantitatif, misalnya kepuasan, motivasi, dan moral.

**Tabel 2.1** Kriteria tentang Keefektifan Organisasi

1. <i>Overall effectiveness</i>	16. <i>Planning and goal setting</i>
2. <i>Productivity</i>	17. <i>Goal consensus</i>
3. <i>Efficiency</i>	18. <i>Internalization of organizational goal</i>
4. <i>Profit</i>	19. <i>Role and norm congruence</i>
5. <i>Quality</i>	20. <i>Managerial interpersonal skills</i>
6. <i>Accidents</i>	21. <i>Managerial task skills</i>
7. <i>Growth</i>	22. <i>Information management and communication</i>
8. <i>Absenteeism</i>	23. <i>Readiness</i>
9. <i>Turnover</i>	24. <i>Utilization of inveroiment</i>
10. <i>Job satisfaction</i>	25. <i>Evaluation by external entities</i>
11. <i>Motivation</i>	26. <i>Stability</i>
12. <i>Morale</i>	27. <i>Value of human resources</i>
13. <i>Control</i>	28. <i>Participation and shared influence</i>
14. <i>Conflict</i>	29. <i>Training and development emphasis</i>
15. <i>Flexibility/adaptation</i>	30. <i>Achievement emphasis</i>

Sumber: Robbins (1995: 50) yang dikutip "Organizational Effectiveness" dari John P. Campbell, "On the nature of organizational effectiveness"

Robbins (1995: 53) kemudian merumuskan pendekatan dalam pengujian keefektifan organisasi. Di sini, Robbins mengklasifikasikan empat pendekatan dalam mempelajari keefektifan organisasi.

1. Pendekatan Pencapaian Tujuan (*The Goal Attainment Approach*). Pendekatan ini menunjukkan bahwa suatu keefektifan organisasi dinilai lebih pada kaitannya dengan tujuan akhir daripada dengan prosesnya. Kriteria yang umum digunakan dalam pendekatan ini adalah pemaksimalan laba. Dengan demikian, asumsi yang digunakan dalam pendekatan ini seluruh kriteria yang digunakan harus dapat diukur (*measureable*).
2. Pendekatan Sistem (*The System Approach*). Pendekatan ini tidak menekankan pada tujuan akhir, tetapi memasukkan seluruh kriteria dalam satu elemen dan masing-masing akan

saling berinteraksi. Pendekatan sistem ini menekankan pada kelangsungan hidup organisasi untuk jangka waktu panjang.

3. Pendekatan Konstituen Strategis (*The Strategic-Constituencies*). Pendekatan ini menunjukkan bahwa organisasi yang efektif adalah organisasi yang dapat memuaskan keinginan para konstituen dalam lingkungannya. Tiap-tiap konstituen tersebut mempunyai keinginan yang berbeda-beda. Pemilik berkeinginan untuk memperoleh *return on investment* yang tinggi, karyawan akan menginginkan kompensasi yang memadai, pelanggan menginginkan kemampuan membayar utang, demikian juga dengan pihak-pihak lainnya akan mempunyai keinginan yang unik.
4. Pendekatan Nilai-Nilai Bersaing (*The Competing-Value Approach*). Pendekatan ini menawarkan suatu kerangka yang lebih integratif dan lebih variatif karena kriteria yang dipilih dan digunakan bergantung pada posisi dan kepentingan masing-masing dalam suatu organisasi. Sehubungan dengan tingkat variatif yang relatif tinggi maka terdapat tiga perangkat dasar nilai-nilai, yaitu 1) fleksibilitas versus pengendalian, 2) manusia versus organisasi, dan 3) proses versus tujuan akhir.

Pendapat ahli yang lain, Argyris (dalam Carnall, 2003: 189) mengemukakan bahwa dalam membahas mengenai keefektifan, terdapat tiga kegiatan pokok yang relevan terhadap seluruh jenis organisasi.

1. Keberhasilan mencapai tujuan (*achieving objectives*), yaitu pencapaian yang dikhususkan dalam hal anggaran, target, dan rencana organisasi. Termasuk di dalamnya keuntungan, pergantian, kualitas, pelayanan, dan lain-lain.
2. Mempertahankan dan memelihara sistem internal organisasi (*maintaining the internal system*). Termasuk di dalamnya kegiatan-kegiatan dan sistem-sistem, seperti penilaian kinerja,

pengembangan manajemen, pelatihan, dan sistem imbalan/penghargaan.

3. Beradaptasi dengan lingkungan luar organisasi (*adapting to the external environment*). Termasuk di dalamnya pemasaran, pengembangan produk/pelayanan, dan hubungan masyarakat.

Ketiga kegiatan pokok tersebut terus saling berinteraksi dalam rangka menciptakan keefektifan organisasi. Namun, menurut Carnall (2003: 189), kegiatan-kegiatan pokok tersebut perlu ditambahkan satu lagi yaitu pemanfaatan sumber daya (*resource utilization*). Pemanfaatan sumber daya sangat diperlukan untuk kelangsungan hidup organisasi. Pemanfaatan sumber daya diartikan sebagai ukuran sejauh mana sumber daya yang ada disertakan dan dipadukan untuk mencapai suatu hasil tertentu. Hal tersebut dapat dijadikan tolok ukur keefektifan organisasi karena pada dasarnya keefektifan organisasi merupakan keberhasilan organisasi dalam mencapai tujuannya.

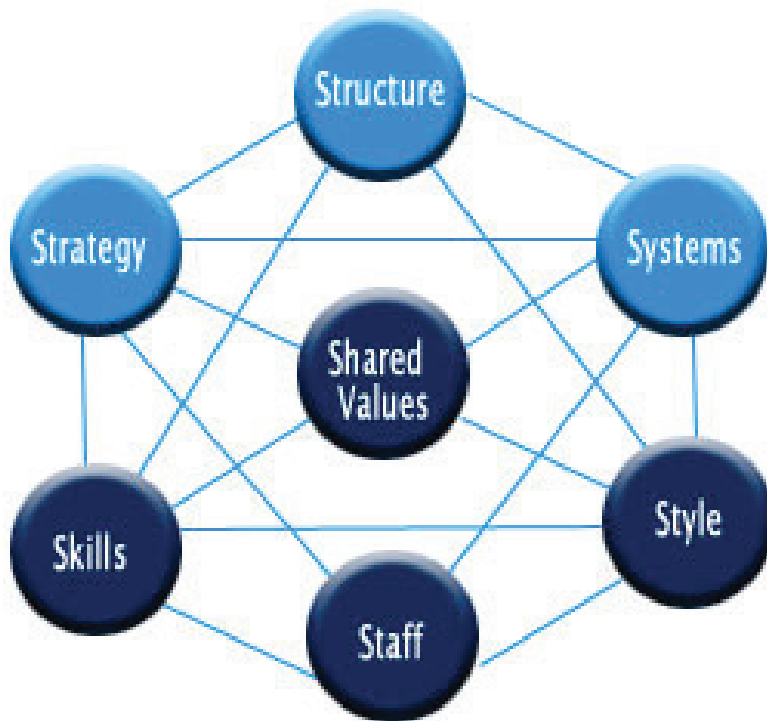
Ada beberapa pendapat ahli yang mengemukakan faktor-faktor yang memengaruhi keefektifan organisasi, baik secara langsung maupun tidak langsung. Namun, pada dasarnya pendapat-pendapat tersebut sudah terangkum dalam hasil penelitian Steers (1985). Misalnya, teori mengenai pembinaan organisasi yang menekankan adanya perubahan yang berencana dalam organisasi yang memiliki tujuan untuk meningkatkan keefektifan organisasi.

Weisbord (Thoha, 2000: 98) memberikan model untuk mendiagnosis organisasi yang sering dikenal dengan model enam kotak Weisbord, sebagai salah satu metode pembinaan organisasi menekankan pada hal-hal yang dianggap memengaruhi ketidakstabilan atau ketidakberhasilan organisasi dalam mencapai tujuannya, yang terdiri dari (1) tujuan; (2) struktur; (3) sistem penghargaan; (4) mekanisme tata kerja; (5) tata hubungan; dan (6) kepemimpinan. Hal ini secara tidak langsung menyebutkan

bahwa keberhasilan organisasi dipengaruhi oleh keenam unsur itu sehingga keenam unsur tersebut perlu didiagnosis lebih lanjut untuk mengetahui penyebab ketidakberhasilan organisasi mencapai tujuannya.

Pendapat lain, Gibson (1997: 14) mengemukakan bahwa keberhasilan organisasi mencapai tujuannya dipengaruhi oleh komponen-komponen organisasi, meliputi (1) *environment*; (2) *technology*; (3) *strategic choices*; (4) *structures*; (5) *processes*; dan (6) *cultures*. Adapun Hardjito (1997: 65) mengemukakan bahwa keberhasilan organisasi mencapai tujuannya dipengaruhi oleh komponen-komponen organisasi, meliputi (1) struktur; (2) tujuan; (3) manusia; (4) hukum; (5) prosedur pengoperasian yang berlaku (*standard operating procedure*); (6) teknologi; (7) lingkungan; (8) kompleksitas; (9) spesialisasi; (10) kewenangan; dan (11) pembagian tugas.

Konsep lain tentang keefektifan organisasi juga dikemukakan oleh lembaga konsultan manajemen McKinsey yang kemudian dikenal dengan Konsep 7-S McKinsey (Raisel, 1998: 5–6), terdiri dari *The Hard S's*, yaitu faktor-faktor yang *feasible* dan mudah diidentifikasi, meliputi *Structure*, *Strategi & Systems*, dan *The Soft S's*, yaitu faktor-faktor yang sulit didefinisikan, meliputi *Shared Values*, *Skills*, *Staf*, dan *Style*.



**Gambar 2.1** Konsep 7-S McKinsey

1. *Shared Values* adalah nilai budaya kerja yang hidup di tengah organisasi tersebut. Hal ini merupakan suatu *guideline* bagi para anggota organisasi untuk tumbuh dan berkembang.
2. *Structure*, struktur organisasi (*organizational structure*) merupakan cerminan dari *shared values* organisasi dalam upaya pencapaian sasaran dan tujuan organisasi secara optimal. Struktur yang sanggup mencerminkan *shared values* dengan baik akan memberdayakan organisasi untuk mencapai sasaran dan tujuan tersebut.
3. *System*, sistem yang dikembangkan organisasi juga bersumber pada *shared values* yang ada. Sistem ini termasuk berbagai hal yang menyangkut perencanaan, implementasi, kontrol dan evaluasi, anggaran, serta penghargaan.

4. *Staff*; berdasarkan *shared values* yang ada, organisasi membentuk personel di dalamnya (pengelola). Organisasi akan menentukan prasyarat orang-orang seperti apa yang dianggap sesuai dengan keberadaan dan tujuan organisasi. Sebagaimana diketahui, jika tujuan organisasi dan tujuan individu di dalamnya tidak searah maka akan sangat sulit bagi organisasi tersebut untuk dapat tumbuh dan berkembang dengan baik.
5. *Skills*, keterampilan setiap individu di dalam organisasi merupakan unsur yang sangat penting bagi keberhasilan organisasi mencapai sasaran dan tujuannya dengan efektif dan efisien. Jika ketrampilan para pelaksana organisasi kurang sesuai dengan kebutuhan organisasi tersebut untuk mewujudkan visinya, organisasi tersebut akan cenderung kontraproduktif. Di sini, *skills* merupakan cerminan dari *core competence* organisasi. Hal ini karena strategi yang disusun juga merupakan refleksi atas *skills* yang ada.
6. *Style*, gaya manajemen (kepemimpinan) organisasi merupakan hasil perpaduan antara kelima elemen sebelumnya. Kelima elemen tersebut menentukan gaya kepemimpinan seperti apakah yang paling tepat agar organisasi dapat mencapai sasaran dan tujuannya secara efektif dan efisien. Gaya kepemimpinan yang kurang tepat dengan kelima elemen tersebut akan menyebabkan organisasi menjadi gagal atau bahkan menuju kehancuran.
7. *Strategy*, dalam hal ini strategi suatu organisasi dimaksudkan agar organisasi dapat memiliki arahan yang jelas dan tegas tentang cara-cara yang dipakainya untuk mencapai sasaran dan tujuan organisasi.

Menurut konsep 7-S McKinsey (Raisel, 1998: 5–6), ketujuh faktor tersebut merupakan pilar bagi tegaknya sebuah kekokohan berdirinya organisasi. Sinergi seluruh pilar atau komponen secara optimal, dapat memberi peluang yang terbuka bagi kelancaran

dan kesuksesan organisasi. Sebaliknya, terabaikannya tujuh pilar tersebut menyebabkan kinerja organisasi kurang optimal, dan perlu upaya bagi manajemen untuk menata dan menyinergiskan setiap pilar tersebut.

Khusus untuk organisasi pemerintahan, Popovich (1998: 22) mengemukakan bahwa kinerja organisasi pemerintahan yang tinggi ditentukan oleh komponen manusia di dalam organisasi, sistem keputusan, sistem sumber daya manusia, struktur organisasi, serta nilai dan budaya organisasi. Menurut Popovich, untuk mencapai kinerja organisasi pemerintahan yang tinggi, organisasi seharusnya

1. memiliki aparaturnya yang multi-terampil dan bekerja sebagai tim kerja;
2. sistem keputusannya terdesentralisasi dan terbuka;
3. pengelolaan sistem sumber daya manusianya dimulai dengan rekrutmen melalui wawancara kerja yang realistis, kemudian diikuti dengan pelatihan yang berkesinambungan, digaji berdasarkan kinerja (*performance-based pay*), pengayaan kerja, serta tim kerja yang mandiri (*self-regulating teams*);
4. struktur organisasinya umumnya berpola datar (*flat*) atau sistem hierarki yang lebih fleksibel, dengan pola kerja yang mandiri (*self-contained business*);
5. nilai dan budaya organisasi selalu mengembangkan keterlibatan anggota, inovasi dan kerja sama (Popovich, 1998: 22).

Pemahaman terhadap suatu penelitian harus didasarkan atas suatu kerangka kerja analisis yang dipakai sebagai pedoman. Kerangka kerja ini merupakan variabel yang memainkan peranan penting dalam memperlancar terwujudnya keberhasilan organisasi. Menurut Steers (1985: 209), kerangka kerja yang dipakai dapat mengidentifikasi empat rangkaian variabel yang berhubungan dengan keefektifan, yakni karakteristik organisasi,



karakteristik lingkungan, karakteristik pekerja, serta kebijakan dan praktik manajemen.

Penekanan karakteristik organisasi oleh Steers adalah terhadap struktur dan teknologi karena kedua variabel tersebut sangat memengaruhi keefektifan organisasi. Perubahan yang bersifat inovatif dalam hubungan interaktif antar-anggota organisasi atau penyusunan hubungan SDM akan meningkatkan keefektifan organisasi. Dengan tercapainya berbagai kemajuan di dalam struktur organisasi, misalnya dengan meningkatkan spesialisasi fungsi, ukuran organisasi, sentralisasi pengambilan keputusan, dan formalisasi, akan meningkatkan produktivitas organisasi.

Tercapainya kemajuan di dalam teknologi dapat memperkenalkan cara-cara yang lebih produktif dengan menggunakan sarana-sarana baru akan memengaruhi keefektifan organisasi. Pemanfaatan kedua hal tersebut secara baik, yakni struktur dan teknologi akan mempermudah organisasi untuk mencapai tujuannya. Peranan manajer/direktur dalam mengantisipasi perubahan-perubahan yang terjadi di dalam lingkungan dan merumuskan sasaran-sasaran pokok sangat menentukan. Hal ini karena akan membawa kemajuan-kemajuan di dalam organisasi.

Karakteristik organisasi yang berupa struktur organisasi meliputi faktor luasnya desentralisasi. Faktor ini akan mengatur atau menentukan sampai seberapa jauh para anggota organisasi dapat mengambil keputusan atau diikutsertakan dalam pengambilan keputusan. Faktor lainnya yaitu spesialisasi pekerjaan yang membuka peluang bagi para pekerja untuk mengembangkan diri dalam bidang keahliannya sehingga tidak mengekang daya inovasi mereka. Faktor formalisasi berhubungan terhadap tingkat adaptasi organisasi terhadap lingkungannya yang selalu berubah. Semakin formal suatu organisasi semakin sulit organisasi itu untuk beradaptasi terhadap lingkungannya. Hal tersebut berpengaruh terhadap keefektifan organisasi. Hal ini karena faktor tersebut menyangkut para pekerja

yang cenderung lebih terikat pada organisasi dan merasa lebih puas jika mereka mempunyai kesempatan mendapat tanggung jawab yang lebih besar. Selain itu, mengandung lebih banyak variasi jika peraturan dan ketentuan yang ada dibatasi seminimal mungkin.

Di sisi lain, lingkungan ekstern ataupun lingkungan intern memengaruhi keefektifan organisasi. Lingkungan ekstern merupakan semua kekuatan yang timbul di luar batas-batas organisasi dan memengaruhi keputusan serta tindakan di dalam organisasi. Pengaruh lingkungan ekstern meliputi derajat kestabilan yang relatif dari lingkungan, derajat kompleksitas lingkungan dan derajat ketidakpastian lingkungan. Yang termasuk dalam lingkungan luar, antara lain adalah hukum, ekonomi, dan pasar tempat organisasi berusaha mendapatkan sumber daya dan mendistribusikan keluarannya. Lingkungan intern dikenal sebagai iklim organisasi yang meliputi macam-macam atribut lingkungan kerja, khususnya atribut-atribut yang diukur pada tingkat individual. Lingkungan dalam meliputi kebudayaan dan sosial yang sangat menentukan perilaku kerja.

Karakteristik lingkungan menjelaskan bahwa keberhasilan suatu organisasi sangat dipengaruhi oleh kemampuannya dalam menanggapi lingkungannya. Terdapat tiga variabel kunci yang dipakai dalam menentukan tepat-tidaknya tanggapan organisasi terhadap perubahan lingkungan, yakni tingkat keterdugaan keadaan lingkungan, ketepatan persepsi atas keadaan lingkungan, dan tingkat rasionalitas organisasi. Dengan arti lain, semakin tepat tanggapannya maka semakin berhasil kemampuan organisasi untuk menyesuaikan diri dengan perubahan lingkungan. Pemantauan yang terus-menerus terhadap perubahan lingkungan harus diikuti dengan penyesuaian standar desain, teknologi, sasaran, dan perilaku organisasi.

Steers (1985: 111) menyimpulkan dari berbagai penelitian yang dilakukan oleh para ahli, seperti Lawrence & Lorch (1967),

Weick (1969), dan Simon (1957), bahwa keterdugaan, persepsi, dan rasionalitas merupakan faktor yang penting yang memengaruhi hubungan lingkungan. Dalam hubungan ini terdapat suatu pola yang tingkat keterdugaan dari keadaan lingkungannya disaring oleh para pengambil keputusan dalam organisasi melalui ketepatan persepsi terhadap lingkungannya. Selain itu, pengambilan keputusan yang sangat rasional akan dapat memberikan sumbangan terhadap keefektifan organisasi.

Selain karakteristik organisasi dan karakteristik lingkungan, pekerja juga memengaruhi tingkat keefektifan organisasi sebab lancar-tidaknya pencapaian tujuan suatu organisasi bergantung dari kemampuan pekerja sendiri. Kemajemukan yang ada dalam suatu organisasi (*organization diversity*) menggambarkan perbedaan individual di antara pekerja. Perbedaan individual menggambarkan perbedaan dalam pandangan, tujuan, kebutuhan, dan kemampuan. Hal yang dipengaruhi di dalam pencapaian keefektifan adalah rasa keterikatan terhadap organisasi atau jangkauan identifikasi para pekerja dengan majikannya dan prestasi kerja individual.

Katz dan Kahn (1966) meneliti peranan tingkah laku dalam keefektifan organisasi harus memenuhi tiga persyaratan tingkah laku. *Pertama*, setiap organisasi harus mampu membina dan mempertahankan suatu armada kerja yang mantap yang terdiri dari pekerja baik pria maupun wanita yang terampil. Hal ini berarti di samping mengadakan penerimaan dan penempatan pegawai, organisasi juga harus mampu memelihara para pekerja dengan imbalan yang pantas dan memadai sesuai dengan kontribusi individu dan yang relevan bagi pemuasan kebutuhan individu.

*Kedua*, organisasi harus dapat menikmati prestasi peranan yang dapat diandalkan dari para pekerjanya. Sering terjadi, manajer puncak yang seharusnya memikul tanggung jawab utama dalam merumuskan kebijakan perusahaan, membuang terlalu banyak waktu untuk keputusan dan kegiatan sehari-hari yang sepele dan

mungkin menarik, tetapi tidak relevan dengan peranannya. Hal ini menyebabkan berkurangnya waktu yang tersedia bagi kegiatan ke arah tujuan yang lebih tepat. Apabila sebuah organisasi ingin beroperasi efektif, setiap anggota bukan hanya harus bersedia berkarya, melainkan juga harus bersedia melaksanakan tugas khusus yang menjadi tanggung jawab utamanya.

*Ketiga*, di samping prestasi peranan yang dapat diandalkan, organisasi yang efektif menuntut agar para pekerja mengusahakan bentuk tingkah laku yang spontan dan inovatif. Tata laksana atau mekanisme kerja dalam bentuk uraian tugas tidak akan dapat secara mendetail merumuskan apa yang mereka kerjakan setiap saat. Hal ini karena jika terdapat keadaan darurat atau yang luar biasa, individu harus mampu bertindak atas inisiatif sendiri atau mengambil keputusan dan mengadakan tanggapan terhadap yang paling baik bagi organisasi.

Peranan pekerja sangat memengaruhi proses pencapaian tujuan sebab menyangkut tingkat produktivitas kerja di dalam menghasilkan *output*. Apabila pekerja bekerja secara produktif dan memperbesar serta memperlancar kemungkinan tercapainya tujuan organisasi, keefektifan kerja akan meningkat. Di sisi lain, apabila para pekerja dihadapkan pada situasi ketika tujuan pribadi mereka bertentangan dengan sasaran organisasi maka keefektifan kerja akan berkurang.

Kebijakan dan praktik manajemen merupakan mekanisme yang meliputi penetapan tujuan strategi, pencarian, dan pemanfaatan sumber daya secara efisien, menciptakan lingkungan prestasi, proses komunikasi, kepemimpinan dan pengambilan keputusan, serta adaptasi dan inovasi organisasi. Dalam hal ini, peranan manajer sangat penting untuk mengarahkan kegiatan-kegiatan secara proporsional untuk mencapai tujuan.

Mintzberg yang dikutip Gibson, *et al.* (1996: 33) mengidentifikasi tiga peran utama manajerial, yaitu peran interpersonal, peran pengambil keputusan, dan peran informasi. Tiap-tiap peran mempunyai beberapa aktivitas yang berkaitan yang membedakan satu peran dari lainnya. Aktivitas peran interpersonal dengan jelas melibatkan manajer dengan pihak lain di dalam maupun di luar organisasi. Aktivitas peran pengambil keputusan melibatkan manajer dalam membuat keputusan dari sudut operasional, alokasi sumber daya, dan negosiasi dengan unsur-unsur organisasi. Peran informasi akan melibatkan manajer sebagai seorang penerima atau pemberi informasi kepada berbagai individu dan institusi.

Sebuah kebijakan yang baik adalah kebijakan yang berjalan. Yang membuat kebijakan itu berjalan adalah apabila kebijakan tersebut secara jelas membawa kita ke arah yang ingin kita tuju. Kebijakan harus dipahami, tetapi tidak berarti bahwa kebijakan harus ditulis (Armstrong, 1988: 49). Sifat kebijakan tersebut menuntut adanya kontribusi para pelaksana kebijakan dalam penetapannya. Hal ini karena merekalah yang akan menjadi implementor dari kebijakan dari kebijakan yang telah dibuat.

Dalam konteks demokrasi, musyawarah untuk mencapai mufakat diperlukan pula dalam menetapkan suatu kebijakan dalam suatu organisasi. Pada intinya, manajemen adalah tentang memutuskan apa yang harus dilakukan dan lalu melaksanakannya melalui orang-orang (Armstrong, 1988: xiii). Definisi ini menekankan bahwa manusia dalam organisasi merupakan sumber daya terpenting. Melalui sumber daya inilah, sumber daya lainnya, seperti pengetahuan, keuangan, peralatan, dan sebagainya, dapat dikelola.

## **D. Fungsi Pelayanan dan Penyelenggaraan Pelayanan Administratif**

Menurut Rasyid (1997: 11), tujuan utama dibentuknya pemerintahan adalah menjaga ketertiban dalam kehidupan masyarakat sehingga setiap warga dapat menjalani kehidupan secara tenang, tenteram, dan damai. Pemerintahan modern pada hakikatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Pemerintahan tidak diadakan untuk melayani dirinya sendiri. Pemerintah dituntut mampu memberikan pelayanan kepada masyarakatnya dan menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap orang dapat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai kemajuan bersama. Rasyid (1997: 12) mengemukakan bahwa tugas pokok pemerintahan paling tidak mencakup tujuh bidang berikut.

1. Menjamin keamanan negara dari segala kemungkinan serangan dari luar dan pemberontakan dari dalam.
2. Memelihara ketertiban dengan mencegah terjadinya pertikaian di antara warga masyarakat.
3. Menjamin diterapkannya perlakuan yang adil kepada setiap warga negara.
4. Melakukan pekerjaan umum dan memberi pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga nonpemerintah.
5. Melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial.
6. Menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas.
7. Menerapkan kebijakan untuk pemeliharaan sumber daya alam dan lingkungan hidup, seperti air, tanah, dan hutan.

Pada bagian selanjutnya, Rasyid (1997: 48) mengemukakan bahwa tugas-tugas pokok tersebut dapat diringkas menjadi

tiga fungsi yang hakiki, yaitu pelayanan (*service*), pemberdayaan (*empowerment*), dan pembangunan (*development*). Pelayanan akan membuahkan keadilan dalam masyarakat, pemberdayaan akan mendorong kemandirian masyarakat, dan pembangunan akan menciptakan kemakmuran bagi masyarakat. Dari ketiga fungsi tersebut, Labolo (2008: 22) kemudian menambahkan fungsi pengaturan, yaitu fungsi membuat peraturan perundang-undangan untuk mengatur hubungan manusia dalam masyarakat. Pemerintah adalah pihak yang mampu menerapkan peraturan agar kehidupan dapat berjalan secara baik dan dinamis.

Sejalan dengan pendapat Rasyid, Anderson (1998) sebagaimana dikutip Setiyono (2007: 20), mengemukakan tujuh macam fungsi dasar pemerintah, yaitu 1) menyediakan infrastruktur ekonomi, 2) menyediakan barang dan jasa kolektif, 3) menyelesaikan konflik antar-anggota masyarakat, 4) menjaga iklim persaingan, 5) melindungi lingkungan hidup, 6) menyediakan akses minimum bagi individu terhadap barang dan jasa, serta 7) menstabilkan ekonomi.

Adapun menurut The World Bank (1997) sebagaimana dikutip oleh Rahardiansah (2012: 81), pemerintah memiliki lima "*fundamental tasks*", yakni 1) meletakkan dasar-dasar hukum (*establishing a foundation of law*); 2) mengadakan kebijakan yang kukuh tidak menyimpang, termasuk stabilitas makroekonomi (*maintaining a non-distorsionary policy environment, including macroeconomic stability*); 3) melakukan investasi di bidang pelayanan sosial dasar dan infrastruktur (*investing in basic social services and infrastructure*); 4) melindungi yang lemah (*protecting vulnerable*); dan 5) melindungi lingkungan hidup (*protecting the environment*).

Secara umum, pemerintahan desa sebagai pemerintahan dengan lingkup lokal, juga melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan tersebut. Secara lebih spesifik, menurut Davey (1988: 21-24), fungsi-fungsi pemerintahan lokal dapat digolongkan dalam lima pengelompokan, yaitu

1. fungsi penyediaan pelayanan yang berorientasi lingkungan dan kemasyarakatan;
2. fungsi pengaturan, yakni perumusan dan penegakan (*enforce*) peraturan-peraturan;
3. fungsi pembangunan, yaitu keterlibatan langsung pemerintah dalam bentuk-bentuk kegiatan ekonomi;
4. fungsi perwakilan, untuk menyatakan pendapat daerah atas hal-hal di luar bidang tanggung jawab eksekutif; dan
5. fungsi koordinasi dan perencanaan, terutama dalam investasi dan tata guna tanah.

Dari pengelompokan tersebut, terlihat luasnya fungsi yang harus dijalankan oleh pemerintah lokal, seperti fungsi koordinasi dan perencanaan. Fungsi ini menjadi penting, sekurang-kurangnya sebagai mediator untuk menyamakan persepsi dalam suatu jalinan kerja sama atau menyelesaikan suatu permasalahan yang mungkin timbul pada pemerintahan lokal. Namun, keefektifan dan jangkauannya sangat bergantung pada faktor lain, seperti tersedianya berbagai sumber daya.

Dari sekian banyak pendapat tentang fungsi yang harus dimiliki oleh pemerintah sebagaimana telah dikemukakan, terlihat bahwa pelayanan selalu menjadi kewajiban yang harus diemban oleh pemerintah pada semua level pemerintahan. Demikian juga keberadaan pemerintah desa, sebagai unit pemerintahan terdepan dengan fungsi utama yang diembannya adalah pelayanan kepada masyarakat. Nurcholis (2011: 107) kemudian menyimpulkan bahwa tercapainya tujuan kesejahteraan masyarakat desa sangat bergantung pada kapasitas pemerintah desa dalam hal melaksanakan pelayanan tersebut dengan baik dan prima.

Rasyid (1996: 11) mengemukakan bahwa “pemerintahan modern pada hakikatnya adalah pelayanan kepada masyarakat”. Hal ini sejalan dengan pendapat Salusu (1996: 8) yang menyebutkan



bahwa fungsi utama pemerintah adalah memberikan pelayanan. Secara metodologis, hal tersebut didukung oleh pendapat Suwaryo (2009: 35) bahwa salah satu objek kajian ilmu pemerintahan adalah pelayanan publik.

Pelayanan kepada masyarakat atau pelayanan publik (*public service*) dapat diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu, sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya bahwa tugas pokok pemerintah pada hakikatnya adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat. Pemerintah tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai tujuan bersama (Rasyid, 1996). Karena itu, birokrasi publik berkewajiban dan bertanggung jawab untuk memberikan layanan baik dan profesional.

Pelayanan publik (*public services*) oleh birokrasi publik merupakan salah satu perwujudan dari fungsi aparatur negara sebagai abdi masyarakat di samping sebagai abdi negara. Pelayanan publik (*public services*) oleh birokrasi publik dimaksudkan untuk menyejahterakan masyarakat (warga negara) dari suatu negara kesejahteraan (*welfare state*). Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menyebutkan bahwa

“Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas **barang, jasa**, dan/ atau pelayanan **administratif** yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.”

Dengan demikian, pelayanan publik dapat diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan dalam bentuk pelayanan barang, jasa, dan administratif.

Menurut Widodo (2001: 88), pelayanan publik yang profesional dicirikan oleh adanya akuntabilitas dan responsibilitas dari pemberi layanan (aparatur pemerintah). Berikut ini penjelasan ciri-ciri pelayanan publik yang profesional.

1. Efektif, lebih mengutamakan pada pencapaian apa yang menjadi tujuan dan sasaran.
2. Sederhana, mengandung arti prosedur/tata cara pelayanan diselenggarakan secara mudah, cepat, tepat, tidak berbelit-belit, mudah dipahami, dan mudah dilaksanakan oleh masyarakat yang meminta pelayanan.
3. Kejelasan dan kepastian (transparan), mengandung arti adanya kejelasan dan kepastian mengenai
  - a. prosedur/tata cara pelayanan;
  - b. persyaratan pelayanan, baik persyaratan teknis maupun persyaratan administratif;
  - c. unit kerja dan atau pejabat yang berwenang dan bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan;
  - d. rincian biaya/tarif pelayanan dan tata cara pembayarannya; dan
  - e. jadwal waktu penyelesaian pelayanan.
4. Keterbukaan, mengandung arti prosedur/tata cara persyaratan, satuan kerja/pejabat penanggung jawab pemberi pelayanan, waktu penyelesaian, rincian waktu/tarif, serta hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta.

5. Efisiensi, mengandung arti
  - a. persyaratan pelayanan hanya dibatasi pada hal-hal berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dan produk pelayanan yang berkaitan;
  - b. dicegah adanya pengulangan pemenuhan persyaratan, dalam hal proses pelayanan masyarakat yang bersangkutan mempersyaratkan adanya kelengkapan persyaratan dari satuan kerja/instansi pemerintah lain yang terkait.
6. Ketepatan waktu, kriteria ini mengandung arti pelaksanaan pelayanan masyarakat dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.
7. Responsif, lebih mengarah pada daya tanggap dan cepat menanggapi apa yang menjadi masalah, kebutuhan, dan aspirasi masyarakat yang dilayani.
8. Adaptif, cepat menyesuaikan terhadap apa yang menjadi tuntutan, keinginan, dan aspirasi masyarakat yang dilayani yang senantiasa mengalami tumbuh kembang.

Berkaitan dengan pelayanan, Zeithaml, *et al.* (1990) membahas tentang bagaimana tanggapan dan harapan masyarakat pelanggan terhadap pelayanan yang mereka terima, baik berupa barang maupun jasa. Tujuan pelayanan publik pada umumnya adalah bagaimana mempersiapkannya sesuai kebutuhan publik, dan bagaimana menyatakan dengan tepat kepada publik mengenai pilihannya dan cara memperolehnya.

Bertolak pada konsep *putting people first* (pembeli adalah raja, pelanggan adalah maharaja) maka dalam hubungan tersebut tolok ukur atau standar pelayanan terletak pada kepuasan pelanggan. Baik buruknya pelayanan berbanding lurus dengan kepuasan pelanggan yang menurut Kotler (1994: 102) bahwa "kepuasan pelanggan adalah tingkat perasaan seseorang setelah membandingkan kinerja

yang ia rasakan dibandingkan dengan harapannya". Jadi, kepuasan pelanggan dimulai dari kebutuhan pelanggan dan berakhir pada persepsi pelanggan. Dengan demikian, kualitas pelayanan ditentukan sejauh mana persepsi masyarakat sebagai pelanggan atau konsumen terhadap pelayanan yang diterimanya. Dengan kata lain, kualitas selalu berfokus pada pelanggan atau masyarakat.

Kualitas merupakan suatu kondisi dinamis yang berpengaruh dengan produk, jasa, manusia, proses, dan lingkungan yang memenuhi atau melebihi harapan (Tjiptono, 2001). Dengan demikian, definisi kualitas pelayanan dapat diartikan sebagai upaya pemenuhan kebutuhan dan keinginan konsumen serta ketepatan penyampaian dalam mengimbangi harapan konsumen (Tjiptono, 2007). Kualitas pelayanan (*service quality*) dapat diketahui dengan cara membandingkan persepsi para konsumen atas pelayanan yang nyata-nyata mereka terima/peroleh dengan pelayanan yang sesungguhnya mereka harapkan/inginkan terhadap atribut-atribut pelayanan suatu perusahaan. Jika jasa yang diterima atau dirasakan (*perceived service*) sesuai dengan yang diharapkan, kualitas pelayanan dipersepsikan baik dan memuaskan. Jika jasa yang diterima melampaui harapan konsumen, kualitas pelayanan dipersepsikan sangat baik dan berkualitas. Sebaliknya, jika jasa yang diterima lebih rendah daripada yang diharapkan, kualitas pelayanan dipersepsikan buruk.

Kualitas layanan merupakan pemenuhan dari harapan konsumen atau kebutuhan konsumen yang membandingkan antara hasil dengan harapan dan menentukan apakah konsumen sudah menerima layanan yang berkualitas. Pendapat tentang penilaian kualitas pelayanan lebih luas dikemukakan oleh Gronroos (1990: 36) berdasarkan hasil sintesis terhadap berbagai riset yang telah dilakukan. Berikut ini penjelasannya.

1. *Professionalism and skill*. Pelanggan mendapati bahwa penyedia jasa, karyawan, sistem operasional, dan sumber daya fisik,

memiliki pengetahuan dan keterampilan yang dibutuhkan untuk memecahkan masalah mereka secara profesional (*outcome-related criteria*).

2. *Attitudes and behavior*. Pelanggan merasa bahwa karyawan jasa (*customer contact personnel*) menaruh perhatian besar pada mereka dan berusaha membantu memecahkan masalah mereka secara spontan dan ramah (*process-related criteria*).
3. *Accessibility and flexibility*. Pelanggan merasa bahwa penyedia jasa, lokasi, jam operasi, karyawan, dan sistem operasionalnya, dirancang dan dioperasikan sedemikian rupa sehingga pelanggan dapat mengakses jasa tersebut dengan mudah. Selain itu, juga dirancang dengan maksud agar dapat menyesuaikan permintaan dan keinginan pelanggan secara luwes (*process-related criteria*).
4. *Reliability and trustworthiness*. Pelanggan merasa bahwa apa pun yang terjadi atau telah disepakati, mereka bisa mengandalkan penyedia jasa beserta karyawan dan sistemnya dalam memenuhi janji dan melakukan segala sesuatu dengan mengutamakan kepentingan pelanggan (*process-related criteria*).
5. *Recovery*. Pelanggan menyadari bahwa apabila terjadi kesalahan atau sesuatu yang tidak diharapkan dan tidak dapat diprediksi, penyedia jasa akan segera mengambil tindakan untuk mengendalikan situasi dan mencari solusi yang tepat (*process-related criteria*).
6. *Reputation and credibility*. Pelanggan meyakini bahwa operasi dari penyedia jasa dapat dipercaya dan memberikan nilai/tambahan yang sepadan dengan biaya yang dikeluarkan (*image-related criteria*).

Untuk mengembangkan konsep pelayanan yang berkualitas (*service quality*), menurut Zeithaml, *et al.* (1990), harus dihilangkan empat kesenjangan yang sering terjadi antara pemberi pelayanan

dengan pelanggannya. Kesenjangan yang perlu dieliminasi tersebut, antara lain

1. tidak mengetahui apa yang diinginkan pelanggan;
2. kesalahan menentukan standar kualitas pelayanan;
3. kesenjangan kinerja pelayanan; dan
4. terjadi kesenjangan antara janji yang diberikan dengan pelayanan yang diterima.

Lebih lanjut, Zeithaml, *et al.* (1990: 23) menyatakan bahwa dalam menilai kualitas jasa/pelayanan, terdapat sepuluh ukuran kualitas jasa/pelayanan, yaitu *tangible* (nyata/berwujud), *reliability* (keandalan), *responsiveness* (cepat tanggap), *competence* (kompetensi), *access* (kemudahan), *courtesy* (keramahan), *communication* (komunikasi), *credibility* (kepercayaan), *security* (keamanan), dan *understanding the customer* (pemahaman terhadap pelanggan). Namun, dalam perkembangan selanjutnya, dalam penelitian dirasakan adanya dimensi mutu pelayanan yang saling tumpang tindih satu dengan yang lainnya yang dikaitkan dengan kepuasan pelanggan. Selanjutnya, oleh Zeithaml, *et al.* (1990), dimensi tersebut difokuskan menjadi lima dimensi (ukuran) kualitas jasa/pelayanan berikut.

1. *Tangibles*, tecermin pada fasilitas fisik, peralatan, personel, dan sarana komunikasi.
2. *Realibility*, kemampuan memenuhi pelayanan yang dijanjikan secara tepercaya, tepat.
3. *Responsiveness*, kemauan untuk membantu pelanggan dan menyediakan pelayanan yang tepat.
4. *Assurance*, pengetahuan dari para pegawai dan kemampuan mereka untuk menerima kepercayaan dan kerahasiaan.
5. *Emphaty*, perhatian individual diberikan oleh perusahaan kepada para pelanggan.

Sejalan dengan pandangan tersebut, menurut Fitzsimmons dan Fitzsimmons (1994: 190) terdapat lima indikator kualitas pelayanan.

1. Keterandalan (*reability*), yaitu kemampuan untuk memberikan secara tepat dan benar, jenis pelayanan yang telah dijanjikan kepada konsumen/pelanggan.
2. Keresponsifan (*responsiveness*), yaitu kesadaran atau keinginan untuk membantu pelanggan dan memberikan jasa dengan cepat.
3. Pengetahuan atau wawasan (*assurance*), yaitu pengetahuan dan kesopansantunan, kepercayaan diri dari pemberi pelayanan, serta respek terhadap konsumen.
4. Empati (*emphaty*), yaitu kemauan pemberi layanan untuk melakukan pendekatan, memberi perlindungan, serta berusaha untuk mengetahui keinginan dan kebutuhan konsumen.
5. Berwujud (*tangible*), yaitu penampilan para pegawai dan fasilitas fisik lainnya, seperti peralatan atau perlengkapan yang menunjang pelayanan.

Fitzsimmons dan Fitzsimmons (1994: 196) lebih lanjut menambahkan bahwa perspektif yang dapat diukur dari kualitas pelayanan, antara lain adalah muatan (*content*), proses (*process*), struktur (*structure*), hasil atau keluaran (*outcome*), dan dampak pelayanan (*impact*).

Demikian juga Kotler (1994: 561) mengemukakan beberapa hal yang dapat dijadikan pedoman untuk melakukan pengukuran terhadap kualitas pelayanan berikut ini.

1. *Tangibles* atau aspek fisik, yaitu tampilan fasilitas yang meliputi peralatan, *lay out*, perlengkapan ruangan, dan hal-hal yang dapat diamati konsumen dengan mudah. Aspek ini memegang peranan penting dalam menentukan kualitas pelayanan baik yang menghasilkan barang maupun jasa.

2. *Reliability* atau aspek kepercayaan, yaitu kemampuan untuk menempati janji-janji pelayanan secara tepat dan akurat. Aspek ini juga meliputi keterampilan dan kecakapan dalam menjual dan melayani konsumen, pemberian kemudahan, kenyamanan, dan keleluasaan.
3. *Responsiveness* atau kemampuan menanggapi, yaitu kemampuan untuk membantu dan melayani konsumen serta pelayanan yang cepat dan tanggap terhadap kebutuhan konsumen.
4. *Assurance* atau jaminan, meliputi kemampuan dan pengetahuan karyawan serta staf dalam melayani kebutuhan konsumen. Kemampuan ini erat kaitannya dengan penciptaan jaminan kepercayaan terhadap kemampuan perusahaan atau institusi.
5. *Empathy* atau empati, yaitu pemberian pengertian dan perhatian khusus kepada konsumen.

Beberapa pendapat tersebut didasarkan atas praktik pelayanan publik pada sektor swasta (*private sector*). Ndraha (2005) berpendapat bahwa dimensi-dimensi penilaian terhadap kualitas pelayanan di sektor privat atau bisnis, tidak dapat digunakan begitu saja di sektor publik, lebih-lebih lagi di sektor sipil. Dalam kondisi “*no choice*” sektor publik, tolok ukur penilaian kualitas bukan kepuasan, melainkan pengertian (*understanding, verstehen*), penerimaan (legitimasi), dan kepercayaan (yang bersumber pada pengetahuan bahwa pertanggungjawaban pemerintah atas pelayanan jelas dan faktual: saya tahu, maka saya percaya) konsumen. Pengertian, penerimaan, dan kepercayaan itu dapat ditumbuhkan di kalangan konsumen jika siklus pelayanan kepada masyarakat terbuka dan informasi berakses penuh. Jadi, Ndraha kiranya yang menilai tinggi tingkat keterbukaan proses pelayanan, berpendapat kualitas pelayanan itu lebih ditentukan oleh tingkat transparansi dan *accessability* di mata publik.



Ndraha tampaknya melihat hubungan yang kuat antara ada tidaknya pilihan dengan tingkat kepuasan. Semakin banyak pilihan, semakin memenuhi harapan barang yang dipilih, semakin tinggi kepuasan, sebaliknya semakin sedikit pilihan, semakin kurang memenuhi harapan, semakin sedikit pilihan semakin kurang memenuhi harapan, semakin rendah tingkat kepuasan. Semakin bebas memilih, semakin nyata kepuasan, semakin tiada pilihan, semakin merasa dipaksa atau terpaksa, kepuasan bagi seseorang semakin abstrak. Proses memilih itu sendiri bergantung kemampuan (tingkat keberdayaan) pemilih. Ndraha (2005: 240–241) secara jelas membedakan penilaian pelayanan publik dengan penilaian pelayanan sipil. Pelayanan publik merupakan kewenangan pemerintah, yang bagi masyarakat bersifat *“no choice”*, merupakan produk dari peraturan perundang-undangan sebagai kesepakatan antara pemerintah dengan yang diperintah/masyarakat. Adapun pelayanan sipil merupakan kewajiban pemerintah, yang bersifat *“no price”* bagi masyarakat, dan merupakan tanggung jawab pokok dari pemerintah untuk menyelenggarakannya. Dalam pelayanan sipil, pelanggan tidak lebih dari mangsa atau korban dari pihak pemberi layanan.

Menurut Ndraha (1997: 73), pemerintahan adalah semua badan yang memproduksi, mendistribusi, atau menjual alat pemenuh kebutuhan rakyat yang berbentuk jasa publik dan layanan sipil. Dalam kaitan ini, kegiatan pelayanan publik dalam prosesnya menunjukkan hubungan dan interaksi antara pemberi pelayanan (pemerintah) dan penerima pelayanan (rakyat/masyarakat). Oleh karena itu, hubungan tersebut simetris dengan hubungan antara produser/penjual/distributor dengan konsumen/pembeli/*distributtee*. Untuk dapat memberikan pelayanan yang berkualitas, organisasi publik atau pemerintah harus mengetahui dan memahami segala tuntutan, keinginan, harapan, atau tingkat kepuasan pelanggan. Secara praktis, kualitas pelayanan akan terlaksana dengan baik

dan memuaskan apabila didukung oleh faktor-faktor, antara lain kesadaran para pejabat, pimpinan dan pelaksana, adanya aturan yang memadai, organisasi dengan mekanisme sistem yang dinamis, pendapatan pegawai yang cukup, kemampuan dan keterampilan yang sesuai, dan tersedianya sarana dan prasarana pelayanan (Moenir, 2001: 124).

Konsepsi tentang pelayanan publik paling mutakhir dikemukakan oleh Denhardt dan Denhardt (2003) yakni *New Public Service* (NPS). NPS adalah sebuah alternatif terhadap konsep administrasi publik yang lama dan konsep *New Public Management* (NPM). Menurut pandangan mereka, ada dua tema pokok NPS, yaitu untuk meningkatkan martabat dan manfaat dari pelayanan publik, serta untuk menegaskan kembali nilai-nilai demokrasi, kewarganegaraan, dan kepentingan publik sebagai nilai-nilai unggul dari administrasi publik. Menurut Denhardt dan Denhardt (2003: 181), ada tujuh prinsip kunci dari NPS, yaitu (1) *serve citizens, not customers*, (2) *seek the people interest*, (3) *value citizenship and public service above entrepreneurship*, (4) *think strategically, act democratically*; (5) *recognize that accountability is not simple*; (6) *serve rather than steer*; dan (7) *value people, not just productivity*.

Dari prinsip-prinsip tersebut, muara yang ingin dicapai Denhardt adalah agar pemerintah melayani publik. Pemerintah tidak boleh menyamakan rakyat dengan pelanggan (*customer*). Menurut Denhardt, hal ini berbahaya jika diterapkan dalam birokrasi pemerintahan. Penyebabnya, di dunia bisnis para birokratnya bekerja untuk menghasilkan untung, dan ada persaingan dengan perusahaan lain yang menjadi kompetitornya. Apabila pelayanan tidak baik, pelanggan akan pergi ke perusahaan lain. Adapun masyarakat dalam perspektif ini tidak demikian. Masyarakat dilayani bukan atas sebab dia sebagai pelanggan, melainkan karena merekalah yang memberi mandat politik pada aparatur sehingga dapat bekerja dan menghasilkan uang. Kata kuncinya ada di mandat

politik dan mandat sosial dari masyarakat pada aparatur publik (misalnya melalui pemilu, pajak, retribusi) sehingga tugas aparatur publik adalah menciptakan keadilan sosial dalam melakukan pelayanan publik.

Dalam model *New Public Service* (NPS), pelayanan publik berlandaskan pada teori demokrasi yang mengajarkan adanya egaliter dan persamaan hak di antara warga negara. Dalam model ini kepentingan publik dirumuskan sebagai hasil dialog yang emansipatoris dan partisipatoris dari berbagai nilai dan aspirasi yang berkembang di masyarakat. Kepentingan publik bukan dibakukan oleh elite politik seperti yang tertuang dalam aturan-aturan. Birokrasi yang memberikan pelayanan publik harus berorientasi dan bertanggung jawab kepada masyarakat secara keseluruhan. Peranan pemerintah adalah melakukan negosiasi dan menggali berbagai kepentingan dari warga negara dan berbagai kelompok komunitas yang ada. Dalam model ini, birokrasi publik bukan sekadar harus akuntabel pada berbagai aturan hukum, melainkan juga harus akuntabel pada nilai-nilai yang ada dalam masyarakat, norma politik yang berlaku, standar profesional, dan kepentingan warga negara. Itulah serangkaian konsep pelayanan publik yang ideal masa kini di era demokrasi.

Dasar teoretis pelayanan publik yang ideal menurut paradigma *new public service* adalah bahwa pelayanan publik harus responsif terhadap berbagai kepentingan dan nilai yang ada. Tugas pemerintah adalah melakukan negosiasi dan mengelaborasi berbagai kepentingan komunitas. Hal ini mengandung makna bahwa karakter dan nilai yang terkandung dalam pelayanan publik harus berisi preferensi nilai-nilai yang ada dalam masyarakat. Karena masyarakat bersifat dinamis maka karakter pelayanan publik juga harus selalu berubah mengikuti perkembangan masyarakat.

Di samping itu, pelayanan publik model baru harus bersifat nondiskriminatif sebagaimana dasar teoretis yang digunakan,

yakni teori demokrasi yang menjamin adanya persamaan di antara warga negara, tanpa membedakan asal-usul warga negara, kesukuan, ras, etnik, agama, dan latar belakang kepartaian. Ini berarti setiap warga negara diperlakukan sama ketika berhadapan dengan birokrasi publik untuk menerima pelayanan sepanjang syarat-syarat yang dibutuhkan terpenuhi.

Berkaitan dengan penyelenggaraan pelayanan administratif, hingga saat ini belum ada definisi khusus tentang penyelenggaraan sebagai sebuah konsep ilmiah, kecuali beberapa padanan kata 'penyelenggaraan' sebagaimana arti kamus. Menurut *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, 'penyelenggaraan' memiliki arti pemeliharaan; proses, cara, perbuatan menyelenggarakan, dengan kata dasar 'selenggara' dengan arti melaksanakan, mengadakan, mengurus, mengusahakan sesuatu, mengelola, mengatur.

Dalam konteks pemerintahan, penyelenggaraan selalu dikaitkan dengan kewenangan untuk 'mengatur' dan 'mengurus' urusan pemerintahan. Misalnya, penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang menyebut bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintahan daerah, yang **mengatur** dan **mengurus** sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (konsideran huruf a). Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa penyelenggaraan pelayanan administratif mencakup kewenangan untuk mengatur dan mengurus di bidang pelayanan administratif tersebut.

Dalam tataran pemerintahan desa, kewenangan untuk mengatur atau membuat kebijakan di bidang pelayanan administratif berupa Peraturan Desa, adalah kewenangan dari BPD bersama Kepala desa. Adapun kewenangan untuk mengurus atau mengelola pelayanan administratif berada di tangan pemerintah desa, dalam hal ini

unsur-unsur pengelolaan (*management*) menurut Terry (1977: 9) meliputi perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), pelaksanaan (*actuating*), dan pengawasan (*controlling*).

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa salah satu fungsi dari pemerintahan adalah pelayanan (*service*). Bahkan, menurut Ndraha (2000: 78) pelayanan merupakan fungsi primer dari pemerintah, yaitu fungsi pemerintah sebagai provider jasa-jasa publik yang tidak dapat diprivatisasikan, termasuk jasa hankam, layanan sipil, dan layanan birokrasi. Fungsi pimer secara terus-menerus berjalan dan berhubungan positif dengan keberdayaan yang diperintah. Artinya, semakin berdaya masyarakat, semakin berjalan pula fungsi primer pemerintah. Produk pelayanan publik tersebut berupa barang publik, jasa publik, dan surat-suat berharga atau disebut juga layanan administratif (Moenir, 1992: 200).

Pelayanan publik dilaksanakan pada semua tingkatan pemerintahan, dari pemerintah pusat sampai pemerintah desa. Menurut Wasistiono (2011: viii-11), terdapat beberapa jenis pelayanan yang diberikan oleh pemerintah desa yang dapat dikelompokkan sebagai berikut:

1. Pelayanan dasar, antara lain penyediaan infrastruktur yang menjadi kewenangan asal-usul desa, seperti jalan desa, jembatan desa, terminal desa, dan lain-lain, serta penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban desa, termasuk di dalamnya pelayanan dasar fisik yang dilaksanakan dalam rangka tugas pembantuan baik yang berasal dari pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi maupun pemerintah daerah kabupaten/kota. Untuk desa-desa yang lokasinya berbatasan dengan kota atau ibu kota kabupaten, peranan pemerintah desa dalam memberikan pelayanan dasar semakin menurun karena biasanya diambil alih oleh pemerintah supradesa. Sebaliknya, pada desa-desa tradisional fungsi pemberian pelayanan dasar tersebut masih cukup dominan.

2. Pelayanan administratif, baik yang berasal dari kewenangan asal-usul desa (atributif) maupun yang berasal dari penyerahan pengaturan urusan kabupaten/kota (delegatif), terdiri dari:
  - a. Pelayanan perizinan, antara lain pemberian rekomendasi izin mendirikan bangunan (IMB) untuk rumah desa yang sederhana, pengelolaan irigasi skala desa, dan sebagainya, apabila kewenangannya diserahkan pengaturannya kepada desa.
  - b. Pelayanan nonperizinan, antara lain pemberian rekomendasi seperti rekomendasi pemberian izin pengelolaan bahan galian C, rekomendasi pemberian izin pembangunan tenaga listrik yang baru skala kecil, rekomendasi pemberian izin pembukaan pertambangan rakyat di desa, pemberian surat keterangan seperti surat keterangan warga miskin, dan sebagainya.
  - c. Pendataan, antara lain pendataan warga buta huruf, pendataan penyandang cacat dan masalah sosial, registrasi kependudukan, dan lain-lain.

Pelayanan administrasi yang dijalankan oleh pemerintah desa sebagian besar berasal dari penugasan pemerintah supradesa. Pelayanan administrasi yang sungguh-sungguh berasal dari hak asal-usul desa dapat dikatakan sudah sangat terbatas. Hal ini karena sebagian besar sudah diambil alih oleh pemerintah supradesa dan dibuatkan sistem yang bersifat nasional.

3. Pelayanan sosial, antara lain pembinaan terhadap masyarakat lokal adat, fasilitasi pengurusan orang telantar, penanggulangan bencana alam skala desa, dan sebagainya. Pada masyarakat desa yang masih bercorak paguyuban, pelayanan sosial oleh pemerintah desa masih cukup dominan, sebagai cerminan dari rasa setiakawan yang tinggi. Adapun pada masyarakat desa yang bercorak patembayan, pelayanan sosial relatif terbatas karena

umumnya sudah diambil alih oleh birokrasi dari pemerintah supradesa.

4. Pelayanan lainnya, berbentuk penyediaan barang dan atau jasa karena adanya penugasan sewaktu-waktu dari pemerintah supradesa, yang jenis dan frekuensinya sulit untuk diprediksi secara tepat. Contohnya, membantu memberikan pelayanan dalam pembagian beras untuk rakyat miskin (raskin), pembagian bantuan tunai langsung (BLT), bantuan pelaksanaan konversi minyak tanah ke gas di tingkat desa, dan lain-lain. Jenis pelayanan ini, baik kualitas maupun kuantitasnya sulit diukur karena datangnya tiba-tiba, tanpa ada pemberitahuan yang cukup. Pemerintah desa sering kali harus menanggung beban biaya tanpa ada kemampuan untuk menolaknya.

Pada masa sekarang dan masa mendatang, manajemen pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah desa perlu lebih diperkuat. Hal ini sejalan dengan perkembangan kebijakan perluasan kewenangan desa sebagaimana diatur pada Pasal 7 huruf (b) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yakni mengenai kewenangan desa yang mencakup kewenangan lokal tingkat desa, yaitu mencakup urusan pemerintahan yang secara langsung dapat meningkatkan pelayanan dan pemberdayaan masyarakat.

Terkait dengan urusan pemerintahan skala lokal yang menjadi kewenangan Desa, saat ini masih mengacu kepada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 30 Tahun 2006 tentang Tatacara Penyerahan Urusan Pemerintahan Kabupaten/Kota Kepada Desa. Pada lampiran Permendagri Nomor 30 Tahun 2006 tersebut telah dirinci 31 bidang urusan pemerintahan kabupaten/kota yang pengaturannya diserahkan kepada desa. Dari bidang urusan pemerintahan tersebut kemudian dirinci lebih lanjut menjadi 224 kegiatan, yang sebagian berisi kegiatan pelayanan kepada masyarakat. Dari 224 jenis kegiatan yang menjadi kewenangan

pelayanan publik tersebut, 42 di antaranya merupakan pelayanan yang bersifat administratif, yaitu

1. rekomendasi pemberian izin usaha penangkar benih pertanian;
2. rekomendasi pemberian izin pengelolaan perlebahan nonbudidaya;
3. rekomendasi pemberian izin pemanfaatan air bawah tanah dan permukaan;
4. rekomendasi pemberian izin penambangan bahan galian golongan C yang memakai alat berat di atas satu hektar;
5. rekomendasi pemberian izin pengelolaan bahan galian A dan B;
6. rekomendasi pemberian izin pembangunan tenaga listrik yang baru;
7. rekomendasi pemberian izin pembukaan pertambangan rakyat di desa;
8. rekomendasi pemberian izin pemanfaatan air bawah tanah dan atau sumber mata air di desa;
9. rekomendasi pemberian izin terhadap pengambilan tumbuhan dan penangkapan satwa liar yang dilindungi;
10. rekomendasi pemberian izin pengelolaan hutan yang ada dalam desa kepada pihak ketiga;
11. rekomendasi pemberian izin perburuan tradisional satwa liar yang tidak dilindungi pada areal desa;
12. rekomendasi pemberian izin pengambilan hasil hutan nonkayu dalam ulayat desa;
13. rekomendasi pemberian izin perluasan tanaman perkebunan;
14. rekomendasi pemberian izin investor di bidang industri;
15. rekomendasi pemberian izin dalam bidang perindustrian yang ada di desa;
16. rekomendasi pemberian izin HO;



17. rekomendasi penerbitan dan pencabutan badan hukum koperasi;
18. rekomendasi dan pembinaan dana kredit yang ada di desa;
19. rekomendasi pemberian kredit program dana koperasi;
20. rekomendasi bagi penduduk yang akan bekerja ke luar negeri.
21. rekomendasi pemberian izin pembangunan sarana sosial;
22. rekomendasi pemberian izin IMB yang berada di jalan desa;
23. rekomendasi pemberian izin pengelolaan angkutan antardesa dan pusat pertokoan di desa;
24. rekomendasi pemberian izin pendirian tempat penyewaan kaset video, *play station*, dan sejenisnya;
25. rekomendasi pemberian izin pendirian warung telepon dan sejenisnya;
26. rekomendasi pemberian izin usaha perbengkelan, pertokoan, warung, pemondokan, rumah makan;
27. rekomendasi pemberian izin mendirikan, membongkar, mengubah saluran irigasi di desa;
28. rekomendasi pemberian izin pengelolaan dan pengusahaan potensi sumber daya alam desa;
29. rekomendasi pemberian izin parkir/pemangkalan kendaraan di pasar, tempat wisata dan lokasi lainnya yang ada di dalam desa;
30. rekomendasi pemberian izin hak pengelolaan atas tanah kas desa;
31. rekomendasi pemberian izin keramaian di desa.
32. rekomendasi permintaan bantuan kepada pemerintah daerah;
33. rekomendasi pemberian izin pendirian pondok wisata pada kawasan wisata di desa;
34. rekomendasi pembentukan LSM perlindungan anak;
35. rekomendasi penggunaan alat kontrasepsi;

36. rekomendasi perizinan pembangunan sarana olahraga;
37. surat keterangan hak atas tanah;
38. surat keterangan untuk penerbitan KTP dan Kartu Keluarga;
39. izin IMB untuk rumah desa yang sederhana;
40. izin penggunaan gedung pertemuan/balai desa;
41. surat keterangan miskin; dan
42. surat keterangan untuk kegiatan sosial.

Keseluruhan jenis pelayanan administratif tersebut, termasuk pelayanan surat keterangan hak atas tanah, merupakan kewenangan delegatif dari pemerintah desa karena merupakan kewenangan yang berasal dari urusan pemerintahan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa.

## **E. Keefektifan Organisasi Pemerintah dan Pelayanan Publik**

Organisasi dibentuk agar dapat menjadi unit sosial yang efektif dan efisien. Keefektifan organisasi diukur dari tingkat sejauh mana ia berhasil mencapai tujuannya, sedangkan efisiensi organisasi dikaji dari segi jumlah sumber daya yang dipergunakan untuk menghasilkan suatu unit masukan (Etzioni, 1985: 12). Robbins (1995: 49) mendefinisikan keefektifan organisasi sebagai suatu tingkat ketika suatu organisasi dapat merealisasikan tujuannya.

Stoner (1982: 6), menekankan pentingnya keefektifan organisasi dalam pencapaian tujuan-tujuan organisasi dan keefektifan adalah kunci dari kesuksesan suatu organisasi. Istilah keefektifan itu sendiri sangat bervariasi dan penjelasannya dapat menyangkut berbagai dimensi yang memusatkan perhatian kepada berbagai kriteria evaluasi. Keefektifan adalah ukuran berhasil tidaknya pencapaian tujuan organisasi. Apabila suatu organisasi berhasil mencapai tujuannya, organisasi tersebut telah berjalan dengan efektif.

Selanjutnya, Georgopoulos dan Tannenbaum (dalam Steers, 1985: 60), mengemukakan bahwa keefektifan organisasi adalah tingkat sejauh mana suatu organisasi yang merupakan sistem sosial, dengan segala sumber daya dan sarana tertentu yang tersedia memenuhi tujuan-tujuannya tanpa pemborosan, dan dengan menghindari ketegangan yang tidak perlu di antara anggota-anggotanya. Dari pengertian tersebut dapat dikatakan bahwa keefektifan sangat bergantung pada faktor eksternal dan internal organisasi. Menurut Sharma (1982: 9), kriteria atau ukuran suatu keefektifan dapat dinilai dari produktivitas organisasi atau *output*, fleksibilitas organisasi, dan bentuk keberhasilannya dalam menyesuaikan diri dengan perubahan-perubahan di dalam dan di luar organisasi, serta dari ada tidaknya ketegangan dalam organisasi atau hambatan-hambatan konflik di antara bagian-bagian organisasi.

Argyris (dalam Carnall, 2003: 189) mengemukakan bahwa kegiatan pokok yang relevan terhadap seluruh jenis organisasi adalah keberhasilan mencapai tujuan (*achieving objectives*), yaitu pencapaian yang dikhususkan dalam hal anggaran, target dan rencana organisasi. Termasuk di dalamnya, keuntungan, pergantian, kualitas, pelayanan, dan lain-lain. Dengan demikian, semakin efektif organisasi pemerintahan akan berimplikasi kepada semakin tingginya tingkat keberhasilan pencapaian kualitas pelayanan publik kepada masyarakat.

Pemerintahan adalah proses pemenuhan dan perlindungan kebutuhan dan kepentingan manusia dan masyarakat, sedangkan badan atau organisasi yang berfungsi memenuhi dan melindungi kebutuhan dan kepentingan manusia dan masyarakat disebut pemerintah (Ndraha, 2005: 36). Pemerintah digolongkan sebagai organisasi pelayanan, yaitu organisasi pemerintah yang dibentuk untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat (*public servant*), baik secara gratis maupun dipungut biaya. Semua organisasi

pemerintahan dibentuk dengan tujuan untuk mewakili upaya mewujudkan tujuan berbangsa dan bernegara (Mustafa, 2013: 100).

Berkaitan dengan pelayanan publik tentunya dapat dipahami bahwa sangat sulit menilai kualitas pelayanan yang sifatnya kualitatif pada organisasi nirlaba daripada menilai laba atau keuntungan yang lebih bersifat kuantitatif sifatnya pada organisasi profit. Sebagaimana dikemukakan Ramaswamy (1996: 14) bahwa esensi pelayanan publik seyogianya mengacu pada proposisi bahwa produk pemerintahan dapat dipasarkan pada publiknya (*being marketed to public*) perlu diorientasikan pada budaya pelayanan (*service culture*) melalui penciptaan kepuasan layanan kepada pelanggan. Pandangan Ramaswamy tersebut menunjukkan nilai politik dari layanan birokrasi publik terhadap posisi politik pernerintah. Pemerintah mendapat pajak dari publik, karena itu pemerintah harus memberikan *services* yang baik dan berkualitas terhadap publik. Pemerintah perlu mengidentifikasi apa saja yang diinginkan oleh publik serta model layanan apa yang harus dikembangkan.

Dari sudut pandang yang berbeda, Dwiyanto, dkk. (2008), mengutip pendapat Kumorotomo, yang beranggapan bahwa keefektifan organisasi merupakan salah satu alat ukur untuk mengukur kinerja organisasi publik. Kumorotomo menggunakan empat kriteria untuk dijadikan pedoman dalam menilai kinerja organisasi pelayanan publik, yaitu efisiensi, keefektifan, keadilan, dan daya tanggap. Efisiensi menyangkut pertimbangan tentang keberhasilan organisasi pelayanan publik mendapatkan laba, memanfaatkan faktor-faktor produksi serta pertimbangan yang berasal dari rasionalitas ekonomis. Apabila diterapkan secara objektif, kriteria-kriteria tersebut merupakan kriteria efisiensi yang sangat relevan dengan tujuan organisasi. Sementara itu, keefektifan berkaitan dengan pertanyaan apakah tujuan dan didirikannya organisasi pelayanan publik tersebut tercapai. Hal tersebut erat

kaitannya dengan rasionalitas teknis, nilai, misi, tujuan organisasi, serta fungsi agen pembangunan.

Indikator keadilan mempertanyakan distribusi dan alokasi layanan yang diselenggarakan oleh organisasi pelayanan publik. Kriteria ini erat kaitannya dengan konsep ketercukupan atau kepastian. Keduanya mempersoalkan apakah tingkat keefektifan tertentu, kebutuhan dan nilai-nilai dalam masyarakat dapat terpenuhi. Isu-isu yang menyangkut pemerataan pembangunan, layanan kepada kelompok pinggiran, dan sebagainya, akan mampu dijawab melalui kriteria ini.

Adapun daya tanggap dapat dijelaskan bahwa 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.

Pandangan Kumorotomo tersebut sejalan dengan pendapat Salim dan Woodward (1992) yang melihat kinerja berdasarkan pertimbangan-pertimbangan ekonomi, efisiensi, keefektifan, dan persamaan pelayanan. Aspek ekonomi dalam kinerja diartikan sebagai strategi untuk menggunakan sumber daya yang seminimal mungkin dalam proses penyelenggaraan kegiatan pelayanan publik. Efisiensi kinerja pelayanan publik juga dilihat untuk menunjuk suatu kondisi tercapainya perbandingan terbaik/proporsional antara *input* pelayanan dengan *output* pelayanan.

Demikian pula, aspek keefektifan kinerja pelayanan ialah untuk melihat tercapainya pemenuhan tujuan atau target pelayanan yang telah ditentukan. Prinsip keadilan dalam pemberian pelayanan publik juga dilihat sebagai ukuran untuk menilai seberapa jauh suatu bentuk pelayanan telah memperhatikan aspek-aspek keadilan

dan membuat publik memiliki akses yang sama terhadap sistem pelayanan yang ditawarkan.

Dari uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa keefektifan organisasi pemerintah berkaitan erat dengan pelayanan publik. Dalam hal ini, salah satu ukuran kinerja organisasi pelayanan publik adalah keefektifan organisasinya, yaitu sejauh mana pencapaian tujuan organisasinya sebagai organisasi publik.



## Bab 3

# **Menilik Penyelenggaraan Pemerintahan Desa di Desa**

**P**enyelenggaraan pelayanan administratif merupakan kewenangan yang diselenggarakan oleh pemerintahan desa. Dalam hal ini, penyelenggaranya adalah pemerintah desa dan BPD. Walaupun demikian, dalam penelitian ini yang dijadikan objek penelitian adalah pemerintah desa, mengingat memiliki peranan yang lebih besar dibandingkan BPD dalam penyelenggaraan pelayanan administratif. Selain itu, karakteristik organisasi pemerintah desa lebih kompleks dibandingkan BPD.

Pemerintah desa merupakan organisasi yang dibentuk secara formal untuk menyelenggarakan kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat desa. Susunan organisasi dari pemerintah desa terdiri dari kepala desa (atau yang disebut dengan nama lain) dan perangkat desa (atau yang disebut dengan nama lain). Perangkat desa terdiri dari sekretariat, pelaksana kewilayahan, dan pelaksana teknis (Pasal 48 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa). Pemerintah desa sebagai organisasi tersebut yang menyelenggarakan fungsi pelayanan, khususnya dalam hal pelayanan administratif. Dalam penelitian ini, pelayanan administratif yang diamati adalah pelayanan Surat Keterangan Hak Atas Tanah oleh Pemerintah Desa Cikeruh dan Desa Sukamantri.

Kabupaten Sumedang dipilih sebagai lokasi penelitian mengingat kabupaten ini memiliki kebijakan pengaturan tentang desa yang relatif lengkap dibanding dengan beberapa kabupaten lain, khususnya yang ada di Jawa Barat. Selain itu, kabupaten ini memiliki karakteristik wilayah perdesaan (*rural territory*) di sebelah timur, utara, dan sebagian wilayah selatan, serta karakteristik wilayah perkotaan (*urban territory*) di bagian barat (Jatinangor dan Cimanggung).

Selain itu, terbitnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, berimplikasi pada penyesuaian seluruh peraturan pelaksanaan mengenai desa hingga di tingkat desa, termasuk ketentuan yang mengatur tentang struktur organisasi pemerintah



desa. Sesuai dengan ketentuan Pasal 48 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tersebut, susunan organisasi pemerintah desa terdiri dari kepala desa atau yang disebut dengan nama lain dan perangkat desa atau yang disebut dengan nama lain. Perangkat desa terdiri dari sekretariat, pelaksana kewilayahan, dan pelaksana teknis. Berbeda dengan beberapa daerah lainnya, susunan organisasi pemerintah desa di Kabupaten Sumedang yang diatur dengan Perda Nomor 7 Tahun 2007 tentang Pedoman Penyusunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa, ternyata sudah sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tersebut, yaitu terdiri dari kepala desa dan perangkat desa. Dalam hal ini, perangkat desa terdiri atas sekretariat desa, pelaksana teknis lapangan, serta kepala dusun sebagai pelaksana kewilayahan.

Mengingat jumlah desa di Kabupaten Sumedang relatif besar yaitu sebanyak 283 buah desa, penulis menentukan desa lokasi penelitian berdasarkan *sampel purposive* yaitu menentukan dua desa yang mewakili karakteristik desa perkotaan dan desa dengan wilayah perdesaan. Berdasarkan pertimbangan tersebut, penulis kemudian menentukan Desa Cikeruh di Kecamatan Jatinangor yang mewakili karakteristik desa perkotaan dan Desa Sukamantri di Kecamatan Tanjungkerta yang mewakili desa dengan karakteristik perdesaan.

Pemilihan Desa Cikeruh sebagai lokasi penelitian karena desa tersebut dilihat dari wilayahnya memiliki prasarana perkotaan yang sangat lengkap ditandai dengan adanya pusat bisnis seperti supermarket (*mall*) dan pasar modern, serta pusat pendidikan tinggi, dan lain-lain. Adapun pemilihan Desa Sukamantri sebagai lokasi penelitian kedua adalah pertimbangan desa tersebut memiliki wilayah sebagian besar pertanian dan dengan karakteristik masyarakat yang umumnya masih memiliki ikatan kekerabatan yang kuat.

Penentuan dua desa sebagai lokasi penelitian tersebut diambil berdasarkan dugaan awal bahwa meskipun kedua desa tersebut

memiliki unsur-unsur organisasi yang relatif sama, keefektifan organisasi dari pemerintah desa dipengaruhi juga oleh karakteristik kontekstual wilayah desa masing-masing. Tujuan akhirnya adalah merumuskan model keefektifan yang dapat berlaku pada kedua karakteristik desa tersebut.

## **A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian**

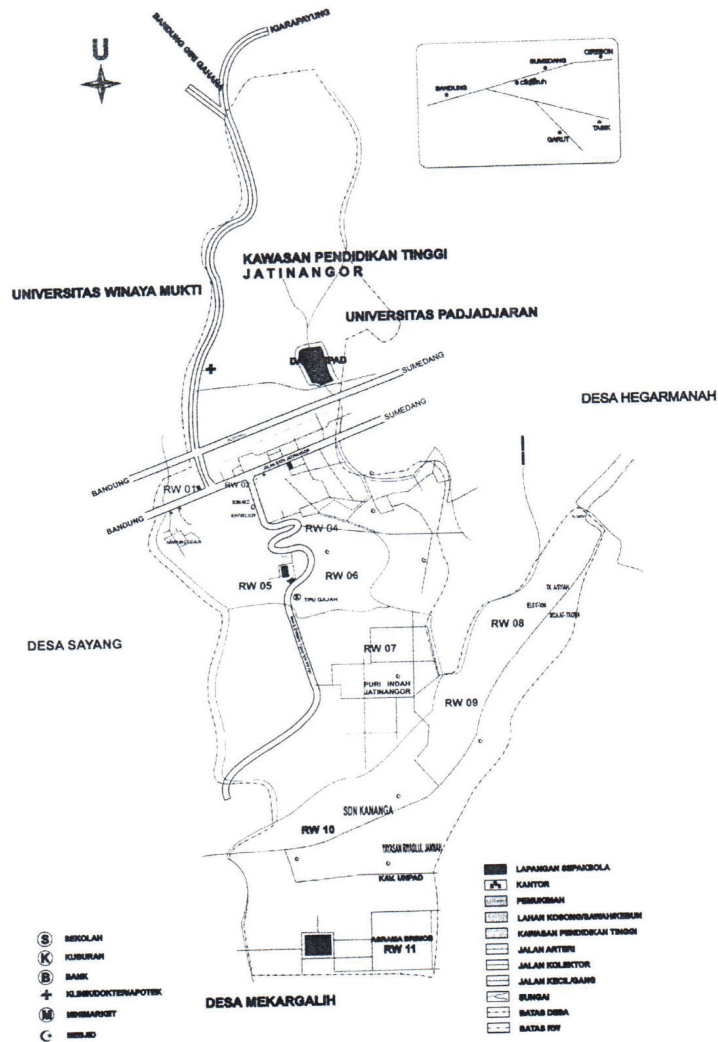
### **1. Gambaran Umum Desa Cikeruh**

Cikeruh adalah desa di kecamatan Jatinangor, Kabupaten Sumedang, Provinsi Jawa Barat. Sebelumnya, Desa Cikeruh termasuk wilayah Kecamatan Jatinangor, yang pada awalnya bernama Kecamatan Cikeruh. Namun, seiring perjalanan waktu, pada tahun 2000, Kecamatan Cikeruh resmi berubah nama menjadi Kecamatan Jatinangor. Pada tahun 1982, Desa Cikeruh dimekarkan menjadi dua) desa, yaitu Desa Cikeruh dan Desa Hegarmanah. Pemekaran desa ini diprakarsai oleh tokoh masyarakat Hegarmanah. Pada waktu itu, dilihat dari segi luas wilayah teritorial dan jumlah penduduk sudah memungkinkan untuk dibagi dua.

Desa Cikeruh merupakan salah satu dari 12 desa di wilayah Kecamatan Jatinangor yang terletak 1 km ke arah selatan dari kantor Kecamatan Jatinangor, dengan luas wilayah 164 hektare yang terdiri dari tanah darat/perumahan seluas 135 hektare, tanah sawah seluas 28 hektare, serta tanah kebun seluas 1 hektare. Adapun orbitasi Desa Cikeruh yaitu jarak ke ibu kota kecamatan adalah 2 km dengan waktu tempuh 10 menit. Adapun jarak ke ibu kota kabupaten adalah 24 km dengan waktu tempuh selama 45 menit, dan jarak ke ibu kota provinsi sejauh 22 km dengan waktu tempuh selama 40 Menit.

Secara administratif, Desa Cikeruh berbatasan dengan wilayah Desa Cileles, Kecamatan Jatinangor (di sebelah utara);

Desa Sayang, Kecamatan Jatinangor (barat); Desa Mekargalih, Kecamatan Jatinangor (selatan); dan Desa Hegarmanah, Kecamatan Jatinangor (timur).



Sumber: Kantor Desa Cikeruh, 2014

**Gambar 3.1** Peta Desa Cikeruh

Iklm di Desa Cikeruh sama seperti di desa-desa lain yang ada di Indonesia, yaitu mempunyai musim kemarau dan musim

penghujan yang di antaranya terdapat musim pancaroba. Hal tersebut berpengaruh langsung terhadap pola tanam yang ada di Desa Cikeruh. Suhu udara rata-rata di Desa Cikeruh 23–27 °C dan banyaknya curah hujan 241 mm per tahun.

Desa Cikeruh merupakan bagian dari Kecamatan Jatinangor, sebuah kecamatan yang berada di kawasan pendidikan tinggi (Unpad, ITB, IPDN, Ikopin) dan kawasan ekonomi/jasa, serta banyaknya warga lokal yang mempunyai usaha di bidang pondokan dan tempat kos. Masyarakat Cikeruh sebagian ada yang merasakan manfaat dari adanya kawasan perguruan tinggi tersebut. Misalnya, dengan menjadi mahasiswa ataupun pegawai dari instansi tersebut, juga menjadi pegawai atau pengusaha dari kawasan ekonominya. Hal ini sangat menunjang taraf hidup warga seandainya dibandingkan beberapa tahun ke belakang sebelum banyak toko dan pertokoan, bahkan pusat perbelanjaan. Meskipun pada kenyataannya, persaingan untuk mendapatkan kesempatan kerja tersebut cukup terbatas.

Desa Cikeruh saat ini memiliki jumlah penduduk sebanyak 13.308 jiwa, yang terdiri dari 6.702 laki-laki dan 6.606 perempuan. Sebagian besar penduduk Desa Cikeruh adalah mahasiswa, mengingat kawasan sekitar Desa Cikeruh merupakan wilayah pusat pendidikan tinggi. Mata pencaharian penduduk di Desa Cikeruh bekerja di sektor swasta atau nonpemerintah, seperti pedagang, sopir, petani, peternak, montir, dan karyawan swasta. Sebagian lagi penduduk Desa Cikeruh bekerja di sektor pemerintah sebagai PNS (152 orang), TNI (16 orang), dan Polisi (775 orang). Adanya variasi mata pencaharian dari penduduk Desa Cikeruh tersebut, merupakan konsekuensi pergeseran dari karakteristik masyarakat paguyuban (*gemeinschaft*) menuju ke arah masyarakat patembayan (*gesellschaft*) sebagaimana dikemukakan oleh Tonnies (Martindale, 1960: 82).

**Tabel 3.1** Jenis Pekerjaan Penduduk Desa Cikeruh Tahun 2014

No.	Pekerjaan Penduduk	Jumlah
1	Buruh tani	4
2	Tukang batu	2
3	Polri	810
4	Pelajar	9
5	Pembantu rumah tangga	64
6	Guru swasta	2
7	Karyawan perusahaan pemerintah	66
8	Montir	20
9	Seniman/artis	49
10	Peternak	18
11	Pengusaha kecil, menengah, dan besar	6
12.	Perajin	136
13.	Ahli pengobatan alternatif	8
14	Buruh migran	18
15	Notaris	4
16	Petani	6
17	Wiraswasta	1
18	Purnawirawan/pensiunan	1
19	TNI	16
20	Perawat swasta	8
21	Dokter swasta	18
22	Karyawan perusahaan swasta	7
23	Arsitektur/desainer	2
24	Pedagang keliling	1
25	Dosen swasta	37
26	Pegawai negeri sipil	152
27	Dukun tradisional	3
	<b>Jumlah</b>	1.484

Sumber: Monografi Desa Cikeruh, Tahun 2014

Di desa ini terjadi beberapa pembangunan yang menjadikan perubahan terbesar dalam perpindahan penduduk Desa Cikeruh. Misalnya, pada tahun 1988, semua penduduk yang berada di

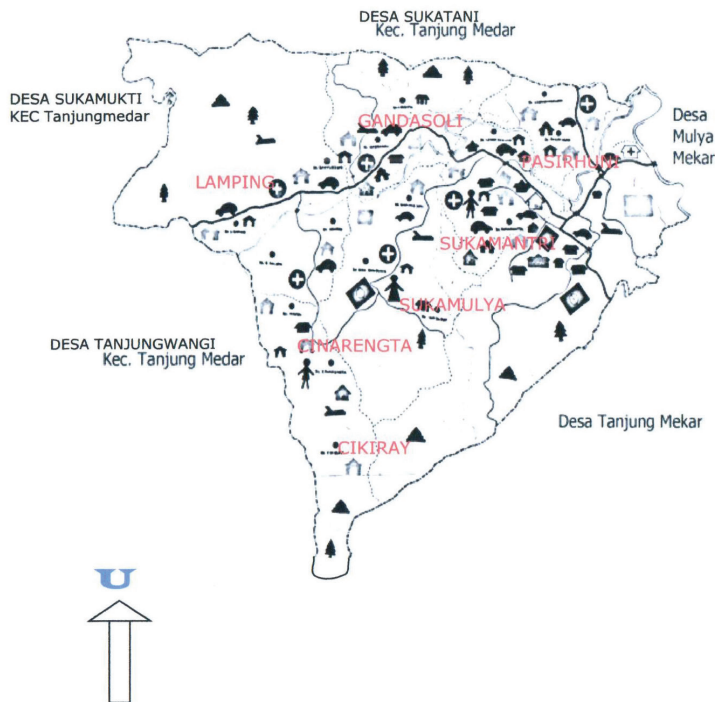
Dusun Ciparanje berpindah tempat karena dusun tersebut digunakan untuk lahan perguruan tinggi Unpad. Demikian juga pada tahun 1990 terjadi hal yang sama pada Dusun Kiciat. Pada tahun 2005–2006 didirikan pusat perbelanjaan Jatots (Jatinangor Town Square), dilanjutkan pada tahun 2009–2010 dibangun Apartemen Pinewood. Lokasi keduanya berdampingan.

## **2. Gambaran Umum Desa Sukamantri**

Desa Sukamantri pada awalnya merupakan bagian wilayah desa yang bernama Desa Pasir Huni. Akibat perkembangan penduduk yang semakin banyak, pada tahun 1976, Desa Pasir Huni dihapus dan kemudian dibentuk dua desa baru yang bernama Desa Sukamantri dan Desa Sukamukti.

Nama Sukamantri berasal dari kata ‘mantri’. Dahulu di desa tersebut memang terdapat banyak mantri. Yang dimaksud ‘mantri’ oleh orang desa adalah pegawai. Baik itu pegawai di bidang kesehatan, pendidikan, maupun pegawai yang bekerja di instansi lainnya. Oleh karena banyak mantri di desa tersebut, masyarakat desa lain yang membutuhkan pengobatan biasanya berkunjung ke desa ini. Adapun Pasir Huni yang dahulunya merupakan nama desa induk, sekarang merupakan bagian dusun yang ada di Desa Sukamantri.

Desa Sukamantri memiliki wilayah seluas 509,206 hektare dan secara topografis sebagian besar wilayahnya terdiri dari dataran tinggi dan perbukitan. Secara administratif, Desa Sukamantri merupakan bagian wilayah dari Kecamatan Tanjungkerta dan berada di sebelah barat daya ibu kota Kabupaten Sumedang. Adapun batas-batas wilayahnya adalah Desa Sukatani, Kecamatan Tanjungkerta (di sebelah utara); Desa Tanjungkerta, Kecamatan Tanjungkerta (selatan); Desa Sukamukti, Kecamatan Tanjungkerta (barat); dan Desa Mulyamekar, Kecamatan Tanjungkerta (timur).



Sumber: Kantor Desa Sukamantri, 2014

**Gambar 3.2** Peta Desa Sukamantri

Desa Sukamantri saat ini didiami penduduk sebanyak 4.608 jiwa dengan jumlah kepala keluarga sebanyak 1.274, yang terdiri 2.085 laki-laki dan 1.983 perempuan. Sebagian besar penduduk Desa Sukamantri berprofesi sebagai petani (985 orang) dan buruh tani (459 orang) atau lebih dari 90% penduduknya adalah petani. Profesi lainnya yang dominan adalah PNS sebanyak 92 orang, TNI 10 sepuluh) orang, dan Polri 5 orang. Selebihnya, bekerja di sektor nonformal, seperti perajin industri kecil (3 orang), pedagang keliling (35 orang), montir (8 orang), pengusaha kecil dan menengah (61 orang), serta karyawan perusahaan swasta (113 orang).

**Tabel 3.2** Jenis Pekerjaan Penduduk Desa Sukamantri Tahun 2014

No.	Pekerjaan Penduduk	Jumlah
1	Buruh usaha jasa transportasi dan perhubungan	15
2	Buruh tani	424
3	Pembantu rumah tangga	8
4	Seniman/artis	2
5	Pedagang barang kelontong	56
6	TNI	10
7	Peternak	5
8	Purnawirawan/pensiunan	62
9	Dokter swasta	1
10	Perangkat desa	10
11	Wiraswasta	5
12	Karyawan perusahaan pemerintah	3
13	Pengusaha kecil, menengah, dan besar	61
14	Tukang rias	2
15	Juru masak	4
16	Perajin	3
17	Tukang kayu	18
18	Pemuka agama	8
19	Tukang cukur	2
20	Dukun tradisional	4
21	Pemilik usaha jasa hiburan dan pariwisata	10
22	Tukang batu	3
23	Sopir	18
24	Buruh jasa perdagangan hasil bumi	8
25	Pedagang keliling	35
26	Pegawai negeri sipil	92
27	Petani	996
28	Polri	5
29	Montir	8
30	Perawat swasta	2
31	Karyawan perusahaan swasta	113
32	Pengusaha perdagangan hasil bumi	9



No.	Pekerjaan Penduduk	Jumlah
33	Karyawan honorer	45
34	Perajin industri rumah tangga lainnya	6
35	Tukang kue	4
36	Jasa penyewaan peralatan pesta	2
37	Pemulung	2
38	Tukang jahit	8
39	Guru swasta	28
40	Pemilik usaha warung, rumah makan, dan restoran	4
<b>Jumlah</b>		<b>2.101</b>

Sumber: Monografi Desa Sukamantri, 2014

Seluruh penduduk Desa Sukamantri menganut agama Islam dan dikenal sebagai masyarakat penganut agama yang religius. Desa Sukamantri juga merupakan desa yang dikenal masih kuat dalam kegiatan gotong royong, atau dapat dikatakan ikatan kekeluargaan antarwarganya sangat kuat. Segala bentuk kegiatan yang bertujuan untuk kepentingan orang banyak dilakukan secara kerja sama. Dalam arti, setiap orang mempunyai rasa tanggung jawab untuk bekerja dan ada beban yaitu rasa malu jika tidak berperan dalam kegiatan tersebut. Jadi, ikatan sosial di Desa Sukamantri cukup erat. Ketika ada warga desa yang meninggal maka warga secara bersama-sama membantu prosesi pengurusan jenazah.

Dengan karakteristik masyarakat serta komposisi penduduknya yang sebagian bekerja sebagai petani, dapat disimpulkan bahwa masyarakat Desa Sukamantri adalah masyarakat paguyuban sebagaimana karakteristik masyarakat yang dikemukakan oleh Tonnies (Martindale, 1960: 82). Menurut Tonnies, Paguyuban atau *gemeinschaft* adalah kelompok sosial yang anggota-anggotanya memiliki ikatan batin yang murni, bersifat alamiah, dan kekal. Ciri-ciri kelompok paguyuban adalah terdapat ikatan batin yang kuat antaranggota serta hubungan

antaranggota bersifat informal. Ciri-ciri ini sesuai dengan karakteristik masyarakat Desa Sukamantri.

## **B. Penyelenggaraan Pelayanan Administratif di Desa Cikeruh dan Desa Sukamantri**

Pelayanan administratif yang merupakan amanat Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik adalah tindakan administratif pemerintah berupa pelayanan pemberian dokumen oleh pemerintah. Kewenangan desa berupa tindakan administratif pemerintah di tingkat desa, baik yang berasal dari kewenangan asal-usul desa maupun yang berasal dari penyerahan pengaturan urusan kabupaten/kota berdasarkan ketentuan Permendagri Nomor 30 Tahun 2006 berikut ini.

1. Pelayanan perizinan, antara lain pemberian rekomendasi izin mendirikan bangunan (IMB) untuk rumah desa yang sederhana, izin pengelolaan tanah kas desa, izin penggunaan gedung pertemuan/balai desa, dan sebagainya, apabila kewenangannya diserahkan pengaturannya kepada desa.
2. Pelayanan nonperizinan, antara lain pemberian rekomendasi, seperti pemberian surat keterangan hak atas tanah, rekomendasi pemberian izin pengelolaan bahan galian C, rekomendasi pemberian izin pembangunan tenaga listrik yang baru skala kecil, rekomendasi pemberian izin pembukaan pertambangan rakyat di desa, pemberian surat keterangan, seperti surat keterangan warga miskin, dan sebagainya.
3. Pendataan, antara lain pendataan warga buta huruf, pendataan penyandang cacat dan masalah sosial, registrasi kependudukan, dan lain-lain.

Penyelenggaraan pelayanan administrasi yang dijalankan oleh pemerintah desa sebagian besar berasal dari penugasan pemerintah supradesa. Pelayanan administrasi yang sungguh-sungguh berasal

dari hak asal-usul desa dapat dikatakan sudah sangat terbatas. Hal ini karena sebagian besar sudah diambil alih oleh pemerintah supradesa dan dibuatkan sistem yang bersifat nasional.

Pemerintah desa bersama-sama dengan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa memiliki kewenangan untuk mengatur (*regeling*) dan mengurus (*uitvoering*) di bidang pelayanan administratif di tingkat desa. Pengaturan dan pengurusan kewenangan di bidang pelayanan administratif ini selanjutnya dideskripsikan berdasarkan hasil penelitian lapangan oleh penulis.

## 1. Pengaturan

Pengaturan dalam penyelenggaraan pelayanan administratif di desa merupakan fungsi yang menjadi kewenangan dari BPD dan pemerintah desa. Pengaturan tentang pelayanan administratif di desa dapat dilihat dari produk hukum di tingkat desa yang mengatur tentang penyelenggaraan pelayanan administratif, baik berupa peraturan desa, peraturan kepala desa, maupun keputusan kepala desa.

Peraturan desa merupakan bentuk peraturan yang ditetapkan oleh kepala desa setelah dibahas dan disepakati oleh BPD. Meskipun disebut sebagai peraturan, Peraturan Desa tidak termasuk di dalam sistem hierarki peraturan perundang-undang yang berlaku di Indonesia, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan-undangan. Menurut Deliarnoor (2012: 153), Peraturan Desa merupakan salah satu contoh peraturan kebijakan. Peraturan kebijakan merupakan produk kebijakan yang bersifat bebas yang ditetapkan oleh pejabat-pejabat administrasi negara dalam rangka penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan. Bagir Manan secara tegas mengemukakan bahwa peraturan kebijakan bukan merupakan

peraturan perundang-undangan karena pembuat peraturan tidak mempunyai kewenangan perundang-undangan meskipun menunjukkan sifat atau gejala sebagai peraturan perundang-undangan (Manan dan Magnar, 1997: 167).

Di Desa Cikeruh, beberapa produk peraturan yang mengatur pelayanan administratif, antara lain pungutan pancen yaitu perolehan dari bagian Pajak Bumi dan Bangunan yang dibayarkan oleh warga kepada pemerintah desa. Hal ini diatur dengan Keputusan Kepala Desa Nomor 142/01/2012 tentang Besaran Iuran/Urdes. Sementara itu, untuk pelayanan pemberian surat keterangan hak atas tanah belum diatur dengan peraturan desa maupun perturan/keputusan kepala desa, termasuk pungutan untuk pengurusan surat keterangannya. Padahal, sesuai ketentuan Permendagri Nomor 29 Tahun 2006 tentang Peraturan Desa maupun Permendagri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa, materi tentang APB Desa, pungutan, tata ruang, dan organisasi pemerintah desa, harus diatur dengan Peraturan Desa. Bahkan, menurut ketentuan Permendes Nomor 1 Tahun 2015 tentang Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa, desa dilarang untuk mengadakan pungutan terhadap jasa layanan administrasi, antara lain surat keterangan, surat pengantar, dan surat rekomendasi.

Adapun di Desa Sukamantri, beberapa pelayanan administratif yang diatur di dalam Peraturan Desa, antara lain adalah Izin Rame-rame dan Izin Penebangan. Kedua izin tersebut diatur di dalam Peraturan Desa Sukamantri Nomor 970/2001-DS/2007 tentang Sumber Pendapatan dan Kekayaan Desa. Adapun untuk pelayanan surat keterangan hak atas tanah juga belum memiliki dasar hukum seperti Perdes atau Perkades.

Besarnya pungutan juga disesuaikan dengan keikhlasan dari warga yang memerlukan pelayanan.<sup>1</sup>

Kondisi ini menunjukkan lemahnya pelaksanaan fungsi pengaturan oleh BPD bersama dengan Kepala Desa. Sesuai dengan ketentuan umum Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang menyebutkan bahwa Peraturan Desa ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa merupakan kerangka hukum dan kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa dan pembangunan desa. Penetapan Peraturan Desa merupakan penjabaran atas berbagai kewenangan yang dimiliki desa mengacu pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Secara politis, Peraturan Desa diproses secara demokratis dan partisipatif, yakni proses penyusunannya mengikutsertakan partisipasi masyarakat Desa. Masyarakat desa mempunyai hak untuk mengusulkan atau memberikan masukan kepada Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam proses penyusunan Peraturan Desa. Peraturan Desa yang mengatur kewenangan desa berdasarkan hak asal-usul dan kewenangan berskala lokal desa pelaksanaannya diawasi oleh masyarakat desa dan BPD. Hal itu dimaksudkan agar pelaksanaan Peraturan Desa senantiasa dapat diawasi secara berkelanjutan oleh warga masyarakat desa setempat, mengingat Peraturan Desa ditetapkan untuk kepentingan masyarakat Desa.

Materi muatan Peraturan Desa adalah seluruh materi dalam rangka penyelenggaraan urusan desa atau yang setingkat serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan yang di dalamnya tidak diperbolehkan mengatur tentang ketentuan pidana. Adapun materi muatan

---

1 Wawancara dengan Kaur Ekbang Desa Sukamantri pada 5 Agustus 2014.

Peraturan Desa adalah seluruh materi muatan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa, pembangunan desa, dan pemberdayaan masyarakat, serta penjabaran lebih lanjut dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pada dasarnya, Peraturan Desa adalah kesepakatan-kesepakatan dari komponen-komponen masyarakat yang dituangkan dalam bentuk tertulis. Menurut ketentuan Peraturan Menteri Dalam Negeri RI Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa, substansi yang diatur di dalam Peraturan Desa berisi materi pelaksanaan kewenangan desa dan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Berdasarkan hal tersebut maka sebenarnya banyak objek pengaturan yang dapat dilakukan oleh Kepala Desa bersama BPD dalam melaksanakan fungsi pengaturannya sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. Lemahnya pelaksanaan fungsi pengaturan dari BPD ini tidak terlepas dari masih rendahnya kemampuan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan dari anggota BPD, baik di Desa Cikeruh maupun Desa Sukamantri. Di Desa Cikeruh, 11 anggota BPD semuanya memiliki latar belakang pendidikan setingkat SMA dan tidak pernah dibekali dengan pendidikan atau pelatihan teknis tentang penyusunan perundang-undangan tingkat desa.<sup>2</sup> Hal serupa juga dihadapi oleh BPD Desa Sukamantri. Dari 11 anggota BPD Desa Sukamantri, empat orang di antaranya adalah guru sekolah dasar yang kompetensinya sama sekali tidak berkaitan dengan hukum dan perundang-undangan.<sup>3</sup>

---

2 Wawancara dengan anggota BPD Desa Cikeruh pada 5 Agustus 2014.

3 Wawancara dengan Kaur Ekbang Desa Sukamantri pada 8 Agustus 2014.

## 2. Pengurusan

Pengurusan kewenangan desa berupa pelayanan administratif berkaitan dengan pengelolaan kegiatan-kegiatan pelayanan administratif yang dibutuhkan masyarakat. Mulai dari perencanaan kegiatan (*planning*), pengorganisasian tugas (*organizing*), pelaksanaan atau penggerakan (*actuating*), serta pengawasannya (*controlling*) sesuai prinsip-prinsip manajemen. Dalam implementasinya, pengurusan kewenangan (*uitvoering*) dilakukan oleh pemerintah desa, yaitu kepala desa dibantu perangkat desa.

### a. Perencanaan

Perencanaan pada hakikatnya adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia, dan disusun untuk menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan. Terry (1977: 173) berpendapat bahwa *"planning is the selecting and relating of facts and the making and using of assumptions regarding the future in the visualization and formulation of proposed activities believed necessary to achieve desire result"* (perencanaan adalah upaya untuk memilih dan menghubungkan fakta-fakta dan membuat serta menggunakan asumsi-asumsi mengenai masa yang akan datang dengan jalan menggambarkan dan merumuskan kegiatan-kegiatan yang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan). Sementara itu, Kartasasmita (1997: 48) mengemukakan bahwa "pada dasarnya perencanaan sebagai fungsi manajemen adalah proses pengambilan keputusan dari sejumlah pilihan untuk mencapai tujuan yang dikehendaki".

Perencanaan pembangunan desa diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa (yang telah diperbarui dengan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014) serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 66 Tahun 2007 tentang Perencanaan Pembangunan Desa (diperbarui dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 114 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa), disusun dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa sebagai satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan daerah kabupaten/Kota. Perencanaan pembangunan desa tersebut disusun secara partisipatif oleh pemerintahan desa sesuai dengan kewenangannya, yang proses penyusunannya melibatkan lembaga kemasyarakatan desa. Lembaga kemasyarakatan yang dimaksud, antara lain rukun tetangga (RT), rukun warga (RW), lembaga pemberdayaan masyarakat (LPM) atau sebutan lainnya, karang taruna, PKK, dan sebagainya.

Perencanaan pembangunan di tingkat desa terdiri atas dua jenis dokumen perencanaan yang disusun secara berjangka, meliputi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa yang selanjutnya disebut RPJM Desa dan Rencana Kerja Pembangunan Desa atau RKP Desa. RPJM Desa adalah dokumen perencanaan untuk jangka waktu lima tahun, ditetapkan dengan Peraturan Desa, yang memuat arah kebijakan pembangunan desa, arah kebijakan keuangan desa, kebijakan umum, dan program Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), lintas SKPD, dan program prioritas kewilayahan, disertai dengan rencana kerja. Adapun RKP Desa merupakan penjabaran dari RPJM Desa untuk jangka waktu satu tahun dan ditetapkan dengan Keputusan Kepala Desa. Sebagai penjabaran dari RPJM Desa, RKP Desa memuat rancangan kerangka ekonomi



desa, dengan mempertimbangkan kerangka pendanaan yang dimutakhirkan, program prioritas pembangunan desa, rencana kerja, dan pendanaan serta prakiraan maju. Baik itu yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah desa maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat dengan mengacu kepada Rencana Kerja Pemerintah Daerah dan RPJM Desa.

Sementara itu, merujuk pada Pasal 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri RI Nomor 114 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa, perencanaan pembangunan desa disusun secara berjangka, meliputi Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJM Desa) untuk jangka waktu enam tahun dan Rencana Pembangunan Tahunan Desa atau yang disebut Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKP Desa), merupakan penjabaran dari RPJM Desa untuk jangka waktu satu tahun. RPJM Desa dan RKP Desa ditetapkan dengan Peraturan Desa.

Adapun perencanaan jangka menengah di Desa Cikeruh ditetapkan dengan Perdes Nomor 3 Tahun 2010 tentang RPJM Desa tahun 2010–2014, yang memuat visi dan misi pembangunan jangka menengah Desa Cikeruh. Visi Desa Cikeruh berdasarkan RPJM Desa tahun 2010–2014 adalah “Mewujudkan Desa Cikeruh yang Maju, Mandiri, dan Terdepan di Kabupaten Sumedang”. Kemudian, dalam rangka mewujudkan visi yang ditetapkan tersebut, ditetapkan tiga misi sebagai berikut.

- 1) Meningkatkan pemahaman keagamaan yang dimulai dari usia dini sehingga menumbuhkan nilai-nilai luhur kemanusiaan, seperti jujur, amanah, berbudaya, dan beradab.

- 2) Membangun aparatur pemerintah desa yang jujur, amanah, tertib, dan berprestasi menuju kepemimpinan yang berwawasan kepada kearifan lokal.
- 3) Meningkatkan fasilitas pemerintahan desa yang berwawasan pada peningkatan teknologi sehingga terwujudnya pelayanan publik yang baik dan akurat.

Sebagai penjabaran dari RPJM Desa Cikeruh 2008–2014, kemudian untuk tahun 2014 ditetapkan Keputusan Kepala Desa Nomor 142.2/01/Ds/2014 tentang RKP Desa Cikeruh Tahun 2014 yang secara garis besar berisi kebijakan program dan kegiatan indikatif yang direncanakan untuk dilaksanakan pada tahun 2014. Adapun program dan kegiatan yang telah ditetapkan dengan Keputusan Kepala Desa berdasarkan RKP Desa tersebut sebagaimana tabel berikut.

**Tabel 3.3** Program dan Kegiatan Indikatif RKP Desa Cikeruh Tahun 2014

No.	Bidang	Kegiatan Indikatif
1	Pendidikan	<ol style="list-style-type: none"> <li>a. Bantuan beasiswa bagi anak yang tidak mampu;</li> <li>b. Bantuan bagi anak yang kurang mampu;</li> <li>c. Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD);</li> <li>d. Taman Pendidikan Al-Qur'an (TPA);</li> <li>e. Penambahan sarana dan prasarana Madrasah At-Taqwa;</li> <li>f. Penambahan mebelair untuk TPA dan Madrasah Diniyah;</li> <li>g. Pelatihan keterampilan;</li> <li>h. Kejar Paket A, B, C;</li> <li>i. Pengembangan perpustakaan masyarakat dan taman bacaan yang sudah ada;</li> <li>j. Pengadaan Al-Qur'an.</li> </ol>

No.	Bidang	Kegiatan Indikatif
2	Kesehatan	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Penyemprotan/<i>fogging</i> DBD;</li> <li>b. Penyuluhan kebersihan lingkungan;</li> <li>c. Tempat pemeriksaan ibu hamil di posyandu;</li> <li>d. Pengobatan gratis;</li> <li>e. Sarana posyandu/pengadaan timbangan;</li> <li>f. Pelayanan pemeriksaan tensi darah;</li> <li>g. Penambahan meja, kursi, dan timbangan di posyandu;</li> <li>h. Perbaikan MCK;</li> <li>i. Pembuatan sarana air bersih.</li> </ul>
3	Sarana dan Prasarana/ Infrastruktur	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Perbaikan jalan/gang;</li> <li>b. Pemberian nama gang;</li> <li>c. Pengadaan keranda jenazah;</li> <li>d. Perbaikan saluran air;</li> <li>e. Pembuatan sekretariat RW 02;</li> <li>f. Perbaikan sarana olahraga;</li> <li>g. Perbaikan gorong-gorong;</li> <li>h. Perbaikan jembatan penghubung;</li> <li>i. Pembuatan balai pertemuan RW 08;</li> <li>j. Pembuatan batas desa;</li> <li>k. Perbaikan 23 masjid di Desa Cikeruh.</li> </ul>

No.	Bidang	Kegiatan Indikatif
4	Lingkungan Hidup	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Penanaman dan pengembangan tanaman obat keluarga;</li> <li>b. Pengadaan gerobak sampah;</li> <li>c. Pengadaan tempat pembuangan sampah sementara;</li> <li>d. Reboisasi di sekitar bantaran Sungai Cikeruh;</li> <li>e. Pengelolaan dan pengolahan sampah;</li> <li>f. Pembuatan sumur resapan;</li> <li>g. Rehabilitasi makam;</li> <li>h. Pengadaan tong sampah.</li> </ul>
5	Sosial Budaya	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Pengadaan rebana untuk kelompok seni RW 01;</li> <li>b. Honorarium RT/RW/Kader;</li> <li>c. Pengadaan dogdog/reak;</li> <li>d. Pengadaan alat kesenian tradisional calung degung, kecapi, suling, dsb.;</li> <li>e. Pengadaan sarana olahraga/meja tenis;</li> <li>f. Penambahan gamelan kuda renggong;</li> <li>g. Sanggar budaya.</li> </ul>
6	Koperasi dan UKM/ Ekonomi	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Pinjaman modal untuk pedagang kecil;</li> <li>b. Pembentukan UKM Perempuan;</li> <li>c. Pelatihan pembuatan kerajinan berbahan dasar logam dan kayu;</li> <li>d. Bantuan modal untuk Koperasi Senapan Angin;</li> <li>e. Peningkatan kualitas produksi senapan angin;</li> <li>f. Pelatihan kerajinan.</li> </ul>

Sumber: Keputusan Kepala Desa Cikeruh Nomor 142.2/01/Ds/2014

Dari dokumen perencanaan, baik RPJM Desa maupun RKP Desa, terlihat bahwa bidang pelayanan administratif belum menjadi prioritas bagi Desa Cikeruh. Hal ini dapat dilihat dari rumusan visi, misi, serta rancangan kegiatan indikatif yang telah disepakati dan ditetapkan dalam bentuk peraturan desa dan peraturan kepala desa, belum memuat secara eksplisit yang mengacu kepada perbaikan terhadap penyelenggaraan atau peningkatan kualitas pelayanan administratif.

Di pihak lain, perencanaan jangka menengah di Desa Sukamantri ditetapkan dengan Perdes Nomor 4 Tahun 2012 tentang RPJM Desa Sukamantri tahun 2012–2017, yang memuat visi dan misi pembangunan jangka menengah Desa Sukamantri. Visi Desa Sukamantri berdasarkan RPJM Desa Sukamantri tahun 2012–2017 adalah “Desa Sukamantri Sehat, Indah, Mandiri, Produktif, Amanah, Taqwa, dan Iman” yang kemudian diringkaskan menjadi “SUKAMANTRI SIMPATI”. Adapun dalam rangka mewujudkan visi yang ditetapkan tersebut, telah disepakati lima misi berikut ini.

- 1) Mewujudkan masyarakat desa yang indah dan peduli lingkungan.
- 2) Mewujudkan masyarakat desa yang berpendidikan.
- 3) Mewujudkan masyarakat desa yang sehat.
- 4) Mewujudkan perekonomian desa yang tangguh.
- 5) Mewujudkan masyarakat desa yang mandiri.

Sebagai penjabaran dari RPJM Desa Cikeruh 2008–2014, kemudian untuk tahun 2015 ditetapkan Peraturan Kepala Desa Nomor 03 Tahun 2014 tentang RKP Desa Cikeruh. Secara garis besar peraturan tersebut berisi kebijakan, program, dan kegiatan indikatif yang direncanakan untuk dilaksanakan pada tahun 2015. Adapun program dan

kegiatan indikatif yang telah ditetapkan berdasarkan RKP Desa tersebut, antara lain dapat dilihat pada tabel berikut.

**Tabel 3.4** Program dan Kegiatan Indikatif RKP Desa Sukamantri Tahun 2014

No.	Bidang	Kegiatan Indikatif
1	Kewilayahan	Pembangunan jalan MI Banyuresmi-Warungjati; Pembangunan jalan Sukamantri-Sukamulya; Perbaikan jalan Cibuntu; Penataan lapang Cinangreta; Pemagaran posyandu 7 unit; Pembangunan polindes; Penataan lapang Buper; Pembangunan TPT Jalan Purana; Penebokan irigasi Sawah Jambu; Pembangunan irigasi Purana; Pembangunan TPT jalan desa; Rehab Masjid At-Taqwa Cnangreta; <i>Paving block</i> SD Cinangreta; Pembangunan kirmir Jalan Cigade; Rehab desa; Rehab masjid jami; Pembangunan balai musyawarah; Pembangunan gorong-gorong jalan desa; Pembangunan Tambak Limpas; Penataan ruang kantor desa;

No.	Bidang	Kegiatan Indikatif
2	Sosial Budaya	Pembinaan PKK; Penanggulangan kemiskinan; Pembinaan karang taruna; Peningkatan tenaga pendamping Kelompok Bina Keluarga; Pembinaan peran serta masyarakat dalam pelayanan KBKR yang mandiri melalui PPKBD/Sub-PPKBD Pembinaan Desa Siaga; Peningkatan tenaga kesehatan; Peningkatan PGBN keagamaan; Pengadaan alat musik degung; Insentif kader Posyandu; PMT balita dan ibu hamil; Perlengkapan posyandu; Pengadaan peralatan samroh dan <i>sound system</i>
3	Ekonomi	Peningkatan kelompok tani; Penanggulangan hama dan penyakit; Peningkatan usaha produktif; Pengembangan buah-buahan; Peningkatan pengelolaan aset desa; Simpan Pinjam Perempuan (SPP); Pengadaan kambing Otawa; Pengadaan bibit ikan nila.
4	Pemerintahan	Pengadaan pakaian dinas perangkat desa, BPD, RW/RT; Penguatan lembaga BPD; Penguatan lembaga PKK; Penguatan lembaga LPMD; Penguatan lembaga RW/RT dan Linmas; Peningkatan kinerja para kolektor PBB.

Sumber: RKP Desa Sukamantri, 2014

Sebagaimana juga yang terjadi di Desa Cikeruh, dokumen perencanaan, baik RPJM Desa maupun RKP Desa di Desa Sukamantri menunjukkan bahwa bidang pelayanan administratif belum menjadi prioritas bagi pemerintah Desa Sukamantri untuk dibenahi bagi kepuasan masyarakat. Hal tersebut terlihat dari rumusan visi, misi, serta rancangan kegiatan indikatif yang telah disepakati dan ditetapkan dalam bentuk peraturan desa dan peraturan kepala desa, belum memuat secara eksplisit kemauan politis untuk perbaikan terhadap penyelenggaraan atau peningkatan kualitas pelayanan administratif. Padahal, fungsi pelayanan dari pemerintah sama pentingnya dengan pelaksanaan fungsi pembangunan dan pemberdayaan.

Perencanaan yang baik mestinya menjadi titik tolak untuk pembenahan pelayanan kepada masyarakat ke arah yang lebih baik. Sebagaimana dikemukakan oleh Siagian (1995: 98) bahwa perencanaan merupakan keseluruhan proses pemikiran dan penentuan secara matang dari hal-hal yang akan dikerjakan pada masa yang akan datang dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditentukan. Oleh karena itu, semestinya pemerintah desa menetapkan kondisi pelayanan di masa yang akan datang sebagai tujuan yang hendak dicapai dengan langkah awal melalui perumusan rencana yang matang.

## **b. Pengorganisasian**

Menurut Stoner (1982: 78), pengorganisasian merupakan suatu cara pengaturan pekerjaan dan pengalokasian pekerjaan di antara para anggota organisasi sehingga tujuan organisasi dapat dicapai secara efisien. Selanjutnya, menurut Gibson, *et al.* (1997: 330–331), proses



pengorganisasian atau desain organisasi ditentukan oleh pembagian kerja, departementalisasi, rentang kendali, dan delegasi wewenang. Fungsi pengorganisasian ini idealnya menghasilkan struktur organisasi yang desainnya berorientasi pada pencapaian tujuan organisasi.

Sebagai organisasi yang menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan, pengaturannya didasarkan pada peraturan perundang-undangan. Pada saat penelitian dilaksanakan, susunan organisasi Pemerintah Desa masih mengacu pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam Bab IV PP Nomor 72 Tahun 2005. Pada Pasal 11 PP Nomor 72 Tahun 2005 disebutkan bahwa “Pemerintahan Desa terdiri dari Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa”.

Kata ‘pemerintah’ menunjuk pada orang atau badan yang menjalankan fungsi atau aktivitas memerintah. Di tingkat desa, pemerintah desa terdiri dari kepala desa dan perangkat desa (lihat Pasal 12 ayat 1 PP Nomor 72 Tahun 2005). Perangkat desa itu sendiri terdiri dari sekretaris desa dan perangkat desa lainnya (lihat Pasal 12 ayat 2 PP Nomor 72 Tahun 2005). Adapun perangkat desa lainnya terdiri atas

- 1) sekretariat desa;
- 2) pelaksana teknis lapangan; dan
- 3) unsur kewilayahan. (Lihat Pasal 12 ayat 3 PP Nomor 72 Tahun 2005)

Di dalam PP Nomor 72 Tahun 2005 juga dikemukakan bahwa jumlah, nomenklatur, ataupun titelatur perangkat desa disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat.

Ketentuan tentang susunan pemerintah desa ini tidak jauh berbeda dengan ketentuan yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa *juncto* PP Nomor 43 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang menyebutkan bahwa pemerintah adalah kepala desa dibantu oleh perangkat desa atau yang disebut dengan nama lain (pasal 25). Adapun perangkat desa terdiri dari

- 1) sekretariat desa;
- 2) pelaksana kewilayahan; dan
- 3) pelaksana teknis.

Susunan organisasi Pemerintah Desa Cikeruh diatur berdasarkan Peraturan Desa Cikeruh Nomor 02 Tahun 2008 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa Cikeruh. Sesuai dengan peraturan desa tersebut, susunan organisasi Pemerintah Desa Cikeruh adalah sebagai berikut.

- 1) Kepala Desa
- 2) Sekretaris Desa, membawahi:
  - a) Kepala Urusan Pemerintahan
  - b) Kepala Urusan Ekonomi dan Pembangunan
  - c) Kepala Urusan Kesejahteraan Rakyat
  - d) Kepala Urusan Umum
  - e) Kepala Urusan Keuangan
- 3) Kepala-Kepala Dusun

Pengorganisasian juga bermakna adanya pembagian kerja di dalam organisasi, berdasarkan pengelompokan (departementalisasi) tugas-tugas organisasi. Pembagian tugas tiap-tiap jabatan dalam pemerintah desa yang

diatur di dalam Perdes Nomor 02 Tahun 2008 tersebut, memberikan gambaran tentang siapa yang mengerjakan, bagaimana mengerjakannya, dan apa yang dikerjakan. Uraian tugas dari tiap-tiap jabatan Pemerintah Desa Cikeruh dikemukakan sebagai berikut.

### **1) Kepala Desa**

Kepala desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan. Dalam melaksanakan tugas tersebut, kepala desa memiliki fungsi:

- a) pelaksanaan pembinaan masyarakat desa;
- b) pelaksanaan pembinaan perekonomian desa;
- c) pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban masyarakat desa;
- d) pelaksanaan musyawarah penyelesaian perselisihan masyarakat desa; dan
- e) penyusunan dan pengajuan rancangan peraturan desa, dan menetapkan sebagai peraturan desa bersama BPD.

### **2) Sekretaris Desa**

Sekretaris desa berkedudukan sebagai unsur staf pembantu kepala desa dan memiliki tugas memimpin sekretariat desa atau ketatausahaan. Dalam melaksanakan tugas tersebut, sekretariat desa memiliki fungsi:

- a) pelaksanaan administrasi bidang pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan;
- b) pelaksanaan surat-menyurat, kearsipan, dan laporan;
- c) pelaksanaan urusan keuangan;
- d) pelaksanaan tugas dan fungsi kepala desa apabila kepala desa berhalangan melaksanakan tugas;

- e) penyusunan laporan pelaksanaan kegiatan kepala urusan dan kepala dusun; dan
- f) pengoordinasian tugas-tugas kepala urusan dan staf.

Sekretaris desa dalam membantu pelaksanaan tugas kepala desa mempunyai rincian tugas:

- a) melaksanakan urusan surat-menyurat, kearsipan, dan laporan;
- b) memimpin, mengoordinasikan dan mengendalikan, serta mengawasi semua unsur/kegiatan sekretaris desa;
- c) mengadakan kegiatan inventarisasi (mencatat, mengawasi, memelihara kekayaan desa);
- d) melaksanakan administrasi kependudukan, administrasi pembangunan, dan administrasi kemasyarakatan;
- e) merumuskan program kegiatan kepala desa;
- f) menyusun rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa;
- g) mengadakan dan melaksanakan persiapan rapat dan mencatat hasil-hasil rapat;
- h) melaksanakan administrasi kepegawaian aparat desa;
- i) memberikan saran dan pendapat kepada kepala desa; dan
- j) melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh kepala desa.

### 3) Kepala Urusan Pemerintahan

Kepala urusan pemerintahan mempunyai tugas melakukan urusan ketatausahaan, kearsipan, perlengkapan, rumah tangga, menyusun rencana, mengevaluasi pelaksanaan, dan menyusun laporan di bidang pemerintahan, serta melaksanakan tugas lainnya yang diperintahkan oleh kepala desa. Dalam melaksanakan tugas tersebut, kepala urusan pemerintahan mempunyai tugas:

- a) penyusunan program serta penyelenggaraan ketatausahaan dan kearsipan;
- b) penyusunan program serta melakukan urusan perlengkapan dan inventaris desa;
- c) penyusunan program dan urusan rumah tangga desa;
- d) penyusunan program dan rencana anggaran pendapatan dan belanja desa;
- e) penyusunan rencana laporan keuangan pertanggungjawaban kepala desa;
- f) penyusunan pertanggungjawaban administrasi keuangan pemerintahan desa;
- g) penyusunan rencana penyelenggaraan pemerintahan desa dan pemerintahan umum;
- h) penyusunan rencana dan pengumpulan bahan dalam rangka pembinaan wilayah dan masyarakat;
- i) penyusunan program dan pelayanan kepada masyarakat di bidang pemerintahan;

- j) penyusunan rencana dan melakukan pengadministrasian di bidang pemerintahan, ketentraman, dan ketertiban; dan
- k) penyusunan program dan pengadministrasian di bidang kependudukan dan catatan sipil serta administrasi pertanahan.

#### **4) Kepala Urusan Ekonomi dan Pembangunan**

Kepala urusan ekonomi dan pembangunan mempunyai tugas menyusun rencana, pengendalian, mengevaluasi pelaksanaan, menyusun laporan di bidang ekonomi dan pembangunan desa, serta melaksanakan tugas-tugas lainnya yang diberikan oleh kepala desa. Untuk melaksanakan tugas tersebut, kepala urusan ekonomi dan pembangunan mempunyai fungsi:

- a) penyusunan program dan penyelenggaraan pembangunan di desa;
- b) penyusunan program dan melaksanakan bimbingan di bidang perekonomian, distribusi dan produksi;
- c) penyusunan program dan melakukan pelayanan kepada masyarakat di bidang perekonomian dan pembangunan; dan
- d) penyusunan program dan melakukan koordinasi pelaksanaan pembangunan serta menjaga dan memelihara prasarana dan sarana fisik lingkungan desa.

#### **5) Kepala Urusan Kesejahteraan Rakyat**

Kepala urusan kesejahteraan rakyat mempunyai tugas menyusun rencana, mengendalikan dan mengevaluasi pelaksanaan, menyusun laporan di bidang kesejahteraan

rakyat, serta melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh kepala desa. Untuk menyelenggarakan tugas tersebut, kepala urusan kesejahteraan rakyat mempunyai fungsi:

- a) penyusunan program dan melakukan pelayanan kepada masyarakat di bidang kesejahteraan sosial;
- b) penyusunan program dan melakukan pembinaan dalam bidang keagamaan, keluarga berencana, kesehatan, dan pendidikan masyarakat;
- c) penyusunan program dan membantu kegiatan zakat, infak, dan sedekah; dan
- d) penyusunan program dan pengumpulan bahan serta menyelenggarakan pengadministrasian di bidang kesejahteraan sosial.

#### **6) Kepala Urusan Keuangan**

Kepala urusan keuangan mempunyai tugas menyusun rencana, mengendalikan dan mengevaluasi pelaksanaan, menyusun laporan di bidang keuangan, serta melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh kepala desa. Untuk menyelenggarakan tugas tersebut, kepala urusan keuangan mempunyai fungsi:

- a) melakukan kegiatan pencatatan mengenai penghasilan kepala desa dan perangkat desa sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b) mengumpulkan dan menganalisis data sumber penghasilan desa baru untuk dikembangkan;
- c) melakukan kegiatan administrasi pajak yang dikelola desa;

- d) merencanakan penyusunan anggaran belanja desa untuk dikonsultasikan dengan Badan Permusyawaratan Desa (BPD); dan
- e) melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh kepala desa.

#### **7) Kepala Urusan Umum**

Kepala urusan umum mempunyai tugas menyusun rencana, mengendalikan dan mengevaluasi pelaksanaan, menyusun laporan di bidang urusan umum, serta melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh kepala desa. Untuk menyelenggarakan tugas tersebut, kepala urusan umum mempunyai fungsi:

- a) melaksanakan, menerima, dan mengendalikan surat masuk dan keluar dan melaksanakan tata kearsipan;
- b) melaksanakan pengetikan surat-surat hasil persidangan dan rapat-rapat atau naskah lainnya;
- c) melaksanakan penyediaan, penyimpanan, dan pendistribusian alat-alat tulis kantor, serta pemeliharaan dan perbaikan peralatan kantor;
- d) melaksanakan dan mengusahakan ketertiban dan kebersihan kantor dan bangunan lain milik desa; dan
- e) melaksanakan pengelolaan buku administrasi desa.

#### **8) Kepala Dusun**

Kepala dusun mempunyai tugas menjalankan kegiatan kepala desa dalam kepemimpinan kepala desa di wilayah kerja. Untuk melaksanakan tugas tersebut, kepala dusun mempunyai fungsi:



- a) pelaksanaan kegiatan pemerintahan dan pembangunan, serta pembinaan ketentraman dan ketertiban di wilayah kerja;
- b) pelaksanaan peraturan desa di wilayah kerjanya; dan
- c) pelaksanaan kebijakan kepala desa.

Adapun pembagian kerja dalam bentuk uraian tugas (*job description*) dari tiap-tiap jabatan pada pemerintah Desa Sukamantri berdasarkan Peraturan Desa Nomor 2 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa Sukamantri diuraikan sebagai berikut:

#### **1) Kepala Desa**

Kepala desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan. Dalam melaksanakan tugas tersebut, kepala desa mempunyai fungsi:

- a) memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama BPD;
- b) mengajukan rancangan peraturan desa;
- c) menetapkan peraturan desa yang telah mendapat persetujuan bersama BPD;
- d) menyusun dan mengajukan rancangan peraturan desa mengenai APBDesa untuk dibahas dan ditetapkan bersama BPD;
- e) membina kehidupan masyarakat desa;
- f) membina perekonomian desa;
- g) mengoordinasikan pembangunan desa secara partisipatif;

- h) mewakili desanya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai peraturan perundang-undangan; dan
- i) melaksanakan wewenang lain sesuai dengan perundang-undangan.

## **2) Sekretaris Desa**

Sekretaris desa merupakan unsur staf yang menjalankan tugas administrasi dan bertanggung jawab kepada kepala desa, serta memimpin sekretariat desa atau ketatausahaan. Dalam melaksanakan tugas tersebut, sekretaris desa mempunyai fungsi:

- a) memberikan saran dan pendapat kepada kepala desa;
- b) memimpin, mengoordinasikan, dan mengendalikan, serta mengawasi semua kegiatan yang dilaksanakan unsur teknis lapangan, dan unsur pembantu kepala desa;
- c) memberikan informasi mengenai keadaan sekretariat desa dan keadaan desa;
- d) merumuskan program kegiatan kepala desa;
- e) membantu kepala desa dalam penyusunan atau perumusan rancangan peraturan desa;
- f) membantu kepala desa dalam menyusun laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada bupati melalui camat;
- g) membantu kepala desa dalam menyusun laporan keterangan pertanggungjawaban kepada BPD;
- h) mengadakan dan melaksanakan persiapan rapat dan mencatat hasil-hasil rapat;

- i) menyusun rancangan APBDesa;
- j) menyusun keuangan desa;
- k) mengadakan kegiatan inventarisasi (mencatat, mengawasi, memelihara) kekayaan desa;
- l) melaksanakan administrasi kepegawaian aparat desa;
- m) melakukan kegiatan pencatatan mengenai penghasilan kepala desa dan perangkat desa sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- n) mengumpulkan dan menganalisis data sumber penghasilan desa baru untuk dikembangkan;
- o) melakukan kegiatan administrasi pendapatan yang dikelola oleh desa;
- p) melakukan kegiatan administrasi keuangan desa;
- q) melakukan, menerima, dan mengendalikan surat-surat masuk dan keluar serta melaksanakan kearsipan;
- r) melaksanakan pengetikan surat-surat hasil-hasil persidangan dan rapat-rapat atau naskah lainnya;
- s) melaksanakan penyediaan, penyimpanan, dan pendistribusian alat-alat tulis kantor serta pemeliharaan dan perbaikan peralatan kantor;
- t) menyusun jadwal serta mengikuti perkembangan pelaksanaan piket;
- u) melaksanakan dan mengusahakan ketertiban dan kebersihan kantor dan bangunan lain milik desa;
- v) menyelenggarakan pengelolaan buku administrasi umum;

- w) melaksanakan persiapan penyelenggaraan rapat dan penerimaan tamu dinas dan kegiatan kerumahtanggaan pada umumnya; dan
- x) melaksanakan tugas lain yang diberikan kepala desa.

### **3) Kepala Urusan Umum**

Kepala urusan umum dalam membantu sekretaris desa mempunyai tugas, antara lain

- a) menerima dan mengendalikan surat masuk dan surat keluar, serta melaksanakan kearsipan;
- b) melaksanakan pengetikan surat-surat hasil persidangan dan rapat-rapat serta hasil lainnya;
- c) melaksanakan penyediaan, penyimpanan, dan pendistribusian alat-alat tulis kantor, serta pemeliharaan dan perbaikan peralatan kantor;
- d) menyusun jadwal serta mengikuti perkembangan pelaksanaan piket;
- e) melaksanakan dan mengusahakan ketertiban dan kebersihan kantor dan bangunan milik desa;
- f) menyelenggarakan pengelolaan administrasi kepegawaian aparat desa;
- g) melaksanakan kegiatan kemasyarakatan termasuk kegiatan keamanan dan ketertiban, serta perlindungan masyarakat (Linmas);
- h) menginventarisasi kegiatan dan personel keamanan lingkungan; dan
- i) melaksanakan tugas lain yang diberikan kepala desa.

#### **4) Kepala Urusan Keuangan**

Kepala urusan keuangan dalam membantu sekretaris desa mempunyai tugas, antara lain

- a) melaksanakan kegiatan pencatatan mengenai penghasilan kepala desa dan perangkat desa yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- b) mengumpulkan dan menganalisis data sumber penghasilan desa yang baru untuk dikembangkan;
- c) melakukan kegiatan administrasi pajak yang dikelola oleh desa dan membantu pencatatan pajak rumah tangga serta pajak lainnya;
- d) melakukan kegiatan administrasi keuangan desa (APBDesa), baik rutin maupun pembangunan; dan
- e) melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh sekretaris desa.

#### **5) Kepala Urusan Pemerintahan**

Kepala urusan pemerintahan dalam membantu sekretaris desa mempunyai tugas, antara lain

- a) melaksanakan kegiatan administrasi penduduk desa;
- b) melaksanakan dan memberikan pelayanan terhadap masyarakat dalam hal pembuatan KTP;
- c) melaksanakan kegiatan administrasi usulan naturalisasi;
- d) melaksanakan pencatatan administrasi pertanahan;
- e) melaksanakan pencatatan kegiatan monografi desa;
- f) melaksanakan pencatatan kegiatan kemasyarakatan serta pertahanan sipil;

- g) melaksanakan penyelenggaraan buku administrasi kepala desa dan kepentingan kepala desa;
- h) merencanakan penyusunan anggaran penerimaan pengeluaran keuangan desa; dan
- i) melaksanakan kegiatan administrasi pemilu.

#### **6) Kepala Urusan Ekonomi dan Pembangunan**

Kepala urusan ekonomi dan pembangunan dalam membantu sekretaris desa mempunyai tugas, antara lain

- a) melaksanakan kegiatan administrasi pembangunan di desa;
- b) melaksanakan pencatatan hasil swadaya masyarakat dalam pembangunan di desa;
- c) menghimpun data potensi desa serta menganalisis dan memelihara untuk dikembangkan;
- d) melaksanakan pencatatan dan mempersiapkan bahan guna pembuatan daftar usulan rencana proyek/daftar usulan kegiatan serta mencatat daftar isin proyek/daftar isian kegiatan;
- e) mengikuti dan melaporkan perkembangan keadaan dan kegiatan di bidang pertanian, perindustrian, ataupun pembangunan lainnya;
- f) mengikuti dan melaporkan perkembangan keadaan perekonomian (KUD, perkoperasian, perkrediatan, dan lembaga perekonomian lainnya); dan
- g) melaksanakan pencatatan mengenai tera ulang dan memberikan pelayanan terhadap masyarakat dalam hal permohonan pembuatan izin usaha, izin bangunan, dan lain-lain.

## **7) Kepala Urusan Kesejahteraan Rakyat**

Kepala urusan kesejahteraan rakyat dalam membantu sekretaris desa mempunyai tugas, antara lain

- a) melaksanakan kegiatan pencatatan keadaan kesejahteraan rakyat/masyarakat, termasuk bencana alam, bantuan sosial, pendidikan dan kebudayaan, kesenian, olahraga, pemuda, pramuka, dan PMI di desa;
- b) menyelenggarakan inventarisasi penduduk yang tunakarya, tunawisma susila, para penyandang cacat, baik mental maupun fisik, yatim piatu, jompo, panti asuhan, dan pencatatan dalam rangka memasyarakatkan kembali bekas narapidana.
- c) mengikuti perkembangan serta melaporkan tentang keadaan kesehatan masyarakat, PKK, dan kegiatan lainnya di desa; dan
- d) mengikuti perkembangan serta mencatat kegiatan program kependudukan (KB, ketenagakerjaan, transmigrasi, dan lingkungan hidup).

## **8) Kepala Dusun**

Kepala dusun adalah unsur pembantu kepala desa di wilayah kerja dusun. Kepala dusun bertugas untuk membantu kepala desa di wilayah kerja dusun dalam melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan.

## **9) Pelaksana Teknis Lapangan**

Tugas pelaksana teknis lapangan adalah menangani masalah sosial kemasyarakatan, menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat desa, mengatur hal-hal yang berkaitan dengan pertanian dan pengairan, serta melaksanakan tugas lainnya yang diberikan oleh kepala desa.

Dalam pembagian kerja (*division of work*) berupa pengelompokan tugas-tugas organisasi ke dalam uraian tugas jabatan pada organisasi, baik pada Pemerintah Desa Cikeruh maupun Desa Sukamantri tersebut, terlihat bahwa tidak terdapat unit organisasi yang secara khusus melaksanakan tugas pelayanan administratif. Tugas-tugas pelayanan administratif secara implisit menjadi bagian dari urusan pemerintahan, urusan ekonomi dan pembangunan, serta urusan kesejahteraan rakyat. Hal ini menunjukkan bahwa sebenarnya Pemerintah Desa Cikeruh ataupun Desa Sukamantri belum berorientasi pada pelayanan, dengan tidak memprioritaskan tugas-tugas pelayanan administratif dalam susunan organisasi maupun pembagian kerja atau tugas-tugas organisasi. Padahal, fungsi pelayanan, termasuk pelayanan administratif, merupakan fungsi primer dari pemerintahan (Ndraha, 2000: 78; Rasyid, 1996: 11).

### **c. Penggerakan**

Terry (1977: 55) mengemukakan bahwa *actuating* merupakan usaha menggerakkan anggota-anggota kelompok sedemikian rupa hingga mereka berkeinginan dan berusaha untuk mencapai sasaran organisasi dan sasaran anggota-anggota organisasi tersebut oleh karena para anggota itu juga ingin mencapai sasaran-sasaran tersebut. Dengan demikian, penggerakan (*actuating*) tidak lain merupakan upaya untuk menjadikan perencanaan menjadi kenyataan, dengan melalui berbagai pengarahan dan pemotivasian agar setiap karyawan dapat melaksanakan kegiatan secara optimal sesuai dengan peran, tugas, dan tanggung jawabnya.

Bagi seorang pimpinan, tujuan organisasi harus tercapai atas pengarahan kegiatan-kegiatan secara teratur,



dalam hal ini langkah-langkah strategis dirumuskan melalui suatu proses yang terarah. Pengarahan kegiatan-kegiatan tersebut dimaksudkan agar tercapai tingkat koordinasi yang teratur dalam mekanisme kerja demi tujuan yang ditetapkan. Seorang pimpinan yang baik harus menyadari bahwa mereka tidak bekerja untuk dirinya sendiri. Dengan kata lain, pimpinan harus menyadari bahwa perannya adalah memimpin anak buahnya untuk mencapai tujuan organisasi.

Fungsi pergerakan adalah fungsi yang melekat pada diri pimpinan dalam organisasi. Dalam melaksanakan fungsi tersebut, Kepala Desa Cikeruh, selama ini telah melakukan upaya rutin maupun insidental. Kegiatan rutin yang biasa dilakukan oleh Kepala Desa Cikeruh adalah melakukan rapat dengan seluruh perangkat desa berupa pengarahan (*briefing*) kepada bawahan secara rutin setiap minggu pada hari Selasa. Penetapan hari Selasa ini, menurut Kepala Desa Cikeruh, karena pada hari Senin atau sehari sebelumnya, seluruh kepala desa di Kabupaten Sumedang juga mendapat *briefing* di ibu kota kabupaten oleh Bupati, Wakil Bupati, atau Sekda Kabupaten Sumedang.

Dalam rapat tersebut, biasanya Kepala Desa Cikeruh selain memberikan motivasi dan arahan untuk melaksanakan tugas yang menjadi tanggung jawab tiap-tiap perangkat desa, beliau juga menyampaikan informasi terkini yang diperoleh dari hasil *briefing* sehari sebelumnya, serta capaian-capaian pelaksanaan tugas yang sudah dilakukan. Berdasarkan hasil wawancara dengan salah seorang perangkat Desa Cikeruh, kepala desa selalu memberikan arahan yang mendetail tentang apa yang seharusnya dilakukan oleh setiap perangkat desa.<sup>4</sup> Terkadang, tidak segan-segan Kepala Desa Cikeruh menegur secara langsung

---

4 Wawancara dengan perangkat Desa Cikeruh pada 5 Agustus 2014.

apabila ada perangkat desa yang belum menyelesaikan tugas yang telah dibebankan kepadanya. Dalam hal terjadi sesuatu kendala yang dirasakan dalam pelaksanaan tugas sehari-hari, Kepala Desa Cikeruh biasanya juga langsung mengadakan *briefing* untuk membicarakan solusi terbaik untuk pemecahan masalahnya.

Sejalan dengan kondisi di Desa Cikeruh, peran kepala desa selaku pimpinan di jajaran pemerintah Desa Sukamantri cenderung memperlihatkan hal sama. Pada Desa Sukamantri, fungsi penggerakan diteliti sampai sejauh mana kepala desa mengarahkan bawahannya dalam pelaksanaan pelayanan administratif kepada masyarakat. Penggerakan yang dilaksanakan oleh Kepala Desa Sukamantri berdasarkan hasil pengamatan dan wawancara, mengindikasikan bahwa sampai saat ini dapat dikatakan cukup efektif. Hal ini dapat dilihat dari peranan kepala desa memainkan peran interpersonal yang bertalian dengan hubungan antarpribadi kepala desa dengan perangkatnya. Dalam hal ini, kepala desa melakukan peranannya berinteraksi dengan staf dan masyarakat yang membutuhkan pelayanan.

Dalam hubungannya berinteraksi dengan staf, terlihat bahwa kepala desa senantiasa mengedepankan pendekatan kekeluargaan dalam menggerakkan perangkat desa sebagai bawahannya. Penggerakan bawahan oleh Kepala Desa Sukamantri biasanya tidak dijadwalkan pada hari tertentu harus melakukan pertemuan secara formal dengan para perangkat desa. Akan tetapi, Kepala Desa senantiasa melakukan pendekatan personal dalam mengarahkan seluruh perangkat desa. Menurut Kepala Desa Sukamantri, pendekatan secara kekeluargaan lebih

efektif mengingat perangkat desa di Desa Sukamantri umumnya sudah berusia di atas 50 tahun.<sup>5</sup>

Meskipun menggunakan pendekatan yang berbeda dalam menggerakkan bawahannya, baik Kepala Desa Cikeruh maupun Kepala Desa Sukamantri memiliki orientasi untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan desa, termasuk pelayanan administratif kepada masyarakat. Pendekatan yang dilakukan oleh kedua kepala desa tersebut berkaitan dengan tipe kepemimpinan yang menjadi karakter dari pimpinan pemerintah desa masing-masing. Gaya atau tipe kepemimpinan Kepala Desa Cikeruh yang ditunjukkan cenderung formal demokratis, sedangkan Kepala Desa Sukamantri cenderung menunjukkan kepemimpinan yang partisipatif dan kekeluargaan dalam menjalankan organisasi pemerintah desa.

Menurut Wasistiono (2013: 56), kepemimpinan pemerintahan seperti kepala desa harus dapat menerapkan dua jenis kepemimpinan, yaitu kepemimpinan organisasional dan kepemimpinan sosial. Kepemimpinan organisasional ditandai dengan pengikut merupakan bawahan yang patuh karena adanya ikatan norma-norma organisasi formal, seperti budaya organisasi, etika organisasi, aturan kedisiplinan, dan sebagainya. Dalam menjalankan kepemimpinannya, pimpinan organisasi pemerintah sebagai organisasi formal menggunakan berbagai fasilitas manajerial, seperti kewenangan, anggaran, personel, dan logistik. Adapun kepemimpinan sosial timbul karena seseorang pimpinan organisasi pemerintah tidak hanya memimpin organisasi formal, tetapi juga sekaligus memimpin masyarakat luas yang

---

5 Wawancara dengan Kepala Desa Sukamantri pada 8 Agustus 2014.

tidak berada dalam kedudukan sebagai bawahan. Pengikut lebih berposisi sebagai pendukung yang terikat pada karisma seseorang.

#### **d. Pengawasan**

Pengawasan (*controlling*) merupakan fungsi terakhir dari keseluruhan fungsi manajemen, yang dilaksanakan untuk menjamin agar kegiatan yang dijalankan sesuai dengan kebijakan dan rencana yang telah ditetapkan serta memastikan tujuan dapat tercapai secara efektif dan efisien. Menurut Stoner (1982: 556), *"controlling is the process of assuring that actual activities conform to planed activities"*. Secara umum, dapat dikatakan bahwa pengawasan merupakan proses untuk menjamin suatu kegiatan sesuai dengan rencana kegiatan. Adapun Koontz dan O'Donnel (1994: 578) berpendapat bahwa *"controlling is measurement and correction of performance in order to make sure that enterprisen objectives and the plans devised to attain them are being accomplished"*. Maksudnya, pengawasan adalah upaya untuk melakukan pengukuran dan tindakan atas kinerja yang berguna untuk menyakinkan organisasi secara objektif dan merencanakan suatu cara dalam mencapai tujuan organisasi.

Beberapa pendapat lain tentang pengawasan, antara lain dikemukakan oleh Terry (1977), yaitu "proses penentuan apa yang akan dicapai, yaitu standar, apa yang sedang dihasilkan, yaitu pelaksanaan, menilai pelaksanaan dan bilamana perlu mengambil tindakan korektif sehingga pelaksanaan dapat berjalan menurut rencana, yaitu sesuai dengan standar." Sementara itu, Manulang (2005: 81) mengemukakan bahwa pengawasan adalah "suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan,

menilainya dan mengoreksi apabila perlu, dengan maksud supaya pelaksanaan sesuai dengan rencana semua.”

Dari beberapa pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa pengawasan adalah kegiatan yang dilaksanakan agar visi, misi, atau tujuan organisasi tercapai dengan efektif dan efisien, sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan. Sistem pengawasan sebenarnya melekat dalam setiap fungsi yang dilakukan manajemen. Artinya, pada saat melaksanakan fungsi perencanaan seorang manajer dan yang mempunyai fungsi pengawasan sudah harus melaksanakan fungsi pengawasan, demikian juga pada fungsi manajemen lainnya.

Dalam melaksanakan fungsi pengawasan dalam penyelenggaraan pelayanan administratif, Kepala Desa Cikeruh ataupun Kepala Desa Sukamantri mengemukakan bahwa biasanya mereka melakukan pengawasan secara langsung maupun tidak langsung terhadap pelaksanaan tugas oleh bawahannya. Pengawasan dilakukan pada saat pelaksanaan kegiatan pelayanan dilakukan, sedangkan pengawasan tidak langsung dilaksanakan melalui pemeriksaan terhadap dokumen-dokumen pelayanan yang dihasilkan oleh perangkat desa.

Menurut Siagian (1995: 115) terdapat dua macam teknik, yaitu pengawasan langsung dan pengawasan tidak langsung. Pengawasan langsung ialah apabila pimpinan organisasi melakukan sendiri pengawasan terhadap kegiatan yang sedang dijalankan oleh para bawahannya. Bentuk kegiatannya adalah inspeksi langsung. Adapun yang dimaksud pengawasan tidak langsung adalah pengawasan dari jarak jauh. Pengawasan ini dilakukan melalui laporan yang disampaikan oleh para bawahan, baik secara lisan maupun tidak langsung.

Dalam inspeksi langsung dapat dengan peninjauan pribadi yaitu mengawasi dengan jalan meninjau secara pribadi sehingga dapat dilihat sendiri pelaksanaan pekerjaannya. Cara ini mengandung kelemahan, yaitu menimbulkan kesan kepada bawahan bahwa mereka diamati secara keras dan kuat sekali. Namun, ada yang berpendapat bahwa cara inilah yang terbaik karena dengan cara ini hubungan antara atasan dan bawahan dapat dipererat. Selain itu, kesukaran dalam praktik dapat dilihat langsung dan tidak dapat dikacaukan oleh pendapat bawahan sebagaimana mungkin terselip dengan cara menerima laporan tertulis (Manullang, 2005: 178).

Untuk mengetahui pelaksanaan pengawasan oleh kepala desa terhadap perangkat desa, penulis menanyakan kepada bendahara desa di kedua desa lokasi penelitian dengan pertanyaan: apakah kepala desa selaku atasan langsung bendaharawan telah melakukan pemeriksaan kas terhadap bendaharawan sedikitnya tiga bulan sekali? Jawaban yang diberikan oleh Bendaharawan Desa Cikeruh mengatakan bahwa secara rutin bendahara menyampaikan laporan pelaksanaan kas desa paling lambat tanggal 10 setiap bulannya kepada Kepala Desa Cikeruh.<sup>6</sup> Pada saat itulah bendahara menjelaskan kepada kepala desa berkaitan dengan pengelolaan keuangan desa. Beberapa hal biasanya ditanyakan langsung oleh kepala desa terkait teknis pengelolaan keuangan, seperti pembayaran tunjangan, hasil pungutan desa, pajak, dan lain-lain. Adapun Bendahara Desa Sukamantri mengemukakan bahwa laporan yang disampaikan setiap bulanya kepada kepala desa hanya disampaikan secara tertulis tanpa ada penjelasan secara lisan, kecuali dalam hal tertentu apabila

---

6 Wawancara dengan Bendahara Desa Cikeruh pada 5 Agustus 2014.

ada permasalahan yang dihadapi terkait pengelolaan keuangan. Kepala desa juga jarang memberikan arahan terkait pengelolaan teknis keuangan.<sup>7</sup>

Selain laporan lisan dan tertulis, menurut Manullang (2005: 179), pengawasan masih mempunyai satu teknik lagi, yaitu pengawasan melalui laporan kepada hal-hal yang bersifat khusus. Pengawasan yang berdasarkan kekecualian atau *controll by exception*, yaitu suatu sistem pengawasan yang ditujukan pada soal-soal kekecualian. Jadi, pengawasan hanya dilakukan apabila diterima laporan yang menunjukkan adanya peristiwa-peristiwa yang istimewa.

Dalam penyelenggaraan pelayanan administratif kepada masyarakat, pengawasan berperan memberikan umpan balik (*feed back*) kepada pemerintah. Pengawasan harus memberikan informasi tersebut sedini mungkin, sebagai bagian dari sistem peringatan dini (*early warning system*). Pengawasan menjaga agar rencana yang ditetapkan dapat dicapai atau semua aspek yang ada dalam organisasi ataupun yang di luar organisasi tetap berjalan ke satu arah, yaitu untuk mencapai tujuan secara efektif dan efisien.

Pengawasan memiliki arti penting bagi pemerintah desa, karena akan memberi umpan balik untuk perbaikan pengelolaan pelayanan. Dengan demikian, tidak keluar dari jalur/tahapan dan tujuan yang telah ditetapkan. Adapun bagi pelaksana, pengawasan merupakan aktivitas untuk memberikan kontribusi dalam proses pelayanan agar aktivitas pengelolaan dapat mencapai tujuan dan sasaran secara efektif dan efisien.

Dari keseluruhan rangkaian penyelenggaraan pelayanan administratif, baik di Desa Cikeruh maupun

---

7 Wawancara dengan Bendahara Desa Sukamantri pada 8 Agustus 2014.

di Desa Sukamantri, dapat disimpulkan bahwa mulai dari pengaturan serta pengurusan yang meliputi perencanaan, pengorganisasian, pergerakan maupun pengawasan, belum terlaksana secara optimal sesuai dengan yang diharapkan. Berdasarkan kondisi ini, penulis selanjutnya menganalisis faktor-faktor yang menjadi penyebab belum optimalnya penyelenggaraan pelayanan administratif di kedua lokasi penelitian tersebut.





## **Bab 4**

# **Faktor Pendukung dan Model Keefektifan Organisasi Pemerintah Desa**

Salah satu cara untuk memahami keefektifan organisasi adalah dengan menggunakan pendekatan sistem, di samping pendekatan pencapaian tujuan (Robbins, 1995: 63; Steers, 1983:6). Sistem adalah himpunan dari komponen yang tersusun sedemikian rupa sehingga merupakan satu kesatuan yang bulat dan utuh. Dalam hal ini, di antara komponen-komponen di dalam sistem tersebut terdapat hubungan fungsional untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Menurut Winardi (1997: 56), sebuah sistem adalah suatu keseluruhan yang kompleks, yang terintegrasi, yang dicirikan oleh elemen-elemen yang saling berinteraksi, yang diarahkan ke arah pencapaian tujuan tertentu.

Pemerintahan pada semua tingkatan pada dasarnya adalah sebuah sistem, termasuk pemerintahan desa (Soewaryo, 2009: 106; Wasistiono, 2014: 179). Hasil penelitian menunjukkan bahwa pencapaian tujuan pemerintahan desa untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, khususnya pelayanan administratif melalui pengamatan terhadap penyelenggaraan pelayanan pemberian Surat Keterangan Hak Atas Tanah pada Desa Cikeruh dan Desa Sukamantri, dipengaruhi oleh faktor-faktor kepemimpinan dari kepala desa, kewenangan yang dimiliki oleh desa, struktur organisasi, sumber daya aparatur perangkat desa, dukungan anggaran atau keuangan desa, sarana dan prasarana pendukung, tata laksana atau mekanisme kerja, budaya organisasi, kebijakan dari pemerintah supradesa, pembinaan dan pengawasan, serta partisipasi masyarakat.

Faktor-faktor tersebut digali dan ditemukan melalui metode *naturalistic inquiry* (Lincoln dan Guba, 1985:39) dengan menggunakan teknik observasi, wawancara, dan dokumentasi. Melalui pendekatan sistem sebagaimana dikemukakan sebelumnya, faktor-faktor yang memengaruhi keefektifan pemerintah desa dibagi menjadi dua kelompok, yaitu faktor internal dan faktor eksternal. Faktor internal adalah faktor penyebab yang memengaruhi tercapainya tujuan organisasi dan berasal dari dalam organisasi. Misalnya,

kepemimpinan, kewenangan, struktur organisasi, sumber daya aparatur perangkat desa, dukungan anggaran atau keuangan desa, sarana dan prasarana, tata laksana atau mekanisme kerja, serta budaya organisasi. Adapun faktor eksternal adalah sesuatu yang memengaruhi tercapainya tujuan organisasi yang berasal dari lingkungan luar organisasi, terdiri dari kebijakan dari pemerintah supradesa, pembinaan dan pengawasan, serta partisipasi masyarakat.

## **A. Faktor Internal yang Memengaruhi Keefektifan Organisasi Pemerintah Desa**

### **1. Kepemimpinan**

Kepemimpinan berkaitan dengan kemampuan seseorang untuk memengaruhi orang lain, agar mau melakukan atau tidak melakukan sesuatu yang dikehendaki oleh pemimpin. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Maxwell (1995: 1) bahwa kepemimpinan adalah “pengaruh”. Adapun pimpinan adalah orang yang menggerakkan orang-orang untuk mencapai tujuan dalam organisasi, merupakan suatu kegiatan manajerial. Pimpinan adalah pemimpin formal. Oleh karena itu, kepemimpinan mempunyai lebih banyak kekuasaan dan pengaruh apabila dia dapat menjalin hubungan yang baik di antara pegawai-pegawainya.

Pada organisasi pemerintah desa, fokus kepemimpinan berada pada diri kepala desa yang memegang peranan sebagai pimpinan tertinggi penyelenggaraan pemerintahan desa. Di Desa Cikeruh, Bapak H. Rachmat menjabat kepala desa sejak tahun 2003, dan pada waktu penelitian dilakukan, telah memasuki tahun keenam periode kedua masa jabatannya. Pada pemilihan kepala desa di Desa Cikeruh pada tahun 2008, beliau mengalahkan empat orang calon kepala desa dengan suara terbanyak. Terpilihnya beliau kembali sebagai kepala desa,

tentu saja tidak terlepas dari keberhasilan beliau memimpin Desa Cikeruh pada periode sebelumnya.

Dalam kaitan penyelenggaraan pelayanan administratif, termasuk pemberian Surat Keterangan Hak Atas Tanah, menurut salah seorang perangkat Desa Cikeruh, Bapak H. Rachmat selalu memberikan keputusan yang cepat untuk menyelesaikan pelayanan kepada masyarakat, dengan catatan seluruh persyaratan pengurusan sudah lengkap. Beliau tidak pernah membiarkan surat-surat yang siap untuk ditandatangani menumpuk di meja kerja beliau. Kalaupun dalam proses pelayanan tersebut, terdapat permasalahan yang muncul terkait kelengkapan dokumen atau masalah lainnya, tidak jarang beliau langsung turun tangan dengan memanggil langsung masyarakat yang mengurus pelayanan tersebut. Hal ini salah satu yang mempercepat proses pelayanan kepada masyarakat. Dengan demikian, masyarakat merasa puas dengan pelayanan yang diberikan oleh Pemerintah Desa Cikeruh. Namun, satu hal yang belum dimiliki oleh Bapak H. Rahmat dalam menjalankan kepemimpinannya adalah masih minimnya visi untuk mengarahkan organisasi pemerintah desa yang optimal dalam memberikana pelayanan, terutama pelayanan administratif. Hal tersebut terlihat dari visi kepala desa yang tertuang di dalam RPJM Desa Cikeruh Tahun 2008–2014, sebagaimana diuraikan pada bab sebelumnya.

Lain halnya dengan Bapak Dedi Junaedi yang sudah menjabat Kepala Desa Sukamantri sejak tahun 2012. Beliau terpilih menjadi Kepala Desa Sukamantri pada tahun 2012 dengan mengalahkan tiga orang calon kepala desa pesaingnya. Dengan latar belakang sebagai tokoh pemuda di desanya, Bapak Dedi Junaedi melenggang menjadi pemimpin di Desa Sukamantri dengan perolehan 42 persen suara. Bekalnya sebagai ketua karang taruna selama lima tahun, sangat bermanfaat dalam menunjang tugasnya memimpin Desa Sukamantri.

Bapak Dedi Junaedi memiliki kecenderungan gaya kepemimpinan yang demokratis. Menurut beberapa orang bawahannya, beliau selalu meminta masukan dan pertimbangan berkaitan dengan pengambilan keputusan, termasuk pengambilan keputusan dalam pelayanan pemberian Surat Keterangan Hak Atas Tanah bagi masyarakat yang membutuhkan. Hal yang ditanyakan oleh kepala desa bukan saja terkait keabsahan dan kelengkapan dokumen, melainkan juga pertimbangan tentang implikasi hukum atas dokumen yang akan diterbitkan. Hal ini bagi perangkat desa memberikan perasaan dihargai dan dibutuhkan oleh pimpinan sehingga selalu memotivasi mereka untuk selalu lebih teliti dan siap dalam melayani masyarakat. Meskipun demikian, terlalu banyak partisipasi dalam pengambilan keputusan tidak selalu menguntungkan (Vroom dan Yetton dalam Steers, 1985: 214).

Hersey dan Blanchard (1980) mengemukakan bahwa pimpinan pada dasarnya merupakan orang yang memberi dorongan dan menggerakkan bawahan untuk mendapatkan hasil yang berusaha dicapai. Kemampuan manajerial seorang pemimpin dapat dilihat dari cara menggerakkan bawahannya apakah efektif ataukah tidak dalam mencapai tujuan yang diinginkan. Walaupun demikian, terkadang seorang pemimpin tidak dapat melaksanakan tanggung jawab yang dibebankan kepadanya disebabkan oleh beberapa hal.

Pendelegasian wewenang dan tanggung jawab kepada bawahan merupakan salah satu cara yang tepat untuk mengatasi hal tersebut. Pemimpin dapat melakukannya dengan cukup efektif disebabkan tanggung jawab pekerjaan didelegasikan kepada bawahan yang mempunyai kemampuan yang cukup untuk melaksanakannya. Pemimpin yang baik adalah pemimpin yang mampu merangkum saran-saran dan keinginan dari bawahannya sebelum mengambil suatu keputusan. Cara ini

cukup efektif, mengingat ada banyak saran dan keinginan dari bawahan untuk berperan dalam pengambilan keputusan.

Pengambilan keputusan yang cepat dan gaya kepemimpinan yang demokratis oleh kepala desa sebagai indikator kepemimpinan pada dua desa tersebut, menunjukkan adanya keterkaitannya dengan kepuasan pelayanan administratif yang diterima oleh masyarakat. Hal ini mengindikasikan bahwa faktor kepemimpinan dari kepala desa berdampak langsung terhadap pencapaian tujuan pemerintah desa dalam menyelenggarakan pelayanan administratif. Walaupun demikian, kepala desa sebenarnya diharapkan menjadi agen perubahan di dalam organisasi pemerintah desa. Hal ini mengingat posisi kepala desa adalah puncak tertinggi dari piramida kekuasaan yang ada di desa. Dengan demikian, seorang pemimpin sebagai agen perubahan adalah yang mampu melakukan perubahan-perubahan di dalam organisasi yang dipimpinnya guna mendapatkan atau mencapai keefektifan organisasi yang lebih baik.

Model kepemimpinan seperti itu merupakan bentuk dari kepemimpinan transformasional. Bass (1985; pada Yukl, 1994) mengusulkan sebuah teori kepemimpinan transformasional (*transformational leadership*) yang menggambarkan tingkat sejauh mana seorang pemimpin disebut transformasional, terutama diukur dalam hubungannya dengan efek pemimpin tersebut terhadap para bawahannya. Para bawahan seorang pemimpin transformasional merasakan adanya kepercayaan, kekaguman, kesetiaan, dan hormat terhadap pemimpin, dan termotivasi untuk melakukan lebih dari yang awalnya diharapkan terhadap mereka.

Pemimpin transformasional berusaha mentransformasi dan memotivasi para pengikut dengan (a) membuat mereka lebih sadar mengenai pentingnya hasil-hasil suatu pekerjaan, (b) meminta individu mementingkan kepentingan tim di atas

kepentingan pribadi, dan (c) mengubah tingkat kebutuhan (Hierarki Maslow) bawahan atau memperluas kebutuhan bawahan. Pemimpin yang transformasional mendapatkan komitmen lebih besar dari bawahan dan mendorong mereka mendahulukan kepentingan organisasi di atas kepentingan pribadi, tidak saja dengan karismanya, tetapi juga dengan berperan sebagai pelatih, guru, atau mentor (Bass, 1985; Yukl, 1989; Keller, 1992). Kepemimpinan transformasional menerapkan lebih dari sekadar pertukaran dan selalu berusaha meningkatkan perhatian, memberi stimulasi intelektual, dan memberi inspirasi pada bawahan untuk lebih mementingkan kepentingan kelompok di atas kepentingan pribadi.

Sebagaimana yang telah dijelaskan pada uraian sebelumnya bahwa dilihat dari karakteristik organisasi yang dipimpinnya, seharusnya seorang kepala desa memiliki dua jenis kepemimpinan sekaligus, yaitu kepemimpinan organisasional dan kepemimpinan sosial (Wasistiono, 2013: 56). Kepemimpinan organisasional timbul karena seseorang menjadi pimpinan unit organisasi dengan pengikut sebagai bawahan (subordinat) yang patuh dengan berbagai ikatan norma-norma organisasi formal. Dimensi administratif lebih dominan daripada dimensi sosial maupun politik. Sebagai pimpinan organisasi formal, yang bersangkutan biasanya dapat menggunakan berbagai fasilitas manajerial, seperti kewenangan, anggaran, personel, logistik, dan lain-lain. Hubungan antara pimpinan dan bawahan bersifat hierarkis vertikal ke bawah.

Kepemimpinan sosial timbul dalam konteks kelembagaan karena kapasitas dan kualitas pribadi seseorang yang karismatik dalam kehidupan masyarakat sehingga mampu menarik perhatian orang-orang untuk menjadi pendukungnya (suporter). Dalam menggerakkan pengikutnya, yang bersangkutan lebih banyak menggunakan dimensi sosial dan politik daripada dimensi administratif. Wujudnya adalah tindakan-tindakan

konkret yang dapat dilihat dan dirasakan oleh pengikutnya sehingga mereka menjadi patuh. Presiden, gubernur, bupati/wali kota, camat, lurah, kepala desa, pimpinan partai politik, pimpinan lembaga sosial dan lembaga kemasyarakatan, dapat menjadi pemimpin sosial yang menjalankan kepemimpinan sosial apabila memiliki kapabilitas kepemimpinan yang dibutuhkan oleh para pendukungnya.

Dari penjelasan tersebut dapat dipahami bahwa kepala desa yang dipilih langsung oleh masyarakat dan sekaligus memimpin organisasi kantor desa seharusnya mempunyai kedua bentuk kepemimpinan tersebut. Artinya, kepala desa menjalankan kepemimpinan organisasional, karena kepala desa adalah pimpinan atau manajer organisasi pemerintah desa dengan perangkat desa di dalamnya sebagai bawahan. Selain itu, kepala desa juga menjalankan kepemimpinan sosial, karena dia adalah pemimpin masyarakat yang dipilih langsung oleh penduduk yang mempunyai hak pilih. Mereka adalah pengikut kepala desa, baik yang dahulunya mendukung ataupun yang tidak mendukung pada saat proses pemilihan kepala desa (pilkades).

Berikut ini pendapat salah seorang warga yang sedang melaksanakan pengurusan Surat Keterangan Hak Atas Tanah di Desa Cikeruh,<sup>8</sup> terkait kepemimpinan kepala desanya.

“Kepemimpinan Kepala Desa Cikeruh memberikan pengaruh positif terhadap seluruh aparat dalam melaksanakan tugas pelayanan kepada masyarakat. Kepala Desa Cikeruh juga selalu memberikan perhatian dan keramahan terhadap warga yang sedang membutuhkan pelayanan administratif. Terlepas dari motivasi dan kepentingan lain dari Kepala Desa Cikeruh. Namun, hal tersebut jelas berdampak pada kelancaran pelayanan yang diterima oleh warga yang membutuhkan pelayanan.”

8 Wawancara dengan warga Desa Cikeruh pada 5 Agustus 2014.



Hal sebaliknya terjadi ketika penulis mewawancarai salah seorang warga Desa Sukamantri yang pernah menerima pelayanan Surat Keterangan Hak Atas Tanah di kantor Desa Sukamantri. Warga tersebut mengungkapkan bahwa loyalitas perangkat desa terhadap Kepala Desa Sukamantri umumnya rendah.

“Apabila Kepala Desa Sukamantri melakukan perjalanan dinas atas suatu keperluan dinas ke ibu kota kabupaten, biasanya perangkat desa juga meninggalkan lokasi kantor tanpa alasan yang jelas meskipun jam kerja belum berakhir. Hal tersebut tentunya menghambat pelayanan yang dibutuhkan oleh warga, mengingat tidak jarang warga yang membutuhkan pelayanan pada saat tersebut tidak terlayani.”<sup>9</sup>

Fakta pada dua lokasi penelitian tersebut menunjukkan terdapat korelasi antara kepemimpinan kepala desa dengan keefektifan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Pengaruh kepemimpinan yang baik akan berdampak positif terhadap pelayanan. Sebaliknya, pengaruh negatif dari kepemimpinan akan berdampak buruk terhadap keefektifan pelayanan. Eratnya keterkaitan antara kepemimpinan dan keefektifan organisasi selain dikemukakan oleh Steers (1985: 214), juga dikemukakan oleh Weisbord yang dikenal dengan model enam kotak Weisbord (Thoha, 2000: 98).

## 2. Kewenangan

Pemerintah Desa dalam menjalankan aktivitasnya berlandaskan pada kewenangan yang dimilikinya. Kewenangan atau wewenang (*authority*) adalah *institutionalized power* atau kekuasaan yang dilembagakan (Bierstedt dalam Budiardjo,

9 Wawancara dengan warga Desa Sukamantri pada 8 Agustus 2014.

1986: 14). Adapun menurut Lasweell (Budiardjo, 1986: 14), wewenang adalah kekuasaan formal (*formal power*). Dengan demikian, pengertian kewenangan di sini adalah kekuasaan yang sah, yang diberikan oleh pejabat berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pada saat penelitian, kewenangan yang diselenggarakan oleh desa-desa di Kabupaten Sumedang masih mengacu kepada peraturan yang dibuat berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, ketentuan PP Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa dan Permendagri Nomor 30 Tahun 2006 tentang Urusan Pemerintahan Kabupaten/Kota yang Diserahkan Kepada Desa. Adapun peraturan di tingkat Kabupaten Sumedang yang mengatur tentang kewenangan desa belum dibuat. Hal tersebut sudah dikonfirmasi kepada BPMPD Kabupaten Sumedang dan mantan pejabat yang menangani penyusunan peraturan-peraturan tentang desa di Kabupaten Sumedang.<sup>10</sup> Jawaban yang diperoleh adalah bahwa ketiadaan peraturan di bidang kewenangan desa tingkat Kabupaten Sumedang, sebenarnya disebabkan adanya agenda lain yang sangat mendesak dari Pemerintah Kabupaten dan DPRD pada saat itu. Hal ini berkaitan dengan persiapan Pemilihan Kepala Daerah pada tahun 2008. Dengan demikian, ranperda hanya sekali dibahas bersama. Akhirnya, ranperda tersebut sampai sekarang tidak pernah ditetapkan.

Walaupun demikian, menurut pengakuan Kepala Desa Cikeruh dan Kepala Desa Sukamantri, penyelenggaraan kewenangan desa selama ini berjalan sesuai dengan kebiasaan yang telah dilaksanakan sebelumnya, termasuk juga kewenangan di bidang penyelenggaraan pelayanan

---

10 Wawancara dengan mantan Kasubbag Pemdes Setda Kabupaten Sumedang periode 2008–2009 dan staf Bidang Pemdes BPMPD Kabupaten Sumedang, pada 8 November 2014.

administratif.<sup>11</sup> Dari hasil penelusuran, penulis juga tidak menemukan dasar hukum penyelenggaraan kewenangan di tingkat desa dan tingkat kabupaten sebagai pedoman penyelenggaraan kewenangan desa tersebut.

Penyelenggaraan kewenangan desa secara khusus diatur di dalam Permendagri Nomor 30 Tahun 2006 tentang Urusan Pemerintahan Kabupaten Kota yang Diserahkan kepada Desa. Di dalam ketentuan tersebut, diatur bahwa urusan pemerintahan desa mencakup:

- a. urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa;
- b. urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa;
- c. tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota; dan
- d. urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa.

Selanjutnya, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 30 Tahun 2006 tentang Tatacara Penyerahan Urusan Pemerintahan Kabupaten/Kota kepada Desa merinci 31 bidang urusan pemerintahan kabupaten/kota yang pengaturannya diserahkan kepada desa. Dari bidang urusan pemerintahan tersebut kemudian dirinci lebih lanjut menjadi 223 kegiatan, yang sebagian berisi kegiatan pelayanan kepada masyarakat. Dari 223 jenis kegiatan yang menjadi kewenangan pelayanan publik tersebut, 42 di antaranya merupakan pelayanan yang bersifat administratif, termasuk pelayanan pemberian Surat Keterangan Hak Atas Tanah.

---

11 Wawancara dengan Kepala Desa Cikeruh pada 5 Agustus 2014 dan Kepala Desa Sukamantri pada 8 Agustus 2014.

Dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, kewenangan desa berubah format susunannya. Di dalam Pasal 19, ketentuan perundang-undangan tersebut disebutkan bahwa kewenangan desa meliputi:

- a. kewenangan berdasarkan hak asal-usul;
- b. kewenangan lokal berskala desa;
- c. kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan
- d. kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan ketentuan tersebut maka kewenangan pelayanan administratif yang merupakan amanat dari Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, dikelompokkan menjadi kewenangan lain yang ditugaskan Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Dengan demikian, baik ketentuan berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (dengan aturan pelaksanaan PP Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa dan Permendagri Nomor 30 Tahun 2006 tentang Urusan Pemerintahan Kabupaten/Kota yang Diserahkan kepada Desa) maupun berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, kewenangan pemberian Surat Keterangan Hak Atas Tanah merupakan kewenangan desa.

Dari hasil pengamatan lapangan, wawancara dengan informan, serta analisis terhadap dokumen yang dimiliki oleh desa berkaitan dengan kewenangan-kewenangan

tersebut, diperoleh fakta bahwa kewenangan desa di bidang penyelenggaraan pelayanan administratif, termasuk pelayanan pemberian Surat Keterangan Hak Atas Tanah, belum memiliki dasar hukum Peraturan Daerah Kabupaten dan Peraturan Desa sebagaimana yang diamanatkan di dalam PP Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa. Di dalam ketentuan tersebut dijelaskan bahwa pelaksanaan penyerahan urusan yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dengan berpedoman pada Peraturan Menteri, dalam hal ini Permendagri Nomor 30 Tahun 2006. Dalam konteks ini, Peraturan Pemerintah dan Permendagri tersebut memberikan delegasi wewenang kepada Daerah untuk membuat Peraturan Daerah yang mengatur tentang kewenangan desa.

Menurut Deliarnoor (2012, 152-153), delegasi wewenang mempunyai dua pengertian berikut ini.

- a. Bisa bersifat mengatur, yaitu memberikan wewenang untuk membuat peraturan lagi mengenai hal yang bersangkutan. Hal-hal yang perlu diperhatikan dalam pendelegasian yang bersifat mengatur, harus ditentukan dengan tegas hal-hal apa yang didelegasikan, wewenang pengaturannya, dan jenis peraturan perundang-undangan yang ditugaskan untuk mengatur masing-masing hal tersebut.
- b. Bisa bersifat delegasi yang melaksanakan, yakni tertuju pada aparat atau alat perlengkapan negara. Dalam delegasi yang bersifat melaksanakan, harus ditentukan secara tegas hal-hal yang harus dilakukan dan pejabat yang ditugaskan untuk melakukan kewenangan.

Dengan demikian, Perda yang diamanatkan oleh PP Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa merupakan delegasi yang bersifat mengatur. Oleh karena itu, pemberian Surat Keterangan Hak Atas Tanah merupakan dokumen resmi yang

dapat berimplikasi hukum sehingga perlu ditegaskan di dalam Perda tentang kewenangan desa. Namun, dengan ketentuan Pasal 19 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, kewenangan pemberian Surat Keterangan Hak Atas Tanah oleh Kepala Desa sudah didelegasikan oleh PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sehingga tidak memerlukan delegasi aturan lebih lanjut.

Menurut Weber (Hatch, 2006: 157), terdapat tiga bentuk kewenangan atau wewenang, yaitu karismatik, tradisional, dan legal-rasional. Wewenang karismatik merupakan wewenang yang didasarkan pada karisma, yaitu suatu kemampuan khusus yang ada pada diri seseorang. Dasar wewenang karismatik bukanlah terletak pada suatu peraturan (hukum), melainkan bersumber pada diri pribadi individu bersangkutan. Wewenang karismatik tidak diatur oleh kaidah-kaidah, baik yang rasional maupun tradisional. Sifatnya cenderung irasional. Ada kalanya karisma dapat hilang karena masyarakat sendiri yang berubah dan mempunyai paham yang berbeda.

Wewenang tradisional dapat dimiliki oleh seseorang maupun sekelompok orang. Wewenang ini dimiliki oleh orang-orang yang menjadi anggota kelompok. Berikut ini ciri-ciri utama wewenang tradisional.

- a. Adanya ketentuan-ketentuan tradisional yang mengikat penguasa yang mempunyai wewenang, serta orang lain yang ada dalam masyarakat.
- b. Adanya wewenang yang lebih tinggi daripada kedudukan seseorang yang hadir secara pribadi.
- c. Dapat bertindak secara bebas selama tidak ada pertentangan dengan ketentuan tradisional.

Adapun wewenang rasional atau legal adalah wewenang yang disandarkan pada sistem hukum yang berlaku dalam masyarakat. Sistem hukum ini dipahamkan sebagai kaidah yang

telah diakui, ditaati masyarakat, dan telah diperkuat oleh Negara. Dapat disimpulkan bahwa kewenangan pemberian Surat Keterangan Hak Atas Tanah oleh kepala desa merupakan bentuk kewenangan rasional, karena kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang didasarkan atas adanya landasan hukum untuk pelaksanaannya, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang diatur oleh Negara. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Kartiwa dan Nugroho (2012: 50) bahwa ketidakjelasan konsep dan sistem penyerahan wewenang akan berakibat fatal terhadap pencapaian tujuan organisasi.

Oleh karena kewenangan pemberian Surat Keterangan Hak Atas Tanah oleh kepala desa merupakan kewenangan yang didasarkan peraturan yang didelegasikan oleh Pemerintah maka pelaksanaannya pun harus didasarkan atas peraturan pelaksanaan yang ada di tingkat desa. Telah dijelaskan pada bagian sebelumnya bahwa, baik di Desa Cikeruh maupun Desa Sukamantri, penulis tidak menemukan aturan pelaksanaan tentang kewenangan pemberian Surat Keterangan Hak Atas Tanah, baik dalam bentuk Perdes, Perkades, maupun Keputusan Kepala Desa. Kedua kepala desa tersebut memberikan keterangan bahwa kewenangan tersebut dilaksanakan hanya berdasarkan rutinitas yang sudah berlangsung sebelum mereka menduduki jabatan kepala desa. Mereka beranggapan bahwa tanpa ada aturan yang harus mereka buat, pemberian Surat Keterangan Hak Atas Tanah secara otomatis tetap akan mereka laksanakan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Dalam penyelenggaraan kewenangan pemberian Surat Keterangan Hak Atas Tanah oleh kepala desa tersebut, ternyata pihak desa juga memberikan beban pungutan kepada masyarakat atas pelayanan yang mereka terima. Di Desa Cikeruh, besaran pungutan atas pelayanan pemberian Surat Keterangan Hak Atas Tanah oleh kepala desa ditentukan sebesar 2,5% dari

nilai NJOP,<sup>12</sup> sedangkan di Desa Sukamantri besar pungutan hanya berdasarkan kerelaan masyarakat yang membutuhkan pelayanan.<sup>13</sup> Fakta yang ditemukan di kedua desa tersebut adalah bahwa pungutan terhadap pelayanan pemberian Surat Keterangan Hak Atas Tanah oleh kepala desa sama sekali tidak ada dasar hukumnya, tetapi berdasarkan kebiasaan yang selama ini mereka sudah laksanakan. Padahal, sesuai ketentuan Permendagri Nomor 29 Tahun 2006 tentang Peraturan Desa maupun Permendagri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan Desa, materi tentang APB Desa, pungutan, tata ruang, dan organisasi pemerintah desa harus diatur dengan Peraturan Desa. Bahkan, menurut ketentuan Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa, desa dilarang untuk mengadakan pungutan terhadap jasa layanan administrasi, seperti surat keterangan, surat pengantar, dan surat rekomendasi.

Dari temuan lapangan tersebut memberikan gambaran bahwa kejelasan wewenang pelayanan pemberian Surat Keterangan Hak Atas Tanah dapat memberikan kepastian hukum atas dokumen layanan yang diberikan oleh pemerintah desa kepada masyarakat. Hal tersebut secara langsung menunjukkan bahwa ada kaitan erat antara kejelasan wewenang dengan keefektifan pelayanan administratif atau dapat dikatakan kejelasan wewenang akan berdampak pada efektif atau tidaknya pelayanan administratif yang diberikan oleh pemerintah desa. Hal ini sejalan dengan pendapat Hardjito (1997: 65) yang mengemukakan bahwa salah satu komponen yang menentukan keberhasilan organisasi mencapai tujuannya adalah kewenangan (*authority*).

---

12 Wawancara dengan Kaur Kesra Desa Cikeruh pada 5 Agustus 2014.

13 Wawancara dengan Kaur Ekbang Desa Sukamantri pada 8 Agustus 2014.



### 3. Struktur Organisasi

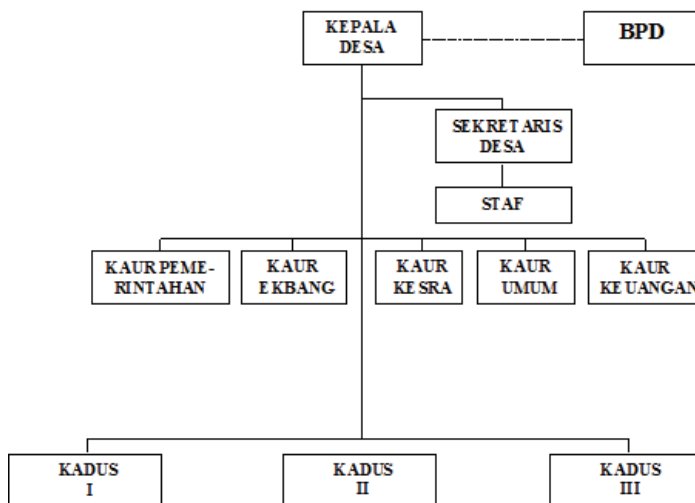
Esensi dari suatu organisasi adalah bagaimana tugas-tugas dibagi ke dalam berbagai tugas (struktur) dan koordinasi pelaksanaan tugas oleh setiap unit/pegawai untuk mencapai tujuan organisasi (Mintzberg, 1976: 2). Struktur organisasi merupakan pola tentang hubungan antara berbagai komponen dan bagian organisasi. Pada organisasi formal, struktur direncanakan dan merupakan usaha sengaja untuk menetapkan pola hubungan antara berbagai komponen sehingga dapat mencapai sasaran secara efektif. Adapun pada organisasi informal, struktur organisasi adalah aspek sistem yang tidak direncanakan dan timbul secara spontan akibat interaksi peserta. Struktur organisasi memberikan kerangka yang menghubungkan wewenang karena struktur merupakan penetapan dan penghubung antarposisi para anggota organisasi. Jika seseorang memiliki suatu wewenang, dia harus dapat mempertanggungjawabkan wewenangnya tersebut.

Di dalam susunan organisasi Pemerintah Desa Cikeruh maupun Desa Sukamantri, tampak bahwa tugas-tugas pelayanan administratif tidak diselenggarakan oleh unit kerja khusus yang menangani. Akan tetapi, dibagi berdasarkan pengelompokan tugas-tugas rutin yang diselenggarakan oleh pemerintah desa, meliputi urusan pemerintahan, urusan ekonomi dan pembangunan, urusan kesejahteraan masyarakat, urusan umum, dan urusan keuangan. Hal tersebut dapat dilihat dari susunan organisasi Pemerintah Desa Cikeruh yang ditetapkan berdasarkan Peraturan Desa Cikeruh Nomor 2 Tahun 2008 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintahan Desa Cikeruh (**Gambar 4.1**).

Struktur organisasi pemerintah desa tersebut menunjukkan adanya unsur-unsur pimpinan (kepala desa), unsur staf (sekretariat), unsur lini (pelaksana tugas/kewenangan organisasi), serta unsur kewilayahan (dusun). Unsur pimpinan

adalah pusat pengambilan keputusan tertinggi dalam organisasi. Unsur lini merupakan unit pelaksana tugas atau kewenangan yang dimiliki organisasi, sedangkan unsur staf adalah unit organisasi yang membantu pimpinan dalam hal pelayanan administrasi. Adapun unsur kewilayahan adalah merupakan unsur pembantu kepala desa sebagai satuan tugas kewilayahan, di Kabupaten Sumedang disebut Dusun.

Apabila dicermati lebih lanjut, terdapat kerancuan pada unsur pelaksana yang terdiri atas lima urusan, yaitu urusan pemerintahan, ekonomi dan pembangunan, kesejahteraan masyarakat, umum, serta keuangan. Urusan umum dan urusan keuangan pada praktiknya memiliki tugas-tugas yang berkaitan dengan pelayanan administrasi kepada pimpinan. Dengan demikian, tidak tepat untuk diletakkan pada unsur pelaksana dalam struktur organisasi. Kedua urusan tersebut lebih tepat ditempatkan sebagai unsur staf yang berada di bawah sekretariat.



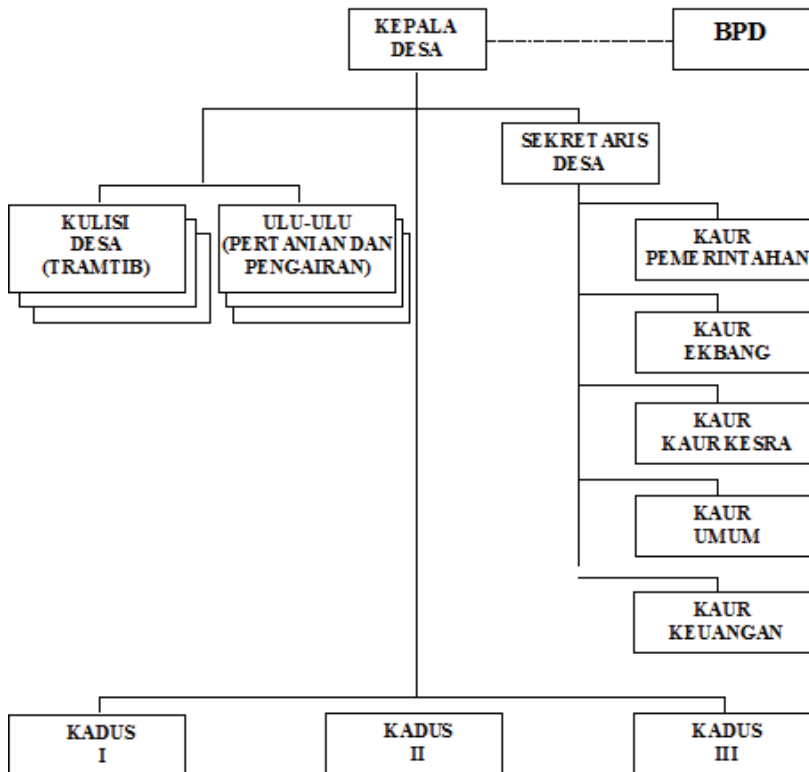
Sumber: Kantor Desa Cikaruh, 2014

**Gambar 4.1** Bagan Struktur Organisasi Pemerintahan Desa Cikaruh

Adapun susunan organisasi Pemerintah Desa Sukamantri ditetapkan berdasarkan Peraturan Desa Sukamantri Nomor 2 Tahun 2008 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa Sukamantri (**Gambar 4.2**). Susunan organisasinya terdiri dari unsur pimpinan (kepala desa), unsur pelaksana (ulu-ulu dan kulisi desa sebagai pelaksana teknis lapangan), unsur staf (sekretariat dan urusan-urusan), serta unsur kewilayahan (dusun). Penyelenggaraan tugas pelayanan administratif dilaksanakan oleh urusan yang berada di bawah sekretariat. Padahal, unit kerja ini (urusan) hanya berkedudukan sebagai unsur staf yang memberikan pelayanan kepada pimpinan. Adapun pelayanan administratif kepada masyarakat, seperti pelayanan Surat Keterangan Hak Atas Tanah, semestinya diwadahi pada unit organisasi yang berada pada kedudukan unsur pelaksana. Hal ini disebabkan tugas-tugas pelayanan administratif terkait dengan pelaksanaan kewenangan dari pemerintah desa.

Terdapat perbedaan mendasar antara Pemerintah Desa Cikeruh dan Desa Sukamantri dalam susunan unsur pelaksana. Pada Desa Cikeruh, unsur pelaksana terdiri dari urusan-urusan, sedangkan unsur pelaksana pada Desa Sukamantri adalah pelaksana teknis lapangan yang terdiri dari ulu-ulu dan kulisi desa. Perbedaan susunan organisasi ini menunjukkan kurangnya pemahaman dari pemerintah desa tentang pentingnya menyusun struktur organisasi yang sesuai dengan kebutuhan dan tujuan organisasi. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Robbins (1995: 54) bahwa struktur organisasi itu berakar pada pengakuan organisasi akan adanya kebutuhan untuk mengoordinasikan pola interaksi para anggota organisasi secara formal. Untuk itu, perlu penyempurnaan pedoman organisasi dan tata kerja pemerintah desa di Kabupaten Sumedang sebagaimana yang diatur di dalam Perda Kabupaten

Sumedang Nomor 7 Tahun 2007 tentang Pedoman Penyusunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa.



Sumber: Kantor Desa Sukamantri, 2014

**Gambar 4.2** Bagan Struktur Organisasi Pemerintahan Desa Sukamantri

Istilah pelaksana teknis lapangan pada dasarnya mengacu pada individu yang diberi tugas menurut fungsi-fungsi tertentu. Perangkat desa ini sejenis dengan jabatan, seperti modin yang mengurus bidang agama di desa, kebayan yang bertugas sebagai pesuruh desa, kapetengen selaku pegawai polisi desa, ulu-ulu yang mengurus pengairan desa, kepala angon yang bertugas mengawasi hewan ternak, dan jabatan perangkat desa lainnya pada zaman dahulu sebagaimana dikemukakan sebelumnya (Kartohadikusumo, 1953: 132).

Namun, pemaknaan yang berbeda tentang kedudukan pelaksanaan teknis lapangan ditegaskan dalam penjelasan Pasal 202 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Dalam penjelasan tersebut, yang dimaksud dengan “perangkat desa lainnya” dalam ketentuan ini adalah perangkat pembantu kepala desa yang terdiri dari sekretariat desa, pelaksana teknis lapangan, seperti kepala urusan, dan unsur kewilayahan, seperti kepaladusunatausebutanlainnya. Padahal, kepala urusan dalam organisasi bermakna pimpinan unit kerja yang membidangi fungsi-fungsi tertentu, seperti urusan pemerintahan, urusan pembangunan, dan urusan kemasyarakatan, sebagaimana struktur organisasi saat berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979. Hal tersebut jelas berbeda dengan pemahaman pelaksana teknis sebagai individu yang melaksanakan tugas menurut fungsi-fungsi tertentu. Dengan demikian, jabatan-jabatan tersebut bersifat fungsional, dalam hal ini di dalam struktur organisasinya lebih merupakan unsur fungsional.

Pasca-lahirnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, susunan organisasi Pemerintah Desa kemudian diatur di dalam Permendagri Nomor 84 Tahun 2015 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa. Di dalam ketentuan tersebut disebutkan bahwa Pemerintah Desa adalah Kepala Desa dibantu perangkat desa, dalam hal ini perangkat desa terdiri dari Sekretariat Desa, Pelaksana Kewilayahan, dan Pelaksana Teknis. Sekretariat Desa dipimpin oleh Sekretaris Desa dan dibantu oleh unsur staf sekretariat, yang paling banyak terdiri atas tiga urusan, yaitu urusan tata usaha dan umum, urusan keuangan, dan urusan perencanaan, dan paling sedikit dua urusan, yaitu urusan umum dan perencanaan, dan urusan keuangan. Setiap urusan tersebut dipimpin oleh Kepala Urusan.

Adapun Pelaksana Kewilayahan merupakan unsur pembantu Kepala Desa sebagai satuan tugas kewilayahan. Jumlah unsur

Pelaksana kewilayahan ditentukan secara proporsional antara pelaksana kewilayahan yang dibutuhkan dengan kemampuan keuangan desa serta memperhatikan luas wilayah kerja, karakteristik, geografis, jumlah kepadatan penduduk, serta sarana prasarana penunjang tugas. Tugas kewilayahan tersebut, meliputi penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa. Pelaksana Kewilayahan ini dilaksanakan oleh kepala dusun atau sebutan lain yang ditetapkan lebih lanjut dalam Peraturan Bupati/Wali Kota dengan memperhatikan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Sementara itu, Pelaksana Teknis merupakan unsur pembantu Kepala Desa sebagai pelaksana tugas operasional. Pelaksana Teknis tersebut paling banyak terdiri atas tiga seksi, yaitu seksi pemerintahan, seksi kesejahteraan, dan seksi pelayanan, paling sedikit 2 (dua) seksi yaitu seksi pemerintahan, serta seksi kesejahteraan dan pelayanan. Tiap-tiap seksi dipimpin oleh Kepala Seksi.

Memperhatikan susunan organisasi Pemerintah Desa pasca-lahirnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 dapat disimpulkan juga bahwa belum diprioritaskannya pelayanan administratif sebagai tugas utama organisasi Pemerintah Desa. Aplikasi struktur organisasi pemerintah desa dalam pelaksanaan tugas sehari-hari, dengan tidak adanya spesifikasi jabatan yang menangani pelayanan administratif, memberikan sinyal kurangnya komitmen pemerintah desa untuk memberikan pelayanan yang maksimal kepada masyarakat. Padahal, dengan pembagian kerja yang jelas melalui pengelompokan tugas-tugas pelayanan administratif, dapat memudahkan sistem kerja, serta memberikan kejelasan siapa yang bertanggung jawab melaksanakan tugas pelayanan administratif.

Hal tersebut, pada akhirnya, tentu saja berdampak pada tingkat keefektifan penyelenggaraan pelayanan administratif yang diberikan oleh pemerintah desa kepada masyarakat, yang membuktikan eratnya kaitan antara struktur dan keefektifan organisasi. Hal ini sejalan dengan pendapat McKinsey (Raisel, 1998: 5) yang mengemukakan bahwa salah satu pilar yang menentukan kokohnya organisasi adalah struktur organisasi (*organizational structure*), yang merupakan cerminan dari *shared values* organisasi dalam upaya pencapaian sasaran dan tujuan organisasi secara optimal. Struktur yang sanggup mencerminkan *shared values* dengan baik akan memberdayakan organisasi untuk mencapai sasaran dan tujuan tersebut.

#### **4. Sumber Daya Aparatur**

Sumber daya manusia dalam suatu organisasi merupakan kunci keberhasilan untuk mencapai tujuan organisasi, termasuk pada organisasi pemerintah desa. Masalah utama yang dihadapi adalah tingkat kompetensi dan komitmen sumber daya manusia, baik individu maupun kelompok yang sering kali tidak seimbang dengan tuntutan kebutuhan dan pengembangan organisasi. Hal semacam itulah yang justru dihadapi oleh pemerintah desa sebagai organisasi pemerintahan semu (*quasi government organization*). Kualitas dan karakteristik perangkat pemerintah desa sebagai sumber daya utama tidak terlepas dari kedudukan organisasional pemerintah desa yang ambivalen. Sumber daya manusia dalam organisasi pemerintah desa yang disebut sebagai sumber daya perangkat desa menghadapi masalah yang sangat mendasar, antara lain menyangkut kedudukan kepegawaian yang tidak jelas, seleksi yang tidak berpola, imbalan jasa yang kurang jelas dan terkadang tidak berkesinambungan, serta jenjang karier yang juga tidak jelas (Wasistiono, 1996: 65).

Sehubungan dengan penjelasan tersebut, Indrawijaya (2000: 20) mengemukakan bahwa bagaimanapun baiknya organisasi lengkap sarana dan fasilitas kerja, semuanya tidak akan berarti tanpa ada manusia yang mengatur, menggunakan, dan memeliharanya. Pendapat ini memberikan gambaran betapa pentingnya unsur sumber daya manusia bagi organisasi. Namun, yang sangat dibutuhkan adalah tentu saja sumber daya manusia yang berkualitas. Hal ini karena semakin tinggi kualitas manusia yang dimiliki organisasi, akan semakin memudahkan dalam mencapai tujuan organisasi. Sumber daya manusia yang berkualitas, menurut Ndraha (1999: 34), adalah sumber daya manusia yang mampu menciptakan bukan hanya nilai komparatif, melainkan juga nilai-nilai kompetitif-inovatif dengan menggunakan sinergi tertinggi, seperti *intelligence*, *creativity*, dan *imagination*. Tidak lagi semata-mata menggunakan energi kasar, seperti bahan mentah, lahan, air, tenaga otot, dan sebagainya.

Kualitas sumber daya manusia, menurut Ruky (2003: 57), adalah tingkat pengetahuan dan kemauan yang dapat ditunjukkan oleh sumber daya manusia. Dalam hal ini, tingkat itu dibandingkan dengan tingkat yang dibutuhkan dari waktu ke waktu oleh organisasi yang memiliki sumber daya tersebut. Kualitas yang dimaksudkan adalah aspek motivasi dan sikap mental, komitmen, disiplin dan integritas moral yang semuanya justru sangat penting dan bersama-sama pengetahuan menentukan keberhasilan organisasi untuk merealisasikannya. Adapun Alwi (2001: 78) menyebutkan bahwa kualitas perilaku individu atau hasil yang dicapai secara fundamental ditentukan oleh keahlian dan kemampuan individu yang bersangkutan.

Sementara itu, Notoatmodjo (1991: 57) melihat sumber daya manusia dari dua aspek, yaitu a) mutu atau kualitas yang diukur melalui kemampuan fisik seperti kesehatan jasmani, kekuatan



untuk bekerja, dan kemampuan nonfisik, misalnya kecerdasan dan mental; b) jumlah atau kuantitas, yaitu banyaknya sumber daya sebagai tenaga kerja dalam suatu organisasi. Lebih lanjut, Notoatmodjo mengatakan bahwa manfaat sumber daya manusia dalam suatu organisasi memegang peranan penting. Fasilitas yang canggih dan lengkap pun belum merupakan jaminan akan keberhasilan suatu lembaga, tanpa diimbangi kualitas dari staf atau karyawan yang akan memanfaatkan fasilitas itu.

Untuk mendeskripsikan sumber daya perangkat desa di lokasi penelitian, berikut disajikan tabel tentang jumlah, usia, dan tingkat pendidikan perangkat desa di Desa Cikeruh.

**Tabel 4.1** Usia dan Tingkat Pendidikan Aparat Desa Cikeruh

No.	Nama	Jabatan	Usia	Tingkat Pendidikan
1	H. Rahmat	Kepala Desa	58	SMA
2	Awan Dawan	Sekretaris Desa	48	SMA
3	M. Subardi	Kepala Urusan Pemerintahan	40	SMA
4	Asep Deni, S.Sos.	Kepala Urusan Ekonomi dan Pembangunan	35	S-1
5	Rudi Priadi, S.Sos.	Kepala Urusan Kesejahteraan Rakyat	40	S-1
6	Teti Rohyati	Kepala Urusan Umum	48	SMA
7	Dadan Ramdan, A.Md.	Kepala Urusan Keuangan	42	D-3
8	Aceng Subari	Kepala Dusun	70	SD
9	Ai Jailani	Kepala Dusun	50	SD
10	Enang Sulaiman	Kepala Dusun	68	SD
11	Jajang Ramlan	Staf	44	SMP

Sumber: Kantor Desa Cikeruh, 2014

Dari komposisi tingkat pendidikan aparat seperti pada **Tabel 4.1**, terlihat bahwa dari segi pendidikan aparat di Desa Cikeruh sudah tergolong baik. Semuanya memenuhi persyaratan sebagaimana diatur di dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa bahwa tingkat pendidikan aparat desa minimal SLTA atau sederajat. Sementara itu, dari segi usia, rata-rata perangkat desa memiliki usia di bawah 50 tahun, kecuali para Kepala Dusun. Dari segi produktivitas hal ini menunjukkan bahwa perangkat Desa Cikeruh sebenarnya sudah masih cukup produktif untuk melaksanakan tugas-tugas yang diberikan kepada mereka.

Dari jumlah perangkat desa yang berjumlah sepuluh orang, menurut Sekdes Cikeruh sebenarnya masih kurang, mengingat beban kerja organisasi Pemerintah Desa Cikeruh dirasakan cukup berat. Kadang-kadang, apabila ada tugas yang berasal dari Kabupaten, Provinsi, atau Program Nasional, mereka harus lembur dan bekerja tambahan di luar jam kerja yang sudah ditentukan. Menurut keterangan Sekretaris Desa Cikeruh, belum pernah diadakan analisis terhadap kebutuhan pegawai sehingga diketahui secara pasti berapa pegawai yang dibutuhkan untuk menyelesaikan tugas-tugas pemerintah desa.

Untuk mengetahui kebutuhan perangkat desa yang menangani pelayanan administrasi, dapat dihitung melalui analisis beban kerja (ABK). Menurut Komaruddin (1996: 235), analisis beban kerja adalah proses untuk menetapkan jumlah jam kerja orang yang digunakan atau dibutuhkan untuk merampungkan suatu pekerjaan dalam waktu tertentu. Analisis beban kerja bertujuan untuk menentukan berapa jumlah personel dan berapa jumlah tanggung jawab atau beban kerja yang tepat dilimpahkan kepada seorang petugas. Dengan demikian, melalui ABK akan diketahui kebutuhan berapa jumlah perangkat desa yang dibutuhkan untuk menangani kegiatan pelayanan administratif.

Adapun kondisi sumber daya aparatur perangkat desa di Desa Sukamantri dapat dilihat pada tabel berikut ini.

**Tabel 4.2** Usia dan Tingkat Pendidikan Aparat Desa Sukamantri

No.	Nama	Jabatan	Usia	Tingkat Pendidikan
1	Dedi Junaedi	Kepala Desa	46	SMA
2	M. Robai	Sekretaris Desa	40	SMA
3	Ara Swara	Kepala Urusan Pemerintahan	50	SMA
4	Didi Hadidi	Kepala Urusan Ekonomi dan Pembangunan	47	SMA
5	Nana Rohana	Kepala Urusan Kesejahteraan Rakyat	48	SMA
6	Yana Suryana	Kepala Urusan Umum	47	SMA
7	Adi Rustandi	Kepala Urusan Keuangan	36	SMA
8	Rusdiana	Kepala Dusun Pasirhuni	47	SMA
9	Enang Sunarya	Kepala Dusun Sukamantri	60	SMA
10	Memed	Kepala Dusun Cinarengta	50	SD
11	Anton Irawan	Kulisi Desa	47	SMA
12	-	Ulu-ulu	-	-
13	Nana Rohana (merangkap)	Lebe	48	SMA

Sumber: Kantor Desa Sukamantri, 2014

Dari **Tabel 4.2** dapat diketahui bahwa rata-rata perangkat Desa Sukamantri masih berada pada usia produktif 18–55 tahun, hanya satu orang perangkat desa yang berumur 60 tahun. Tingkat pendidikan perangkat desa juga sebagian besar berlatar belakang pendidikan SMA, dan satu orang yang

memiliki pendidikan SD. Hal tersebut bisa dimaklumi mengingat terbatasnya sumber daya manusia di Desa Sukamantri dengan tingkat pendidikan sarjana atau sederajat. Penduduk desa yang memiliki pendidikan sarjana juga umumnya memilih bekerja di sektor pemerintah, menjadi PNS, TNI, atau Polri.

Susunan organisasi pemerintah Desa Sukamantri juga terlihat bahwa masih belum maksimalnya sumber daya aparatur yang mendukung keefektifan pemerintah desa, mengingat jabatan pelaksana teknis lapangan ulu-ulu dan lebe masih kosong atau belum dijabat. Hal ini bisa diakibatkan oleh kurangnya sumber daya yang tersedia di desa untuk menduduki jabatan tersebut, atau memang sebenarnya jabatan tersebut tidak dibutuhkan organisasi, tetapi sudah terlanjur ditetapkan dalam Perdes tentang Organisasi Pemerintah Desa tanpa ada analisis jabatan.

Analisis jabatan (*job analysis*) merupakan suatu proses yang sistematis untuk mengetahui mengenai isi dari suatu jabatan (*job content*) yang meliputi tugas-tugas, pekerjaan-pekerjaan, tanggung jawab, kewenangan, dan kondisi kerja, dan mengenai syarat-syarat kualifikasi yang dibutuhkan (*job requirements*), seperti pendidikan, keahlian, kemampuan, pengalaman kerja, dan lain-lain, agar seseorang dapat menjalankan tugas-tugas dalam suatu jabatan dengan baik (Sofyandi, 2008: 10). Analisis jabatan dilakukan dengan tujuan untuk mendapatkan informasi yang berkaitan dengan bentuk pekerjaan dan orang yang dibutuhkan pada pekerjaan tersebut. Hal ini yang tidak pernah dilakukan pada penyusunan organisasi pemerintah desa.

Aspek lain yang sangat penting dari perangkat desa adalah kompetensi yang harus dimiliki oleh seorang perangkat desa dalam melaksanakan tugasnya. Menurut Spencer & Spencer (1993: 9), kompetensi diartikan sebagai "*an underlying characteristic of an individual that is causally related to criterion-*

*referenced effective and/or superior performance in a job or situation".* Kompetensi mencakup aspek pengetahuan, keterampilan, dan sikap/perilaku yang dibutuhkan untuk suatu jabatan.

Para perangkat desa di lokasi penelitian, umumnya juga tidak memperoleh pendidikan dan pelatihan yang sistematis dan berkesinambungan untuk meningkatkan kemampuan mereka, sebagaimana yang diperoleh PNS pada umumnya. Perangkat desa hanya kadang-kadang diberikan pelatihan pada awal pelaksanaan tugasnya oleh pemerintah daerah setempat. Disebabkan pembinaan yang sangat terbatas tersebut maka kapasitas dan kompetensi perangkat desa pada umumnya juga sangat rendah. Di samping itu, adanya ketidakjelasan status dalam sistem kepegawaian dan tidak adanya sistem promosi dan mutasi sebagai penghargaan prestasi kerja maka mereka mempunyai sikap apatis terhadap pengembangan kemampuan diri, seperti mengikuti pendidikan lanjutan ataupun pelatihan yang mempunyai hubungan langsung dengan jabatan dan pekerjaan.

Selain kriteria tingkat pendidikan, kompetensi perangkat desa di bidang pelayanan administratif juga dapat diketahui dari pendidikan dan pelatihan (diklat) yang pernah diikuti oleh perangkat desa. Berdasarkan wawancara dengan Kaur Kesra Desa Cikeruh, mereka sering mengikuti diklat teknis yang diadakan oleh SKPD teknis yang ada di Kabupaten. Namun, belum ada diklat khusus yang berkaitan dengan penyelenggaraan pelayanan administratif. Sementara itu, di Desa Sukamantri, menurut pengakuan Kaur Ekbang, perangkat desa sama sekali belum pernah mengikuti diklat teknis untuk meningkatkan kompetensi mereka dalam memberikan pelayanan.

Perangkat desa, yang terdiri dari sekretaris desa dan perangkat desa lainnya, memiliki tugas pokok membantu kepala desa dalam menjalankan urusan pemerintahan,

pembangunan, dan kemasyarakatan, termasuk di dalamnya pelayanan administrasi. Menurut Wasistiono (1996), salah satu peran pemerintah desa adalah sebagai struktur perantara yang berfungsi sebagai penghubung antara masyarakat desa dengan lembaga-lembaga supradesa, selain sebagai pelayan masyarakat dan agen pembaharuan. Dengan fungsi-fungsi tersebut, perangkat desa mempunyai atribut sebagai abdi negara dan abdi masyarakat. Di Jawa, perangkat desa disebut juga “pamong desa”, karena posisinya sebagai pemuka masyarakat yang memperoleh mandat untuk mengayomi dan membimbing masyarakat.

Dalam kedudukan tersebut, perangkat desa sebagai abdi negara menyandang atribut yang diberikan oleh negara yang konsekuensinya adalah kewajiban untuk menjalankan tugas-tugas negara, seperti pelaksanaan administrasi pemerintahan dalam bentuk surat-surat resmi, pendataan penduduk, dan lain-lain. Adapun sebagai abdi masyarakat, perangkat desa bertugas melayani masyarakat selama 24 jam sehari, mulai dari pelayanan administrasi, pelayanan dasar, serta pelayanan sosial. Dari segi jenis tugasnya, dapat dikatakan perangkat desa memiliki jenis pekerjaan yang sama dengan aparat pemerintahan (PNS) pada umumnya, tetapi yang berbeda adalah ruang lingkupnya. Pamong desa hanya melayani masyarakat dan wilayah pada skala desa saja.

Manajemen pemerintahan di desa berbeda dengan sistem birokrasi di jajaran pemerintahan. Birokrasi pemerintahan didesain dan dikelola menurut pola manajemen modern, mulai dari rekrutmen, pembinaan dan sistem karier, sistem imbalan (insentif), organisasi, uraian tugas, tata kerja, dan sebagainya. Birokrasi pemerintahan, yang berstatus sebagai PNS, dikelola secara pasti mulai dari pengangkatan, pengembangan karier, pembagian tugas, promosi dan mutasi, penggajian, sampai pensiun hari tua.

Adapun Birokrasi di tingkat desa pada umumnya masih dikelola secara tradisional. Status perangkat desa (selain sekretaris desa) bukanlah PNS, tetapi sebagai perangkat yang direkrut secara tradisional yaitu dari penduduk setempat atas kewenangan kepala desa. Proses pengisian perangkat desa tidaklah sama dengan pengisian jabatan-jabatan negeri di lingkungan birokrasi pemerintahan. Posisi jabatan perangkat desa yang lowong diisi sesuai dengan kebutuhan tanpa ada mekanisme promosi dan mutasi. Artinya, jika jabatan salah satu kepala urusan lowong, rekrutmen diadakan hanya untuk mengisi jabatan tersebut dari penduduk setempat yang berminat dan memenuhi syarat yang ditentukan oleh desa setempat. Adapun mereka yang sudah ada dalam jabatan perangkat desa, umumnya tidak pernah mengalami mutasi atau promosi jabatan. Jadi, jika seseorang menjadi kepala urusan, ia akan berada pada posisi tersebut sampai berhenti sendiri, tetapi bukan karena pensiun.

Salah satu aspek penting untuk meningkatkan motivasi sumber daya aparatur adalah imbalan atau kompensasi atas pelaksanaan tugas mereka sebagai perangkat desa. Imbalan atau kompensasi pada dasarnya adalah imbal balik jasa atas kerja yang dilaksanakan oleh seseorang, dalam hubungannya dengan pihak yang memberikan pekerjaan. Kompensasi meliputi bentuk pembayaran tunai langsung, pembayaran tidak langsung dalam bentuk manfaat karyawan, dan insentif untuk memotivasi karyawan agar bekerja keras untuk mencapai produktivitas yang semakin tinggi (Wayne, 1990). Dalam sistem pemerintahan desa, sistem imbalan atau kompensasi ini sudah dikenal sejak lama dalam berbagai bentuk sebagai penghasilan tetap maupun penghasilan tambahan bagi kepala desa dan perangkat desa sebagai penukar dari kontribusi mereka kepada desa. Pada masa kegiatan ekonomi masih

sangat terbatas, penghasilan kepala desa dengan pamong desanya diberikan dalam bentuk natura, misalnya padi, hewan peliharaan, dan lain-lain. Pada masa sekarang, imbalan dalam bentuk natura semacam itu masih ada di desa-desa terpencil saja, sedangkan sebagian besar sudah dalam bentuk in-natura yakni berwujud uang.

Berdasarkan Peraturan Bupati Nomor 141.3/Kep.126-BPMPD/2014 Tahun 2014 tentang Tunjangan Penghasilan Aparat Pemerintah Desa (TPAPD), penghasilan tetap aparat desa mulai berkisar antara Rp300.000,00 sampai dengan Rp1.644.500,00. Besaran tunjangan penghasilan tersebut dapat dilihat pada tabel berikut.

**Tabel 4.3** Tunjangan Penghasilan Perangkat Desa se-Kabupaten Sumedang

No.	Jabatan	Besar Tunjangan (Rp)	Keterangan
1	Kepala Desa	1.644.500,00	
2	Sekretaris Desa	630.000,00	Non-PNS
3	Kepala Urusan	490.000,00	
4	Pelaksana Teknis Lapangan	490.000,00	
5	Kepala Dusun	300.000,00	

Sumber: Keputusan Bupati Sumedang Nomor 141.3/Kep.126-BPMPD/2014 tentang TPAPD Tahun 2014

Jika dibandingkan dengan nilai UMR di Kabupaten Sumedang pada tahun 2014<sup>14</sup> yang besarnya adalah Rp1.644.500,00, hanya Kepala Desa yang melebihi nilai UMR tersebut. Adapun besaran tunjangan bagi Sekdes non-PNS, Kaur, dan PTL, masih jauh di bawah UMR. Dengan kondisi pendapatan yang demikian, sulit mengharapkan kinerja maksimal dari kepala desa dan perangkat desa, terutama bagi desa-desa yang tidak memiliki pendapatan asli yang cukup memadai serta tidak memiliki sumber-sumber tambahan penghasilan resmi bagi

14 Keputusan Gubernur Jawa Barat Nomor 561/Kep.1636-Bangsos/2013 tentang UMK di Jawa Barat Tahun 2014.



perangkatnya. Hal ini kemudian menimbulkan dampak negatif, antara lain munculnya komersialisasi jabatan dan kewenangan yang dimiliki kepala desa dan perangkat desa, yang pada gilirannya menurunkan tingkat kepercayaan masyarakat pada organisasi pemerintahan desa. Padahal, pada komunitas yang mengurus kepentingannya sendiri seperti desa atau nama lain yang sejenis, kepercayaan masyarakat merupakan modal sosial utama yang harus terus-menerus dijaga dan dikembangkan.

Dapat disimpulkan bahwa aspek kuantitas, kualitas, dan motivasi dari aparatur perangkat desa sangat erat kaitannya dengan efektif atau tidaknya pencapaian tujuan organisasi dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat. Terpenuhinya jumlah aparat yang memadai sesuai dengan beban kerja, kompetensi yang memadai, serta pemberian motivasi kerja yang sesuai dengan kebutuhan perangkat desa, sudah barang tentu dapat menjamin tercapainya tujuan-tujuan organisasinya, termasuk tujuan untuk memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat. Hal tersebut sejalan juga dengan pendapat Popovich (1998: 22) yang mengemukakan bahwa kinerja organisasi pemerintahan yang tinggi ditentukan oleh beberapa faktor, utamanya komponen manusia di dalam organisasi, yaitu organisasi yang memiliki aparatur yang multi-terampil dan bekerja sebagai tim kerja. Selain itu, juga pengelolaan sistem sumber daya manusianya yang dimulai dengan rekrutmen melalui wawancara kerja yang realistis, diikuti dengan pelatihan yang berkesinambungan, digaji berdasarkan kinerja (*performance-based pay*), pengayaan kerja, serta tim kerja yang mandiri (*self-regulating teams*).

## **5. Alokasi Anggaran**

Aspek keuangan merupakan faktor penting dalam mendukung penyelenggaraan kewenangan desa. Dalam kondisi tertentu, "*autonomy*" identik dengan "*auto money*", yang bermakna bahwa

untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, desa membutuhkan dana yang cukup untuk melaksanakan kewenangan yang dimilikinya dan urusan pemerintahan yang harus dijalankan. Keuangan desa meliputi hak dan kewajiban desa yang dapat dinilai dengan uang dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa. Faktor keuangan di dalam penelitian ini akan dilihat dari tingkat pengalokasian anggaran untuk menunjang pelaksanaan pelayanan administratif, termasuk layanan Surat Keterangan Hak Atas Tanah.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, Pasal 72 ayat (1), sumber pendapatan desa terdiri atas:

- a. pendapatan asli desa terdiri atas hasil usaha, hasil aset, swadaya dan partisipasi, gotong royong, dan lain-lain pendapatan asli desa;
- b. alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- c. bagian dari pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota;
- d. alokasi dana desa yang merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota;
- e. bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota;
- f. hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga; dan
- g. lain-lain pendapatan desa yang sah.

Meskipun secara legalistik formal desa memiliki berbagai sumber pendapatan seperti tertuang pada Pasal 72 ayat (1) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tersebut, dalam kenyataannya pendapatan desa, khususnya pendapatan asli desa sangat terbatas. Hal ini terutama pada desa-desa yang secara tradisional tidak memiliki kekayaan bersama dalam bentuk tanah, hutan, atau sungai. Padahal, desa menjalankan

fungsi pemerintahan yang tidak jauh berbeda dengan subsistem pemerintahan lainnya.

Untuk mengetahui sejauh mana dukungan anggaran bagi penyelenggaraan pelayanan administratif di Desa Cikeruh, berikut disajikan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa Cikeruh pada tahun 2014.

**Tabel 4.4** Belanja Desa Cikeruh Tahun 2014

Kode Rekening	Uraian	Jumlah (Rp)	Keterangan
2	BELANJA DESA	496.406.262	
2.1	BELANJA LANGSUNG	219.841.424	
2.1.1	Belanja Pegawai	47.824.424	
2.1.1.01	Honorarium perangkat desa	1.599.424	
2.1.1.02	Honorarium non-perangkat desa	1.500.000	
2.1.1.04	Upah tenaga kerja	44.725.000	
2.1.2	Belanja Barang dan Jasa	147.877.000	
2.1.2.01	Belanja bahan pakai habis	5.052.000	
2.1.2.02	Belanja bahan/material	110.525.000	
2.1.2.03	Belanja jasa kantor	2.820.000	
2.1.2.04	Belanja perawatan kendaraan bermotor	2.890.000	
2.1.2.05	Belanja cetak dan penggandaan	950.000	
2.1.2.07	Belanja sewa sarana mobilitas	290.000	
2.1.2.08	Belanja sewa perlengkapan dan peralatan kantor	2.200.000	
2.1.2.09	Belanja makanan dan minuman	1.992.000	
2.1.2.13	Belanja perjalanan dinas	4.950.000	
2.1.2.16	Belanja penghargaan dan hadiah	5.750.000	

Kode Rekening	Uraian	Jumlah (Rp)	Keterangan
2.1.2.19	Belanja perlengkapan kantor	910.000	
2.1.2.20	Belanja alat rumah tangga	376.000	
2.1.2.22	Belanja pengadaan buku	300.000	
2.1.3	Belanja Modal	24.140.000	
2.1.3.04	Belanja modal pengadaan peralatan kantor	90.000	
2.1.3.05	Belanja modal pengadaan perlengkapan kantor	250.000	
2.1.3.06	Belanja modal pengadaan komputer	23.800.000	
2.1.3.06.01	Belanja modal pengadaan komputer/pc	16.000.000	
2.1.3.06.03	Belanja modal pengadaan <i>printer</i>	4.000.000	
2.1.3.06.09	Belanja modal pengadaan peralatan jaringan komputer	1.800.000	
2.1.3.06.10	Belanja modal <i>software</i>	2.000.000	
2.1.3.07	Belanja modal pengadaan mebelair	16.100.000	
2.1.3.07.01	Belanja modal pengadaan meja kerja	2.400.000	
2.1.3.07.02	Belanja modal pengadaan meja rapat	1.000.000	
2.1.3.07.04	Belanja modal pengadaan kursi kerja	1.200.000	
2.1.3.07.05	Belanja modal pengadaan kursi rapat	7.000.000	
2.1.3.07.07	Belanja modal pengadaan sofa	4.500.000	
2.1.3.08	Belanja modal pengadaan peralatan dapur	1.670.000	

Kode Rekening	Uraian	Jumlah (Rp)	Keterangan
2.1.3.08.03	Belanja modal pengadaan lemari makan	600.000	
2.1.3.08.04	Belanja modal pengadaan dispenser	600.000	
2.1.3.08.06	Belanja modal pengadaan rak piring	150.000	
2.1.3.08.07	Belanja modal pengadaan piring, gelas, dll.	320.000	
2.2	BELANJA TIDAK LANGSUNG	276.564.838	
2.2.1	Belanja Pegawai	202.914.798	
2.2.1.01	Tambahan penghasilan perangkat desa	153.000.000	
2.2.1.02	Biaya operasional	9.414.798	
2.2.1.03	Tunjangan	40.500.000	
2.2.3	Belanja Hibah	20.000.000	
2.2.3.01	Belanja hibah kepada pemerintahan desa	20.000.000	
2.2.4	Belanja Bantuan Sosial	7.500.000	
2.2.4.02	Bantuan sosial kepada kelompok masyarakat	7.500.000	
2.2.5	Belanja Bantuan Keuangan	39.550.040	
2.2.5.01	Biaya penunjang kegiatan PKK	19.550.040	
2.2.6	Belanja tak terduga	6.600.000	
2.2.6.02	Bencana alam	6.600.000	

Sumber: Perdes Cikeruh Nomor 1 Tahun 2014

Dari sajian Belanja Desa Cikeruh untuk tahun 2014 tersebut, dapat dilihat bahwa tidak ada pos anggaran belanja khusus yang diperuntukkan untuk kegiatan pelayanan administratif. Berdasarkan pengakuan Sekretaris Desa Cikeruh juga diperoleh informasi bahwa untuk pembiayaan penyelenggaraan pelayanan administratif, memang tidak ada pos anggaran

kegiatan pelayanan administratif. Penyelenggaraan pelayanan administratif menjadi bagian dari pelaksanaan tugas pokok sehari-hari dari perangkat desa yang diberi tugas pelayanan administratif. Hal mengenai dampak keterbatasan alokasi anggaran tersebut diungkapkan oleh Sekretaris Desa Cikeruh berikut ini.

“Untuk membenahi penyelenggaraan pelayanan administratif di Desa Cikeruh sebenarnya masih dibutuhkan banyak alokasi biaya. Biaya yang dibutuhkan tersebut antara lain bisa dipergunakan untuk perbaikan ruang pelayanan, pembelian komputer khusus untuk pelayanan administrasi, biaya khusus operator pelayanan, tunjangan tambahan bagi petugas pelayanan, pelatihan teknis bagi perangkat desa tentang pelayanan, dan sebagainya. Namun, mengingat adanya prioritas pembiayaan utamanya untuk kegiatan pembangunan dan pembiayaan, maka kebutuhan anggaran untuk peningkatan pelayanan tersebut harus ditunda dulu.”<sup>15</sup>

Kondisi yang sama dihadapi oleh Desa Sukamantri, dalam hal ini alokasi anggaran untuk pembenahan pelayanan administrasi juga masih minim. Hal tersebut dapat dilihat dari rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa Sukamantri tahun 2014 berikut.

**Tabel 4.5** Belanja Desa Sukamantri Tahun 2014

Kode Rekening	Uraian	Jumlah (Rp)	Ket.
2	BELANJA DESA	1.828.422.300	
2.1	BELANJA LANGSUNG	1.657.617.750	
2.1.3	Program Kegiatan Sarana dan Prasarana	1.587.303.350	

<sup>15</sup> Wawancara dengan Sekretaris Desa Cikeruh pada 5 Agustus 2014.

Kode Rekening	Uraian	Jumlah (Rp)	Ket.
2.1.3.01	Bantuan rehab kantor desa	85.000.000	
2.1.3.02	Pemeluran gang Dusun I, II, dan III	3.763.500	
2.1.3.03	Pembangunan jalan desa	150.000.000	
2.1.3.04	Bulan bakti gotong royong	4.776.350	
2.1.3.05	Pembangunan sarpras	220.000.000	
2.1.3.06	Pembangunan lining 4 unit	830.000.000	
2.1.3.07	Pembangunan tambak Lipmass Cangkudu	250.000.000	
2.1.3.08	Pembangunan batas desa	16.763.500	
2.1.5	Program Kegiatan Sosial Budaya	2.000.000	
2.1.5.01	PHBN, MTQ, adat, dan budaya	6.000.000	
2.1.6	Program Kegiatan Pemerintahan	30.695.300	
2.1.6.01	Kegiatan pelayanan perkantoran	25.945.300	
2.1.6.01.2	Belanja barang dan jasa	15.920.300	
2.1.6.01.2.02	Belanja bahan pakai habis	2.420.400	
2.1.6.01.2.02.01	Belanja ATK	6.000.000	
2.1.6.01.2.02.02	Belanja perangko, meterai, dan benda pos lainnya	185.000	
2.1.6.01.2.02.03	Belanja alat listrik dan elektronik, lampu	576.500	
2.1.6.01.2.02.04	Belanja peralatan kebersihan dan bahan pembersih	157.000	

Kode Rekening	Uraian	Jumlah (Rp)	Ket.
2.1.6.01.2.02.07	Belanja dokumentasi/ cuci cetak	40.000	
2.1.6.01.2.03	Belanja jasa kantor	2.680.000	
2.1.6.01.2.03.03	Belanja listrik	960.900	
2.1.6.01.2.03.04	Belanja surat kabar/ majalah	1.720.000	
2.1.6.01.2.04	Belanja perawatan kendaraan bermotor	1.174.800	
2.1.6.01.2.04.01	Belanja jasa servis	100.000	
2.1.6.01.2.04.02	Belanja penggantian suku cadang	700.000	
2.1.6.01.2.04.03	Belanja bahan bakar/gas dan pelumas	110.000	
2.1.6.01.2.04.04	Belanja STNK	264.500	
2.1.6.01.2.05	Belanja cetak dan penggandaan	1.100.000	
2.1.6.01.2.05.01	Belanja cetak	100.000	
2.1.6.01.2.05.02	Belanja penggandaan	200.000	
2.1.6.01.2.05.03	Belanja penjilidan	800.000	
2.1.6.01.2.09	Belanja makanan dan minuman	120.000	
2.1.6.01.2.09.02	Belanja minuman air mineral/galon	120.000	
2.1.6.01.2.10	Belanja pakaian dinas	5.560.000	
2.1.6.01.2.10.07	Belanja pakaian seragam BPD	1.650.000	
2.1.6.01.2.10.11	Belanja pakaian seragam RT/RW	4.000.000	
2.1.6.01.2.13	Belanja perjalanan dinas	3.940.000	
2.1.6.01.2.13.01	Belanja perjalanan dinas dalam daerah	3.940.000	
2.1.6.01.2.19	Belanja pengadaan kelengkapan komputer	200.000	



Kode Rekening	Uraian	Jumlah (Rp)	Ket.
2.1.6.01.2.19.01	Belanja pengadaan kelengkapan kantor	200.000	
2.1.6.01.2.20	Belanja rumah tangga	330.000	
2.1.6.01.2.20.05	Belanja alat dapur	330.000	
2.1.6.01.3	Belanja Modal	19.119.000	
2.1.6.01.3.05	Belanja modal pengadaan perlengkapan kantor	1.200.000	
2.1.6.01.3.05.01	Belanja modal pengadaan televisi/ antena parabola	1.200.000	
2.1.6.01.3.06	Belanja modal pengadaan komputer	4.500.000	
2.1.6.01.3.06.02	Belanja modal pengadaan komputer <i>notebook</i>	4.000.000	
2.1.6.01.3.06.03	Belanja pengadaan kamera	1.219.000	
2.1.6.01.3.07	Belanja modal mebelair	2.000.000	
2.1.6.01.3.07.07	Belanja kursi	5.000.000	
2.1.6.02	Musrenbang dan rapat-rapat	1.600.000	
2.1.6.03	Profil desa	1.650.000	
2.1.6.04	Pembinaan perangkat desa	1.500.000	
2.2	BELANJA TIDAK LANGSUNG	170.804.600	
2.2.1	Belanja Pegawai	139.314.600	
2.2.1.01	Tambahan penghasilan perangkat desa	86.434.600	
2.2.1.02.01	Biaya operasional BPD	5.131.300	
2.2.1.02.02	Biaya operasional LPM	2.100.000	
2.2.1.02.03	Biaya operasional Linmas	3.800.000	
2.2.1.02.03	Tunjangan RT dan RW	21.900.000	

Kode Rekening	Uraian	Jumlah (Rp)	Ket.
2.2.3	Belanja Hibah	21.412.800	
2.2.3.01	Belanja hibah kepada pemerintahan desa	18.620.000	
2.2.5	Belanja Bantuan Keuangan	5.500.000	
2.2.5.01	Biaya penunjang kegiatan PKK	5.500.000	
2.2.6	Belanja Tak Terduga	5.370.000	
2.2.6.02	Bencana alam	2.000.000	
2.2.6.02.01	Keadaan darurat	1.000.000	
2.2.6.02.05	Bencana lainnya	1.000.000	

Sumber: Peraturan Desa Sukamantri No. 03 Tahun 2014 tentang APBDesa

Dari data tentang Belanja Desa Sukamantri tahun 2014 tersebut, terlihat bahwa anggaran yang dikelola oleh Desa Sukamantri cukup besar jika dibandingkan Desa Cikeruh yang hanya memiliki APBDesa sebesar Rp634.326.000,00 atau tiga kali APBDesa Cikeruh. Walaupun demikian, ternyata anggaran untuk kegiatan pelayanan administratif sama sekali tidak teralokasi secara khusus. Hal ini terungkap dari petikan wawancara penulis dengan Kepala Desa Sukamantri berikut.

“Kondisi anggaran yang belum berpihak kepada pembenahan pelayanan administratif disebabkan masih terbatasnya anggaran yang dikelola oleh Desa Sukamantri, sedangkan di pihak lain masih dibutuhkan anggaran untuk kegiatan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat. Di samping itu, berdasarkan perencanaan yang sudah disusun sebelumnya di dalam RKPD tahun 2014 maupun untuk tahun 2015, belum dirumuskannya rencana program dan kegiatan yang dikhususkan untuk peningkatan kualitas pelayanan administratif.”<sup>16</sup>

16 Wawancara dengan Kepala Desa Sukamantri pada 8 Agustus 2014.

Pada masa lalu, desa memiliki dua macam sumber penghasilan desa, yakni sumber penghasilan yang bersifat tetap dan yang bersifat tidak tetap (Kartohadikusumo, 1953: 324). Secara garis besar, penghasilan atau pendapatan desa dapat dibagi menjadi lima macam, yaitu

- a. tenaga warga desa atau tebusannya berupa uang;
- b. hasil usaha di lapang pertanian yang berupa barang atau uang;
- c. hasil perusahaan desa;
- d. penghasilan yang langsung diperuntukkan membayar kepala dan aparat desa; dan
- e. pajak desa, urunan desa, subsidi pemerintah pusat.

Melalui kewenangannya yang cukup luas, desa pada masa lalu mampu membiayai penyelenggaraan pemerintahan sendiri secara otonom. Seiring dengan semakin berkurangnya kewenangan desa maka sumber-sumber pendapatan juga menjadi terbatas meskipun mereka memiliki potensi cukup besar. Secara sistematis berbagai sumber penghasilan desa seperti pasar desa, terminal desa, tanah pengangongan milik desa diambilalih oleh pemerintah daerah kabupaten. Sumber pendapatan desa saat ini lebih banyak ditentukan oleh kebijakan dari pemerintah supradesa, dimana posisi desa hanya sebagai sub sistem terendah dalam tatanan sistem pemerintahan nasional.

Keterbatasan sumber-sumber pembiayaan dalam mendukung penyelenggaraan pemerintahan serta kewenangannya menyebabkan desa pada umumnya belum mampu melaksanakan fungsi pelayanan terhadap kepentingan masyarakat secara optimal. Namun, dengan adanya kebijakan dari Pemerintah saat ini untuk memberikan anggaran langsung dari APBN sesuai dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, dalam hal ini desa secara bertahap

akan diberikan anggaran sebesar Rp1,4 miliar per tahun. Dengan adanya penambahan sumber pendapatan bagi desa tersebut, diharapkan ada keleluasaan bagi pemerintah desa mengalokasikan biaya untuk menyelenggarakan kegiatan-kegiatan pembangunan, pemberdayaan, dan pelayanan, termasuk juga pelayanan administratif.

Diakui oleh Kepala Desa Cikeruh maupun Kepala Desa Sukamantri, masalah anggaran menjadi salah satu hal yang menjadi penghambat dalam memberikan pelayanan secara maksimal kepada masyarakat. Menurut kedua kepala desa tersebut, tidak dapat dimungkiri keterbatasan sumber-sumber pendapatan, di samping banyak kebutuhan anggaran untuk pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa, menyebabkan kegiatan untuk pelayanan administratif sedikit terabaikan. Dengan adanya rencana pemberian anggaran untuk desa yang lebih besar memberikan harapan yang lebih baik untuk membenahi pelayanan administratif kepada masyarakat.

Kurang tercapainya tujuan pemerintah desa untuk memberikan pelayanan yang optimal kepada masyarakat di Desa Cikeruh ataupun Desa Sukamantri ditunjukkan oleh kurang teralokasikannya anggaran secara proporsional untuk penyelenggaraan pelayanan administratif. Hal tersebut menunjukkan bahwa faktor alokasi anggaran untuk penyelenggaraan pelayanan administrasi, menjadi faktor yang sangat erat kaitannya dengan tingkat pencapaian tujuan organisasi dari pemerintah desa.

## **6. Sarana dan Prasarana**

Dalam manajemen, dikenal adanya lima komponen input yang diperlukan untuk menggerakkannya mencapai tujuan. Kelima komponen tersebut, yaitu sumber daya manusia (*man*), dana (*money*), sarana dan prasarana yang berupa perangkat keras

(*material or hardware*), berbagai metode, sistem, atau perangkat lunak (*method or software*), serta waktu (*minute*), yang biasa disingkat 5M. Salah satu komponen input yaitu material berupa sarana dan prasarana maupun perangkat keras untuk mendukung kegiatan. Pada organisasi yang sederhana, jumlah dan jenis material yang dibutuhkan mungkin sangat terbatas sehingga dapat dikelola oleh satu unit kecil. Sebaliknya, pada organisasi yang besar dan kompleks, diperlukan dukungan material yang banyak dan beraneka jenis, serta dengan perpindahan yang cepat. Dengan demikian, diperlukan manajemen material dan logistik canggih yang mampu menyediakan barang dan jasa secara tepat jumlah, tepat jenis, dan tepat waktu.

Desa sebagai sebuah kesatuan masyarakat hukum yang berdiri jauh sebelum negara Indonesia ada, sebenarnya juga sudah mengelola material, logistik, dan kekayaannya sendiri, meskipun dengan cara sederhana. Seiring dengan kemajuan zaman, model pengelolaannya juga perlu dimodernisasi. Dalam konteks penelitian ini, istilah yang digunakan berkaitan dengan unsur material dalam penyelenggaraan pelayanan administrasi adalah sarana dan prasarana.

Sarana pelayanan pada dasarnya adalah semua perangkat peralatan, bahan, dan perabot yang secara langsung digunakan dalam proses pemberian layanan administratif di desa, seperti ruang tunggu, meja-kursi, komputer, dan sebagainya. Adapun prasarana pelayanan adalah semua perangkat kelengkapan dasar yang secara tidak langsung menunjang pelaksanaan proses pelayanan, seperti halaman parkir, gedung, ruang kantor, dan lain-lain. Sarana dan prasarana termasuk salah satu kunci keberhasilan pelayanan, mengingat hal tersebut merupakan media pendukung untuk melaksanakan tugas-tugas pelayanan.

Dukungan sarana dan prasarana yang dibutuhkan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, semestinya tersedia

dengan baik agar yang dilayani senantiasa merasakan manfaat. Ketersediaan sarana dan prasarana sebagai pendukung layanan harus dipersiapkan agar masyarakat sebagai penerima layanan merasa terbantu. Untuk memberikan layanan maksimal dibutuhkan dukungan optimal sarana dan prasarana sebagai bagian dari peningkatan kelancaran pelayanan administratif.

Berikut disajikan tabel tentang ketersediaan sarana dan prasarana pelayanan di Kantor Desa Cikeruh dan Desa Sukamantri.

**Tabel 4.6** Sarana dan Prasarana Pelayanan Kantor Desa Cikeruh dan Desa Sukamantri

No.	Sarana dan Prasarana Pelayanan	Desa Cikeruh	Desa Sukamantri
1	Tempat piket	Ada	Ada
2	Loket/meja pendaftaran	Ada	Tidak Ada
3	Tempat pemrosesan berkas	Ada	Tidak Ada
4	Tempat pengolahan data dan informasi	Ada	Tidak Ada
5	Tempat finalisasi proses	Tidak Ada	Tidak Ada
6	Ruang tunggu	Ada	Tidak Ada
7	Tempat penyerahan dokumen	Tidak Ada	Tidak Ada
8	Tempat pembayaran	Tidak Ada	Tidak Ada
9	Tempat penanganan pengaduan	Tidak Ada	Tidak Ada
10	Sarana pendukung lainnya:		
	papan informasi	Ada	Tidak Ada
	lemari arsip	Ada	Ada
	toilet	Ada	Ada

Sumber: Dimodifikasi dari Kepmendagri Nomor 138-270 tentang Petunjuk Teknis PATEN

Dari aspek ketersediaan sarana dan prasarana terlihat bahwa fasilitas yang ada masih relatif terbatas. Hal ini dibenarkan oleh Sekretaris Desa Cikeruh selaku penanggung jawab pengelolaan sarana dan prasarana di Kantor Desa Cikeruh sebagaimana hasil wawancara dengan penulis berikut.

“Dari aspek ketersediaan sarana dan prasarana terlihat bahwa fasilitas yang ada masih relatif terbatas. Fasilitas pelayanan administrasi yang ada saat ini sebenarnya masih kurang mendukung pelayanan yang dilaksanakan oleh perangkat desa. Bisa dilihat contohnya kursi bagi masyarakat di ruang tunggu hanya kursi sofa yang diperuntukkan bagi tamu yang memuat kurang lebih delapan orang, padahal pada hari sibuk seperti hari Senin atau awal bulan biasanya banyak warga yang datang ke kantor desa untuk suatu kebutuhan pelayanan. Dengan terbatasnya fasilitas tersebut, tidak jarang masyarakat yang datang harus berdiri atau menunggu di luar kantor desa.”<sup>17</sup>

Kondisi sarana dan prasarana yang kurang mendukung penyelenggaraan pelayanan administratif di Desa Cikeruh tersebut sesuai dengan hasil observasi oleh penulis pada saat penelitian lapangan. Demikian juga kondisi sarana dan prasarana pelayanan di Desa Sukamantri menunjukkan hal yang kurang lebih sama dengan Desa Cikeruh. Bahkan, untuk masyarakat yang datang ke Kantor Desa Sukamantri untuk mengurus suatu pelayanan administratif atau keperluan lainnya, tidak disediakan tempat duduk khusus sebagaimana ruang tunggu pelayanan pada umumnya. Untuk mereka hanya disediakan tempat duduk di teras bagian depan kantor, atau kadang-kadang dipersilakan untuk menunggu di ruang serbaguna yang menyatu dengan kantor desa.

Pada dasarnya, pelayanan yang baik harus berlandaskan kepada bukti langsung (*tangible*), baik yang berhubungan dengan sarana maupun prasarana (Zeithaml, *et al.*, 1990), meliputi fasilitas fisik yang ada di lingkungan kantor. Selain itu, segala perlengkapan yang dibutuhkan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, semestinya tersedia dengan

17 Wawancara dengan Sekretaris Desa Cikeruh pada 5 Agustus 2014.

baik agar yang dilayani senantiasa merasakan manfaat. Ketersediaan sarana penunjang pelayanan, semestinya dipersiapkan agar masyarakat sebagai penerima layanan merasa terbantu. Sebagaimana ketidakpuasan yang dikemukakan oleh seorang warga desa pada saat mengantre di luar kantor desa akibat kurang tersedianya tempat duduk di dalam ruang tunggu kantor desa.<sup>18</sup>

Selain masalah ketersediaan sarana, ruangan kerja aparat dan ruang tunggu pelayanan yang rapi dapat meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat. Sebaliknya, apabila kurang mendapat perhatian seperti tata ruang kantor yang belum memperoleh anggaran sebagaimana mestinya, tentu masyarakat yang ingin mendapatkan pelayanan akan merasa belum mendapat kepuasan. Dengan demikian, rapinya ruangan kerja dan ruang tunggu yang bersih dapat menyelaraskan kinerja aparat dalam menyelesaikan berbagai tugas yang berhubungan dengan pelayanan administratif.

Dari dua desa yang menjadi objek penelitian, ruang kerja aparat dan ruang tunggu pelayanan secara fisik sudah menunjukkan suasana yang teratur, rapi, dan bersih. Hanya saja, dari segi penataan ruang dan penataan cahaya, Kantor Desa Cikeruh dapat dikatakan masih lebih baik dari Kantor Desa Sukamantri. Hal ini dapat mengurangi kenyamanan bagi masyarakat yang sedang membutuhkan pelayanan di kantor desa.

Walaupun demikian, dari aspek sarana dan prasarana yang dimiliki oleh Desa Cikeruh, terlihat bahwa pada Kantor Desa Cikeruh sudah menggunakan komputer yang telah terbukti membuat pekerjaan kantor menjadi lebih mudah dan efisien. Jumlah komputer yang tersedia tiga unit yang digunakan di ruangan pelayanan, yang dioperasikan oleh

---

18 Wawancara dengan warga Desa Cikeruh di halaman Kantor Desa Cikeruh pada 5 Agustus 2014.



tiap-tiap kaur pemerintahan, kaur kesra, dan staf sekretariat. Kondisi yang sedikit berbeda terlihat di Desa Sukamantri, dalam hal ini kegiatan untuk mendukung pelayanan administrasi hanya memanfaatkan satu buah komputer yang dimanfaatkan untuk seluruh jenis pelayanan. Namun, menurut Kaur Ekbang Sukamantri, dengan komputer tersebut sudah sangat membantu pelayanan administratif kepada masyarakat jika dibandingkan beberapa waktu sebelumnya ketika belum memiliki komputer. Pelayanan administratif hanya menggunakan mesin tik manual yang hasilnya tentu saja berbeda jika dibanding dengan menggunakan komputer. Hal ini menunjukkan bahwa pemanfaatan teknologi telah mendukung pencapaian tujuan organisasi. Hal ini karena dalam praktiknya teknologi mempercepat penyelesaian tugas-tugas pelayanan perangkat desa.

Teknologi menyangkut mekanisme suatu organisasi untuk mengubah masukan mentah menjadi keluaran jadi. Teknologi dapat memiliki berbagai bentuk, termasuk variasi-variasi dalam proses mekanisme yang digunakan dalam produksi, variasi dalam pengetahuan teknis yang dipakai untuk menunjang kegiatan menuju sasaran. Pada era globalisasi dan diikuti oleh perkembangan teknologi, khususnya di bidang rekayasa informasi, kinerja pelayanan yang diberikan oleh institusi birokrasi seperti pemerintah desa akan mencapai hasil optimal jika pelayanan yang ada dikerjakan dengan menggunakan teknologi informasi. Dari segi kecepatan pelayanan maupun dari tingkat keakuratan pengolahan data akan sangat menunjang jika penerapan teknologi informasi dilakukan pada seluruh proses pelayanan administrasi yang dilakukan di kantor desa.

Pemanfaatan teknologi dalam mendukung tugas penyelenggaraan pemerintah desa diarahkan untuk meningkatkan profesionalisme birokrasi pemerintah desa. Menurut Mariana (2006: 243), profesionalisme birokrasi

menyangkut kemampuan yang dihubungkan dengan tingkat kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi, dalam arti kata kemampuan untuk menggunakan fasilitas teknologi modern. Dengan penguasaan dalam menggunakan fasilitas teknologi modern, kelemahan negatif berupa lambatnya proses kerja birokrasi dapat teratasi.

Kendala lain yang berkaitan dengan pengolahan data dalam birokrasi pemerintah adalah belum terintegrasinya pengolahan data yang melibatkanseluruh unit organisasi yang ada pada suatu unit organisasi secara konsisten dan berkelanjutan. Kendala ini juga disebabkan oleh ketimpangan kemampuan dalam bidang pengoperasian komputer yang dimiliki oleh karyawan maupun staf yang ada sehingga penerapan teknologi informasi menjadi terhambat. Padahal, sebagaimana telah dikemukakan bahwa era modern saat ini membutuhkan teknologi informasi agar seluruh data dapat diolah secara sistematis bagi kecepatan pelayanan maupun penyediaan informasi bagi masyarakat.

Berkaitan dengan dukungan sarana dan prasarana dalam penyelenggaraan pelayanan pemberian Surat Keterangan Hak Atas Tanah, Kaur Pemerintahan Desa Cikeruh mengakui bahwa dengan adanya komputer sebagai alat bantu dalam pelayanan, sangat membantu kelancaran pemberian layanan kepada masyarakat.

“Sebelum adanya penggunaan komputer, pengetikan Surat Keterangan Hak Atas Tanah bisa memakan waktu beberapa jam. Namun, sejak adanya penggunaan komputer, pelayanan Surat Keterangan Hak Atas Tanah bisa lebih cepat dan mengurangi tingkat kesalahan pengetikan. Hal tersebut tentu saja memberikan kepuasan bagi warga yang memperoleh pelayanan dari Pemerintah Desa masyarakat.”<sup>19</sup>

19 Wawancara dengan Kaur Pemerintahan Desa Cikeruh pada 5 Agustus 2014.

Satu hal yang dapat diperoleh dari gambaran fakta tersebut adalah bahwa dengan adanya dukungan sarana dan prasarana yang lebih lengkap dan lebih baik memberikan dampak yang positif terhadap keefektifan pelayanan administratif yang diberikan oleh pemerintah desa kepada warga masyarakat. Hal tersebut dimungkinkan karena kondisi sarana dan prasarana di Desa Cikeruh yang lebih lengkap daripada sarana dan prasarana di Desa Sukamantri. Dengan demikian, sangat membantu kelancaran pelayanan administratif kepada warga masyarakat.

## **7. Tata Laksana**

Tata laksana atau mekanisme kerja adalah sekumpulan aktivitas atau pekerjaan yang saling berhubungan guna menyelesaikan masalah atau menghasilkan produk maupun layanan untuk mencapai tujuan organisasi. Tata laksana dapat juga diartikan sebagai sekumpulan aktivitas kerja terstruktur dan saling terkait yang menghasilkan keluaran yang sesuai dengan kebutuhan pengguna. Tata laksana biasanya berwujud alur atau prosedur kerja dari suatu kegiatan yang menjadi aktivitas pokok dari organisasi.

Ketatalaksanaan secara umum menggambarkan tiga pertanyaan filosofis, yakni “siapa yang melakukan, mengerjakan apa, serta bagaimana caranya”. Mengenai “siapa” dalam susunan organisasi pemerintah desa telah dijelaskan sebelumnya adalah penyelenggara pemerintahan desa, yakni terdiri dari kepala desa, perangkat desa, dan BPD. Demikian pula mengenai “mengerjakan apa”, juga telah dijelaskan sebelumnya yang menjelaskan mengenai tugas pokok dan fungsi dari jabatan masing-masing. Dengan demikian, kegiatan ketatalaksanaan organisasi pemerintahan desa terkait dengan penyelenggaraan pelayanan administratif adalah mengenai “apa yang dilaksanakan” serta “bagaimana cara melaksanakannya”.

Sebagaimana diuraikan pada bagian sebelumnya bahwa penyelenggaraan pelayanan administratif tidak secara eksplisit disebutkan di dalam uraian tugas unit kerja organisasi pemerintah desa, baik di Desa Cikeruh maupun Desa Sukamantri. Jenis pelayanan administratif tersebut tersebar pada urusan pemerintahan, urusan ekonomi dan pembangunan, serta urusan kesejahteraan rakyat. Adapun pelayanan pemberian Surat Keterangan Hak Atas Tanah, merupakan tugas dari urusan pemerintahan. Terkait hal tersebut, berikut ini petikan wawancara dengan Kepala Urusan Pemerintahan Desa Cikeruh.<sup>20</sup>

“Proses pelayanan pemberian Surat Keterangan Hak Atas Tanah dimulai dari adanya permohonan yang diajukan oleh masyarakat yang membutuhkan kepada Kepala Desa Cikeruh. Permohonan tersebut disampaikan oleh pemohon kepada staf perangkat desa yang diberi tugas khusus untuk menerima permohonan pengajuan Surat Keterangan Hak Atas Tanah. Agar dapat diproses, pemohon harus melengkapi persyaratan pengajuan Surat Keterangan Hak Atas Tanah, antara lain fotokopi KTP pemilik tanah, fotokopi sertifikat tanah, fotokopi Akta Jual Beli (AJB), pernyataan dari saksi-saksi mengenai batas bidang tanah, serta tanda lunas pembayaran Pajak Bumi dan Bangunan tahun terakhir.”

Setelah diperiksa oleh staf perangkat desa yang ditugaskan untuk menangani pengajuan dan dinyatakan persyaratan lengkap, selanjutnya staf tersebut menyiapkan rancangan dokumen Surat Keterangan Hak Atas Tanah dengan mengetik data pemohon ke dalam format surat keterangan. Setelah selesai, format Surat Keterangan Hak Atas Tanah beserta berkas persyaratannya disampaikan oleh staf kepada Kepala Urusan Pemerintahan. Kepala Urusan Pemerintahan selanjutnya

---

20 Wawancara dengan Kaur Pemerintahan Desa Cikeruh pada 5 Agustus 2014.

memeriksa persyaratan kelengkapan pengajuan surat. Apabila Kepala Urusan merasa perlu untuk mengecek ke lapangan atas kebenaran data persyaratan yang diajukan, maka Kaur Pemerintahan bersama staf biasanya akan langsung lokasi tanah yang diajukan surat keterangannya. Di lokasi, Kaur Pemerintahan bersama staf mengecek kebenaran kepemilikan tanah dengan menanyakan kepada saksi-saksi yang disebut di dalam surat pernyataan saksi. Waktu yang dibutuhkan untuk pengecekan lapangan ini biasanya tidak lebih dari satu hari.

Setelah proses pengecekan dilakukan, Kaur Pemerintahan membubuhkan paraf pada format dokumen Surat Keterangan dan meneruskan pengajuan Surat Keterangan Hak Atas Tanah kepada Kepala Desa melalui Sekdes. Berdasarkan atas hasil persetujuan Kaur Pemerintahan, Sekdes kemudian memeriksa kembali berkas persyaratan dan format surat keterangan. Setelah menyatakan bahwa kelengkapan persyaratan dan format surat sudah sesuai dengan tata naskah yang berlaku, Sekdes kemudian membubuhi paraf sebagai tanda persetujuan dan meneruskan kepada Kepala Desa untuk ditandatangani.

Apabila pengajuan surat keterangan tersebut persyaratannya sudah lengkap dan sudah disetujui oleh Kaur Pemerintahan bersama Sekdes, biasanya akan langsung ditandatangani oleh Kepala Desa. Setelah itu, format surat dikembalikan kepada Sekdes untuk dicatat di dalam buku agenda surat dan diberi nomor surat sebelum diserahkan kepada pemohon. Waktu yang diperlukan untuk pengurusan Surat Keterangan Hak Atas Tanah di Desa Cikeruh biasanya tidak lebih dari tiga hari dengan biaya yang besarnya disesuaikan dengan Nilai Jual Objek Pajak (NJOP).

Namun, menurut keterangan Kaur Pemerintahan, dalam kondisi tertentu, ada kalanya pemohon langsung kepada Kepala Desa untuk meminta tanda tangan. Kondisi tertentu yang dimaksud adalah apabila pemohon tidak menyertakan

persyaratan yang lengkap, tetapi pemohon atau tanah yang diajukan surat keterangannya secara pribadi dikenal oleh Kepala Desa. Dari segi kecepatan pelayanan, hal ini tentu saja memuaskan bagi pemohon atau masyarakat yang membutuhkan pelayanan. Namun, yang perlu menjadi perhatian adalah kelengkapan administrasi pertanahan biasanya bisa berdampak hukum di kemudian hari apabila tanah yang dikeluarkan surat keterangannya ternyata bermasalah. Oleh karena itu, niat untuk memberikan pelayanan cepat harus tetap diimbangi dengan memperhatikan kelengkapan administrasi melalui pengarsipan yang rapi dan lengkap.

Berbeda dengan Desa Cikeruh, proses pelayanan administrasi Surat Keterangan Hak Atas Tanah di Desa Sukamantri tidak memiliki prosedur yang baku. Hal tersebut dikemukakan oleh Sekretaris Desa Sukamantri berikut ini.

“Proses pelayanan administrasi Surat Keterangan Hak Atas Tanah di Desa Sukamantri tidak memiliki prosedur yang baku. Pada saat ada masyarakat yang membutuhkan pelayanan, mereka akan dilayani oleh perangkat desa yang kebetulan ada di Kantor Desa. Kemudian surat permohonannya dan berkas persyaratannya langsung disampaikan kepada Kepala Desa. Biasanya surat tidak langsung ditandatangani, tetapi Kepala Desa akan mengecek keabsahan dan kebenaran persyaratan. Proses ini biasanya memerlukan waktu minimal satu hari. Apabila Kepala Desa tidak ada di tempat, maka penyelesaian Surat Keterangan Hak Atas Tanah tidak bisa dipastikan waktu penyelesaiannya.”<sup>21</sup>

Untuk memastikan bahwa proses pelayanan administrasi dapat terkendali dan dapat berjalan sesuai dengan ketentuan

21 Wawancara dengan Sekretaris Desa Sukamantri pada 8 Agustus 2014.

yang berlaku maka alur atau proses kerja pelayanan administrasi tersebut harus dibuatkan SOP (*standard operating procedure*). SOP merupakan perkembangan dari tuntutan internal akan kepastian waktu, sumber daya, serta kebutuhan penyeragaman dalam organisasi kerja yang kompleks dan luas (Winarno, 2005: 150). Secara umum, SOP merupakan gambaran langkah-langkah kerja (sistem, mekanisme, dan tata kerja internal) yang diperlukan dalam pelaksanaan suatu tugas untuk mencapai tujuan organisasi pelayanan. SOP sebagai suatu dokumen/ instrumen memuat tentang proses dan prosedur suatu kegiatan yang bersifat efektif dan efisien berdasarkan suatu standar yang sudah baku.

SOP tidak saja bersifat internal, tetapi juga eksternal. Hal ini karena SOP selain dapat digunakan untuk mengukur efektif tidaknya pencapaian tujuan organisasi, juga dapat digunakan untuk menilai kinerja pemerintah desa di mata masyarakat. Dengan demikian, SOP akan menjadi pedoman atau acuan untuk menilai penyelenggaraan pelayanan administratif oleh pemerintah desa secara prosedural sesuai dengan hubungan kerja dalam organisasi pemerintah desa.

Gambaran mengenai kurang jelasnya mekanisme kerja di Desa Cikeruh ataupun di Desa Sukamantri tentu saja berdampak pada kurang efektifnya pelayanan Surat Keterangan Hak Atas Tanah kepada masyarakat. Hal tersebut sesuai dengan konfirmasi penulis kepada salah seorang warga Desa Sukamantri yang mengemukakan bahwa tidak adanya SOP sebagai pedoman pemberian pelayanan, kurang memberikan kepastian terutama berkaitan dengan waktu pelayanan.<sup>22</sup> Selain itu, juga dengan tidak adanya SOP yang dipasang di tempat pelayanan, dengan memberikan contoh seperti di kantor kecamatan, warga yang memerlukan pelayanan tidak memperoleh kejelasan tentang

---

22 Wawancara dengan warga Desa Sukamantri pada 8 Agustus 2014.

prosedur pelayanan yang harus ditempuh. Padahal, kejelasan prosedur sebagai jaminan pelayanan merupakan salah satu indikator penting dalam memberikan kepuasan pelayanan kepada konsumen (Kotler, 1994: 561). Hal ini juga sejalan dengan pendapat Weisbord, dengan konsep enam kotak Weisbord (Thoha, 200: 98) yang mengemukakan bahwa mekanisme dan tata kerja memengaruhi keberhasilan dan kestabilan organisasi.

## **8. Budaya Organisasi**

Menurut Robbins (1995: 289), budaya organisasi adalah suatu persepsi bersama yang dianut oleh anggota-anggota organisasi itu. Adapun menurut Schein (1992: 12), budaya organisasi adalah pola dasar yang diterima oleh organisasi untuk bertindak dan memecahkan masalah, membentuk karyawan yang mampu beradaptasi dengan lingkungan, dan mempersatukan anggota-anggota organisasi. Untuk itu, harus diajarkan kepada anggota termasuk anggota yang baru sebagai suatu cara yang benar dalam mengkaji, berpikir, dan merasakan masalah yang dihadapi.

Asumsi dasar yang menjadikan faktor budaya relevan dalam mengkaji keefektifan pemerintah desa adalah karena pemerintah desa sebagai organisasi terdiri dari sekelompok orang yang mempunyai ciri khusus dan karakteristik lingkungan dan jenis permasalahan yang berbeda dengan organisasi yang lain. Dengan demikian, budaya organisasi dalam kaitannya dengan keefektifan organisasi memusatkan perhatian pada aspek anggota organisasi mencakup proses pengamatan terhadap nilai-nilai organisasi yang tertanam dalam diri dan diyakini oleh anggota organisasi sebagai dasar berperilaku dan bertindak dalam pelaksanaan tugas organisasi.

Dalam mempelajari budaya organisasi, ada beberapa tingkatan budaya dalam sebuah organisasi, dari yang terlihat



dalam perilaku (puncak) sampai pada yang tersembunyi. Schein (dalam Hatch, 2006: 185–186) mengklasifikasikan budaya organisasi dalam tiga kelas, yaitu artefak, nilai-nilai, dan asumsi dasar. Artefak merupakan aspek-aspek budaya yang terlihat, diwujudkan dalam bentuk lisan, perilaku, dan fisik dalam manifestasi nyata dari budaya organisasi. Adapun nilai adalah dasar titik berangka evaluasi yang dipergunakan anggota organisasi untuk menilai organisasi, perbuatan, situasi, dan hal-hal lain yang ada dalam organisasi. Sementara itu, asumsi adalah keyakinan yang dimiliki anggota organisasi tentang diri mereka sendiri, tentang orang lain dan hubungan mereka dengan orang lain, serta hakikat organisasi mereka.

Budaya organisasi berwujud artefak yang dimanifestasikan oleh aparat desa sebagai anggota organisasi dari pemerintah desa, utamanya berupa ucapan lisan dan perilaku dalam memberikan pelayanan administratif, dapat diketahui dari pendapat masyarakat yang pernah memperoleh pelayanan dari aparat pemerintah desa. Berikut kutipan beberapa hasil wawancara penulis dengan beberapa warga yang sedang berurusan atau pernah berurusan di Kantor Pemerintah Desa Cikruh dan Desa Sukamantri.

“Perangkat desa di sini baik-baik, kok. Mereka kelihatan kompak ... tapi gak tahu ya yang sebenarnya.” (hasil wawancara dengan responden di Desa Cikruh, 2014)

“Saya merasa puas dengan cara kerja aparat di Desa Cikruh, begitu saya datang ke kantor desa ... langsung ada petugas yang menanyakan, ‘Ada yang bisa dibantu?’” (hasil wawancara dengan warga Desa Cikruh, Agustus 2014)

“Aparat desa semuanya sopan-sopan dan rendah hati. Mereka selalu ramah melayani siapa pun yang datang

ke kantor desa.” (hasil wawancara dengan warga Desa Sukamantri, Agustus 2014)

“Saya sudah beberapa kali berurusan dengan aparat desa untuk berbagai keperluan. Saya tidak pernah menemui hambatan dalam pelayanan karena selalu dilayani dengan baik dan ramah dari aparat desa.” (hasil wawancara dengan warga Desa Sukamantri, 2014)

Kutipan hasil wawancara tersebut menunjukkan bahwa budaya organisasi berupa lisan dan perilaku dari perangkat desa dalam memberikan pelayanan administrasi kepada masyarakat yang membutuhkan, umumnya mendapat penilaian yang cukup baik dari masyarakat. Hal ini dapat disimpulkan bahwa aspek artefak dari budaya organisasi Pemerintah Desa Cikeruh ataupun Desa Sukamantri berimplikasi positif terhadap tujuan pelayanan administrasi, yaitu memberikan kepuasan kepada masyarakat.

Berkaitan dengan peranan tingkah laku anggota dalam organisasi, menurut Katz dan Kahn (dalam Steers, 1985: 135), paling tidak harus memenuhi tiga persyaratan. *Pertama*, setiap organisasi harus mampu membawa dan mempertahankan suatu armada kerja yang mantap yang terjadi dari pekerja pria dan wanita yang terampil. Hal ini berarti bahwa di samping mengadakan penerimaan dari penempatan pegawai, organisasi juga harus mampu memelihara para pekerja dengan imbalan yang pantas dan memadai sesuai dengan kontribusi individu dan yang relevan bagi pemuasan kebutuhan individu.

*Kedua*, organisasi harus dapat menikmati prestasi peranan yang dapat diandalkan dari para pekerjanya. Sering terjadi manajer puncak yang seharusnya memikul tanggung jawab utama dalam merumuskan kebijakan perusahaan, membuang

terlalu banyak waktu untuk keputusan dan kegiatan sehari-hari yang sepele dan mungkin menarik. Akan tetapi, tidak relevan dengan perannya sehingga berkurang waktu yang tersedia bagi kegiatan ke arah tujuan yang lebih tepat. Setiap anggota bukan hanya harus bersedia berkarya, tetapi juga harus bersedia melaksanakan tugas khusus yang menjadi tanggung jawab utamanya.

*Ketiga*, di samping prestasi peranan yang dapat diandalkan organisasi yang efektif menuntut agar para pekerja mengusahakan bentuk tingkah laku yang spontan dan inovatif, *job description* tidak akan dapat secara mendetail merumuskan apa yang mereka kerjakan setiap saat. Hal ini karena apabila terjadi keadaan darurat atau luar biasa individu harus mampu bertindak atas inisiatif sendiri dan atau luar biasa individu harus mampu bertindak atas inisiatif sendiri dan atau mengambil keputusan dan mengadakan tanggapan terhadap yang paling baik bagi organisasinya.

Aspek nilai-nilai organisasi bagi perangkat desa di Desa Cikeruh ataupun Desa Sukamantri mengacu kepada nilai-nilai “Sumedang Puseur Budaya Sunda”, yang telah diformalkan dengan Peraturan Bupati Sumedang Nomor 113 Tahun 2009 tentang Sumedang Puseur Budaya Sunda (SPBS). Hal tersebut dapat dilihat pada dokumen perencanaan dari kedua desa tersebut yang mencantumkan nilai organisasi yang mengacu kepada nilai-nilai yang terkandung di dalam SPBS. Pada dasarnya nilai-nilai tersebut mencakup nilai filosofis, nilai manajerial, dan nilai operasional, yang menjadi pedoman bagi seluruh masyarakat penyelenggara pemerintahan di Kabupaten Sumedang, termasuk pemerintah desa.

Nilai filosofi SPBS adalah “Insun Medal Insun Madangan” yang berarti bahwa “Aku lahir untuk memberi penerangan”. Makna dari nilai filosofis ini adalah bahwa setiap warga

masyarakat Sumedang harus memiliki semangat dan tekad untuk memberikan sumbangan pikiran dan karya nyata yang terbaik dan tanpa pamrih bagi kepentingan bangsa dan negara, kapan pun dan di mana pun berada. Nilai manajerial SPBS adalah “Rawayan Jati Sunda” artinya bahwa jati diri yang harus dijaga oleh masyarakat Sumedang sebagai jembatan antara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan, menuju terciptanya Sumedang yang Sehat (Sejahtera, Agamis, dan Demokratis). Nilai-nilai ini dielaborasi dengan nilai-nilai sosial budaya yang berkembang di tengah-tengah masyarakat Sumedang. Berikut ini penjelasannya.

- a. **Sirna Ning Cipta**, kesadaran tertinggi sebagai puncak *tauhidullah*, menyadari bahwa hakikatnya kekuasaan tertinggi yang menentukan jalan hidup bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara adalah skenario Ilahi.
- b. **Sirna Ning Rasa**, kesadaran sebagai hamba Allah yang diberi tugas untuk menyejahterakan dunia.
- c. **Sirna Ning Karsa**, kesadaran tertinggi sebagai kualitas aktualisasi amal ibadah untuk memiliki niat dan kehendak yang mantap.
- d. **Sirna Ning Karya**, kesadaran tertinggi sebagai puncak kesadaran penghambaan atas tugas yang diamanahkan Sang Khalik melalui perbuatan, diawali dengan keteguhan hati untuk memerankan tugas yang diemban betatapa pun berat dan melelahkannya.
- e. **Sirna Ning Diri**, kesadaran tertinggi untuk mengaktualisasikan kualitas diri individual yang otonom.
- f. **Sirna Ning Hirup**, kesadaran tertinggi untuk mengaktualisasikan kualitas diri individual yang hidup bersama dengan makhluk lain.
- g. **Sirna Ning Hurip**, kesadaran tertinggi sebagai tanggung jawab keberadaan individu secara lahir dan batin selaras dengan masyarakat komunal.

- h. **Sirna Ning Wujud**, kesadaran tertinggi sebagai insan yang ditugasi Sang Khalik untuk mempertanggungjawabkan kiprahnya di kancah lokal, nasional, maupun global.

Adapun nilai operasional SPBS yaitu “Dasa Marga Raharja” yang berarti sepuluh perilaku atau sifat yang harus dimiliki oleh masyarakat Sumedang untuk dilaksanakan dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan sehingga memberikan daya guna dan hasil guna. Berikut ini sepuluh perilaku atau sifat yang dimaksud.

- a. **Takwa**, memiliki makna:
- 1) memelihara dan meningkatkan keimanan kepada Allah Swt.;
  - 2) menjaga kesalehan ritual;
  - 3) mengembangkan kesalehan sosial;
  - 4) menjaga dan melaksanakan akhlakul karimah; dan
  - 5) melaksanakan zakat, infak, dan sedekah.
- b. **Someah**, memiliki makna:
- 1) selalu bersikap ramah;
  - 2) tulus dalam tekad, ucap, dan segala perbuatan;
  - 3) tidak berlaku diskriminatif;
  - 4) rendah hati (*handap asor*); dan
  - 5) murah senyum.
- c. **Surti**, memiliki makna:
- 1) merasa empati dan simpati;
  - 2) tidak suka menyakiti hati orang lain;
  - 3) bijak;
  - 4) memiliki “*sense of crisis*”; dan
  - 5) selalu berusaha mengasah mata hati (kepekaan).
- d. **Jembar**, memiliki makna:
- 1) berwawasan luas;
  - 2) demokratis;

- 3) mudah memberi maaf dan tidak keras hati;
  - 4) menghargai kelebihan orang lain untuk berkembang;  
dan
  - 5) sabar dan tawakal.
- e. **Brukbrak**, memiliki makna:
- 1) bersikap transparan;
  - 2) jujur;
  - 3) tidak mempersulit yang mudah;
  - 4) menjunjung tinggi supremasi hukum; dan
  - 5) tidak memendam kebencian kepada orang lain.
- f. **Guyub**, memiliki makna:
- 1) memegang teguh komitmen;
  - 2) suka bekerja sama dan bergotong royong;
  - 3) membangun sinergisitas;
  - 4) memelihara persatuan; dan
  - 5) saling membantu.
- g. **Motekar**, memiliki makna:
- 1) kreatif dan inovatif;
  - 2) dinamis;
  - 3) selalu memiliki gagasan segar;
  - 4) mampu memanfaatkan sumber daya yang ada secara maksimal; dan
  - 5) menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi.
- h. **Tarapti, Taliti, Ati-ati**, memiliki makna:
- 1) profesional;
  - 2) waspada, cermat, dan teliti dalam mengerjakan sesuatu;
  - 3) menempatkan sesuatu sesuai dengan tempatnya;
  - 4) tenang dan tidak mudah terpengaruh oleh hasutan;  
dan
  - 5) matang pertimbangannya dalam mengambil keputusan.

- i. **Junun-Jucung**, memiliki makna:
  - 1) konsisten;
  - 2) berorientasi pada proses bukan semata-mata pada hasil;
  - 3) tidak cepat putus asa dan berani menghadapi tantangan;
  - 4) mengerjakan dan melakukan sesuatu sampai tuntas, tidak setengah-setengah (totalitas); dan
  - 5) hasil kerjanya dapat bermanfaat bagi dirinya dan orang banyak.
- j. **Punjul-Luhung**, memiliki makna:
  - 1) berani mengambil keputusan;
  - 2) memiliki daya kompetensi yang tinggi;
  - 3) berusaha melakukan dan memberikan yang terbaik;
  - 4) memiliki rasa malu yang tinggi untuk berbuat hal yang tidak baik; dan
  - 5) menjaga nilai-nilai luhur budayanya.

Penanaman nilai-nilai SPBS tersebut bertujuan untuk memperkokoh jati diri aparatur pemerintah daerah dan masyarakat serta menguatkan daya saing daerah menuju terwujudnya Kabupaten Sumedang Sejahtera, Agamis, dan Demokratis pada Tahun 2025 (Sumedang Sehati).<sup>23</sup> Dalam implementasi di tingkat desa, kepala desa telah memfasilitasi pembentukan satuan tugas (Satgas) SPBS desa atau nama lain, yang berfungsi membantu kepala desa dalam upaya meningkatkan perlindungan, pengembangan, dan pemanfaatan budaya Sunda di tingkat desa.

Asumsi-asumsi dasar dari budaya organisasi sebagaimana dikemukakan Schein (dalam Hatch, 2006: 186) adalah keyakinan

---

<sup>23</sup> Peraturan Bupati Sumedang Nomor 113 Tahun 2009 tentang Sumedang Puseur Budaya Sunda (SPBS). Sebagai catatan, peraturan tersebut telah diperbarui dengan Peraturan Daerah Kabupaten Sumedang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Sumedang Puseur Budaya Sunda.

yang dimiliki anggota organisasi tentang diri mereka sendiri, tentang orang lain dan hubungan mereka dengan orang lain, serta hakikat organisasi mereka. Untuk mengetahui adanya asumsi-asumsi dasar dalam penelitian ini digali berdasarkan wawancara dengan perangkat desa sebagai pelaksana pelayanan administratif. Dari hasil wawancara dengan beberapa perangkat desa di Desa Cikeruh, diperoleh beberapa informasi terkait pandangan mereka terhadap tugas dan organisasi.

Sebagian perangkat desa menganggap bekerja sebagai perangkat desa merupakan kehormatan. Perangkat desa masih dianggap sebagai orang yang memiliki status sosial cukup terpendang di masyarakatnya. Pendapat ini khususnya dikemukakan oleh perangkat desa yang ada di Desa Sukamantri.<sup>24</sup> Hal ini dapat dimaklumi karena kondisi sosial masyarakat di Desa Sukamantri masih memiliki ciri masyarakat sederhana yang menekankan nilai-nilai kekeluargaan dalam kehidupan sehari-hari. Latar belakang mata pencaharian masyarakatnya yang sebagian besar petani, masih menganggap pekerjaan sebagai perangkat desa adalah pekerjaan yang terpendang.

Di Desa Cikeruh, perangkat desanya umumnya menganggap pekerjaan sebagai perangkat desa adalah sarana pengabdian kepada masyarakat dan negara, di samping sebagai ibadah kepada Tuhan semata. Mereka beralasan dari segi pendapatan yang diperoleh dari bekerja sebagai perangkat desa (selain sekretaris desa yang PNS) sebenarnya tidak bisa mencukupi secara penuh bagi kebutuhan keluarga. Padahal di sisi lain, beberapa dari mereka memperoleh pendapatan sampingan dengan penghasilan yang jauh lebih besar dibandingkan dari tunjangan sebagai perangkat desa, seperti menyewakan tempat kos, berdagang, atau usaha lainnya. Di samping itu,

---

24 Wawancara dengan Kulisi Desa dan Kaur Pemerintahan Desa Sukamantri pada 8 Agustus 2014.



mereka juga beranggapan bahwa pekerjaan untuk melayani masyarakat pekerjaan yang mulia, sehingga mereka selalu bersemangat setiap hari berangkat ke kantor untuk bekerja.<sup>25</sup>

Dari ketiga aspek budaya organisasi tersebut, artefak, nilai, dan asumsi, secara umum dapat disimpulkan bahwa budaya organisasi yang dihayati dan diimplementasikan oleh perangkat desa, baik Desa Cikeruh maupun Desa Sukamantri, berpengaruh pada pencapaian tujuan pemerintah desa untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Hal tersebut terbukti dengan kepuasan masyarakat terhadap perilaku yang telah ditunjukkan oleh perangkat desa, sebagaimana hasil wawancara penulis dengan warga masyarakat setempat yang telah dikemukakan sebelumnya. Hal ini juga sejalan dengan pendapat McKinsey (Raisel, 1998: 5) dan Gibson (1997: 14) yang mengemukakan bahwa salah satu komponen yang memengaruhi keberhasilan mencapai tujuannya adalah budaya organisasi (*cultures*). Walaupun demikian, perlu peningkatan kesadaran dari para perangkat desa di kedua lokasi penelitian mengingat dari hasil wawancara terungkap bahwa mereka kurang mengerti konsep Sumedang sebagai “Puseur Budaya Sunda”.

## **B. Faktor Eksternal yang Memengaruhi Keefektifan Organisasi Pemerintah Desa**

### **1. Kebijakan Pemerintahan Supradesa**

Kebijakan adalah pilihan-pilihan yang saling terkait satu sama lain yang dibuat oleh pejabat-pejabat pemerintah mengenai isu-isu yang menyangkut perumahan, energi, kesehatan, pendidikan, kesejahteraan, pengendalian kriminalitas, dan lain-lain (Dunn, 1994). Definisi ini mengandung elemen penting

---

25 Wawancara dengan Kaur Pemerintahan, Kaur Ekonomi Pembangunan, dan Kaur Umum Desa Cikeruh pada 5 Agustus 2014.

yaitu pilihan-pilihan tindakan yang saling terkait satu sama yang lain. Adapun konsep kebijakan publik yang dikemukakan oleh Anderson (1979: 46), yaitu *"public policies are those policies developed by governmental bodies and officials"*. Sementara itu, Soewaryo (2009: 97) mengemukakan bahwa kebijakan-kebijakan pemerintah pada umumnya dipandang sebagai kewajiban legal yang harus dipatuhi oleh semua warga negara. Hal ini karena hanya kebijakan pemerintahlah yang mampu melibatkan semua warga negara untuk mematuhi sebagai kewajiban yang legal.

Berkaitan dengan penyelenggaraan pelayanan administratif oleh pemerintah desa, telah dikemukakan sebelumnya bahwa secara internal organisasi, hal tersebut dipengaruhi oleh faktor-faktor kewenangan, struktur organisasi, kepemimpinan, sumber daya aparatur, keuangan, sarana prasarana, ketatalaksanaan, dan budaya organisasi. Mengingat kedudukan desa yang berada di ujung rantai pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat, faktor-faktor tersebut merupakan wujud maupun dampak dari produk kebijakan yang dikeluarkan oleh susunan pemerintahan tingkat atas dari desa atau pemerintahan supradesa. Jadi, secara tidak langsung dapat dikatakan bahwa faktor-faktor internal sendiri bergantung pada kebijakan pemerintahan supradesa, yang merupakan faktor dari luar organisasi.

Kebijakan pemerintahan supradesa yang berkaitan dengan penyelenggaraan pelayanan administratif di desa dapat dilihat dari berbagai produk kebijakan pemerintahan, mulai dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi Jawa Barat, dan Pemerintah Kabupaten Sumedang. Namun dalam penelitian ini, kebijakan nasional yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan desa dan pelayanan administratif, tidak diteliti atau dibahas secara khusus. Sesuai dengan ruang lingkup objek penelitian sudah dibatasi sebelumnya, fokus analisis tentang

kebijakan pemerintahan hanya kebijakan pemerintahan di tingkat Kabupaten Sumedang.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur juga tentang desa serta aturan pelaksanaannya PP Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa (yang kemudian diperbarui dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa serta aturan pelaksanaannya PP Nomor 43 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa), mengamanatkan kepada Pemerintahan Kabupaten/Kota untuk menyusun berbagai produk hukum daerah yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan desa. Tidak kurang dari 18 materi Perda dan dua materi Peraturan Kepala Daerah didelegasikan oleh PP Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa untuk dibuat oleh Kabupaten/Kota.

**Tabel 4.7** Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati/Wali Kota yang Diamanatkan oleh PP Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa

Amanat dari Pasal	Materi	Produk Hukum yang Sudah Dibuat Kabupaten Sumedang
	I. PERATURAN DAERAH	
Pasal 4 ayat (1)	1. Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Desa	Perda Nomor 5 Tahun 2007
Pasal 5 ayat (4)	2. Perubahan Status Desa Menjadi Kelurahan	Perda Nomor 6 Tahun 2007
Pasal 9 ayat (1)	3. Penyerahan Urusan yang Menjadi Kewenangan Kabupaten/Kota yang Diserahkan Pengaturannya kepada Desa	Belum dibuat
Pasal 13 ayat (1)	4. Pedoman Penyusunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintahan Desa	Perda Nomor 7 Tahun 2007

<b>Amanat dari Pasal</b>	<b>Materi</b>	<b>Produk Hukum yang Sudah Dibuat Kabupaten Sumedang</b>
Pasal 17 ayat (7)	5. Tata Cara Pengangkatan Pejabat Kepala Desa	Substansinya diatur di dalam Perda Nomor 8 Tahun 2007
Pasal 25 ayat (5) dan (6)	6. Perangkat Desa	Substansinya diatur di dalam Perda Nomor 7 Tahun 2007
Pasal 28	7. Kedudukan Keuangan Kepala Desa dan Perangkat Desa	Perda Nomor 9 Tahun 2007
Pasal 42	8. Badan Permusyawaratan Desa	Perda Nomor 4 Tahun 2005 Tahun 2007 (diubah dengan Perda Nomor 10/2006)
Pasal 53	9. Tata Cara Pemilihan, Pencalonan, Pengangkatan, Pelantikan, dan Pemberhentian Kepala Desa	Perda Nomor 8 Tahun 2007
Pasal 54 ayat (1), (2), dan (3)	10. Pemilihan Kepala Desa dalam Kesatuan Masyarakat Hukum	-
Pasal 62	11. Pedoman, Pembentukan dan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa	-
Pasal 66	12. Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Desa	Perda Nomor 13 Tahun 2007
Pasal 70 ayat (3)	13. Bagian Desa dari Perolehan Bagian Pajak dan Retribusi Daerah	Substansinya diatur di dalam Perda Nomor 10 Tahun 2007

Amanat dari Pasal	Materi	Produk Hukum yang Sudah Dibuat Kabupaten Sumedang
Pasal 72 ayat (1)	14. Sumber Pendapatan Desa	Perda Nomor 10 Tahun 2007
Pasal 81 ayat (1)	15. Tata Cara Pembentukan dan Pengelolaan BUM Desa	Perda Nomor 11 Tahun 2007
Pasal 85 ayat (1)	16. Pelaksanaan Kerja Sama Antar-Desa dan Kerja Sama Desa dengan Pihak Ketiga	Perda Nomor 12 Tahun 2007
Pasal 88 ayat (3)	17. Perencanaan, Pelaksanaan Pembangunan, Pemanfaatan, dan Pendayagunaan Kawasan Perdesaan	Substansinya diatur di dalam Perda Nomor 13 Tahun 2007
Pasal 97 ayat (1)	18. Pedoman Lembaga Kemasyarakatan	Perda Nomor 14 Tahun 2007
	II. PERATURAN BUPATI/WALI KOTA	
Pasal 74	1. Pedoman Penyusunan APB Desa, Perubahan APB Desa, dan Pertanggungjawaban Pelaksanaan APB Desa	Substansinya diatur di dalam Perbup Nomor 71 Tahun 2008
Pasal 77	2. Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa	Perbup Nomor 71 Tahun 2008

Sumber: BPMPD Kabupaten Sumedang, 2014

Dalam **Tabel 4.7** tersebut terlihat bahwa dalam bentuk produk perundang-undangan peraturan kepala daerah, Bupati Sumedang telah mengeluarkan sembilan Perbup atau melebihi peraturan yang diamanatkan oleh PP Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa. Adapun untuk peraturan daerah, Kabupaten Sumedang sampai saat terbitnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, telah menyusun 12 buah Perda.

Sesuai dengan ketentuan bahwa Perda dibuat bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah, dalam hal ini rancangan Perda bisa berasal dari Pemerintah atau berasal dari DPRD. Dalam hal pembentukan perda-perda sebagai amanat PP Nomor 72 Tahun 2005, menjadi inisiatif pihak Pemerintah Kabupaten Sumedang untuk menyiapkan ranperdanya. Hal tersebut seperti dituturkan oleh Kepala BPMPD Kabupaten Sumedang pada saat diwawancarai penulis berikut ini.

“Tidak terbitnya Perda sebagaimana amanat PP Nomor 72 Tahun 2005 tersebut disebabkan karena Ranperda yang disusun oleh pihak Pemerintah Kabupaten Sumedang, tidak dilanjutkan pengajuan oleh pihak Pemerintah Kabupaten Sumedang atau juga ada yang tidak selesai pembahasannya oleh DPRD hingga masa jabatan DPRD berakhir. Satu-satunya Ranperda yang pernah diajukan oleh Pemerintah Kabupaten Sumedang kemudian tidak disahkan oleh DPRD adalah Ranperda tentang Urusan Pemerintahan Kabupaten Yang Diserahkan Pengaturannya Kepada Desa.”<sup>26</sup>

Adapun menurut keterangan dari salah seorang anggota DPRD Kabupaten Sumedang periode periode 2004–2009,<sup>27</sup> ranperda yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan desa tersebut pernah diajukan oleh Pemerintah Kabupaten Sumedang. Namun, tidak selesai pembahasannya sehingga tidak ditetapkan menjadi Perda dengan alasan banyaknya kewajiban DPRD untuk menyelesaikan beberapa Perda yang dianggap mendesak untuk diselesaikan pada akhir masa jabatan anggota DPRD pada tahun 2009. Pada DPRD periode berikutnya yaitu periode 2009–2014, ranperda-ranperda tersebut tidak diajukan lagi berdasarkan pertimbangan adanya

26 Wawancara dengan Kepala BPMPD Kabupaten Sumedang pada 8 November 2014.

27 Wawancara dengan Anggota DPRD Kabupaten Sumedang Tahun 2004–2009 pada 6 November 2014.

wacana di tingkat nasional untuk membentuk Undang-Undang Desa yang mengatur tentang desa terpisah dari Undang-Undang Pemerintahan Daerah.<sup>28</sup>

Kekosongan aturan di tingkat kabupaten yang berfungsi sebagai pedoman bagi penyelenggaraan pemerintahan desa, termasuk pedoman untuk menyelenggarakan pelayanan administrasi di tingkat desa tersebut secara langsung berdampak kepada kurang efektifnya pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah desa kepada masyarakat. Hal ini sebagaimana disampaikan oleh Ketua ABPEDSI (Asosiasi BPD Seluruh Indonesia) Kabupaten Sumedang bahwa tidak adanya perda tentang kewenangan desa atau urusan pemerintahan kabupaten yang diserahkan pengaturannya kepada desa membuat desa menjadi gamang untuk melaksanakan aktivitas pemerintahan dalam lingkup tugasnya.<sup>29</sup> Hal tersebut disebabkan oleh tidak adanya batas kewenangan yang menjadi pedoman pelaksanaan tugas dan tanggung jawab di tingkat desa.

Penyelenggaraan pelayanan Surat Keterangan Hak Atas Tanah selama ini hanya mengacu kepada PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang mengamanatkan bahwa untuk tanah yang terletak di daerah yang jauh dari kedudukan Kantor Pertanahan, dari pemegang hak yang bersangkutan dengan dikuatkan oleh Kepala Desa/Kelurahan.<sup>30</sup> Pemerintah Kabupaten Sumedang selama ini belum pernah membuat Peraturan Daerah yang mengatur tentang kewenangan desa. Padahal, sebagaimana dikemukakan oleh Kartiwa dan Nugroho (2012: 50) bahwa ketidakjelasan konsep dan sistem penyerahan wewenang akan berakibat fatal terhadap pencapaian tujuan organisasi.

---

28 Wawancara dengan Kabid Pemdes BPMPD Kabupaten Sumedang pada 5 November 2014.

29 Wawancara dengan Ketua ABPEDSI Kabupaten Sumedang pada 6 November 2014.

30 Pasal 39 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, kewenangan seperti pemberian surat keterangan sebagaimana yang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku disebut sebagai kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Menurut salah seorang anggota Komisi A DPRD Kabupaten Sumedang,<sup>31</sup> perda-perda yang berkaitan dengan desa sebagaimana amanat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa akan diprioritaskan untuk dibahas dan ditetapkan oleh DPRD Kabupaten Sumedang. Diharapkan dengan dibentuknya perda-perda tentang desa di Kabupaten Sumedang sebagai pedoman penyelenggaraan pemerintahan desa maka pelayanan kepada masyarakat terutamanya di desa semakin meningkat.

Untuk itu, agar pelayanan administratif yang diselenggarakan oleh pemerintah desa dapat diselenggarakan secara efektif, harus dilandaskan pada kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah sebagai dasar hukum untuk mencegah kemungkinan timbulnya penyimpangan dalam pelaksanaannya. Sebaliknya, kebijakan publik yang melandasi penyelenggaraan pelayanan administratif hendaknya disusun dan dapat dilaksanakan sesuai dengan kebutuhan pelayanan dari masyarakat. Fakta yang dikemukakan tersebut menunjukkan keterkaitan antara kebijakan supradesa dengan keefektifan penyelenggaraan pelayanan administratif.

Hal tersebut menunjukkan tentang eratnya kaitan antara kebijakan dan pelayanan publik. Menurut Rusli (2013: iv), kebijakan publik dan pelayanan publik merupakan dua variabel penting dalam administrasi publik kontemporer yang memiliki

---

31 Wawancara dengan anggota DPRD Kabupaten Sumedang periode 2014–2019 pada 6 November 2014.



hubungan kausalitas yang tinggi, tidak dapat dipisahkan walaupun bisa dibedakan fungsinya. Pelayanan yang baik harus bertitik tolak dari kebijakan publik sehingga memiliki dasar hukum yang jelas untuk mencegah terjadinya penyimpangan. Sebaliknya, kebijakan publik harus memiliki orientasi pada pelayanan agar tidak hanya sekadar ketentuan formal di atas kertas tanpa memberi makna terhadap kehidupan masyarakat.

## **2. Pembinaan dan Pengawasan**

Pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan desa merupakan implikasi dari kedudukan desa sebagai bagian dari sistem pemerintahan nasional. Pemerintahan desa pada hakikatnya merupakan subsistem dari pemerintahan nasional. Secara implisit, pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintahan desa merupakan bagian integral dari sistem penyelenggaraan pemerintahan.

Pembinaan dan pengawasan sebenarnya memiliki makna yang berbeda. Menurut Nurcholis (2011: 153), pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan desa adalah upaya yang dilakukan oleh Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota kepada desa agar penyelenggaraan pemerintahan desa berjalan sesuai dengan tujuannya untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat. Adapun pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan desa adalah proses kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota, serta komponen yang ada di luar pemerintah desa seperti LSM dan masyarakat sipil, kepada pemerintah desa yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintahan desa berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Namun, dalam berbagai pengaturan berkaitan dengan desa, pembinaan dan pengawasan mengacu

kepada satu kegiatan yang dilakukan oleh pejabat atau susunan pemerintahan yang lebih tinggi terhadap desa.

Menurut sejarah pemerintahan desa di Indonesia sebagaimana dikemukakan oleh Kartohadikoesoemo (1958: 353), pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan desa sudah ada sejak zaman Hindia Belanda atas dasar laporan Muntinghe, 14 Juli 1817, bahwa campur tangan dalam urusan rumah tangga desa oleh Pemerintah Hindia Belanda makin lama makin bertambah banyak. Hal ini dimaksudkan supaya kekuasaan desa dibatasi (di samping mengakui keleluasaannya), jangan sampai bertentangan dengan kekuasaan dan kepentingan daerah-daerah hukum yang lebih atas, ataupun bertentangan dengan kepentingan umum, termasuk kepentingan masyarakat desa sendiri.

Dua peraturan pokok yang mengatur tentang pengawasan atas rumah tangga desa pada zaman Hindia Belanda adalah *Inlandsche Gemeente Ordonnantie* (IGO) 1906 dan *Desa Ordonnantie* 1941. Hal pokok yang diatur berkaitan dengan pengawasan atas pemerintah desa adalah pembatalan atas putusan dan peraturan desa oleh kepala daerah. *Desa Ordonnantie* 1941 lebih jauh membedakan untuk desa yang sudah maju dimungkinkan dibentuk *Raad Desa*, yang menjalankan fungsi pengawasan dari lembaga perwakilan (Kartohadikoesoemo, 1958: 354).

Pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan desa, sebelum keluarnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (terutama Pasal 20), Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa (khususnya Pasal 98, 101 dan 102) dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 8 Tahun 2008 tentang Pedoman Tata Cara Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan

Desa. Pengawasan atas penyelenggaraan Pemerintahan Desa tersebut meliputi administrasi pemerintahan desa dan pelaksanaan urusan pemerintahan desa.

Pasal 20 Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa “Pengawasan pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah meliputi: a. pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah provinsi; b. pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah kabupaten/kota; dan c. pelaksanaan urusan pemerintahan desa”. Selanjutnya, Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa Pasal 98 ayat (2) menyebutkan bahwa “Pemerintah Kabupaten/Kota dan Camat wajib membina dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan desa dan lembaga kemasyarakatan”. Menurut Pasal 115 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, pembinaan dan pengawasan Pemerintah Kabupaten/Kota meliputi:

- a. memberikan pedoman pelaksanaan penugasan urusan Kabupaten/Kota yang dilaksanakan oleh Desa;
- b. memberikan pedoman penyusunan Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa;
- c. memberikan pedoman penyusunan perencanaan pembangunan partisipatif;
- d. melakukan fasilitasi penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
- e. melakukan evaluasi dan pengawasan Peraturan Desa;
- f. menetapkan pembiayaan alokasi dana perimbangan untuk Desa;
- g. mengawasi pengelolaan Keuangan Desa dan pendayagunaan Aset Desa;
- h. melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
- i. menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan bagi Pemerintah Desa, Badan Permusyawaratan Desa, lembaga kemasyarakatan, dan lembaga adat;

- j. memberikan penghargaan atas prestasi yang dilaksanakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Badan Permusyawaratan Desa, lembaga kemasyarakatan, dan lembaga adat;
- k. melakukan upaya percepatan pembangunan perdesaan;
- l. melakukan upaya percepatan Pembangunan Desa melalui bantuan keuangan, bantuan pendampingan, dan bantuan teknis;
- m. melakukan peningkatan kapasitas BUM Desa dan lembaga kerja sama antar-Desa; dan
- n. memberikan sanksi atas penyimpangan yang dilakukan oleh Kepala Desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dari hasil wawancara dengan Kepala Bidang Pemerintahan Desa Sumedang terungkap bahwa dari 16 jenis tugas pembinaan dan kewenangan di atas, dua jenis pembinaan dan pengawasan belum dilaksanakan, yaitu penetapan pengaturan kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa (huruf a) serta pemberian pedoman pelaksanaan tugas pembantuan dari kabupaten/kota ke desa (huruf b). Adapun pemberian fasilitasi keberadaan kesatuan masyarakat hukum adat, nilai adat istiadat, lembaga adat beserta hak-hak tradisionalnya dalam pelaksanaan pemerintahan desa (huruf k) tidak dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Sumedang. Hal ini mengingat tidak adanya kesatuan masyarakat hukum adat yang memiliki hak asal-usul atau hak tradisional di Kabupaten Sumedang.

Bentuk pembinaan dan pengawasan seperti pemberian pedoman penyusunan peraturan desa, pengembangan lembaga kemasyarakatan, pengelolaan keuangan desa, perencanaan pembangunan partisipatif, pakaian dan atribut lainnya bagi kepala desa, perangkat desa, dan BPD, serta upaya percepatan

pembangunan desa, sudah dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Sumedang dalam bentuk peraturan, seperti Perda dan Perbup (lihat **Tabel 4.7**). Adapun Untuk kegiatan pendidikan dan pelatihan bagi pemerintah desa dan lembaga kemasyarakatan, secara rutin diselenggarakan oleh Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa (BPMPD) Kabupaten Sumedang dalam bentuk program pelatihan bagi kepala desa, anggota BPD, perangkat desa, dan lembaga kemasyarakatan sesuai dengan topik yang sudah direncanakan.

Bentuk lain dari pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Sumedang adalah pemberian sanksi terhadap aparat pemerintah desa yang melanggar ketentuan administrasi maupun ketentuan pidana yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan desa. Adapun pemberian sanksi terhadap kepala desa yang melakukan penyimpangan, dilaksanakan oleh bupati sesuai dengan kewenangannya. Contohnya, antara lain pemberhentian dengan tidak hormat Kepala Desa Padajaya Kecamatan Wado pada tahun 2008, karena yang bersangkutan melakukan tindak pidana penyalahgunaan wewenang dalam pengelolaan tanah kas desa.<sup>32</sup> Walaupun demikian, sampai saat ini belum ada kepala desa atau perangkat desa yang diberi sanksi sebagai akibat dari kelalaian atau kesalahan dalam memberikan pelayanan administratif kepada masyarakat.

Adapun pembinaan dan pengawasan camat menurut Pasal 154 PP Nomor 43 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, meliputi:

- a. fasilitasi penyusunan peraturan Desa dan peraturan kepala Desa;
- b. fasilitasi administrasi tata Pemerintahan Desa;

---

32 Wawancara dengan mantan Kasubbag Pemdes Setda Kabupaten Sumedang pada 5 November 2014.

- c. fasilitasi pengelolaan keuangan Desa dan pendayagunaan aset Desa;
- d. fasilitasi penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan;
- e. fasilitasi pelaksanaan tugas kepala Desa dan perangkat Desa;
- f. fasilitasi pelaksanaan pemilihan kepala Desa;
- g. fasilitasi pelaksanaan tugas dan fungsi Badan Permusyawaratan Desa;
- h. rekomendasi pengangkatan dan pemberhentian perangkat Desa;
- i. fasilitasi sinkronisasi perencanaan pembangunan daerah dengan pembangunan Desa;
- j. fasilitasi penetapan lokasi pembangunan kawasan perdesaan;
- k. fasilitasi penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum;
- l. fasilitasi pelaksanaan tugas, fungsi, dan kewajiban lembaga kemasyarakatan;
- m. fasilitasi penyusunan perencanaan pembangunan partisipatif;
- n. fasilitasi kerja sama antar-Desa dan kerja sama Desa dengan pihak ketiga;
- o. fasilitasi penataan, pemanfaatan, dan pendayagunaan ruang Desa serta penetapan dan penegasan batas Desa;
- p. fasilitasi penyusunan program dan pelaksanaan pemberdayaan masyarakat Desa;
- q. koordinasi pendampingan Desa di wilayahnya; dan
- r. koordinasi pelaksanaan pembangunan kawasan perdesaan di wilayahnya.

Enam belas tugas pembinaan dan pengawasan oleh camat sebagaimana disebutkan, semuanya bersifat fasilitasi. Fasilitasi

yang berasal dari kata bahasa Inggris "*facilitation*" mempunyai arti "membuat sesuatu menjadi mudah". Dalam *Oxford Dictionary* disebutkan fasilitasi berarti "*to render easier, to promote, to help forward; to free from difficulties and obstacles*". Secara umum, pengertian "*facilitation*" (fasilitasi) dapat diartikan sebagai suatu proses "mempermudah" atau "memberikan kemudahan" sesuatu dalam mencapai tujuan tertentu.

Menurut Camat Jatinangor, bentuk kegiatan yang mereka lakukan untuk memfasilitasi kegiatan penyelenggaraan pemerintahan desa bermacam-macam.

"Berbeda dengan kegiatan yang ada pada Perangkat Daerah di Kabupaten yang kegiatan pembinaan dan pengawasannya dapat dianggarkan melalui pos anggaran belanja langsung kegiatan, untuk pelaksanaan pembinaan dan pengawasan di Kecamatan oleh Camat beserta perangkatnya dilaksanakan sebagai bagian dari pelaksanaan tugas pokok atau tugas rutin sehari-hari. Oleh karena hal itu, maka kegiatan fasilitasi bagi penyelenggaraan pelayanan administrasi di desa hanya sebatas *monitoring*, evaluasi, pengarahan, koordinasi, atau kegiatan sejenisnya, yang pelaksanaannya tidak membutuhkan anggaran besar."<sup>33</sup>

Kegiatan pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh camat terhadap penyelenggaraan pelayanan administrasi pemberian Surat Keterangan Hak Atas Tanah secara rutin biasanya dilakukan pada saat penandatanganan oleh camat yang memiliki wilayah kerja di kecamatan lokasi tanah bersangkutan. Selain itu, camat juga melakukan pemeriksaan setiap bulan terhadap Buku Tanah yang disimpan dan dicatat oleh Kepala

---

33 Wawancara dengan Camat Jatinangor pada 10 November 2014.

Urusan Pemerintahan. Kewenangan ini dalam pelaksanaannya dilimpahkan kepada Kepala Seksi Pemerintahan di kecamatan.

Pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa sebenarnya dilakukan bertujuan untuk memastikan pencapaian tujuan penyelenggaraan pemerintahan desa serta memelihara akuntabilitas publik, terutama oleh institusi yang berkaitan langsung dengan pelaksanaan kebijakan dan program pemerintahan serta pembangunan di desa. Sistem akuntabilitas di desa akan menjadi lebih efektif, karena proses dan hasil pembinaan serta pengawasan terhadap pemerintahan desa akan memungkinkan terselenggaranya pemerintahan desa sesuai dengan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

Akuntabilitas adalah kemampuan memberi jawaban kepada otoritas yang lebih tinggi atas tindakan seseorang/sekelompok orang terhadap masyarakat luas dalam suatu organisasi (Syahrudin, 2002: 8). Adapun menurut UNDP (dalam Mardiasmo, 2002: 24), akuntabilitas adalah pertanggungjawaban kepada publik atas setiap aktivitas yang dilakukan. Melalui pembinaan dan pengawasan oleh susunan pemerintahan atau jabatan yang lebih tinggi terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa *an sich* penyelenggaraan pelayanan administratif, akan menjamin pertanggungjawaban organisasi pemerintah desa dalam menyelenggarakan pelayanan administratif kepada masyarakat. Pembinaan dan pengawasan oleh kabupaten maupun kecamatan terhadap organisasi pemerintah desa akan menjamin kesesuaian penyelenggaraan pelayanan dengan nilai-nilai atau norma eksternal yang dimiliki oleh masyarakat, mengingat masyarakat atau rakyat adalah pemegang kedaulatan tertinggi.

Hal tersebut sesuai dengan pendapat Denhardt dan Denhardt (2003: 120) yang menyatakan bahwa birokrasi



yang memberikan pelayanan publik harus berorientasi dan bertanggung jawab kepada masyarakat secara keseluruhan. Peranan pemerintah adalah melakukan negosiasi dan menggali berbagai kepentingan dari warga negara dan berbagai kelompok komunitas yang ada. Dalam model *New Public Service* (NPS), birokrasi publik bukan sekadar harus akuntabel pada berbagai aturan hukum, melainkan juga harus akuntabel pada nilai-nilai yang ada dalam masyarakat, norma politik yang berlaku, standar profesional, dan kepentingan warga negara.

Pengawasan atas penyelenggaraan pelayanan administratif yang diberikan oleh pemerintah desa kepada masyarakat juga dilaksanakan oleh BPD. Sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa bersama pemerintah desa, BPD mempunyai fungsi mengawasi pelaksanaan peraturan desa dalam rangka pemantapan pelaksanaan kinerja pemerintah desa, di samping fungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, serta menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Fungsi pengawasan BPD atas penyelenggaraan pemerintahan desa meliputi penyusunan kebijakan desa dan pelaksanaan kebijakan tersebut.

Dari hasil penelitian lapangan penulis, kinerja pengawasan BPD pada kedua desa belum optimal berdasarkan hasil wawancara dan observasi. Menurut salah seorang perangkat Desa Cikeruh,<sup>34</sup> anggota BPD Desa Cikeruh umumnya jarang hadir di kantor desa, meskipun telah disediakan ruangan dan meja kerja sendiri. Anggota BPD hanya datang pada saat ada rapat atau musyawarah BPD untuk membahas persoalan penting atau pembahasan raperdes, atau menghadiri acara resmi di kantor desa. Padahal menurutnya, kehadiran anggota BPD setiap hari kerja juga penting agar mereka juga tahu dan bisa mengawasi pelaksanaan tugas-tugas perangkat desa

---

34 Wawancara dengan Kaur Kesra Desa Cikeruh pada 5 Agustus 2014.

termasuk penyelenggaraan pelayanan Surat Keterangan Hak Atas Tanah. Jadi, pengawasan BPD dilaksanakan secara tidak langsung, yaitu hanya melalui laporan yang diterima dari masyarakat atau pihak lain.

Kondisi yang sama juga ditemui di Desa Sukamantri. Angka kehadiran anggota BPD di kantor desa ini pun sangat rendah. Padahal, sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa, anggota BPD semestinya memiliki kewajiban yang sama dengan pemerintah desa sesuai dengan fungsinya masing-masing. Beberapa kali observasi lapangan yang dilakukan penulis, terlihat bahwa ruangan kerja anggota BPD Desa Sukamantri tidak pernah terisi oleh aktivitas dari anggotanya. Menurut keterangan Kaur Kesra Desa Sukamantri,<sup>35</sup> anggota BPD Desa Sukamantri memiliki kesibukan lain sehari-hari, selain statusnya sebagai anggota BPD.

Pihak lain di luar pemerintahan yang sering melakukan pengawasan atas pemerintah desa adalah lembaga swadaya masyarakat (LSM). LSM-LSM yang beroperasi di Kabupaten Sumedang umumnya memiliki ruang lingkup kegiatan, meliputi pemberdayaan masyarakat, penguatan hak-hak sipil, advokasi dan pendampingan, serta *monitoring* dan pengawasan kebijakan pemerintah daerah, termasuk kebijakan mengenai desa. Salah satu LSM yang konsisten dan memiliki perhatian bagi kemajuan desa di Kabupaten Sumedang adalah Pusat Inovasi dan Kebijakan Sumedang (PIKS). Sejak didirikan pada Oktober 2008 di Sumedang, PIKS aktif dalam berbagai kegiatan berkaitan dengan penguatan hak-hak sipil, khususnya masyarakat desa.

Menurut Sekretaris PIKS,<sup>36</sup> peran yang dilaksanakan oleh organisasinya bertujuan untuk menjalin kerja sama antara pemerintah, masyarakat, dan sektor swasta untuk

---

<sup>35</sup> Wawancara dengan Kaur Kesra Desa Sukamantri pada 8 Agustus 2014.

<sup>36</sup> Wawancara dengan Sekretaris PIKS pada 10 November 2014.

mengembangkan gagasan, strategi, dan program dalam upaya mewujudkan pembaruan Sumedang. Wujud kegiatan yang dilaksanakan, antara lain berbagai analisis, kajian, advokasi, pengawasan serta asistensi terhadap kebijakan lokal untuk peningkatan mutu layanan publik. Menurutnya, peningkatan kualitas pelayanan administratif seharusnya diperoleh secara merata oleh rakyat, dimulai dengan peningkatan kapasitas pemerintah desa yang menjangkau seluruh pelosok Kabupaten Sumedang. Apabila seluruh pemerintah desa di Kabupaten Sumedang dapat secara efektif melaksanakan fungsinya memberikan pelayanan kepada masyarakat maka keadilan dan kepuasan dalam pelayanan publik mudah dicapai. Namun, menurut beliau, karena berbagai keterbatasan terutama dukungan sumber daya manusia, PIKS belum maksimal melakukan misinya melalui pengawasan dan advokasi langsung secara spesifik kepada satu desa misalnya, termasuk Desa Cikeruh dan Desa Sukamantri.

Dari gambaran tersebut, pembinaan menjadi fungsi yang melekat pada pemerintah kabupaten dan kecamatan disertai dengan sinergitas pengawasan dari masyarakat sipil dan LSM selama ini telah diarahkan untuk mendorong keefektifan pelayanan administratif yang diselenggarakan oleh pemerintah desa di Kabupaten Sumedang. Hal ini menunjukkan terdapat keterkaitan antara pembinaan dan pengawasan dengan keefektifan pemerintah desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.

### **3. Partisipasi Masyarakat**

Ada beberapa pengertian partisipasi menurut Mikkelsen (2006: 64), antara lain (1) partisipasi adalah kontribusi sekarela dari masyarakat kepada proyek tanpa ikut serta dalam pengambilan keputusan; (2) partisipasi adalah pemekaan

(membuat peka) pihak masyarakat untuk menanggapi proyek-proyek pembangunan; (3) partisipasi adalah suatu proses yang aktif, yang berarti bahwa orang atau kelompok yang terkait, mengambil inisiatif dan menggunakan kebebasannya untuk melakukan hal itu; (4) partisipasi adalah pemantapan dialog antara masyarakat setempat dengan para staf yang melakukan persiapan, pelaksanaan, *monitoring* proyek, agar memperoleh informasi mengenai konteks lokal dan dampak-dampak sosial; (5) partisipasi adalah keterlibatan sukarela oleh masyarakat dalam perubahan yang ditentukan sendiri; dan (6) partisipasi adalah keterlibatan masyarakat dalam pembangunan diri, kehidupan, dan lingkungan mereka. Adapun menurut Uphoff, *et al.* (1979: 6–7), ada tiga dimensi partisipasi, antara lain (1) jenis partisipasi apa yang dipertimbangkan; (2) siapa yang berpartisipasi di dalamnya, dan (3) bagaimana partisipasi terjadi.

Berkaitan dengan partisipasi masyarakat desa, secara substantif partisipasi mencakup tiga hal, yaitu *voice*, *access* dan *control* (Eko, 2005: 205–206). *Voice* (suara) bermakna bahwa setiap warga mempunyai hak dan ruang untuk menyampaikan suaranya dalam proses pemerintahan. Pemerintah, sebaliknya, mengakomodasi setiap suara yang berkembang dalam masyarakat yang kemudian dijadikan sebagai basis pembuatan keputusan. Adapun *access* (akses) bermakna setiap warga mempunyai kesempatan untuk mengakses atau memengaruhi pembuatan kebijakan, termasuk akses dalam layanan publik. Sementara itu, *control* (kontrol) yakni setiap warga atau elemen-elemen masyarakat mempunyai kesempatan dan hak untuk melakukan pengawasan (kontrol) terhadap jalannya pemerintahan ataupun pengelolaan kebijakan dan keuangan pemerintah. Ketiga hal tersebut menjadi landasan analisis fenomena yang ditemukan penulis di lokasi penelitian.

Dalam penyelenggaraan pelayanan administratif di Desa Cikeruh, sebenarnya partisipasi masyarakat sebagai pemilik kedaulatan sekaligus konsumen dalam proses pelayanan cukup tinggi. Hal ini dapat dilihat dari cukup banyaknya masyarakat yang selalu berurusan di Kantor Desa Cikeruh. Namun, pihak pemerintah desa masih kurang mengakomodasi aspirasi, gagasan, kepentingan, dan tuntutan terhadap pelayanan yang diterima masyarakat. Hal ini dapat disimpulkan dari proses pelayanan administratif yang diberikan oleh perangkat desa, masyarakat tidak disediakan wadah untuk menyampaikan saran ataupun tuntutan apabila terjadi suatu hal yang tidak memuaskan mereka. Di Kantor Desa Cikeruh belum disediakan semacam kotak saran, apalagi media elektronik untuk menangani keluhan masyarakat, seperti SMS atau saluran telepon khusus. Keluhan dari masyarakat biasanya hanya disampaikan secara langsung kepada kepala desa atau perangkat desa. Tidak ada mekanisme khusus penyampaian keluhan ataupun mekanisme penyelesaian masalah pelayanan.

Hasil wawancara penulis dengan Kaur Pemerintahan terungkap bahwa pihak pemerintah desa belum memahami pentingnya menangani keluhan masyarakat sebagai pengguna layanan administratif. Terkadang komplain yang disampaikan oleh masyarakat hanya mereka tangani sesuai kemampuan apa adanya. Apabila mereka tidak bisa menyelesaikan, mereka biasanya membiarkan permasalahan tersebut dengan harapan tidak berkembang menjadi masalah yang lebih besar. Komplain yang paling sering disampaikan oleh warga adalah masalah keterlambatan pelayanan, ruang pelayanan yang kurang nyaman, atau juga pelayanan perangkat desa yang profesional. Kelompok masyarakat yang paling sering melakukan komplain adalah mahasiswa yang berdomisili di Desa Cikeruh.

Dari segi akses pelayanan, masyarakat Desa Cikeruh pada dasarnya tidak menemukan masalah berarti apabila memerlukan pelayanan administratif di Kantor Desa Cikeruh. Lokasi kantor desa yang mudah dijangkau serta kesiapsediaan perangkat desa untuk senantiasa melayani menunjukkan mudahnya akses pelayanan bagi masyarakat Desa Cikeruh. Meskipun pelayanan administratif yang diberikan masih secara tatap muka langsung, masyarakat umumnya merasa tidak ada hambatan berarti apabila ingin memperoleh layanan administratif.<sup>37</sup>

Masalah yang dihadapi masyarakat Desa Cikeruh terkait dengan partisipasi adalah keterlibatan dalam proses pengawasan penyelenggaraan pelayanan administratif. Hal ini terutama keterlibatan mereka dalam proses penyusunan dan pelaksanaan kebijakan yang terkait dengan pelayanan yang mereka terima. Masyarakat yang berasal dari luar Desa Cikeruh cenderung merasa kurang terakomodasi kepentingannya, dibandingkan masyarakat asli Desa Cikeruh. Padahal menurut Denhardt dan Denhardt (2003: 120), pelayanan publik harus bersifat nondiskriminatif sebagaimana dasar teoretis yang digunakan, yakni teori demokrasi yang menjamin adanya persamaan di antara warga negara, tanpa membedakan asal-usul warga negara, kesukuan, ras, etnik, agama, dan latar belakang kepertaian. Ini berarti setiap warga negara diperlakukan sama ketika berhadapan dengan birokrasi publik untuk menerima pelayanan sepanjang syarat-syarat yang dibutuhkan terpenuhi.

Kondisi yang agak berbeda ditemukan oleh penulis di Desa Sukamantri. Penulis memperoleh fakta bahwa pemerintah desa hampir tidak pernah menerima komplain dari masyarakat desa terkait penyelenggaraan pelayanan administratif. Masyarakat

---

37 Wawancara dengan warga Desa Cikeruh pada 5 Agustus 2014.

Desa Sukamantri cenderung pasif dengan kondisi pelayanan yang mereka terima, terkadang tanpa penolakan berarti menerima kondisi pelayanan yang diberikan oleh pemerintah desa. Pengawasan terhadap penyelenggaraan pelayanan administratif yang dilakukan dengan mekanisme penyampaian aspirasi melalui BPD juga tidak berjalan sebagaimana mestinya. Berikut penuturan salah seorang anggota BPD Sukamantri<sup>38</sup> terkait hal tersebut.

“Masyarakat di Desa Sukamantri sangat jarang menyampaikan aspirasi berupa keluhan, saran ataupun tuntutan terkait pelayanan administratif yang mereka terima. Hal tersebut dipengaruhi juga oleh perilaku individu di dalam masyarakat Desa Sukamantri, sebagai wujud masyarakat yang lebih paternalistik dibandingkan masyarakat Desa Cikeruh.”

Kondisi di lapangan memperlihatkan bahwa partisipasi masyarakat memberi tekanan terhadap pemerintah desa untuk mencapai tujuan dalam penyelenggaraan pelayanan administratif kepada masyarakat. Kurang tanggapnya pemerintah desa terhadap partisipasi masyarakat dalam bentuk suara, akses, dan pengawasan berdampak pada tidak efektifnya pelayanan yang diberikan oleh pemerintah desa. Apalagi apabila masyarakat ternyata kurang aktif dalam menyampaikan suara, mengakses, atau menggunakan fungsi pengawasannya terhadap pemerintah desa. Dengan demikian, dapat dipastikan pencapaian tujuan pelayanan administratif menjadi tidak efektif.

Dari faktor-faktor yang berpengaruh terhadap keefektifan organisasi pemerintah desa tersebut, menunjukkan bahwa keseluruhan faktor tersebut dapat diamati dan dikaji melalui

---

38 Wawancara dengan anggota BPD Sukamantri pada 8 Agustus 2014.

perilaku organisasi dari pemerintah desa, baik pada desa dengan karakteristik perkotaan (Desa Cikeruh) maupun desa dengan karakteristik perdesaan (Desa Sukamantri). Dengan demikian, selanjutnya dapat disusun model keefektifan Pemerintah Desa sebagai upaya generalisasi konsep, sebagaimana dikemukakan oleh Steers (1985: 59) bahwa pokok penting di antara berbagai model keefektifan adalah dalam hal kemampuan nyata untuk menggeneralisasikan kriteria evaluasi mereka.

### **C. Model Keefektifan Pemerintah Desa**

Menurut Steers (1983: 50) pendekatan yang lebih berguna untuk penelitian keefektifan organisasi adalah upaya pembentukan model. Dengan demikian, temuan dari hasil penelitian ini berupa faktor-faktor yang memengaruhi keefektifan organisasi selanjutnya dirumuskan dalam bentuk model keefektifan organisasi pemerintah desa. Perumusan model dalam penelitian ini bertujuan untuk lebih mudah memahami persoalan keefektifan pemerintah desa dalam penyelenggaraan pelayanan administratif yang kompleks.

Model adalah representasi sederhana mengenai aspek-aspek yang terpilih dari suatu kondisi masalah yang disusun untuk tujuan tertentu (Dunn, 1994: 33). Model bermanfaat untuk menjelaskan persoalan yang kompleks melalui penyederhanaan dalam bentuk skematik, model matematika, model fisik, model simbolik, dan lain-lain. Model juga bermanfaat mempermudah deskripsi persoalan secara struktural, membantu dalam melakukan prediksi akibat-akibat yang timbul dari ada atau tidaknya perubahan-perubahan dalam faktor penyebab. Menurut Steers (1983: 58–59) terdapat dua tipe utama model keefektifan organisasi, yaitu model normatif dan model deskriptif. Model normatif berusaha memperinci hal yang harus dilakukan oleh organisasi agar menjadi efektif dan untuk merumuskan tingkah laku yang diinginkan. Adapun model deskriptif



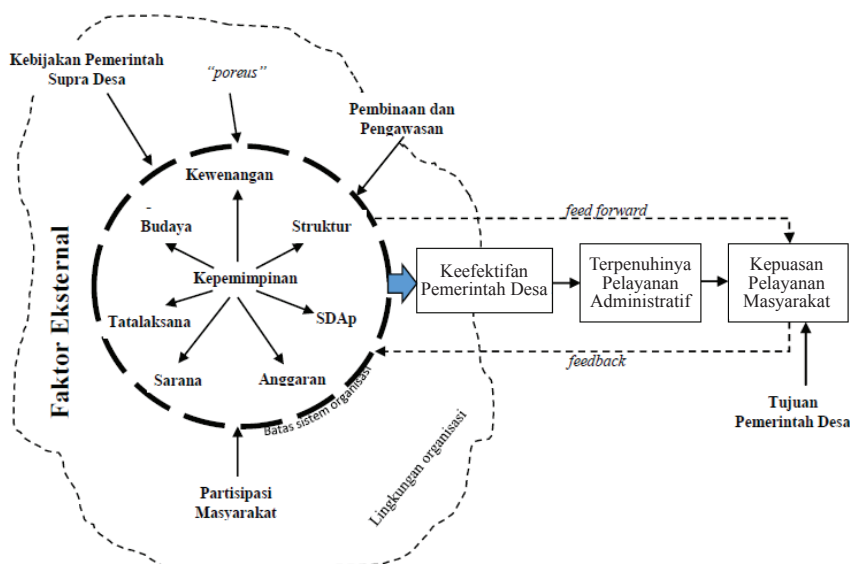
berusaha mengikhtisarkan karakteristik yang terdapat dalam organisasi dengan dasar empiris sebagai hasil penelitian. Dengan demikian, model keefektifan pemerintah desa ini merupakan model deskriptif.

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa pemerintah desa sebagai organisasi adalah sebuah sistem, dan pemerintahan pada semua tingkatan pada dasarnya adalah sebuah sistem. Sistem pemerintahan desa terdiri dari sistem organisasi pemerintah desa dan sistem organisasi BPD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. Sistem sendiri merupakan himpunan dari komponen yang tersusun sedemikian rupa sehingga merupakan satu kesatuan yang bulat dan utuh. Di antara komponen-komponen tersebut terdapat hubungan fungsional untuk mencapai suatu tujuan tertentu.

Organisasi sebagai sistem memiliki batas-batas sistem yang bersinggungan dengan lingkungan. Menurut Winardi (1997: 159), organisasi dan lingkungannya memiliki batas sistem yang bersifat "*poreus*" (istilah biologi: mampu ditembus oleh air). Dengan ciri ini organisasi disebut sebagai sistem terbuka, yaitu sistem yang selalu berhubungan dengan lingkungannya, yang pada tingkat tertentu organisasi dan lingkungannya tersebut membentuk ekosistem organisatoris atau organisasi yang lebih besar. Dalam memahami persoalan keefektifan pemerintah desa melalui pendekatan sistem, faktor-faktor yang menjadi penyebab bisa berasal dari dalam (internal) ataupun dari luar (eksternal) sistem organisasi pemerintah desa. Sesuai dengan temuan penelitian bahwa faktor-faktor internal terdiri dari kepemimpinan, kewenangan, struktur organisasi, sumber daya aparatur, keuangan, sarana dan prasarana, ketatalaksanaan, serta budaya organisasi. Adapun faktor eksternal, meliputi kebijakan supradesa, pembinaan dan pengawasan, serta partisipasi masyarakat. Faktor-faktor tersebut berinteraksi satu sama lain

dalam lingkungan organisasi yang bertujuan untuk menciptakan keefektifan pemerintah desa. Pemerintah Desa yang efektif diharapkan dapat meningkatkan kualitas pelayanan administratif kepada masyarakat, yang pada akhirnya memberikan kepuasan kepada masyarakat atas layanan yang diberikan.

Dari keterkaitan antara faktor-faktor yang memengaruhi keefektifan pemerintah desa, secara skematik model keefektifan pemerintah desa dideskripsikan seperti pada **Gambar 4.3**.



Sumber: Hasil penelitian, 2015

**Gambar 4.3** Model Deskriptif Keefektifan Pemerintah Desa

Kepemimpinan dalam pemerintah desa merupakan faktor utama yang menjadi pusat dari seluruh kegiatan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, termasuk penyelenggaraan pelayanan administratif kepada masyarakat. Kepemimpinan berkaitan dengan kemampuan seseorang untuk memengaruhi orang lain, agar mau melakukan atau tidak melakukan sesuatu yang dikehendaki oleh pemimpin, sebagaimana dikemukakan oleh Maxwell (1995: 1) yaitu bahwa kepemimpinan adalah “pengaruh”. Adapun pimpinan

adalah orang yang menggerakkan orang-orang untuk mencapai tujuan dalam organisasi dan merupakan suatu kegiatan manajerial. Kegiatan manajerial yang menjadi tugas pimpinan meliputi pengelolaan seluruh sumber daya yang ada di dalam organisasi dalam rangka pencapaian tujuan organisasi. Keterkaitan antara kepemimpinan dengan faktor-faktor internal organisasi pemerintah desa dapat dilihat dari uraian tugas (*job description*) dari kepala desa. Dalam hal ini, kepala desa selain sebagai pemimpin juga adalah manajer dari pemerintah desa.

Kewenangan atau wewenang (*authority*) adalah *institutionalized power* atau kekuasaan yang dilembagakan (Bierstedt dalam Budiardjo, 1986: 14), sedangkan menurut Lasweell (Budiardjo, 1986: 14), wewenang adalah kekuasaan formal (*formal power*). Dengan demikian, kewenangan adalah kekuasaan yang sah, yang diberikan oleh pejabat berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Aktivitas pemerintahan selalu dijalankan atas kewenangan tertentu sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Kewenangan menjadi dasar dari setiap aktivitas yang ada di dalam organisasi pemerintah agar menjadi absah, hal yang membedakannya dengan kegiatan sektor privat (Wasistiono, 2013: 22). Penyelenggaraan pelayanan administratif dalam rangka pencapaian tujuan organisasi pemerintah desa, harus didasarkan kewenangan yang jelas secara formal berdasarkan peraturan yang berlaku. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Kardiwa dan Nugroho (2012: 50) bahwa ketidakjelasan konsep dan sistem penyerahan wewenang akan berakibat fatal terhadap pencapaian tujuan organisasi.

Struktur organisasi adalah pola tentang hubungan antara berbagai komponen dan bagian organisasi. Esensi dari suatu organisasi adalah bagaimana tugas-tugas dibagi ke dalam berbagai tugas (struktur) dan koordinasi pelaksanaan tugas oleh setiap unit/pegawai untuk mencapai tujuan organisasi (Mintzberg, 1976:

2). Pada organisasi formal seperti pemerintahan desa, struktur direncanakan dan merupakan usaha sengaja untuk menetapkan pola hubungan antara berbagai komponen sehingga dapat mencapai tujuan organisasi secara efektif.

Sumber daya manusia menempati kedudukan yang lebih tinggi dan merupakan faktor yang sangat menentukan untuk tingkat keberhasilan dan kegagalan suatu organisasi (Zainun, 1989: 43). Sependapat dengan hal itu, Armstrong (1988: 178) menjelaskan bahwa sumber daya manusia sebagai harta yang paling penting yang dimiliki suatu organisasi. Dengan demikian, sumber daya manusia merupakan sumber daya strategis yang dimiliki oleh organisasi. Hal tersebut tidak mengurangi pentingnya sumber daya lain, seperti mesin, modal, metode kerja, dan informasi. Akan tetapi, karena sumber daya non-insani itu adalah benda mati yang tidak akan berarti apa-apa tanpa digerakkan dan digunakan oleh manusia sebagai sumber daya insani. Tersedianya daya dan dana yang melimpah sekalipun tidak dengan sendirinya menjadikan organisasi sebagai wahana yang handal untuk mencapai tujuan. Daya dan dana memungkinkan seseorang berbuat sesuatu, tetapi hanya sumber daya manusia yang menyebabkan terjadinya sesuatu itu (Ndraha, 1999: 38).

Dalam suatu organisasi, selain faktor SDM dan sarana fisik lainnya, dukungan anggaran memegang peranan penting dalam kegiatan organisasi. Tujuan yang telah dirumuskan dengan strategi dan program sebaik apapun harus diikuti dengan dukungan anggaran yang memadai. Faktor keuangan berkaitan dengan seberapa besar porsi dukungan anggaran untuk pencapaian tujuan organisasi, termasuk penyelenggaraan pelayanan administratif kepada masyarakat. Faktor keuangan dalam organisasi pemerintahan desa tidak saja berkaitan dengan sumber-sumber pendapatan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan desa, tetapi juga bagaimana keuangan desa dikelola secara

transparan, akuntabel, partisipatif, serta dilakukan dengan tertib dan disiplin untuk mencapai tujuan organisasi pemerintahan desa (Nurcholis, 2011: 82).

Sarana dan prasarana merupakan komponen penting dalam pencapaian tujuan organisasi, termasuk organisasi pemerintah desa yang salah satu fungsi utamanya adalah memberikan pelayanan. Pada dasarnya, pelayanan yang baik harus berlandaskan kepada bukti langsung (*tangible*), baik yang berhubungan dengan sarana maupun prasarana (Zeithaml, *et al.*, 1990), meliputi fasilitas fisik yang ada di lingkungan kantor. Selain itu, segala perlengkapan yang dibutuhkan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, semestinya tersedia dengan baik agar yang dilayani senantiasa merasakan manfaat. Ketersediaan sarana penunjang pelayanan, semestinya dipersiapkan agar masyarakat sebagai penerima layanan merasa terbantu. Untuk memberikan layanan maksimal dibutuhkan dukungan optimal sarana dan prasarana sebagai bagian dari peningkatan kelancaran pelayanan administratif.

Tata laksana atau prosedur adalah merupakan urutan kerja atau kegiatan yang terencana untuk menangani pekerjaan yang berulang dengan cara seragam dan terpadu. Untuk memastikan bahwa proses pelayanan administrasi dapat terkendali dan dapat berjalan sesuai dengan ketentuan yang berlaku, maka alur atau prosedur kerja pelayanan administratif kepada masyarakat tersebut harus dibuatkan SOP (*standard operating procedure*). SOP merupakan perkembangan dari tuntutan internal akan kepastian waktu, sumber daya, serta kebutuhan penyeragaman dalam organisasi kerja yang kompleks dan luas (Winarno, 2005: 150).

Setiap organisasi apa pun orientasi, sifat, dan bentuknya, organisasi publik maupun organisasi privat, dapat dipastikan memiliki budaya organisasi (Mariana, 2008: 6). Budaya organisasi adalah pola dasar yang diterima oleh organisasi untuk bertindak dan memecahkan masalah, membentuk karyawan yang mampu

beradaptasi dengan lingkungan dan mempersatukan anggota-anggota organisasi (Schein, 1992: 12). Budaya organisasi dalam kaitannya dengan keefektifan organisasi memusatkan perhatian pada aspek anggota organisasi mencakup proses pengamatan terhadap nilai-nilai organisasi yang tertanam dalam diri dan diyakini oleh anggota organisasi sebagai dasar berperilaku dan bertindak dalam pelaksanaan tugas organisasi.

Dari luar batas sistem organisasi atau di lingkungan eksternal pemerintah desa, kebijakan pemerintah supradesa menjadi dominan untuk mengarahkan pencapaian tujuan pemerintah desa secara efektif melalui penyelenggaraan pelayanan administrasi kepada masyarakat desa. Menurut Rusli (2013: iv), kebijakan publik dan pelayanan publik merupakan dua variabel penting dalam administrasi publik kontemporer yang memiliki hubungan kausalitas yang tinggi, tidak dapat dipisahkan walaupun bisa dibedakan fungsinya. Pelayanan yang baik harus bertitik tolak dari kebijakan publik sehingga memiliki dasar hukum yang jelas untuk mencegah terjadinya penyimpangan. Sebaliknya, kebijakan publik harus memiliki orientasi pada pelayanan agar tidak hanya sekadar ketentuan formal di atas kertas tanpa memberi makna terhadap kehidupan masyarakat.

Kebijakan yang telah dibuat oleh pemerintah supradesa harus diikuti dengan pembinaan dan pengawasan untuk menjamin kebijakan dapat diterapkan dengan baik. Pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan desa merupakan implikasi dari kedudukan desa sebagai bagian dari sistem pemerintahan nasional. Pemerintahan desa pada hakikatnya merupakan subsistem dari pemerintahan nasional dan secara implisit pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintahan desa merupakan bagian integral dari sistem penyelenggaraan pemerintahan. Pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan desa adalah upaya yang dilakukan oleh Pemerintah, Pemerintah

Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota kepada desa agar penyelenggaraan pemerintahan desa berjalan sesuai dengan tujuannya untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat. Adapun pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan desa adalah proses kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota, serta komponen yang ada di luar pemerintah desa, seperti pers, LSM, dan masyarakat sipil, kepada pemerintah desa yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintahan desa berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan (Nurcholis, 2011: 153).

Masyarakat merupakan objek sekaligus subjek dari penyelenggaraan pemerintahan. Sebagai objek, masyarakat menjadi pelanggan dari proses pelayanan. Adapun sebagai subjek, masyarakat menjadi pelaku dan ikut serta terlibat dalam menjamin terselenggaranya pelayanan yang diberikan oleh pemerintah. Keterlibatan masyarakat dalam proses pemerintahan dan pembangunan disebut partisipasi, yang mencakup tiga hal, yaitu *voice*, *access*, dan *control* (Eko, 2005: 205–206). *Voice* (suara) bermakna bahwa setiap warga mempunyai hak dan ruang untuk menyampaikan suaranya dalam proses pemerintahan. Sebaliknya, pemerintah mengakomodasi setiap suara yang berkembang dalam masyarakat yang kemudian dijadikan sebagai basis pembuatan keputusan. Adapun *access* (akses) bermakna setiap warga mempunyai kesempatan untuk mengakses atau memengaruhi pembuatan kebijakan, termasuk akses dalam layanan publik. Terakhir, *control* (pengawasan) bermakna bahwa setiap warga atau elemen-elemen masyarakat mempunyai kesempatan dan hak untuk melakukan pengawasan (kontrol) terhadap jalannya pemerintahan ataupun pengelolaan kebijakan dan keuangan pemerintah.

Umpan balik (*feed back*) dalam sistem pemerintah desa sebagai interaksi dari berbagai faktor-faktor yang memengaruhi keefektifan

pemerintah desa adalah informasi yang diberikan ke dalam sistem dengan tujuan untuk menyempurnakan sistem pemerintah desa. Adapun komponen umpan ke depan (*feed forward*) berupa informasi yang diberikan keluar sistem pemerintah desa, terutama kepada sistem yang lebih besar berkaitan dengan tingkat tujuan pencapaian tujuan organisasi dari pemerintah desa.





**Bab 5**

**Epilog**

Berdasarkan hasil penelitian dan analisis keefektifan pemerintah desa dalam penyelenggaraan pelayanan administratif, diperoleh simpulan bahwa pelayanan Surat Keterangan Hak Atas Tanah sebagai salah satu jenis pelayanan administratif yang menjadi kewenangan desa belumlah optimal. Hal ini menunjukkan bahwa penyelenggaraan pelayanan tersebut belum sesuai dengan tujuan organisasi pemerintah desa, yaitu untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat. Hal tersebut ditunjukkan dengan penyelenggaraan pelayanan Surat Keterangan Hak Atas Tanah, baik di Desa Cikeruh maupun di Desa Sukamantri, yang belum berjalan secara optimal. Hal ini dapat dilihat dari dua aspek penyelenggaraan, yaitu kewenangan pengaturan dan pengurusan. Aspek pengaturan ditunjukkan dengan tidak adanya produk peraturan kebijakan di tingkat desa yang mengatur tentang penyelenggaraan pelayanan administratif. Adapun aspek pengurusan sesuai dengan fungsi-fungsi manajemen yang mencakup perencanaan kegiatan (*planning*), pengorganisasian tugas (*organizing*), pelaksanaan atau penggerakan (*actuating*), serta pengawasannya (*controlling*), belum dilaksanakan dengan baik. Pada tahap perencanaan, terlihat bahwa bidang pelayanan administratif belum menjadi prioritas bagi Desa Cikeruh. Dalam hal ini, rumusan visi, misi, serta rancangan kegiatan indikatif yang telah disepakati dan ditetapkan dalam bentuk peraturan desa dan peraturan kepala desa, belum memuat secara eksplisit yang mengacu kepada perbaikan terhadap penyelenggaraan atau peningkatan kualitas pelayanan administratif. Dalam tahap pengorganisasian menunjukkan bahwa pembagian kerja (*division of work*) berupa pengelompokan tugas-tugas organisasi ke dalam uraian tugas jabatan pada organisasi, baik pada Pemerintah Desa Cikeruh maupun Desa Sukamantri, terlihat bahwa tidak adanya unit organisasi yang secara khusus melaksanakan tugas pelayanan administratif. Meskipun pada tahap penggerakan, Kepala Desa Cikeruh ataupun Kepala Desa Sukamantri sudah memiliki orientasi untuk melaksanakan tugas dan tanggung

jawab penyelenggaraan pemerintahan desa, termasuk pelayanan administratif kepada masyarakat. Namun, pada tahap pengawasan menunjukkan bahwa kepala desa masih kurang dalam memberikan arahan teknis dan koreksi kepada bawahannya apabila pelaksanaan pelayanan tidak sesuai dengan harapan masyarakat.

Dari kondisi tersebut dapat disimpulkan bahwa keefektifan pemerintah desa dalam penyelenggaraan pelayanan administratif dipengaruhi oleh beberapa faktor, baik yang berada di dalam organisasi (internal) maupun dari luar organisasi (eksternal).

1. Kepemimpinan kepala desa di Desa Cikeruh kurang memiliki visi dalam penyelenggaraan pelayanan administratif yang tergambar dalam produk perencanaan desa (RPJM Desa dan RKP Desa), sedangkan di Desa Sukamantri dipengaruhi oleh faktor kepemimpinan dalam pengambilan keputusan oleh kepala desa.
2. Kewenangan untuk menyelenggarakan pelayanan Surat Keterangan Hak Atas Tanah tidak diikuti oleh pengaturan dalam bentuk produk hukum sebagai landasan ataupun pedoman di tingkat kabupaten maupun di tingkat desa lokasi penelitian.
3. Struktur organisasi pemerintah desa belum mengakomodasi tugas-tugas pelayanan administratif pada kedua desa lokasi penelitian. Hal ini memberikan pengaruh kurang fokusnya Pemerintah Desa Cikeruh ataupun Desa Sukamantri dalam pemberian pelayanan Surat Keterangan Hak Atas Tanah.
4. Tidak adanya analisis kebutuhan pegawai serta analisis jabatan untuk menentukan jenis jabatan dan jumlah personel di lingkungan pemerintah desa pada kedua lokasi penelitian, memberikan pengaruh terhadap kurang maksimalnya pelayanan terhadap masyarakat dalam proses pemberian Surat Keterangan Hak Atas Tanah. Selain itu, kompetensi perangkat desa yang rendah disebabkan perangkat desa umumnya di lokasi penelitian tidak memperoleh pendidikan dan pelatihan

yang sistematis dan berkesinambungan untuk meningkatkan kemampuan mereka. Hal ini diperparah lagi dengan rendahnya pemberian motivasi kepada para perangkat desa, berupa tunjangan penghasilan yang kurang memadai untuk melaksanakan tugas-tugas pelayanan.

5. Anggaran sangat terbatas untuk penyelenggaraan pelayanan administratif sebagai akibat tidak diprioritaskannya tugas-tugas pelayanan administratif sebagai tujuan yang harus dicapai oleh pemerintah desa di dua lokasi penelitian. Hal ini berdampak secara langsung terhadap faktor lain, terutama dalam hal penyediaan sarana dan prasarana pelayanan serta mendukung kinerja sumber daya aparatur yang ada.
6. Ketersediaan sarana dan prasarana termasuk penggunaan teknologi komputer yang lebih memadai dalam mendukung tugas pelayanan di Desa Cikeruh cukup memberikan dampak positif bagi kepuasan masyarakat sebagai tujuan dalam penyelenggaraan pelayanan administratif. Namun bagi Pemerintah Desa Sukamantri, hal ini harus menjadi perhatian serius ke depan agar lebih membenahi sarana dan prasarana pelayanan yang ada di kantor desa.
7. Tata laksana dalam pemberian pelayanan administratif yang kurang jelas dan kurang transparan oleh pemerintah desa kepada masyarakat serta belum adanya standar pelayanan yang baku pada lokasi penelitian mengakibatkan ketidakpastian pelaksanaan tugas bagi masyarakat dan aparat pelaksana pelayanan.
8. Budaya organisasi yang dianut oleh Pemerintah Desa Cikeruh dan Desa Sukamantri bersandar pada nilai-nilai budaya masyarakat Sumedang yang telah ada sejak dahulu, dan saat penelitian ini dilakukan telah diformalkan melalui Peraturan Bupati Sumedang Nomor 113 Tahun 2009 tentang Sumedang Puseur Budaya Sunda (SPBS). Walaupun demikian, kesadaran

dari para perangkat desa untuk mengaplikasikan nilai-nilai tersebut dalam pelaksanaan tugas-tugas pelayanan masih rendah.

9. Kebijakan pemerintahan supradesa, khususnya dari Pemerintah Kabupaten Sumedang, yang sampai saat ini belum ada kebijakan yang secara khusus berkaitan dengan dengan penyelenggaraan pelayanan administratif, baik dalam bentuk perda maupun perbup.
10. Sampai saat ini, Pemerintah Kabupaten Sumedang belum maksimal melakukan pembinaan dan pengawasan. Hal ini ditandai dengan belum adanya pemberian sanksi bagi pemerintah desa yang lalai dalam memberikan pelayanan administratif kepada masyarakat desa. Adapun pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh pihak Kecamatan Jatinangor maupun Kecamatan Jungkerta hanya sebatas memfasilitasi penyelenggaraan pelayanan Surat Keterangan Hak Atas Tanah yang dilakukan oleh pemerintah desa. Sementara itu, pengawasan dari BPD (Badan Permusyawaratan Desa) terkendala dengan kinerja anggotanya yang masih rendah, baik di Desa Cikeruh maupun Desa Sukamantri. Adapun LSM yang ada, karena beberapa keterbatasan, juga belum secara maksimal melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pelayanan administratif di Desa Cikeruh dan desa Sukamantri.
11. Partisipasi aktif dari masyarakat di Desa Cikeruh memberi tekanan terhadap pemerintah desa untuk mencapai tujuan dalam penyelenggaraan pelayanan administratif kepada masyarakat. Namun, kurang tanggapnya Pemerintah Desa Cikeruh terhadap partisipasi masyarakat dalam bentuk suara, akses, dan pengawasan berdampak pada kurang efektifnya pelayanan yang diberikan oleh pemerintah desa. Sebaliknya, masyarakat di Desa Sukamantri tampaknya kurang aktif dalam

menyampaikan suara, mengakses, atau menggunakan fungsi pengawasannya terhadap pemerintah desa.

Berdasarkan simpulan tersebut, konsep baru yang diajukan adalah keefektifan pemerintah desa yaitu pencapaian tujuan pemerintah desa dipengaruhi oleh faktor internal dan faktor eksternal organisasi. Faktor internal terdiri dari kepemimpinan, kewenangan, struktur organisasi, sumber daya aparatur, keuangan, sarana praasarana, ketatalaksanaan, dan budaya organisasi. Adapun faktor eksternal, meliputi kebijakan supradesa, pembinaan dan pengawasan, serta partisipasi masyarakat. Sementara itu, temuan baru dalam penelitian ini adalah partisipasi masyarakat sebagai salah satu faktor eksternal yang berpengaruh terhadap pencapaian tujuan pemerintah desa. Faktor ini tampaknya tidak atau belum pernah dikemukakan oleh Steers dalam konsep tentang keefektifan organisasinya.

Untuk memahami fenomena keefektifan pemerintah desa dalam penyelenggaraan pelayanan administratif pada umumnya, simpulan dari penelitian ini dapat dijadikan *lesson learned* sebagai model. Pemerintah desa sebagai organisasi pelayanan untuk mencapai tujuan organisasinya dalam penyelenggaraan pelayanan administratif harus memperhatikan faktor-faktor yang berasal dari dalam organisasi, seperti faktor kepemimpinan, kewenangan, struktur organisasi, sumber daya aparatur, keuangan, sarana dan prasarana, serta ketatalaksanaan dan budaya organisasi. Demikian pula halnya dengan faktor-faktor dari luar organisasi, meliputi kebijakan supradesa, pembinaan dan pengawasan, serta partisipasi masyarakat.

Terakhir, berikut ini beberapa hal yang perlu dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Sumedang terkait dengan faktor-faktor yang memengaruhi keefektifan pemerintah desa dalam penyelenggaraan pelayanan administratif.

1. Perlunya orientasi tugas bagi kepala desa yang baru terpilih nanti untuk meningkat kapasitas kepemimpinannya dalam memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa. Orientasi tugas bagi kepala desa dilaksanakan dalam bentuk diklat khusus bagi kepala desa yang baru terpilih, khususnya bagi kepala desa yang belum pernah menjabat sebelumnya. Hasil penelitian ini menunjukkan kurangnya visi kepala desa untuk meningkatkan kualitas pelayanan administratif kepada masyarakat.
2. Segera menyusun peraturan daerah tentang kewenangan desa dan peraturan pelaksanaannya, yang didahului dengan kajian tentang kewenangan apa saja yang menjadi kewenangan asal, kewenangan berskala lokal serta kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Provinsi, maupun Pemerintah Kabupaten.
3. Menyusun pedoman organisasi dan tata kerja pemerintah desa sehingga desa mampu menyusun organisasi dan tata kerjanya yang sesuai dengan karakteristik dan potensi desa, serta memfasilitasi dan mengevaluasi penetapan organisasi dan tata kerja yang sesuai dengan kebutuhan desa masing-masing.
4. Menghitung kebutuhan riil perangkat desa dari setiap desa melalui analisis jabatan dan analisis beban kerja, serta meningkatkan kompetensi perangkat desa melalui pendidikan dan pelatihan di pelayanan administratif secara rutin dan berkesinambungan. Misalnya, diklat pada setiap ada pergantian perangkat desa dan setiap tahun anggaran dengan topik yang aktual di bidang pelayanan.
5. Menetapkan sistem imbalan atau penggajian bagi perangkat desa secara adil sesuai dengan ketentuan yang berlaku agar dapat meningkatkan motivasi dalam pelaksanaan tugas perangkat desa.
6. Menyusun pedoman standar sarana dan prasarana pelayanan administratif di tingkat desa, serta bimbingan pemanfaatan

teknologi informasi dalam penyelenggaraan pelayanan administratif di desa.

7. Menyusun *standard operating procedure* (SOP) untuk setiap jenis pelayanan administratif yang diselenggarakan oleh desa untuk memberikan transparansi bagi masyarakat dan sebagai pedoman bagi pelaksanaan pelayanan administratif di desa.
8. Melaksanakan program sosialisasi dan internalisasi budaya organisasi bagi perangkat desa sesuai dengan konsep “Sumedang Puseur Budaya Sunda”, serta membangun kesadaran bagi seluruh perangkat desa untuk mempertahankan atau meningkatkan penghayatan dan penerapan budaya organisasi yang sudah dimiliki tersebut. Misalnya, melalui pemberian contoh yang baik oleh pimpinan, pemberian motivasi kepada bawahan, ataupun pelatihan tentang budaya organisasi.
9. Menyusun kebijakan operasional dalam bentuk peraturan daerah, seperti perda tentang penyelenggaraan pemerintahan desa dan peraturan bupati, seperti perbup tentang kewenangan desa dan perbup tentang pedoman penyelenggaraan pelayanan administratif di tingkat desa, sebagai pedoman di bidang penyelenggaraan pemerintahan desa.
10. Pembinaan dan pengawasan atas pelaksanaan seluruh kebijakan penyelenggaraan pelayanan administratif secara terukur dan terarah. Misalnya, membuat pedoman penyelenggaraan pelayanan administratif, termasuk sanksi yang diberikan bagi penyelenggara pelayanan administratif yang lalai dalam melaksanakan tugas pelayanannya.
11. Meningkatkan keterlibatan masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan administratif dengan membuka ruang partisipasi melalui pelembagaan sistem pengaduan yang transparan, peningkatan akses pelayanan administratif terutama di wilayah yang sulit transportasinya, serta peningkatan kapasitas BPD sebagai saluran penyampaian suara dan pengawasan masyarakat atas penyelenggaraan pelayanan.



# Glosarium

**Badan Permusyawaratan Desa:** lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis.

**Budaya organisasi:** merupakan urutan kerja atau kegiatan yang terencana untuk menangani pekerjaan yang berulang dengan cara seragam dan terpadu.

**Desa:** suatu wilayah dengan tingkat keeratan hubungan yang tinggi antarpenduduknya dalam suatu wilayah yang karakteristiknya masih bergantung pada alam. Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Keatuan Republik Indonesia.

**Kebijakan:** kumpulan keputusan yang diambil oleh pemerintah sebagai alat untuk mencapai tujuan atau memecahkan suatu persoalan.

**Keefektifan organisasi:** sejauh mana kemampuan organisasi untuk mencapai tujuan-tujuannya dengan menggunakan sumber daya yang dimiliki.

**Kepemimpinan:** kemampuan seseorang untuk memengaruhi orang lain, agar mau melakukan atau tidak melakukan sesuatu yang dikehendaki oleh pemimpin.

**Kuangan desa:** semua hak dan kewajiban desa yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu berupa uang dan barang yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan

kewajiban desa, yaitu hak dan kewajiban atas pendapatan, belanja, pembiayaan, dan pengelolaan keuangan desa.

**Kewenangan:** kekuasaan yang sah, yang diberikan oleh pejabat berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

**Model:** representasi sederhana mengenai aspek-aspek yang terpilih dari suatu kondisi masalah yang disusun untuk tujuan tertentu yang bermanfaat untuk menjelaskan persoalan yang kompleks melalui penyederhanaan dalam bentuk skematik, model matematika, model fisik, model simbolik, dan lain-lain.

**Organisasi:** sistem perserikatan formal dari dua orang atau lebih yang bekerja sama untuk mencapai tujuan tertentu.

**Partisipasi masyarakat:** kontribusi sukarela dari masyarakat kepada proyek tanpa ikut serta dalam pengambilan keputusan.

**Pelayanan administratif:** pelayanan yang menghasilkan berbagai bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik.

**Pelayanan publik:** upaya pemenuhan kebutuhan publik berupa barang publik, jasa publik, atau pelayanan administratif dari penyelenggara pelayanan kepada masyarakat.

**Pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan desa:** upaya yang dilakukan oleh Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota kepada desa agar penyelenggaraan pemerintahan desa berjalan sesuai dengan tujuannya untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat.

**Pemerintah desa:** unsur penyelenggara pemerintahan desa yang terdiri dari kepala desa dan perangkat desa.

**Pemerintah supradesa:** tingkatan pemerintahan di atas pemerintah desa, antara lain Pemerintah Kabupaten, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Pusat.

**Pemerintahan desa:** penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

**Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan desa:** proses kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota, serta komponen yang ada di luar pemerintah desa, seperti pers, LSM, dan masyarakat sipil, kepada pemerintah desa yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintahan desa berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

**Perencanaan:** upaya untuk memilih dan menghubungkan fakta-fakta dan membuat serta menggunakan asumsi-asumsi mengenai masa yang akan datang dengan jalan menggambarkan dan merumuskan kegiatan-kegiatan yang diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan.

**Perencanaan pembangunan desa:** proses tahapan kegiatan yang diselenggarakan oleh pemerintah desa dengan melibatkan Badan Permusyawaratan Desa dan unsur masyarakat secara partisipatif guna pemanfaatandan pengalokasian sumber daya desa dalam rangka mencapai tujuan pembangunan desa.

**Prasarana:** peralatan yang secara tidak langsung bermanfaat untuk mencapai suatu tujuan. Misalnya, prasarana transportasi berupa jalan dan jembatan memberikan manfaat tidak langsung bagi pengguna jalan mencapai tujuan perjalanannya.

**Sarana:** peralatan yang secara langsung dapat digunakan untuk mencapai suatu tujuan. Misalnya, sarana transportasi berupa kendaraan memberikan manfaat langsung bagi pengguna jalan mencapai tujuan perjalanannya.

**Struktur organisasi:** pola tentang hubungan antara berbagai komponen atau bagian organisasi yang menunjukkan keterkaitan wewenang dari tiap-tiap komponen atau bagian

tersebut. Struktur organisasi biasanya digambarkan dalam bentuk kotak dan garis; kotak menunjukkan posisi berdasarkan kumpulan tugas dan wewenang yang dimiliki; garis menunjukkan pola hubungan antar komponen.

**Sumber daya aparatur:** potensi yang dimiliki oleh individu aparatur dalam organisasi pemerintahan yang tidak dapat digantikan dengan sumber daya yang lain yang dimanfaatkan untuk mencapai tujuan organisasi.

**Tata laksana:** merupakan proses atau urutan kerja sebagai kegiatan yang terencana untuk menangani pekerjaan yang berulang dengan cara seragam dan terpadu.

# Daftar Pustaka

- Alwi, Syafaruddin. 2001. *Manajemen Sumber Daya Manusia: Strategi Keunggulan Kompetitif*. Edisi I. Yogyakarta: BPFE - Yogyakarta.
- Anderson, J.E. 1989. "Government and the Economy: What is Fundamental?" Dalam Warren J. Samuels (Ed.). *Fundamentals of the Economic Role of Government*. New York: Greenwood Press.
- Argyris, Chris, 1968. "Organizational Effectiveness". Dalam David L. Siliss (Ed.). *International Encyclopedia of Social Science*. New York: The Macmillan Company and The Free Press.
- Armstrong, Michael. 1988. *Seri Pedoman Manajemen: Manajemen Sumber Daya Manusia*. Alih bahasa: Sofyan Cikmat dan Haryanto. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Bass, Bernard M. 1985. *Leadership and Performance Beyond Expectation*. New York: The Free Press.
- Beratha, I Nyoman. 1982. *Desa: Masyarakat Desa dan Pembangunan Desa*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Bergel, Egon Ernest, 1955. *Urban Sociology*. New York: McGraw-Hill.
- Bintarto, R. 1983. *Interaksi Desa-Kota dan Permasalahannya*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Budiardjo, Miriam (Penyusun). 1986. *Aneka Pemikiran tentang Kuasa dan Wiabawa*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Carnall, Colin A., 2003. *Managing Change in Organizations (Fourth Edition)*. Edinburgh Gate: Pearson Education Limited.
- Creswell, John W. 2012. *Research Design: Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed*. Penerjemah: Achmad Fawaid. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Davey, K.J. 1988. *Pembiayaan Pemerintahan Daerah: Praktek-Praktek Internasional dan Relevansinya bagi Dunia Ketiga*. Alih bahasa: Amanullah, Hamdani Amin, dkk. Jakarta: UI-Press.

- Denhardt, Janet V. & Robert B. Denhardt. 2003. *The New Public Services*. Armonk, New York: M.E. Sharpe.
- Denhardt, Robert B. 2004. *Theories of Public Organization (Fifth Edition)*. New York: Thomson Wadsworth.
- Dwiyanto, Agus, dkk. 2008. *Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Eko, Sutoro, dkk. 2005. *Prakarsa Desentralisasi dan Otonomi Desa*. Yogyakarta: IRE Press.
- Etzioni, Amitai. 1985. *Organisasi-Organisasi Modern*. Jakarta: UI-Press.
- Fitzsimmons, James A. & Mona A. Fitzsimmons. 1994. *Service Management for Competitive Advantage*. New York: McGraw-Hill.
- Garna, Judistira K. 1992. *Penelitian dalam Ilmu Pemerintahan*. Bandung: Primaco Akademika dan Judistira Garna Foundation.
- Gibson, James L., John M. Ivancevich, & James H. Donnelly. 1973. *Organizations: Behavior, Structure, Processes*. Homewood, Illinois: Richard D. Irwin.
- Groonroos, Christian. 1990. *Management and Marketing*. Massachusetts-USA: Lexington Books.
- Hall, R.H. 1987. *Organizations, Structures, Processes and Outcomes*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
- Hardjito, Dydiet. 1997. *Teori Organisasi dan Teknik Pengorganisasian*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Hasibuan, Malayu S.P. 2003. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Hatch, Mary Jo & Ann L. Cunliffe. 2006. *Organization Theory: Modern, Symbolic, and Postmodern Perspectives*. New York: Oxford University Press.
- Henry, Nicholas. 1988. *Administrasi Negara dan Masalah-Masalah Politik*. Alih bahasa: Luciana D. Lontoh. Jakarta: Rajawali.

- Hersey, Paul & Kenneth H. Blanchard. 1980. *Management of Organizational Behavior: Utilizing Human Resources*. New Delhi: Prentice-Hall of India.
- Hornby, Albert Sydney, Michael Ashby & Sally Wehmeier. 2005. *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English*. Oxford: Oxford University Press.
- Indrawijaya, Adam Ibrahim. 2000. *Perubahan dan Pengembangan Organisasi*. Bandung: Sinar Baru.
- Kartasasmita, Ginandjar. 1997. *Administrasi Pembangunan: Perkembangan Pemikiran dan Praktiknya di Indonesia*. Jakarta: LP3ES.
- Kartiwa, Asep dan Nugraha. 2012. *Mengelola Kewenangan Pemerintahan*. Bandung: Lepsindo.
- Kartohadikoesoemo, Soetardjo. 1984. *Desa*. Cetakan pertama. Jakarta: Balai Pustaka.
- Katz, Daniel & Robert L. Kahn. 1966. *The Social Psychology of Organization*. New York: John Wiley & Sons.
- Komaruddin. 1996. *Ensiklopedia Manajemen*. Edisi Dua. Jakarta: Bina Aksara.
- Koontz, Harold & Cyril O'Donnell. 1994. *Principles of Management: An Analysis of Managerial Functions*. New York: McGraw-Hill.
- Kotler, Philip. 1994. *Manajemen Pemasaran: Analisis, Perencanaan, Implementasi, dan Pengendalian*. Alih bahasa: Ancella Anitawati Hermawan. Jakarta: Salemba Empat dan Prentice Hall.
- Kuhn, Alfred. 1976. *The Logic of Social System* – 2nd printing. San Francisco: Jossey-Bass Publisher.
- Labolo, Muhadam. 2008. *Mamahami Ilmu Pemerintahan: Suatu Kajian, Teori, Konsep, dan Pengembangannya*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Landis, Paul H. 1940. *Rural Life in Process*. New York: McGraw-Hill.

- Lincoln, Yvonna S. & Egon G. Guba. 1985. *Naturalistic Inquiry*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Manan, Bagir dan Kuntana Magnar. 1997. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*. Bandung: Alumni.
- Manullang, M. 2005. *Manajemen Personalia*. Cetakan keenam. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Mardiasmo. 2002. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: Penerbit Andi.
- Martindale, Don. 1960. *The Nature and Type of Sociological Theory*. Boston: Houghton Mifflin.
- Maschab, Mashuri. 1992. *Pemerintahan Desa di Indonesia*. Yogyakarta: PAU Studi Sosial.
- Maxwell, John C. 1995. *Mengembangkan Kepemimpinan di Dalam Diri Anda*. Alih bahasa: Anton Adiwiyoto. Jakarta: Binarupa Aksara.
- Maxwell, J.A. 2005. *Qualitative Research Design: An Interactive Approach (2nd ed.)*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Mikkelsen, Britha. 2006, *Metode Penelitian Partisipatoris dan Upaya-Upaya Pemberdayaan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Mintzberg, Henry. 1976. *Structure in Fives: Designing Effective Organization*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
- Moenir, H.A.S. 1992. *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Mustafa, Delly. 2013. *Birokrasi Pemerintahan*. Bandung: Alfabeta.
- Nasution, Zulkarnain. 2009. *Solidaritas Sosial dan Partisipasi Masyarakat Desa Transisi*. Cetakan 1. Malang: UMM Press.
- Ndraha, Taliziduhu. 1991. *Dimensi-Dimensi Pemerintahan Desa*. Jakarta: Bumi Aksara. Jakarta.
- \_\_\_\_\_. 2003. *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru) 1*. Jakarta: Rineka Cipta.
- \_\_\_\_\_. 2003. *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru) 2*. Jakarta: Rineka Cipta.



- \_\_\_\_\_. 2005. *Kybernologi: Sebuah Rekonstruksi Ilmu Pemerintahan*. Jakarta: Rineka Cipta.
- \_\_\_\_\_. 2005. *Kybernologi: Beberapa Konstruksi Utama*. Tangerang: Sirao Credentia Center.
- \_\_\_\_\_. 2008. *Kybernologi & Pembangunan*. Tangerang: Sirao Credentia Center.
- \_\_\_\_\_. 2009. *Kybernologi & Pengharapan*. Tangerang: Sirao Credentia Center.
- \_\_\_\_\_. 2012. *Bukan Salah Ibu Mengasuh, Tapi Bapa Salah Mengajar*. Tangerang: Sirao Credentia Center.
- Notoatmodjo, Soekidjo. 1991. *Pengembangan Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Nurcholis, Hanif. 2011. *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*. Jakarta: Erlangga.
- Rahardiansah, Trubus. 2012. *Sistem Pemerintahan Indonesia: Teori dan Praktik dalam Perspektif Politik dan Hukum*. Jakarta: Universitas Trisakti.
- Raisel, Ethan M. 1998. *McKinsey Way: Using The Technique of The World's Top Strategic Consultants to Help You and Your Business*. New York: McGraw-Hill.
- Ramaswamy, Rohit. 1996. *Design and Management of Service Processes*. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley.
- Rasyid, Ryass. 1997. *Makna Pemerintahan: Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*. Jakarta: Yarsif Watampone. Jakarta.
- Robbins, Stephen P. 1995. *Teori Organisasi, Struktur, Desain, dan Aplikasi*. Edisi 3. Alih bahasa: Jusuf Udaya. Jakarta: Arcan.
- Ruky, Ahmad S. 2003. *Sumber Daya Manusia Berkualitas Mengubah Visi Menjadi Realitas*. Edisi Pertama. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Rusli, Budiman. 2013. *Kebijakan Publik Membangun Pelayanan Publik yang Responsif*. Bandung: Hakim Publishing.

- Salim, G.M. & S.A. Woodward. 1992. "The Manager Monitor". Dalam L. Willcocks & J. Harrow (Eds.). *Rediscovering Public Services Management*. London: McGraw-Hill.
- Saragi, Tumpal P. 2004. *Mewujudkan Otonomi Masyarakat Desa: Alternatif Pemberdayaan Desa*. Jakarta: Cipruy.
- Salusu, J. 1996. *Pengambilan Keputusan Strategik untuk Organisasi Publik dan Organisasi Nonprofit*. Jakarta: Grasindo.
- Schein, Edgar H. 1992. *Organizational Culture and Leadership (2nd ed.)*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Setiyono, Budi. 2007. *Pemerintahan dan Manajemen Sektor Publik*. Semarang: Kalam Nusantara.
- Sharma, R.A. 1982. *Organizational Theory and Behaviour*. New Delhi: Tata McGraw-Hill Publishing.
- Siagian, Sondang P. 1995. *Organisasi, Kepemimpinan dan Perilaku Administrasi*. Jakarta: Toko Gunung Agung.
- \_\_\_\_\_. 1998. *Teori Pengembangan Organisasi*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Sofyandi, Herman. 2008. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Spencer, Lyle M. & Signe M. Spencer. 1993. *Competence at Work: Models for Superior Performance*. New York: John Wiley & Sons.
- Steers, Richard M. 1985. *Efektivitas Organisasi*. Jakarta: Erlangga.
- Stoner, James A.F. 1982. *Manajemen*. Jilid 2. Jakarta: Erlangga.
- Stoner, James A.F. & R. Edward Freeman. 1992. *Management (Fifth Edition)*. London: Prentice-Hall International.
- Suhartono. 1991. *Apanage dan Bekel: Perubahan Sosial di Pedesaan Surakarta 1830–1920*. Yogyakarta: Tiara Wacana.
- \_\_\_\_\_. 2000. *Parlemen Desa: Dinamika DPR Kelurahan dan DPRK Gotong Royong*. Yogyakarta: Laperapustaka Utama.

- Sutarto. 2002. *Dasar-Dasar Organisasi*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Surianingrat, Bayu. 1981. *Pemerintahan Administrasi Desa dan Kelurahan*. Jakarta: Aksara Baru.
- Suwaryo, Utang. 2009. *Metodologi Ilmu Pemerintahan*. Diklat. Bandung: Program Studi Magister Ilmu Pemerintahan Pascasarjana Universitas Langlangbuana.
- Rasul, Syahrudin, 2003. *Pengintegrasian Sistem Akuntabilitas Kinerja dan Anggaran dalam Perspektif UU No. 17/2003 tentang Keuangan*. Jakarta: PNRI.
- Terry, Goerge R. 1977. *Principles of Management*. Homewood, Illinois: Richard D. Irwin.
- Terry, George R. & Leslie W. Rue. 1992. *Dasar-dasar Manajemen (Principle of Management)*. Alih bahasa: G. A. Ticoalu. Cet. VI. Jakarta: Bumi Aksara.
- Thoha, Miftah. 1996. *Perilaku Organisasi: Konsep Dasar dan Aplikasinya*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- \_\_\_\_\_. 1997. *Pembinaan Organisasi: Proses Diagnosa dan Intervensi*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Tjiptono, Fandy. 2007. *Total Quality Service*. Yogyakarta: Penerbit Andi.
- Tjiptono, Fandy & Anastasia Diana. 2001. *Total Quality Management*, Yogyakarta: Penerbit Andi.
- Tyson, Shaun & Toni Jackson. 2000. *The Essence of Organizational Behavior: Perilaku Organisasi*. Yogyakarta: Penerbit Andi dan Pearson Education Asia.
- Uphoff, Norman Thomas, John M. Cohen & Arthur A. Goldsmith. 1979. *Feasibility and Application of Rural Development Participation: A State-of-the-Art Paper*. New York: Cornell University.
- Wasistiono, Sadu. 2013. *Pengantar Ekologi Pemerintahan*. Jatinangor: IPDN Press.

- Wasistiono, Sadu dan Fernandes Simangunsong, 2008. *Metodologi Ilmu Pemerintahan*. Jakarta: Universitas Terbuka.
- Wasistiono, Sadu dan M. Irwan Tahir. 2006. *Prospek Pengembangan Desa*, Bandung: Fokusmedia.
- \_\_\_\_\_. 2011. *Administrasi Pemerintahan Desa*. Jakarta: Universitas Terbuka.
- Widodo, Joko. 2001. *Membangun Birokrasi Berbasis Kinerja*. Malang: Bayumedia.
- Winardi, J. 1997. *Teori Organisasi dan Pengorganisasian*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Winarno, Budi. 2005. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo.
- Yukl, Gary. 1998. *Leadership in Organization*. 2nd edition. Alih bahasa: Sampe Maselinus, Rita Tondok Andarika. New Jersey: Prentice-Hall.
- Zainun, Buchari. 1989. *Manajemen dan Motivasi*. Bandung: Balai Aksara.
- Zeithaml, Valerie A., et al. 1990. *Delivering Quality Services: Balancing Customer Perceptions and Expectations*. New York: Free Press.

### **Dokumen-Dokumen**

- Laporan Evaluasi Pelaksanaan Praktek Lapangan di Kabupaten Sumedang Tahun 2010, Bagian Pelatihan IPDN.
- Peraturan Bupati Sumedang Nomor 113 Tahun 2009 tentang Sumedang Puseur Budaya Sunda (SPBS).
- Peraturan Daerah Kabupaten Sumedang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Sumedang *Puseur* Budaya Sunda.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2006 tentang Peraturan Desa.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2006 tentang Tatacara Penyerahan Urusan Pemerintahan Kabupaten/Kota kepada Desa.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 66 Tahun 2007 tentang Perencanaan Pembangunan Desa.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 114 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 84 Tahun 2015 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa.

Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

## Jurnal

- Deliarnoor, Nandang Alamsah. 2012. "Reposisi Peraturan Desa dalam Kajian Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011". *Jurnal Sosial Politik*, Volume 1, Nomor 2, Agustus 2012. [<https://jurnal.unpad.ac.id/jsp/article/view/4100/2448>].
- Mariana, Dede. 2006. "Reformasi Birokrasi Pasca Orde Baru". *Sosiohumaniora*, Volume 8, Nomor 3, November 2006. Bandung: Universitas Padjadjaran. [<https://jurnal.unpad.ac.id/sosiohumaniora/article/view/5557>].
- \_\_\_\_\_. 2008. "Pengaruh Budaya Organisasi Terhadap Perilaku Pejabat Publik: Studi Pada Pemerintah Provinsi Jawa Barat". *Sosiohumaniora*, Volume 10, Nomor 3, November 2008. Bandung: Universitas Padjadjaran. [<https://jurnal.unpad.ac.id/sosiohumaniora/article/view/5400>]

## Penelitian-Penelitian Sebelumnya

- Bagja. 2011. "Potensi Konflik Pengangkatan Sekretaris Desa Menjadi Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam Dinamika Pemerintahan Desa: Studi Kasus pada Desa Cilimus, Linggasana dan Setianegara, Kecamatan Cilimus Kabupaten Kuningan". Bandung: Universitas Padjadjaran.
- Djelantik, I Gusti Ngurah. 2012. "Otonomi Desa Pakraman dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa di Provinsi Bali. Denpasar: Universitas Udayana.
- Ermaya, Berna Sudjana. 2012. "Kedudukan dan Fungsi Desa dalam Kerangka Otonomi Daerah di Indonesia dan Prospeknya di Masa Datang. Disertasi. Bandung: Universitas Padjadjaran.
- Fathoni, Agus. 2009. "Pengaruh Pemberdayaan Aparat Pemerintahan Desa Terhadap Kualitas Pelayanan kepada Masyarakat di Provinsi Lampung". Bandung: Universitas Padjadjaran

- Madjid, Udaya. 2011. "Pengaruh Implementasi Kebijakan Pengangkatan Sekretaris Desa Menjadi Pegawai Negeri Sipil Terhadap Kinerja Sekretaris Desa dan Implikasinya pada Kualitas Pelayanan Desa di Kabupaten Gowa Provinsi Sulawesi Selatan". Disertasi. Bandung: Universitas Padjadjaran.
- Mauludin, Mochamad Ali. 2010. "Tinjauan Sosiologi Pedesaan dalam Perspektif Struktur dan Organisasi Sosial Atas Kepemimpinan Tokoh Adat dan Panutan Masyarakat Minangkabau". Bandung: Universitas Padjadjaran.
- Odong, Cep. 2011. "Kepemimpinan Kepala Desa (Studi Banding antara Kepala Desa yang Berlatar Birokrasi dengan Kepala Desa yang Berlatar Pengusaha di Desa Sukasari Kidul dan Desa Cibunut Kecamatan Argapura Kabupaten Majalengka)". Disertasi. Bandung: Universitas Padjadjaran.
- Puspawijaya, Adrian. 2011. "Alokasi Dana Perimbangan Desa, Dampaknya Terhadap Kemiskinan di Kabupaten Bandung". Bandung: Universitas Padjadjaran.
- Simangunsong, Fernandes. 2014. "Studi Perubahan Status Desa Menjadi Kelurahan di Kabupaten Bandung, Provinsi Jawa Barat". Disertasi. Bandung: Universitas Padjadjaran.
- Triani, Emi, 2002, "Pengaruh Kepemimpinan Kepala Desa terhadap Partisipasi Masyarakat". Tesis. Medan: Universitas Sumatera Utara.
- Wahyuni, Sri. 2004. "Demokratisasi Pemerintahan Desa (Studi Analisis Proses Demokratisasi Pemerintahan Desa di Desa Kalipang Kecamatan Sarang Kabupaten Rembang)". Tesis. Semarang: Universitas Diponegoro.
- Wasistiono, Sadu. 1996. "Pengembangan Keorganisasian Pemerintah Desa". Disertasi. Bandung: Universitas Padjadjaran.





# Indeks

## A

*Absenteeism* 40  
*access* 60, 210, 221  
*Accidents* 40  
*Achievement emphasis* 40  
*achieving objectives* 41, 73  
*actuating* 67, 93, 118, 224  
*administratif* 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 15, 18, 19, 22, 55, 56, 66, 67, 68, 70, 72, 78, 80, 84, 88, 89, 90, 93, 99, 102, 118, 120, 121, 125, 126, 128, 130, 132, 133, 134, 137, 138, 139, 142, 143, 145, 148, 149, 152, 155, 160, 161, 163, 164, 168, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 177, 178, 181, 183, 190, 192, 198, 203, 206, 207, 209, 211, 212, 213, 214, 216, 217, 218, 219, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 232  
*analisis* 12, 24, 46, 138, 152, 154, 192, 209, 210, 224, 225, 229  
*artefak* 183, 184, 191  
*assurance* 61  
*asumsi* 26, 32, 40, 93, 183, 189, 190, 191, 233

*authority* 135, 142, 217

*auto money* 159

*autonomy* 159

## B

Bouman 23

*briefing* 119, 120

## C

*communication* 40, 60

*competence* 36, 45, 60

*Competing-Value Approach* 41

*competitiveness* 37

*Control* 40

*controll by exception* 125

*controlling* 67, 93, 122, 224

*courtesy* 60

*credibility* 59, 60

*cultures* 43, 191

*customer* 59, 60, 64

## D

*definisi* 24, 37, 58, 66

*demokratisasi* 7, 28

*Desa Ordonnantie* 200

*development* 37, 40, 53

*disguished unemployment* 25

*division of work* 118, 224

*dorp* 22

*dusun* 2, 29, 79, 84, 106, 110, 117, 143, 145, 147

## E

*Efficiency* 36, 37  
*emphaty* 61  
*empowerment* 53  
*entity* 30  
*environment* 42, 43, 53  
Etzioni 29, 35, 72, 236  
*Evaluation by external entities* 40  
*external environment* 42

## F

*face to face group* 25  
*feed back* 125, 221  
*feed forward* 222  
fisiografi 23  
*flexibility* 37, 59  
*Flexibility/adaptation* 40  
formalisasi 37, 47  
*formal power* 136, 217  
*foundation of law* 53  
*fundamental tasks* 53

## G

*gemeinschaft* 25, 82, 87  
geografi 23, 26  
*geographical setting* 25  
*gesellschaft* 82  
*Goal Attainment Approach* 40  
gotong royong 25, 87, 160, 165

## H

hegemoni 28  
*human effort* 25

## I

*Information management and communication* 40  
*Inlandsche Gemeente Ordonnantie* 200  
*institutionalized power* 135, 217  
Insun Medal Insun Madangan 185  
*Internalization of organizational goal* 40

## J

*job content* 154  
*job description* 111, 185, 217  
*job requirements* 154  
*Job satisfaction* 40  
jorong 29

## K

kepuasan kerja 38  
kompleksitas 37, 43, 48  
Konsep 7-S McKinsey 43, 44

## L

lembaga 11, 29, 43, 52, 94, 101, 116, 134, 151, 156, 200, 201, 202, 203, 208, 231  
*living unit* 24

## M

*maintaining the internal system* 41  
*Managerial interpersonal skills* 40

*Managerial task skills* 40

*manipulatif* 26

*Maschab* 28, 238

*measureable* 40

*Mintzberg* 51, 143, 217, 238

*Morale* 40

*Motivation* 40

## **N**

*New Public Management* 64

*New Public Service* 64, 65, 207

*no choice* 62, 63

*no price* 63

## **O**

*organizing* 67, 93

*organization diversity* 49

*output* 36, 37, 50, 73, 75

*Overall effectiveness* 40

## **P**

*pamong desa* 156

*Participation and shared influence* 40

*perceived service* 58

*performance-based pay* 46, 159

*planning* 67, 93, 224

*political will* 28

*poreus* 215

*processes* 43

*Productivity* 64

*Profit* 33, 74

*profit centre* 33

*public servant* 14, 34, 73

*public service* 55, 64, 65

*Puseur Budaya Sunda* 185, 189, 191, 226, 230, 242

## **Q**

*Quality* 37, 58, 59

*quasi public sector* 34

## **R**

*Readiness* 40

*regeling* 89

*reliability* 60

*representasi* 26, 214, 232

*resource utilization* 42

*responsiveness* 60, 61

*Role and norm congruence* 40

*rural* 24, 78

## **S**

*satisfaction* 37, 40

*security* 60

*self-contained business* 46

*sentralisasi* 37, 47

*service* 53, 55, 58, 59, 64, 65, 67, 74

*service culture* 74

*service quality* 58, 59

*shared values* 44, 45, 149

*skills* 40, 45

*society* 24

*Stability* 53

*staf* 62, 105, 106, 112, 120, 136, 143, 144, 145, 151, 175, 176, 178, 179, 210

*standard operating procedure*  
43, 181, 219, 230

*strategic choices* 43

*structure* 44, 61, 149

*Style* 43, 45

*survival* 37

## **T**

*tangible* 60, 61, 173, 219

*technology* 43

*Training and development emphasis* 40

## **U**

*uitvoering* 89, 93

*understanding the customer* 60

*Utilization of invernment* 40

## **V**

*Value of human resources* 40

## **W**

*Weisbord* 42, 135, 182

## **Z**

*Zeithaml* 57, 59, 60, 173, 219,  
242

*Zelfbesturendelandschappen* 2

# Tentang Penulis

**Dr. M. Irwan Tahir, A.P., M.Si.** lahir di Bantaeng tahun 1974. Penulis menyelesaikan jenjang Diploma IV pada Sekolah Tinggi Pemerintahan Dalam Negeri yang dikukuhkan oleh Presiden RI sebagai Pamong Praja Muda pada tahun 1997 dengan gelar Ahli Pemerintahan. Pada tahun 2000, melanjutkan studi Magister Ilmu Pemerintahan dan selesai pada tahun 2003. Di sela-sela kesibukan sebagai tenaga pengajar pada almamaternya Institut Pemerintahan Dalam Negeri, penulis melanjutkan kuliah Program Doktor Ilmu Administrasi Konsentrasi Ilmu Pemerintahan pada Universitas Padjadjaran yang dirampungkan pada tahun 2015.

Sebagai abdi negara, selepas pendidikan dari lembah Manglayang Jatinangor, pengabdianya dimulai di Tanah Maluku yakni pada Bappeda Provinsi Maluku tahun 1997. Setahun kemudian, pada tahun 1998 mendapat penugasan pada Pemerintah Kota Ambon tepat pada Sub-Seksi Pemerintahan Desa Seksi Pemerintahan Kantor Camat Nusaniwe. Pengabdian di Kota Ambon berakhir pada tahun 2000 seiring dengan mutasi kembali ke STPDN/IPDN. Beberapa penugasan di STPDN/IPDN yang pernah dijalani oleh penulis adalah sebagai Pengasuh Praja (2000–2003), Staf Litbang (2003–2006), Dosen/Tenaga Pengajar (2007–sekarang). Ditugaskan sebagai Sekretaris Prodi S-1 Kebijakan Pemerintahan (2009–2011), Sekretaris Prodi DIV Pembangunan dan Pemberdayaan (2012–2014), Sekretaris Prodi DIV Politik Pemerintahan (2014–2016), Sekretaris Program S-2 Magister Administrasi Pemerintahan Daerah (2016–2018), dan Ketua Prodi Magister Terapan Studi Pemerintahan (2018–2020).

Selain sebagai Dosen Tetap pada IPDN dengan jabatan fungsional Lektor Kepala, penulis juga aktif sebagai Ketua Lembaga

Pengkajian Kepemerintahan dan Pelayanan Publik (LPKPP), Pembina Yayasan Mudawwamatul Taqwa Al-Marwani Tasikmalaya, serta sebagai Asesor Kompetensi pada LSP Penulis dan Editor Profesional.

Beberapa karya tulis telah penulis terbitkan dalam bentuk buku, antara lain *Prospek Pengembangan Desa* (penulis bersama, Fokusmedia, 2006), *Administrasi Pemerintahan Desa* (penulis bersama, UT, 2011), dan *Mendesain Organisasi Perangkat Daerah* (IPDN, 2014).