UNIVERSITAS INDONESIA

PELAYANAN PUBLIK PADA PEMERINTAHAN DESA
(Studi Kasus Di Desa Cigedog Kabupaten Brebes)

TESIS

Oleh:

ELANG SAMUDRA PERMANA
NIM: 1006736620

UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI MAGISTER HUKUM KENEGARAAN
JAKARTA
JULI,2012

UNIVERSITAS INDONESIA

PELAYANAN PUBLIK PADA PEMERINTAHAN DESA
(Studi Kasus Di Desa Cigedog Kabupaten Brebes)

TESIS

Diajukan sebagai salah satu syarat
untuk meperoleh gelar Magister Hukum

Oleh:

ELANG SAMUDRA PERMANA
NIM: 1006736620

UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM STUDI MAGISTER HUKUM KENEGARAAN
JAKARTA
JULI,2012

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri, dan semua sumber baik yang dikutip maupun yang dirujuk telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Elang Samudra Permana, S.H.

NPM : 1006786620

Tanda Tangan :

Tanggal : 3 juli 2012

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :

Nama : Elang Samudra Permana

NPM : 1006736620

Program Studi : Magister Hukum

Judul : Pelayanan Publik Pada Pemerintahan Desa

(Studi Kasus Di Desa Cigedog Kabupaten Brebes)

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum Kenegaraan Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Dr. Harsanto Nursadi, S.H., M.Si. ( )

Penguji : Dr. Tri Hayati, S.H., M.Si. ( )

Penguji : Dr. Andika Danejvara, S.H., M,Si. ( )

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 3 juli 2012

KATA PENGANTAR

Assalammu'alaikum Wr.Wb.

Alhamdullilah, puji syukur penulis panjatkan atas ke hadirat Allah SWT karena atas rahmat dan hidayah-Nya, sehingga penulis diberikan kesempatan dan kelancaran dan kemudahan dalam menyelesaikan penulisan tesis ini, yang berjudul "Pelayanan Publik Pada Pemerintahan Desa (Studi Kasus Di Desa Cigedog Kabupaten Brebes)".

Tesis ini saya persembahkan secara khusus teruntuk Ibunda tercinta (Hj.Endang Selirsih Sm.Hk) yang kini sudah tenang di sisi Tuhan. Motivator hidup dalam meraih angan dan cita. Semoga dengan pencapaian gelar kesarjanaan Program Strata Dua (S-2) pada program Magister Hukum Kenegaraan Fakultas Hukum Universitas Indonesia ini mampu merealisasikan keinginan Mama untuk Penulis menjadi "Lentera" di tengah-tengah keluarga, Amin.

Tidak lupa Penulis juga menyampaikan terimakasih Kepada :

1. Bapak Harsanto Nursadi selaku pembimbing Tesis Penulis.
2. Seluruh dosen Magister Hukum Kenegaraan Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang telah banyak memberikan ilmunya kepada Penulis.
3. Sekretariat Magister Hukum Kenegaraan Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
4. Teman-teman semua yang telah memberikan support dalam penulisan Tesis ini.
5. Bunda Ety Setyorini SH.,yang memberikan diskusi menarik tentang Desa serta toleransi ijin ke Penulis saat kuliah.
6. Team Uro.
7. Keluarga besar Raksa Jiwa.
8. Kakak, Adek-adekku, serta Bryan dan Jelita.
9. Terakhir Penulis ucapkan terimakasih kepada Ayahanda Tercinta H. Sumarna Amd.Pi., "We Love You Pap".

Dengan segala kerendahan hati saya menyadari bahwa penyusunan tesis ini msih belum sempurna. Karena itu kritik dan saran yang bersifat membangun sangat diperlukan untuk kesempurnaan tesis ini. Akhirnya saya berharap semoga Tesis ini bermanfaat bagi kita semua.

Jakarta, Juli 2012
Penulis

Elang Samudra Permana

HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI

TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai civitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Elang Samudra Permana

NPM : 1006736620

Program Studi : Magister Hukum

Fakultas : Hukum

Jenis Karya : Tesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul :

Pelayanan Publik Pada Pemerintahan Desa

(Studi Kasus Di Desa Cigedog Kabupaten Brebes)

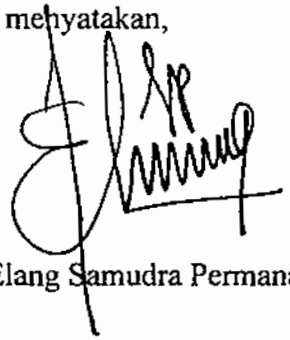
Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan **Hak Bebas Royalti Noneksklusif** ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*). Merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta

Pada tanggal :

Yang menyatakan,



(Elang Samudra Permana)

ABSTRAK

Nama : Elang Samudra Permana

Program Studi : Ilmu Hukum Kenegaraan

Judul : Pelayanan Publik Pada Pemerintahan Desa

(Studi Kasus Di Desa Cigedog Kabupaten Brebes)

Penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di desa ditujukan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat melalui kebijakan, program dan kegiatan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat. Esensi masalah dimaksud sebenarnya bersumber dari persoalan dalam pemberian pelayanan publik. Dalam tesis ini membahas tentang pelayanan publik pada pemerintahan desa di desa Cigedog kabupaten Brebes.

Berdasarkan indikator yang ditetapkan PP No. 72/2005 sebagai pedoman dalam meningkatkan pelayanan publik di Desa Cigedog Kabupaten Brebes Jawa Tengah, meliputi administrasi kependudukan, pelaporan desa dan kearsipan desa juga belum optimal dilaksanakan, dan itu jelas berdampak pada pelaksanaan fungsi pelayanan publik di Desa Cigedog yang belum optimal pula. Hal ini dikarenakan pelaksanaan administrasi desa masih sangat minim serta tingkat pendidikan aparatur desa maupun BPD terlihat masih dominan, sehingga mempengaruhi efisiensi dan efektivitas pelayanan publik sebagai bagian dari pelaksanaan administrasi desa sebagaimana tuntutan PP No. 72/2005.

Kata Kunci:

Pelayanan Publik dan Pemerintahan Desa

ABSTRACT

Name : Elang Samudra Permana

Program of study : State Legal Studies

Title : The Public Service in Village Government

(Case Study at Cigedog Village Brebes Regency)

Governance and implementation of rural development is addressed to improve living standards and welfare through policy, programs and activities in according with essence of the problem and priority needs of the communities. The essence of the problem is actually sourced from the issue in granting of public services. In this thesis we will talk about the public service in the village government at Cigedog Village Brebes Regency.

Based on the indicators set in PP No. 72/2005 as a guide in improving public services at Cigedog Village Brebes Regency Middle Java, include the administration of residence, villages reporting and village archives also not been implemented optimally, and it clearly affects the implementation of public service functions at Cigedog Village is not optimal as well. This is because the implementation of the village administration still very low and education levels of the village officials even BPD are looks still dominant, thus affecting the efficiency and effectiveness of public services as part of implementation of the village administration as demands in PP No. 72/2005.

Keyword:

Public Service and Village Government

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS ii
LEMBAR PENGESAHAN iii
KATA PENGANTAR iv
ABSTRAK v
DAFTAR ISI vi

BAB I. PENDAHULUAN 1
A. Latar Belakang Penelitian 1
B. Perumusan Masalah 5
C. Tujuan Penelitian 6
D. Kerangka Teoritis 6
E. Metode Penelitian 21
1. Bentuk Penelitian 21
2. Tipologi Penelitian 24
3. Jenis Data 24
4. Sumber Bahan Hukum 25
5. Teknik Pengumpulan Data 25
6. Teknik Analisis Data 26
7. Bentuk Hasil Penelitian 27

BAB II. HUBUNGAN ANTARA KEBIJAKAN PUBLIK DENGAN PELAYANAN PUBLIK 28

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

A. Pengaruh Kebijakan Publik Terhadap Pelaksanaan Pelayanan Publik 28
B. Kondisi Lokasi Penelitian 36
C. Lokasi Penelitian 37
D. Subyek Penelitian 38
E. Waktu Penelitian 39

BAB III. PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 72 TAHUN 2005 SEBAGAI INDIKATOR PELAKSANAAN PELAYANAN PUBLIK 40
A. Administrasi Kependudukan 40
B. Pelaporan Desa 43
C. Kearsipan Desa 46

BAB IV. PENINGKATAN PELAYANAN PUBLIK DI PEMERINTAHAN DESA DALAM PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH 49
A. Tugas dan Fungsi Pelayanan Publik Pemerintahan Desa 49
B. Pelaksanaan Pelayanan Publik Berdasarkan Indikator 55
C. Hambatan Dalam Pelaksanaan Pelayanan Publik Desa 58
D. Peningkatan Pelayanan Publik Desa 61

BAB V. PENUTUP 70
A. Kesimpulan 70
B. Saran 71

DAFTAR PUSTAKA

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 32/2004) telah menegaskan, bahwa desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui, dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.[1] Atas dasar peraturan perundang-undangan tersebut, diketahui bahwa Pemerintah Desa memiliki peranan signifikan dalam pengelolaan proses sosial di dalam masyarakat.

Proses sosial dimaksud merupakan sesuatu yang erat hubungannya dengan tugas utama yang diemban pemerintahan desa, yaitu menciptakan kehidupan demokratik dan memberikan pelayanan publik yang baik, sehingga dapat membawa masyarakatnya pada kehidupan yang sejahtera, rasa tentram dan berkeadilan. Pelayanan publik diartikan, pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.[2] Selanjutnya menurut Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003, pelayanan publik adalah segala kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Upaya mewujudkan tugas tersebut, aparatur pemerintahan desa dituntut memiliki kemampuan secara memadai, baik dari segi ilmu pengetahuan, kepemimpinan, maupun kinerjanya *nota bene* berorientasi pada pelayanan publik yang berkualitas.

---

[1] Undang-undang Otonomi Daerah tentang Pemerintahan Daerah. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125) Pasal 1.

[2] Agung Kurniawan. *Transformasi Pelayanan Publik.* (Yogyakarta: Pembaruan, 2005) hlm 4.

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

Pelayanan publik dari sisi hukum diletakkan pada jaminan konstitusi, yaitu UUD 1945 sebagai hukum dasar. Sesuai dengan amanat UUD 1945 Pasal 28D ayat (1) yang berbunyi: " Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum" dan ayat (3) yang berbunyi: "setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan". Sehingga dalam perspektif konstitusi, pemerintah berkewajiban memberikan jaminan perlindungan dan kepastian hukum kepada setiap warga negara dalam pemerintahan dan pelayanan publik.[3]Dari hal tersebut dapat diketahui bahwa setiap warga negara berhak menerima pelayanan publik mulai dari pemerintah pusat sampai ke pemerintah desa.

Desa Cigedog memiliki luas wilayah sebesar 211,355 Ha dan dihuni penduduk sebanyak 6.146 jiwa yang tersebar di 07 RW dan 43 RT.[4] Desa Cigedog masuk dalam Wilayah Kecamatan Kersana, Kabupaten Brebes Jawa Tengah, dan dinilai mengalami perkembangan berikut menyimpan beberapa persoalan yang ada hubungannya dengan pemerintahan desa, khususnya pelayanan publik. Permasalahan tersebut, berupa: (1) Masalah lingkungan, berupa persoalan transportasi jalan dan jembatan yang rusak hingga berakibat mobilitas penduduk menjadi terhambat; (2) Masalah sosial, berupa kemiskinan, pengangguran akibat putus sekolah dan banyaknya tenaga produktif yang tidak memiliki pekerjaan tetap; dan (3) Masalah ekonomi tentang minimnya jaminan dan perlindungan terhadap hasil produksi masyarakat, terutama produksi pertanian akibat ketidakberdayaan petani dari praktik "lintah darat."

Di era otonomi daerah seharusnya pelaksanaan pembangunan di Desa Cigedog sebagai salah satu desa di dalam kawasan Negara Republik Indonesia (NKRI) telah berjalan baik berikut fungsi-fungsi pelayanan publiknya, mengingat pada UU No. 32/2004 telah diatur tentang Otonomi Desa.[5] Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa,

[3] Sirajuddin. *Hukum Pelayanan Publik.* (Malang: Setara Press, 2011) hlm 18.
[4] Profil Desa Cigedog, Kabupaten Brebes – Jawa Tengah, Tahun 2010.
[5] *Op cit.* Undang-undang Otonomi Daerah tentang Pemerintahan Daerah. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125).

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat dan diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.[6] Urgensi dan relevansi tersebut terlihat dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa (PP No. 72/2005). Desa memiliki kewenangan sangat besar dan berhak mengatur urusan rumah tangganya sendiri sesuai prinsip demokratis, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman yang ada.

Secara obyektif bahwa kebijakan-kebijakan yang diberlakukan tersebut, adalah peluang sekaligus tantangan bagi desa-desa. Dikatakan peluang, karena kebijakan tersebut dianggap sebagai media yang dapat mengantarkan desa-desa untuk dapat lebih mandiri dalam rangka mewujudkan kesejahteraan sosial melalui pelayanan publik yang baik sebagai tantangannya.

Diterbitkannya UU No. 32/2004 dan PP No. 72/2005, secara serta merta juga mengindikasikan terjadinya perubahan organisasi dan administrasi Pemerintahan Desa. Baik berupa perubahan tugas maupun struktur organisasi yang mewadahinya. Sebagaimana diketahui bahwa segenap desa yang ada dalam lingkup wilayah administrasi kecamatan, dan tidak terkecuali bagi desa-desa yang berada di lingkup wilayah kecamatan Kersana sebagai bagian dari Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Kabupaten Brebes, sedang melaksanakan penataan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintahan Desa, meliputi: Nama desa, jumlah dusun dan luas wilayah desa-desa yang ada dalam lingkup wilayahnya.

Keberadaan organisasi pemerintahan desa menjadi lebih penting, bahkan bukan sekedar memenuhi terlaksananya pelayanan publik sebagaimana diatur dalam UU No.25/2009 tentang Pelayanan Publik mempunyai arti 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

[6] *Log cit.* hlm 5.

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

barang, jasa, dan/atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.[7] Atas dasar itu, perihal penyelenggaraan pelayanan publik di desa juga berkaitan dalam penyelenggaran pembangunan desa pada tataran operasional. Pada pra penelitian yang penulis lakukan tampak bahwa penerapan PP No.72/2005 di Desa Cigedog Kecamatan Kersana dalam hal pelayanan publik belum optimal, yang disebabkan oleh perubahan penataan organisasi dan pelaksanaan administrasi pemerintahan di desa tersebut, meliputi:

1. Perubahan atau pengangkatan status Sekretaris Desa (Sekdes) dari non PNS menjadi PNS, semakin mengaburkan garis pertanggungjawaban dan kewenangan pembinaan. Pada satu sisi jabatan Sekdes berada di bawah Kepala Desa, pada sisi lainnya bahwa Sekdes selaku PNS juga bertanggung jawab kepada pembina kepegawaian daerah.
2. Pada aspek Administrasi Pemerintahan Desa, khususnya dalam pelaksanaan administrasi kependudukan ternyata belum menggambarkan data yang sebenarnya. Pemutakhiran data penduduk tidak dilaksanakan secara baik. Terhadap penduduk datang, pindah, lahir maupun meninggal dunia terkadang tidak tercatat sebagaimana mestinya. Selain itu juga didapati, bahwa berkenaan dengan surat menyurat pada beberapa kantor desa belum tertata secara baik, karena sistem kearsipan yang belum berjalan semestinya. Fungsi pelayanan kepada masyarakat seperti urusan surat menyurat terkesan masih langsung ditangani kepala desa. Demikian juga berkenaan tentang pelaporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa maupun Keuangan Desa yang belum dapat dilaporkan secara kontinyu.

Pemerintah Desa Cigedog berkenaan persoalan pelayanan publik diketahui memegang peranan strategis dalam rangka mengatasi segenap persoalannya. Baik berkenaan tentang penataan organisasi maupun dalam pelaksanaan administrasi pemerintahan desa. Hal tersebut terjadi karena Pemerintah Kecamatan Kersana belum maksimal dalam menjalankan fungsinya sebagai fasilitator, regulator, motivator dan pengawasan sebagaimana PP No. 72/2005. Pada PP No. 72/2005 tersebut dinyatakan,

[7] Undang-undang Pelayanan Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 112).

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

bahwa peran pembinaan dan pengawasan pemerintah kecamatan berkenaan penyelenggaraan pemerintahan desa, meliputi:

> (1) Memfasilitasi penyusunan Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa; (2) Memfasilitasi Administrasi Tata Pemerintahan Desa; (3) Memfasilitasi Pengelolaan Keuangan Desa dan Pendayagunaan Aset Desa; (4) Memfasilitasi Pelaksanaan Urusan Otonomi Daerah Kabupaten/Kota yang diserahkan kepada Desa; (5) Memfasilitasi penerapan dan penegakan Peraturan Perundang-undangan; (6) Memfasilitasi pelaksanaan tugas Kepala Desa dan Perangkat Desa; (7) Memfasilitasi upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum; (8) Memfasilitasi pelaksanaan tugas, fungsi, dan kewajiban Lembaga Kemasyarakatan; (9) Memfasilitasi penyusunan perencanaan pembangunan partisipatif; (10) Memfasilitasi kerjasama antar Desa dan kerjasama Desa dengan pihak ketiga; (11) Memfasilitasi pelaksanaan pemberdayaan masyarakat Desa; (12) Memfasilitasi kerjasama antar Lembaga Kemasyarakatan dan kerjasama Lembaga Kemasyarakatan dengan pihak ketiga; (13) Memfasilitasi bantuan teknis dan pendampingan kepada Lembaga Kemasyarakatan; dan (14) Memfasilitasi koordinasi unit kerja Pemerintahan dalam pengembangan Lembaga Kemasyarakatan.[8]

Berkenaan PP No. 72/2005 tersebut, diharapkan Pemerintah Kecamatan Kersana dapat melaksanakan penataan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintahan Desa di wilayah kerjanya demi terlaksananya pelayanan publik yang baik, khususnya di Desa Cigedog sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Atas hal dimaksud menjadikan, penulis merasa tertarik untuk melakukan penelitian mengenai pelayanan publik pemerintahan desa, melalui kesiapan penataan penataan organisasi dan pelaksanaan administrasi pemerintahan di Cigedog Kecamatan Kersana, Kabupaten Brebes Jawa Tengah.

B. Perumusan Masalah

Perumusan masalah berkenaan masalah pokok dalam penelitian ini, adalah: Bagaimana pelayanan publik pemerintahan desa berdasarkan PP No. 72/2005 di Desa Cigedog Kabupaten Brebes Jawa Tengah?

Berkenaan perumusan masalah tersebut, selanjutnya dirumuskan dalam beberapa sub pertanyaan berikut:

[8] Peraturan Pemerintah Republik Indonesia 72 Tahun 2005. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 158) Pasal 102.

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

1. Bagaimana kedudukan desa dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia?
2. Bagaimana fungsi pelayanan publik pada pemerintahan desa?
3. Bagaimana pelaksanaan terhadap indikator pelayanan publik di desa Cigedog?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian berkenaan pelayanan publik pemerintahan desa di Desa Cigedog Kecamatan Kersana, Kabupaten Brebes Jawa Tengah, adalah:

1. Menganalisis kedudukan desa dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia.
2. Mengkaji dan mengidentifikasi fungsi pelayanan publik pada pemerintahan desa dalam pelaksanaan otonomi daerah.
3. Menganalisis pelaksanaan terhadap indikator pelayanan publik di desa Cigedog.

D. Kerangka Teoritis

Reformasi hukum merupakan salah satu amanat penting dalam rangka pelaksanaan agenda reformasi nasional. Di dalamnya tercakup agenda penataan kembali berbagai institusi hukum dan politik, mulai dari tingkat pusat sampai tingkat pemerintahan desa, pembaruan berbagai perangkat peraturan perundang-undangan, mulai Undang-Undang Dasar 1945 sampai tingkat peraturan desa, dan pembaruan dalam sikap, cara berpikir, dan berbagai aspek perilaku masyarakat hukum kita ke arah kondisi yang sesuai dengan tuntutan perkembangan zaman,[9] tak terkecuali terhadap penyelenggaraan pelayanan publik di desa dalam lingkup otonomi daerah.

Pilihan penyelenggaraan otonomi daerah dalam negara kesatuan merupakan pilihan terbaik. Menyelenggarakan otonomi, daerah dapat juga dalam konteks desa mempunyai kewajiban:

1. Melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat.

[9] Utang Rosidin. *Otonomi Daerah dan Desentralisasi. Dilengkapi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dengan Perubahan-perubahannya.* (Bandung: Pustaka Setia. 2010) hlm 9.

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

3. Mengembangkan kehidupan demokrasi.
4. Mewujudkan keadilan dan pemerataan.
5. Meningkatkan pelayanan dasar pendidikan.
6. Menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan.
7. Menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak.
8. Mengembangkan sistem jaminan sosial.
9. Menyusun perencanaan dan tata ruang daerah.
10. Mengembangkan sumber daya produktif di daerah.
11. Melestarikan lingkungan hidup.
12. Mengelola administrasi kependudukan.
13. Melestarikan nilai sosial budaya.
14. Membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya; dan
15. Kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.[10]

Sehubungan kewajiban otonomi daerah tersebut, pada Penjelasan Umum Atas PP No. 72/2005, menyebutkan dbahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di desa ditujukan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat melalui kebijakan, program dan kegiatan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat.[11] Esensi masalah dimaksud sebenarnya bersumber dari persoalan dalam pemberian pelayanan publik.

Pada dasarnya setiap manusia membutuhkan pelayanan, bahkan secara ekstrim dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia.[12] Pelayanan adalah proses dari pelaksanaan kebijakan yang berupa tindakan kepada masyarakat. Dye dalam bukunya Budi Winarno memberikan definisi, bahwa kebijakan sebagai suatu tindakan atau sikap yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan, dan apabila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu, maka pasti ada tujuan yang hendak dicapai.[13] Konsep dimaksud bisa mencakup tindakan-tindakan, seperti

---

[10] *Op cit.* Pasal 22 Undang-undang Otonomi Daerah tentang Pemerintahan Daerah. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125).

[11] *Op cit.* Peraturan Pemerintah Republik Indonesia 72 Tahun 2005 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 158). Pasal 102.

[12] Poltak Sinambela. *Reformasi Pelayanan Publik, Teori, Kebijakan, dan Implementasi* (Jakarta: Bumi Aksara. 2010) hlm 3.

[13] Budi Winarno. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. (Yogyakarta: Media Pressindo.2002) hlm 15.

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

pemberian pelayanan publik, maupun suatu tindakan yang sebenarnya berada di luar domain kebijakan publik.

UU No. 32/2004 dan PP No. 72/2005, apabila dimaknai secara harfiah berkaitan dengan sikap dari pemerintah atau pihak penguasa untuk mencapai suatu tujuan. Orientasi tunggalnya adalah kepentingan publik, dan seyogyanya memiliki semangat kepublikan, serta mau tidak mau implikasinya harus menempatkan publik sebagai aktor utama dalam tipa-tiap proses pelayanan publik sebagaimana yang telah disebutkan Islamy dalam bukunya Fadillah Putra .[14] Kenneth Prewitt dalam bukunya Leo Agustino mendefinisikan kebijakan publik sebagai keputusan tetap yang dicirikan dengan konsistensi dan pengulangan (repitisi) tingkah laku dari mereka yang membuat, dan dari mereka yang mematuhi keputusan sendiri.[15]

David Easton menyatakan bahwa kebijakan publik dapat diartikan sebagai pengalokasian nilai-nilai secara paksa (sah) kepada seluruh angggota masyarakat. Pernyataan tersebut sebagaimana dihubungkan dengan keberadaan UU No. 32/2004 dan PP No. 72/2005 mengandung unsur, bahwa hanya pemerintah yang secara sah dapat memaksakan sesuatu (nilai-nilai kebijakan) kepada masyarakat secara keseluruhan. Hal ini disebabkan karena pemerintah merupakan penguasa dalam suatu sistem politik yang terlibat dalam masalah kehidupan rakyat sehari-hari yang telah menjadi tugas dan tanggung jawabnya.

Carl Friedrich dalam bukunya Leo Agustino, mengetengahkan bahwa kebijakan adalah serangkaian tindakan/kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan (kesulitan-kesulitan) dan kemungkinan-kemungkinan (kesempatan-kesempatan) dimana kebijakan tersebut diusulkan, agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud.[16] Hal ini memberikan arti, bahwa meskipun maksud dan tujuan dari kegiatan pemerintah diantaranya berupa pemberian pelayanan kepada publik tidak

[14] Fadillah Putra. *Kebijakan Tidak untuk Publik*. (Yogyakarta: Resist Book. 2005) hlm 25.
[15] Leo Agustino. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. (Bandung: Alfabeta. 2006) hlm 5.
[16] Ibid. Leo Agustino. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. (Bandung: Alfabeta. 2006) hlm 7.

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

selalu mudah, tetapi ide kebijakan selalu melibatkan perilaku, dan merupakan bagian penting dari definisi kebijakan.

George C. Edward III dan Ira Sharkansky dalam bukunya Krismartini mengungkapkan, bahwa kebijakan publik adalah apa yang dinyatakan dan dilakukan, atau tidak dilakukan oleh Pemerintah, ditetapkan dalam peraturan-peraturan perundang-undangan atau dalam *policy statement*—berbentuk pidato-pidato dan wacana yang diungkapkan pejabat politik dan pejabat Pemerintah, segera ditindaklanjuti dengan program-program dan tindakan Pemerintah.[17] Anderson dalam bukunya Irfan Islamy kemudian merumuskan, bahwa kebijakan publik adalah kebijakan yang dikembangkan atau dirumuskan oleh instansi-instansi serta pejabat-pejabat pemerintah).[18]

Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia menegaskan, bahwa pelayanan adalah cara melayani, membantu menyiapkan, mengurus dan menyelesaikan keperluan orang lain, kebutuhan seseorang atau sekelompok orang.[19] Obyek yang dilayani terdiri dari masyarakat, individu, golongan dan organisasi. Pentingnya mengedepankan pelayanan kepada masyarakat secara baik, karena menyangkut proses membangun manusia Indonesia seutuhnya dan pembangunan seluruh bangsa Indonesia. UU No. 32/2004 dan PP No. 72/2005 dinilai juga memiliki sifat kebijakan publik. Agustino dan Winarno mengungkapkan, bahwa sifat kebijakan publik merupakan bagian dari suatu kegiatan dapat dimengerti secara baik bila dibagi dalam beberapa kategori yaitu:[20]

1. Tuntutan kebijakan *(policy demands)* adalah tuntutan-tuntutan yang dibuat oleh aktor swasta atau pemerintah, ditujukan kepada pejabat-pejabat pemerintah dalam suatu sistem politik. tuntutan tersebut berupa desakan agar pejabat pemerintah mengambil tindakan atau tidak mengambil tindakan mengenai suatu masalah tertentu.
2. Keputusan kebijakan *(policy decision)* adalah putusan yang dibuat oleh pejabat publik yang memerintahkan untuk memberi arahan

[17] Krismartini, dkk. *Analisis Kebijakan Publik*. (Jakarta: Universitas Terbuka. 2008) hlm. 1.6.
[18] M. Irfan Islamy. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan*. (Jakarta: Bumi Aksara. 2000) hlm 30.
[19] Lembaga Administrasi Negara. *Sistem Informasi dan Sumberdaya Manusia.* (Jakarta: Kencana. 1999)
[20] *Op cit.* Leo Agustino. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. (Bandung: Alfabeta. 2006) hlm 9.

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

pada kegiatan-kegiatan kebijakan. Yang termasuk didalamnya adalah keputusan untuk mengeluarkan ketetapan, mengeluarkan atau mengumumkan perintah eksekutif, mengumumkan aturan administratif atau membuat interpretasi hukum yang penting.

3. Pernyataan kebijakan *(policy statement)* adalah ungkapan secara formal atau artikulasi dari keputusan politik yang telah ditetapkan seperti ketetapan legislatif, dekrit dan perintah eksekutif, peraturan administratif, keputusan pengadilan dan lain sebagainya.
4. Hasil kebijakan *(policy output)* adalah perwujudan nyata dari kebijakan publik, atau sesuatu yang sesungguhnya dikerjakan menurut keputusan dan pernyataan kebijakan. Ini bermakna apa yang dikerjakan oleh pemerintah.
5. Akibat dari kebijakan *(policy outcomes)* adalah konsekuensi kebijakan yang diterima masyarakat baik yang diinginkan maupun yang tidak diinginkan yang berasal dari apa yang dikerjakan atau tidak dikerjakan oleh pemerintah.[21]

Berdasarkan pendapat Agustino dan Winarno tersebut, bahwa kebijakan publik adalah serangkaian tindakan yang diterapkan dan dilaksanakan oleh pemerintah. Berarti diterbitkannya UU No. 32/2004 dan PP No. 72/2005, mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan masyarakat. Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier dalam bukunya Solichin menegaskan, bahwa:

> Proses pelaksanaan kebijakan negara adalah lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasikan masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan/sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan proses implementasinya melalui beberapa tahapan tertentu, melalui tahapan pengesahan undang-undang, kemudian *ouput* kebijakan dalam bentuk pelaksanaan oleh badan (instansi) pelaksana, kesediaan sasaran, dampak nyata baik yang dikehendaki maupun tidak dari *output* tersebut, dampak keputusan yang dipersiapkan oleh badan-badan pengambil keputusan, dan akhirnya perbaikan-perbaikan penting.[22]

Pelaksanaan UU No. 32/2004 dan PP No. 72/2005 merupakan suatu proses dinamis. Pemerintahan desa sebagai kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan pelayanan publik, dan pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri. Keberhasilan pelaksanaan kebijakan dapat diukur atau di lihat dari

---

[21] *Op cit.* Budi Winarno. *Teori dan Proses Kebijakan Publik.* (Yogyakarta: Media Pressindo.2002) hlm 19-20.

[22] Solichin Abdul Wahab. *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara.* (Jakarta: Bumi Aksara. 2000) hlm. 65.

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

proses dan pencapaian tujuan hasil akhir, yaitu tercapai atau tidaknya tujuan-tujuan yang ingin diraih. Robert Linebery menyatakan, bahwa proses implementasi memiliki elemen-elemen penting, yaitu:

> (1) Kreasi dan *staffing* agen baru guna mengimplementasikan kebijakan baru atau menetapkan tanggung jawab implementasi kepada personel atau agen yang ada; (2) Menterjemahkan maksud dan tujuan legislatif ke dalam aturan-aturan operasional yang baik: Perlu pengembangan panduan bagi para implementor; (3) Koordinasi sumber daya agen dan pembiayaan pada target group: pengembangan tanggung jawab divisi-divisi dalam agen dan antara agen dengan agen yang terkait; dan (4) Alokasi sumber daya guna kemampuan dampak kebijakan.[23]

Berkenaan UU No. 32/2004 dan PP No. 72/2005 adalah kebijakan publik, kemudian Anderson dalam bukunya Irfan Islamy mengungkapkan 4 (empat) aspek yang perlu diperhatikan dalam pelaksanaannya, yaitu: (1) Siapa yang dilibatkan dalam implementasi; (2) Hakikat proses administrasi; (3) Kepatuhan atas suatu kebijakan; dan (4) Efek atau dampak dari isi implementasi.[24] Ke empat aspek sebagaimana yang disebutkan merupakan serangkaian tata pelaksanaan yang tidak dapat dipisahkan dari proses pelayanan publik, sehingga setiap kebijakan yang telah ditetapkan dapat di dilaksanakan berdasarkan pada penentuan unit pelaksana. Hal tersebut oleh Anderson sebagai *administrative unit,* yaitu jajaran birokrasi publik dimulai dari level atas sampai pada level bawah. Islamy kemudian mengungkapkan pelaksanaan kebijakan ke dalam dua bentuk, yaitu:

1. *Self executing*, artinya bahwa dengan dirumuskan dan disahkan suatu kebijakan, maka kebijakan itu akan terimplementasikan dengan sendirinya.
2. *Non self executing*, artinya bahwa suatu kebijakan diwujudkan dan dilaksanakan oleh berbagai fihak supaya tujuan pembuatan kebijakan tercapai.[25]

Pada kenyataannya, bahwa setiap pelaksanaan kebijakan berupa pelayanan publik tidaklah berjalan mulus dan bisa mengalami resiko

[23] *Op cit.* Solichin Abdul Wahab. *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara.* (Jakarta: Bumi Aksara. 2000) hlm 89.

[24] *Op cit.* M. Irfan Islamy. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan*. (Jakarta: Bumi Aksara. 2000) hlm 76.

[25] *Op cit.* M. Irfan Islamy. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan*. (Jakarta: Bumi Aksara. 2000) hlm 87.

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

kegagalan, karena dalam proses pelaksanaannya selalu terbuka, dan kemungkinan terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan oleh pembuat dan pelaksana kebijakan, atas apa yang senyatanya ingin dicapai. Andrew Dunsire menyebutnya sebagai *implementation gap,* dan Parker kemudian menyatakan, bahwa pelaksanaan kebijakan sebagai upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana-sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu.[26] Ketentuan dimaksud menyangkut adanya dimensi-dimensi dalam pelaksanaannya. Hal terpenting lainnya, bahwa tindakan-tindakan dalam pelayanan publik yang diambil memenuhi keabsahan, karena telah mengikuti prosedur yang telah ditetapkan sebelum implementasi itu dilaksanakan.

UU No. 32/2004 dan PP No. 72/2005 sebagaimana Ashari kemudian menggariskan beberapa persyaratan yang harus dipenuhi agar pelaksanaan pelayanan publik dapat efektif sesuai kebijakan, yaitu: (1) Organisasi harus mempunyai kemampuan untuk melaksanakan pelayanan publik (memenuhi *performance*) serta (2) Isi pelayanan harus sesuai dengan kebutuhan *(need)* dari masyarakat.[27] Persyaratan ini berhubungan dengan utilitas fasilitasi pelayanan publik. Berdasarkan konsep kebijakan publik, sebagaimana Anderson mengungkapkan bahwa pelayanan mempunyai beberapa implikasi, yaitu: (1) Berorientasi pada maksud dan tujuan dari perencanaan yang melibatkan segenap aktor politik sebelumnya; (2) Pola tindakan dari pejabat-pejabat pemerintah; (3) Sebagai non regulasi upah; dan (4) Bersifat positif dan negatif.[28]

Sejarah perkembangan studi implementasi kebijakan dijelaskan tentang adanya dua pendekatan guna memahami implementasi kebijakan, yakni pendekatan *top down* dan *bottom up*. Masing-masing pendekatan mengajukan model-model kerangka kerja dalam membentuk keterkaitan antara kebijakan dan hasilnya. Implementasi kebijakan dalam pendekatan *top-down,* bahwa implementasi kebijakan yang dilakukan tersentralisasi dan

[26] *Op cit.* Solichin Abdul Wahab. *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara.* (Jakarta: Bumi Aksara. 2000) hlm 137.

[27] E.T. Ashari. *Upaya Meningkatkan Kinerja Pelayanan Publik di Era Persaingan Bebas.* (Jakarta: Forum Inovasi UI. 2003) hlm. 45.

[28] *Op.cit.* Budi Winarno. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. (Yogyakarta: Media Pressindo.2002) hlm 18.

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

dimulai dari aktor tingkat pusat dan keputusannya pun diambil dari tingkat pusat. Pendekatan *top-down* bertitik tolak dari perspektif bahwa keputusan-keputusan politik (kebijakan) yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan harus dilaksanakan oleh administratur atau birokrat pada level bawahnya.

Inti dari pendekatan *top-down,* adalah sejauhmana tindakan para pelaksana (administratur dan birokrat) sesuai dengan prosedur serta tujuan yang telah digariskan oleh para pembuat kebijakan di tingkat pusat. Sedangkan *bottom-up* merupakan kebijakan yang berasal dari bawah (masyarakat) sebagai wujud partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan. Van Metter dan Carl Van Horn menegaskan, bahwa terdapat 6 (enam) variabel yang mempengaruhi kinerja kebijakan publik, yaitu: (1) Ukuran dan tujuan kebijakan; (2) Sumberdaya; (3) Karakteristik agen pelaksana; (4) Sikap/kecenderungan *disposition* para pelaksana; (5) Komunikasi antar organisasi dan aktivitas pelaksana; dan (6) Lingkungan ekonomi, sosial dan politik.[29]

Mengenai model dari pendekatan *top-down* sebagaimana dirumuskan Van Matter dan Van Horn, bahwa pelaksanaan kebijakan berjalan secara linear dari keputusan politik yang tersedia, pelaksana dan kinerja kebijakan publik.[30] Agustino juga mengungkapkan beberapa faktor yang mempengaruhi pelaksanaan atau tidaknya suatu kebijakan publik, yaitu:

a. Faktor penentu pemenuhan kebijakan:
    1. Respeknya anggota masyarakat pada otoritas dan keputusan pemerintah.
    2. Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan
    3. Adanya sanksi hukum
    4. Adanya kepentingan publik.
    5. Adanya kepentingan pribadi
    6. Masalah waktu
b. Faktor penentu penolakan atau penundaan kebijakan
    1. Adanya kebijakan yang bertentangan dengan sistem nilai yang ada.
    2. Tidak adanya kepastian hukum.
    3. Adanya keanggotaan seseorang dalam suatu organisasi
    4. Adanya konsep ketidakpatuhan selektif terhadap hukum.[31]

[29] *Op cit.* Leo Agustino. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. (Bandung: Alfabeta. 2006) hlm. 141-142.
[30] *Log. cit.*
[31] *Ibid.* hlm. 157.

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

PP No. 72/2005, adalah salah satu kebijakan yang telah menempatkan Pemerintah Desa pada peran yang sangat strategis dalam penyelenggaraan Pemerintah di Desa khususnya berkenaan tentang pelayanan publik, karena telah memberikan kewenangan otonomi kepada desa dengan berdasarkan pada azas desentralisasi dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Dasar pertimbangan lainnya, karena Pemerintah Desa dinilai lebih dekat dan secara langsung berhubungan dengan masyarakat, mengingat pemerintah desa lebih mengetahui aspirasi dan kepentingan dari warga masyarakat yang ada di daerahnya untuk dapat diorganisir secara baik.

Gitosudarmo dan Sudita mengungkapkan, bahwa organisasi adalah suatu sistem yang terdiri dari pola aktivitas kerjasama yang dilakukan secara teratur dan berulang-ulang oleh sekelompok untuk mencapai tujuan.[32] Siagian mengatakan, bahwa sebagai alat administrasi dan manajemen organisasi, sebenarnya dapat ditinjau dari 2 (dua) sudut pandang, yaitu: Sebagai wadah dan proses. Sebagai wadah, karena organisasi merupakan tempat kegiatan-kegiatan pelayanan publik yang dijalankan.[33] Sedangkan sebagai proses, organisasi merupakan proses interaksi antara orang-orang dalam organisasi.

Perihal pelayanan publik di desa dalam penyelenggaraannya agar mencapai tujuan, diperlukan penataan organisasi dan pelaksanaan administrasi pemerintahan desa, menurut Ndraha bahwa organisasi dapat diamati sebagai gejala sosial dari level makro dan bisa juga gejala administratif dari sudut mikro.[34] Robbins juga menyatakan, bahwa organisasi adalah kesatuan sosial yang dikoordinasikan secara sadar, yang memungkinkan anggota mencapai tujuan yang tidak dapat dicapai melalui tindakan individu secara terpisah.[35] Ndraha kemudian menambahkan, bahwa organisasi dapat juga diamati sebagai *living organisme*, seperti manusia. Siklus organisasi menurut Ndraha bahwa:

> Sebagai *living organisme* ia melalui periode balita (*infancy*, periode survival yang berakhir pada *breakeven point*), sebagai remaja dan pemuda ia bergaul, penuh gairah, pacaran dan menikah (periode pertumbuhan yang ditandai dengan kegiatan bermitra, berekan,

[32] Gitosudarmo dan Sudita. *Perilaku Organisasi*. (Yogyakarta: BPFE. 2001) hlm 1.
[33] S. P. Siagian. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. (Jakarta: Bumi Aksara. 1985) hlm 117.
[34] T. Ndraha. *Teori Budaya Organisasi*. (Bandung: Bidang Kajian Utama Ilmu Pemerintahan Program Magister Ilmu-ilmu Sosial, Universitas Padjajaran. 1999) hlm 44.
[35] *Log cit.* hlm 45.

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

> bekerjasama, membentuk group dengan organisasi lain, merger, dan sebagainya), dewasa (periode perkembangan-restrukturisasi, ditandai dengan proses beranak cucu, membentuk cabang mendirikan anak perusahaan, agensi, perwakilan dan sebagainya), matang (periode pematangan, ditandai dengan pemantapan hubungan dengan konsumer dan hubungan dengan lingkungan) dan suksesi kepemimpinan organisasi (sesuai hukum alam, periode pematangan disusul dengan periode pergantian–suksesi) atau regenerasi kepemimpinan, periode pematian yaitu berakhirnya suatu organisasi akibat manajemen kurang bagus, atau mulai ada perpecahan dalam tubuh organisasi.[36]

Gitosudarmo dan Sudita menegaskan, bahwa organisasi hidup dalam lingkungan yang selalu berubah, dimana kelangsungan hidup organisasi tergantung kepada kemampuan organisasi untuk beradaptasi dengan perubahan dari faktor lingkungan tersebut.[37] Organisasi dalam melaksanakan pelayanan publik harus mampu beradaptasi dengan tuntutan permintaan dan mengisi peluang yang ada, akan mampu untuk hidup terus dan berkembang. Oleh karena itu, organisasi terdiri dari individu dan kelompok, karenanya efektivitas organisasi juga terdiri dari efektivitas individu dan kelompok.

Gibson mengungkapkan, bahwa organisasi adalah kesatuan yang memungkinkan anggota mencapai tujuan yang tidak dapat dicapai melalui tindakan individu secara terpisah.[38] Pada dasarnya bahwa organisasi merupakan suatu kerjasama dalam suatu tim yang diartikan tidak dapat terpisah dengan kegiatan lainnya. Proses kerjasama tersebut dapat digabungkan dalam suatu pekerjaan yang akan menjadi suatu kelompok. Sheldon menegaskan, bahwa organisasi adalah proses penggabungan pekerjaan pada individu atau kelompok-kelompok harus melakukan dengan bakat yang diperlukan untuk melakukan tugas-tugas sedemikian rupa, memberikan saluran terbaik untuk pemakaian yang efesien, sistematis, positif, dan terkoordinasi dari usaha yang tersedia.[39] Hal tersebut sejalan dengan pendapat yang dikemukakan Schulze bahwa organisasi adalah pengembangan dari orang-orang, benda-benda, alat dan perlengkapan ruang kerja dan segala

---

[36] *Log cit.* hlm 53-54.
[37] *Op cit.* Gitosudarmo dan Sudita. *Perilaku Organisasi*. (Yogyakarta: BPFE. 2001) hlm 281.
[38] Gibson. *Teori Organisasi dan Pengorganisasian.* (Jakarta: Erlangga. 1997) hlm 5.
[39] Sutarto. *Dasar-dasar Organisasi.* (Yogyakarta: Gajah Mada University Press. 2000) hlm 1.

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

sesuatu yang bertalian dengannya yang dihimpun dalam hubungan yang teratur dan efektif untuk mencapai tujuan yang diinginkan.[40]

Gibson mengungkapkan kemudian, bahwa azas-azas organisasi dapat berperan pada 2 (dua) macam yang pertama yaitu sebagai pedoman untuk membentuk struktur organisasi yang sehat dan efisien dalam peranannya, sedangkan yang kedua sebagai pedoman untuk melakukan kegiatan organisasi seperti dalam melaksanakan pelayanan publik agar dapat berjalan lancar.[41] Organisasi juga sebagai pedoman yang sejauh mungkin hendaknya dilaksanakan, agar diperoleh suatu struktur organisasi yang baik dan aktifitas organisasi dapat berjalan dengan lancar. Dengan adanya struktur dan perlindungan, satuan-satuan kerja akan melahirkan bentuk-bentuk organisasi.

Sutarto menilai bahwa bentuk-bentuk organisasi dapat dibedakan sebagai berikut: (1) Bentuk organisasi lini; (2) Bentuk organisasi fungsional; (3) Bentuk organisasi lini dan staf; (4) Bentuk organisasi komisaris; dan (5) Bentuk organisasi matriks.[42] Hasibuan juga mengungkapkan, bahwa organisasi dapat dibedakan menjadi beberapa bagian, yaitu: (1) Organisasi lini dan staf; (2) Organisasi lini dan staf; (3) Organisasi fungsional; (4) Organisasi lini, fungsional dan staf; dan (5) Organisasi komite.[43]

Efektifitas bagi sebagian besar organisasi merupakan urusan yang memaksimumkan tujuan dan memaksimalkan pencapaian tujuan pelayanan publik. Upaya mengukur keefektifan dimaksud, menurut Gibson meliputi 5 (lima) kriteria keefektifan, yaitu:

a. Produksi, mencerminkan kemampuan organisasi untuk menghasilkan jumlah dan kualitas keluaran yang dibutuhkan lingkungan. Konsep ini meniadakan setiap pertimbangan efisiensi. Ukuruan produksi mencakup keuntungan, penjualan, pangsa pasar.
b. Efisiensi, didefinisikan sebagai perbandingan keluaran terhadap masukan. Kriteria jangka pendek ini memfokuskan perhatian atas siklus keseluruhan dari masukan - proses - keluaran, dengan menekankan pada elemen masukan dan proses.
c. Kepuasan, ide organisasi sebagai suatu sistem sosial menuntut agar diperhatikan beberapa pertimbangan yang bermanfaat pagi para pesertanya, termasuk para pelanggan dan rekanan. Kepuasan dan

[40] *Log cit.* hlm 23-24.
[41] *Op cit.* Gibson. *Teori Organisasi dan Pengorganisasian.* (Jakarta: Erlangga. 1997) hlm 8.
[42] *Log cit.* hlm. 5
[43] M. Hasibuan. *Organisasi dan Motivasi.* (Jakarta: Bumi Aksara. 1996) hlm 63.

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

moral adalah ukuran yang serupa untuk menunjukkan tingkat dimana organisasi memenuhi kebutuhan karyawannya. Dalam hal ini kita menggunakan kepuasan untuk menunjukkan criteria ini.

d. Kedaptasian, ialah tingkat di mana organisasi dapat dan benar-benar tanggap terhadap perubahan internal dan eksternal. Keadaptasian dalam hal ini mengacu pada kemampuan manajemen merasakan perlunya perubahan dalam lingkungan, termasuk dalam tubuh organisasi itu sendiri.
e. Pengembangan, kriteria ini mengukur kemampuan organisasi untuk meningkatkan kapasitas yang meghadapai tuntutan lingkungan. Suatau organisasi harus melakukan berbagai upaya untuk memperbesar kesempatan kelangsungan hidup jangka panjangnya.[44]

Keefektifan suatu organisasi tidak dapat terlepas dari prilaku organisasi dalam menjalankan peranannya sebagai pelayan publik. Gibson kemudian menambahkan, bahwa prilaku organisasi dapat dibedakan sebagai berikut:

> (1) Prilaku organisasi adalah cara berfikir, prilaku berada pada tingkat individu, kelompok dan tingkat organisasi; (2) Prilaku organisasi adalah mesti disiplin, yang menggunakan prisip, model, teori, dan metode-metode disiplin lainnya; (3) Terdapat suatu orientasi kemanusiaan yang jelas dalam prlikau organisasi; (4) Prilaku organisasi berorientasi pada kinerja; (5) Lingkungan eksternal terlihat memberikan dampak signifikan terhadap prilaku organisasi; dan (6) Karena bidang prilaku organisasi sangat tergantung dari disiplin yang dikenal, metode ilmiah menjadi penting dalam mempelajari variabel dan keterkaitan.[45]

Charington menegaskan pula, bahwa struktur organisasi berkaitan dengan hubungan yang relatif tetap diantara berbagai tugas yang ada dalam organisasi. Pembentukan struktur organisasi menghadapi dua hal pokok, yaitu: (1) Diferensiasi atau pembagian tugas diantara para anggota organisasi; dan (2) Integrasi atau koordinasi atas apa yang telah dilakukan dalam pembagian tugas tersebut.[46]

Mengenai tujuan pembentukan organisasi Pemerintahan Daerah dan Pemerintahan Desa didasarkan atas berbagai pertimbangan dengan maksud untuk memberikan keleluasaan pada Daerah dan Desa untuk menetapkan organisasi sesuai dengan penilaian daerah masing-masing sehingga dapat membentuk organisasi yang efektif, efisien dan rasional sesuai kondisi kebutuhan daerah dan mampu berperan sebagai wadah bagi pelaksanaan

[44] *Op cit.* Gibson. *Teori Organisasi dan Pengorganisasian.* (Jakarta: Erlangga. 1997) hlm 36.
[45] *Op cit.* Gibson. *Organisasi, Perilaku, Struktur, Proses.* (Jakarta: Erlangga. 1995) hlm 7.
[46] *Op cit.* Gitosudarmo dan Sudita. *Perilaku Organisasi*. (Yogyakarta: BPFE. 2001) hlm 240.

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

fungsi-fungsi pemerintahan serta sebagai proses interaksi antara pemerintah dengan institusi daerah lainnya dan pelayanan publik dengan masyarakat secara optimal. Kantor Kementrian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi mengungkapkan, tujuannya adalah agar organisasi pemerintah memiliki karakteristik sebagai berikut:

> (1) Organisasi disusun berdasarkan visi, misi dan strategi yang jelas; (2) Organisasi *flat* atau datar sehingga struktur organisasi tidak perlu terdiri dari banyak tingkatan atau hierarki; (3) Organisasi ramping atau tidak terlalu banyak pembidangan; (4) Organisasi bersifat jejaring atau *networking;* (4) Organisasi banyak di isi oleh jabatan-jabatan fungsional; dan (5) Organisasi yang menerapkan strategi *learning organization* atau organisasi pembelajar.[47]

Sarundajang selanjutnya menegaskan, bahwa ada dua tuntutan yang menyertai perlunya restrukturisasi organisasi pemerintah, yaitu:

> (1) Sebagai tuntutan global yang merupakan konsekuensi perubahan yang dibawa oleh arus globalisasi; dan (2) Masyarakat telah meningkat pengetahuan dan keterampilannya sebagai konsekuensi perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta arus informasi yang telah menembus batas-batas keterisolasian. Kedua tuntutan tersebut pada akhirnya akan bermuara pada perlunya dilakukan restrukturisasi organisasi pemerintah daerah yang responsive terhadap tuntutan kebutuhan masyarakat dan antisipatif terhadap kecenderungan-kecenderungan global. Dikaitkan dengan era reformasi yang sedang terjadi di Indonesia, maka tidak ada pilihan lain bagi pemerintah daerah untuk tetap *survive* selain harus melakukan restrukturisasi.[48]

Berdasarkan pendapat dimaksud, bahwa perlunya restrukturisasi organisasi pemerintah Desa merupakan tuntutan global yang merupakan konsekuensi perubahan yang dibawa oleh arus globalisasi. Selain itu, masyarakat Desa telah meningkat pengetahuan dan keterampilannya yang pada akhirnya akan bermuara pada perlunya dilakukan restrukturisasi organisasi pemerintah Desa yang responsif terhadap tuntutan kebutuhan masyarakat dan antisipatif terhadap kecenderungan-kecenderungan global. Akibatnya dengan diterbitkannya PP No. 72/2005, diharapkan organisasi pemerintah desa dapat sebagai regulator dan fasilitator, seiring tuntutan untuk

[47] Kantor Kementrian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Jakarta. 2003)
[48] Sarundajang. *Arus Balik Kekuasaan dari Pusat ke Daerah.* (Jakarta: RajaGrafindo. 1999) hlm 210.

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan lebih cepat (*faster)* lebih baik (*better)* dan lebih murah (*cheaper*). Struktur organisasi pemerintah Desa yang dibangun secara hearkhis fungsional yang digerakan oleh peraturan-peraturan yang kaku, seringkali tidak menciptakan iklim yang kondusip bagi peningkatan kinerja dalam pemberian pelayan prima kepada masyarakat.

Secara teoritis menurut Ratminto bahwa pelaksanaan otonomi daerah akan dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik, oleh karena:

> (1) Otonomi daerah akan memperpendek tingkatan atas jenjang hierarkhi pengambilan keputusan, sehingga pengambilan keputusan dapat dilakukan secara lebih cepat; (2) Otonomi daerah akan memperbesar kewenangan dan keleluasaan daerah sehingga pemerintah daerah kabupaten atau kota dapat merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan yang lebih sesuai dengan kebutuhan daerah dan tuntutan masyarakat; (3) Otonomi daerah akan memperpendek penyelenggara pemerintah dengan konstituennya sehingga penyelenggara pemerintah akan dapat merespon tuntutan masyarakat secara lebih tepat; dan (4) Kedekatan dengan konstituen tersebut juga akan meningkatkan tingkat akuntabilitas penyelenggara pemerintah karena masyarakat lebih dekat dan memiliki akses yang lebih besar untuk mengontrol jalannya pemerintahan.[49]

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Penyusunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa dinyatakan Susunan Organisasi Pemerintah Desa terdiri dari: (1) Kepala Desa dan (2) Perangkat Desa. Perangkat Desa sebagaimana dimaksud terdiri atas: (1) Sekretaris Desa, dan (2) Perangkat Desa lainnya yaitu: Sekretariat Desa; Pelaksana teknis lapangan; dan Unsur kewilayahan. Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa ditetapkan dengan Peraturan Desa. Adapun Bagan Susunan Organisasi Pemerintah Desa Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Brebes Nomor 13 Tahun 2006, meliputi Susunan Organisasi Pemerintah Desa tersebut. Gitosudarmo menegaskan, bahwa struktur berkaitan dengan hubungan yang bersifat relatif tetap dalam organisasi, bagaimana pekerjaan-pekerjaan dalam organisasi di rancang, bagaimana pekerjaan itu

[49] Isbandi Rukminto. *(Pemberdayaan, Pengembangan dan Intervensi Komunitas* (Jakarta: Grasindo. 2006) hlm 189-190.

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

diatur dalam struktur organisasi.[50] Struktur organisasi berpengaruh besar terhadap prilaku individu atau orang-orang dalam organisasi serta efektivitas pelayanan dari organisasi.

Agar tugas organisasi Pemerintah Desa dapat berjalan secara optimal, para Perangkat Desa dituntut untuk lebih meningkatkan kinerja mereka. Irawan mengungkapkan, bahwa kinerja adalah terjemahan dari *performance* yang berarti perbuatan prestasi atau sebagai perbuatan yang berdayaguna. Pada kontek khusus, bahwa pengertian kinerja atau *performance* sebagai hasil kerja seorang pekerja.[51] Ditambahkan Irawan bahwa sebuah proses manajemen atau suatu organisasi secara keseluruhan dimana hasil kerja tersebut harus dapat ditunjukan buktinya secara kongkrit dan dapat diukur (dibandingkan dengan standar yang telah ditentukan).[52]

Berdasarkan pengertian tersebut terlihat bahwa kinerja ditekankan kepada hasil atau apa yang keluar (*outcomes*) dari sebuah pekerjaan dan kontribusi seorang atau kelompok pegawai pada organisasi. Hal ini juga sejalan dengan pengertian kinerja yang dikemukakan oleh Suryadi bahwa kinerja sebagai hasil atau output yang dicapai oleh seseorang dalam organisasi, dalam kerangka mencapai tujuan organisasi.[53] Pencapaian tujuan organisasi dilakukan berdasarkan hukum dan perundangan yang berlaku, legal, serta sesuai dengan moral dan etika. Berkenaan pelayanan publik sebagai bagian dari administrasi negara, sebagaimana dirumuskan Siagian dimaksud, meliputi: (1) Kemudahan; (2) Jelas dan benar; (3) Fasilitas pelayanan publik; (4) Terbuka dan penuh informasi; (5) Efisiensi prosedur; (6) Jasa pelayanan yang murah; (7) Pelayanan yang adil; dan (8) Waktu pelayanan.[54]

Keberhasilan suatu organisasi dalam mencapai tujuannya salah satu indikator penentu adalah tingkat produtivitas kerjanya yang dipengaruhi oleh tingkat kinerja para pegawai secara individu-individu. Karena semakin tinggi

[50] *Op cit.* Gitosudarmo dan Sudita. *Perilaku Organisasi*. (Yogyakarta: BPFE. 2001) hlm 8.
[51] Irawan. *Manajemen Kinerja SDM* (Jakarta: Badan Kepegawaian Negara. 2001) hlm 4.
[52] *Op cit.* Irawan. *Manajemen Kinerja SDM* (Jakarta: Badan Kepegawaian Negara. 2001) hlm 4.
[53] P. Suryadi. *Budaya Kinerja Organisasi Pemerintah* (Jakarta: LAN. 1999) hlm 2.
[54] Sondang P. Siagian. *Phatologi Birokrasi: Analisis Identifikasi dan Terapinya* (Jakarta: Bumi Aksara. 1998) hlm 139.

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

tingkat kinerja individu pegawai akan mengakibatkan tingkat kinerja organisasi semakin tinggi pula yang pada akhirnya tercapai tingkat produktivitas kerja organisasi yang tinggi. Beranjak pada uraian yang dikemukakan di atas, dapat disimpulkan bahwa dalam konteks penyusunan organisasi pemerintah desa, faktor-faktor yang mempengaruhi kinerja dapat dikelompokkan menjadi 2 (dua) yaitu faktor yang bersifat internal dan faktor yang bersifat eksternal. Faktor yang bersifat internal berhubungan dengan kondisi-kondisi yang berasal dari lingkungan internal Pemerintah Desa umumnya seperti, kualitas sumber daya manusia, kondisi keuangan, sarana dan prasarana pendukung dan sebagainya. Sedangkan faktor eksternal adalah kondisi-kondisi yang berasal dari lingkungan eksternal seperti opini publik, partisipasi masyarakat, faktor politik dan sebagainya.

E. Metode Penelitian

Penelitian merupakan sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi. Hal ini disebabkan, oleh karena penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten. Melalui proses penelitian tersebut diadakan analisa dan konstruksi terhadap data yang dikumpulkan dan diolah.[55]

Berkenaan penelitian tentang pelayanan publik pemerintahan desa berdasarkan PP No. 72/2005 di Desa Cigedog Kabupaten Brebes Jawa Tengah, bahwa perihal bentuk penelitian, tipologi penelitian, jenis data, sumber bahan hukum, teknik dan alat pengumpulan data, teknik analisis data dan bentuk hasil penelitian, sebagaimana berikut.

1. Bentuk Penelitian

Bentuk penelitian ini menggunakan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif, yaitu menganalisa dengan menguraikan data dan fakta dalam bentuk kata-kata. Metode deskriptif adalah suatu metode dalam meneliti status kelompok manusia, suatu obyek, suatu set kondisi, suatu sistem pemikiran ataupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang.

[55] Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif* (Jakarta: Rajawali Pers. 1985) hlm 1.

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

Tujuan dari penelitian deskriptif adalah untuk membuat deskripsi, gambaran atau melukiskan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang diselidiki.[56]

Taylor mengungkapkan bahwa metode kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Pendekatan ini diarahkan pada latar belakang dan individu tersebut secara holistik (utuh).[57]

Guba selanjutnya menyatakan bahwa metode inilah yang lebih mudah diadaptasikan dengan realitas yang beragam dan saling berinteraksi. Mereka juga dinilai lebih sensitif terhadap segala aspek dan perubahan yang saling mempengaruhi yang bakal dihadapi oleh peneliti.[58] Ciri dari metode kualitatif menurut pendapat Lincoln dan Guba mengenai paradigma kualitatif sebagai berikut:

a. *Natural settings* (latar tempat dan waktu penelitian yang alamiah).
b. *Humans as primary data gathering instruments* (manusia atau peneliti sendiri sebagai intrumen pengumpul data primer)
c. *Use of tacit knowledge* (penggunaan pengetahuan yang tidak eksplisit)
d. *Qualitative methods* (metode kualitatif)
e. *Purposive sampling* (pemilihan sampel penelitian secara purposif)
f. *Inductive data analysis* (analisis data secara induktif atau bottom up)
g. *Grounded theory* (teori dari dasar yang dilandaskan pada data secara terus menerus)
h. *Emergent design* (cetakbiru penelitian yang mencuat dengan sendirinya)
i. *Negotiated outcome* (hasil penelitian yang disepakati oleh peneliti dan responden)
j. *Case study reporting modes* (cara pelaporan penelitian gaya studi kasus)
k. *Idiographic interpretation* (tafsir idiografik atau kontekstual)
l. *Tentative application of findings* (penerapan tentatif dari hasil penelitian)

---

56) Moh. Nazir. *Metodologi Penelitian* (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1990) hlm. 63.
57) Lexy J. Moleong. *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2001) hlm 3.
58) A.Chaedar Alwasilah. *Pokoknya Kualitatif. Dasar-Dasar Merancang Dan Melakukan Penelitian Kualitat**if***. (Jakarta: Dunia Pustaka Jaya. 2002), hlm.105.

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

m. *Focus determined boundaries* (batas dan cakupan penelitian ditentukan oleh fokus penelitian)
n. *Special criteria for trustworthiness* (mengikuti kriteria khusus untuk menentukan keterpercayaan dan mutu penelitian).[59]

Pada penelitian ini metode penelitian yang dilakukan dengan menjelaskan/menggambarkan data pada masa sekarang, dan menurut Surakhmad adalah:

> Metode penelitian yang tertuju pada pemecahan masalah yang ada pada masa sekarang, yang mempunyai ciri-ciri:
> a. Memusatkan diri pada pemecahan masalah-masalah yang ada pada masa sekarang, pada masalah-masalah yang aktual.
> b. Data yang dikumpulkan mula-mula disusun, dijelaskan dan kemudian dianalisa (karena itu metode ini sering pula disebut metode analitik).[54]

Koentjaraningrat mengemukakan bahwa tujuan utama penelitian deskriptif adalah untuk menggambarkan secara tepat sifat-sifat individu, keadaan, gejala, kelompok tertentu, atau untuk menemukan penyebaran suatu gejala atau gejala lainnya dalam masyarakat.[56] Singarimbun menambahkan bahwa penelitian deskriptif dimaksudkan untuk pengukuran yang cermat terhadap fenomena tertentu. Peneliti mengembangkan konsep dan menghimpun fakta, tetapi tidak melakukan pengujian hipotesa.[57] Singarimbun menegaskan, bahwa:

> Secara umum terdapat dua jenis penelitian evaluasi, yakni evaluasi formatif dan evaluasi summatif Evaluasi formatif biasanya melihat dan meneliti pelaksanaan suatu program, mencari umpan balik untuk memperbaiki pelaksanaan program tersebut. Evaluasi sumatif biasanya dilaksanakan pada akhir program untuk mengukur apakah tujuan program tersebut tercapai.[58]

Berdasarkan pendapat tersebut, bahwa dalam penelitian ini melalui penggunaan evaluasi formatif, yaitu menilai penyelenggaraan pelayanan publik pemerintahan desa berdasarkan PP No. 72/2005 di Desa Cigedog

---

[59] *Log cit*. hlm.78-79.
[54] Winarno Surakhmad. *Pengantar Penelitian Ilmiah Dasar, metode, teknik,* (Bandung : Tarsito, 1990) hlm. 139-140).
[56] Koentjaraningrat. *Metode-metode Penelitian Masyarakat* (Jakarta : PT. Gramedia, 1994) hlm. 42.
[57] Masri Singarimbun dan Sofian Effendi. *Metode Penelitian Survei* (Jakarta : LP3ES, 1989) hlm. 4-5.
[58] *Log cit.* Ibid. hlm. 5.

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

Kabupaten Brebes Jawa Tengah, mencari umpan balik untuk memperbaiki pelaksanaan kebijakan tersebut.

2. Tipologi Penelitian

Tipologi penelitian yang dilaksanakan melalui pendekatan secara intensif, mendalam dan mendetail serta komprehensif untuk menggali secara mendalam mengenai masalah penelitian serta tetap mempertahankan keutuhan obyek penelitian,[59] dan untuk memahami konsep dasar tentang apa yang akan diteliti, peneliti mengamati dan memahami fenomena pelayanan publik di desa yang didapat di lapangan berkaitan dengan pelayanan publik pemerintahan desa berdasarkan PP No. 72/2005 di Desa Cigedog Kabupaten Brebes Jawa Tengah, yakni dengan cara mengamati langsung kelapangan dan mencari informasi sebanyak-banyaknya dari pihak-pihak yang berkompeten serta ditunjang beberapa literatur, peneliti secara langsung maupun tidak langsung harus mampu memahami realitas sosial yang diamati. Peneliti kemudian akan mengembangkan kesimpulan sementara sebagai bahan untuk pengamatan selanjutnya.

3. Jenis Data

Jenis penelitian ini adalah *policy research*, adalah suatu proses penelitian yang dilakukan pada, atau analisis terhadap masalah-masalah sosial yang mendasar, sehingga temuannya dapat direkomendasikan kepada pembuat keputusan untuk bertindak secara praktis dalam menyelesaikan masalah.[60] Majchrzak kemudian mendefinisikan *policy research* adalah suatu proses penilaian yang dilakukan pada, atau analisis terhadap masalah-masalah sosial yang mendasar, sehingga temuannya dapat direkomendasikan kepada pembuat keputusan untuk bertindak secara praktis dalam menyelesaikan masalah.[61]

---

[59] Sanafiah, Faisal. *Penelitian Kualitatif: Dasar-dasar dan Aplikasi* (Jakarta: Rajawali Press. 1995) hlm 22.

[60] *Op cit.* Sugiyono. *Metode Penelitian Administrasi* (Bandung: Alfabeta. 2009) hlm 8.

[61] *Log cit.* hlm 8.

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

Masalah dimaksud dan disesuaikan dengan penelitian ini, bahwa pelayanan publik pemerintahan desa berdasarkan PP No. 72/2005 di Desa Cigedog Kabupaten Brebes Jawa Tengah belum dapat terlaksana secara optimal. Hal demikian praktis memerlukan kebijakan pemerintah untuk berdampak positif bagi kemaslahatan pembangunan dan pelayanan publik di desa, hingga terjalin sinergisitas dinamis atas kebijakan pemerintah yang tepat sasaran.

4. Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum yang dijadikan referensi berkenaan penelitian yang dilaksanakan, mengenai pelayanan publik pemerintahan desa di Desa Cigedog Kabupaten Brebes Jawa Tengah, meliputi: (a) UU No.32/2004; (2) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik; dan (3) PP No. 72/2005.

5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data sebagaimana penelitian ini dilakukan dengan cara sebagaimana berikut:

a. Wawancara/i*nterview,* berkenaan penelitian ini dilakukan melalui wawancara secara mendalam (*in-depth interview*). Tujuannya adalah untuk memperoleh informasi atau keterangan yang terperinci dan mendalam mengenai pandangan, buah pikiran dan perasaan orang lain yang diberikannya secara bebas. Peneliti dalam hal ini mengutamakan *perspektif emic,* artinya mementingkan pandangan *informan*/informan dan peneliti tidak memaksakan pandangannya sendiri. Selain itu digunakan pula pedoman wawancara sebagai bahan pendukung intepretasi peneliti dalam mengetahui persepsi para informan.
b. Studi Kepustakaan dan dokumentasi, sehubungan penelitian ini dilakukan dengan cara melihat dan mempelajari berbagai sumber-sumber atau bahan bacaan, seperti buku-buku penunjang teori,

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

makalah ilmiah, jurnal, dokumen-dokumen seperti peraturan perundang-undangan yang relevan dengan bidang yang diteliti.

Sehubungan teknik pengumpulan data sehubungan penelitian pelayanan publik pemerintahan desa berdasarkan PP No. 72/2005 di Desa Cigedog Kabupaten Brebes Jawa Tengah, menurut Soekanto, bahwa alat-alat pengumpul data meliputi: (a) Studi dokumen atau bahan publik; (b) Pengamatan tau observasi; (c) Wawancara atau *interview;* (d) Kuesioner; dan (d) Alat-alat pengumpul data lainnya, seperti *projective methods* dan *substitute measure.*[62]

6. Teknik Analisis Data

Data yang diperoleh dari hasil wawancara mendalam dengan para *informan*, dianalisis secara kualitatif. Analisis data ini dilakukan sejak awal, artinya analisis akan timbul dengan sendirinya bila peneliti menafsirkan data yang diperoleh, hanya saja perlu diadakan pembedaan mana yang merupakan data deskriptif dan mana yang merupakan data analisis atau tafsiran.[63] Analisis yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan tiga alur kegiatan yang terjadi secara bersamaan yaitu: Reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan/verifikasi.

Pada penelitian ini reduksi data dilakukan dengan menelaah kembali seluruh catatan lapangan yang diperoleh dari hasil wawancara mendalam *(in depth interview*), observasi dan dokumentasi yang keseluruhannya dirangkum. Dalam display data, seluruh data dirangkum secara lebih sistimatis agar mudah diketahui temanya yakni organisasi, interpretasi dan penerapan. Dan setelah jelas maka peneliti dapat membuat kesimpulan.

Pengambilan kesimpulan dan verifikasi dilakukan dengan menggunakan *member check*, mengadakan *triangulasi* dan mendiskusikannya dengan teman seprofesi.[64] Mengenai analisis data ini,

---

[62] Aminuddin dan H. Zamal Asikin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: RajaGrafindo. 2008) hlm 67.

[63] S.Nasution, *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif.* (Bandung : Tarsito, 1996) hlm 11

[64] S. Nasution. *Ibid*. hlm 129.

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

Miles dan Huberman menyatakan bahwa data kualitatif dapat ditransformasikan dalam aneka macam cara, meliputi: Seleksi yang ketat, melalui ringkasan atau uraian singkat, menggolongkannya dalam satu pola yang lebih luas, dan sebagainya. Kadangkala dapat juga mengubah data ke dalam angka-angka atau peringkat-peringkat (misalnya, seorang penganalisis memutuskan untuk memandang kondisi wilayah penelitian ke dalam kategori "tinggi" atau "menengah" dalam hal pemusatan administrasinya).[65] Jadi dalam penelitian kualitatif perlu diketahui, bahwa ada tiga alasan kuat mengapa kita menggunakan angka; yakni untuk melihat dengan cepat apa yang telah anda peroleh dalam data yang begitu banyak; untuk menguji suatu dugaan atau hipotesis; dan menjaga agar anda tetap jujur secara analitis, menghindari bias.[66]

7. Bentuk Hasil Penelitian

Bentuk hasil penelitian mengenai pelayanan publik pemerintahan desa berdasarkan PP No. 72/2005 di Desa Cigedog Kabupaten Brebes Jawa Tengah, meliputi: (a) Analisis kedudukan desa setelah UU No. 32/2004 berhubungan dengan penataan organisasi desa; (b) Peningkatan pelayanan publik di pemerintahan desa dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagaimana UU No. 32/2004 sehubungan pengelolaan administrasi kependudukan, pelaporan desa dan kearsipan desa di Desa Cigedog, diketahui mengarah pada kebijakan Pemerintah Kabupaten Brebes; dan (c) Indikator yang ditetapkan PP No. 72/2005 sebagai pedoman dalam meningkatkan pelayanan publik di Desa Cigedog Kabupaten Brebes Jawa Tengah, meliputi administrasi kependudukan, pelaporan desa dan kearsipan desa.

---

[65] Mathew. B.Miles dan A. Michael Huberman. *Analisis Data Kualitatif.* Terjemahan Tjejep Rohendi Rohidi. (Jakarta: Universitas Indonesia. 1992) hlm 16-17 .

[66] Mathew. B.Miles dan A. Michael Huberman. *Op.Cit.* hlm 389-391.

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

BAB II

HUBUNGAN ANTARA KEBIJAKAN PUBLIK DENGAN PELAYANAN PUBLIK

A. Pengaruh Kebijakan Publik Terhadap Pelaksanaan Pelayanan Publik

Sejak lama diketahui bahwa desa telah memiliki sistem dan mekanisme pemerintahan, serta norma sosial masing-masing, tetapi hingga saat ini pembangunan desa kerapkali terpinggirkan, baik melalui kebijakan pemerintah atas pelaksanaan pembangunan desa secara fisik maupun pembangunan non fisik terutama berkenaan sumber daya manusianya.

Secara realitas sebagaimana di Desa Cigedog Kabupaten Brebes Jawa Tengah, dan didasarkan aspek kebijakan pembangunan desa di Indonesia, sebenarnya telah beberapa kali mengalami perubahan. Pada masa reformasi era otonomi daerah saja penataan tentang desa telah diatur dalam Undang-undang No. 22/1999, kemudian mengalami revisi menjadi UU No. 32/2004 *nota bene* terjadi pula perubahan tentang peraturan pemerintah yang mengatur tentang Desa. Peraturan pemerintah yang mengatur tentang Desa sebelumnya, yaitu Peraturan Pemerintah No. 76 /2001 dan kini perubahan tersebut menjadi UU No. 32/2004. Sebagaimana halnya perubahan kebijakan tentang desa tersebut, berarti pula terjadi perubahan kebijakan pengaturan tentang desa, serta setiap daerah dituntut untuk melakukan penyesuaian atas perubahan kebijakan dimaksud.

Mengenai perubahan kebijakan dalam proses penyelenggaraan Pemerintahan Desa sebelum dan setelah otonomi daerah, sebagaimana tabel III.1 berikut.

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

Tabel III.1

PERUBAHAN DALAM PROSES PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DESA, SEBELUM DAN SETELAH OTONOMI DAERAH

Variabel	UU No. 5/1974	UU No. 5/1979	UU No. 32/2004
Defenisi Desa	Kesatuan Wilayah	Kesatuan Organisasi Pemerintahan yang terendah.	Suatu Komunitas Hukum
Nama Desa & Kepalanya	Wajib Desa & Kepala Desa Seluruh Indonesia.	Desa & Kepala Desa Seluruh Indonesia.	Daerah Dapat Mengatur Penggunaan Istilah Nama Desa & Kepalanya.
Pembentukan Desa Baru	Diusulkan Camat, Disetujui Bupati	Diusulkan Camat Kepada Gubernur melalui Bupati,Disetujui Mendagri c.q. Ditjen Pemerintahan Umum dan Otonomi Daerah.	Diusulkan Warga, Disetujui Kabupaten & DPRD.
Institusi Desa	LMD & LKMD di Bawah Kekuasaan Kepala Desa. Tidak Boleh Ada Orgaisasi Lainnya.	LMD di Bawah Kekuasaan Kepala Desa. Tidak Ada Organisasi Lainya.	BPD & Institusi lainnya yang dianggap perlu.
Pemerintahan Desa	Kepala Desa & LMD Terpisah	Kepala Desa & LMD Terpisah.	Kepala Desa & BPD, Terpisah tapi Merupakan Mitra.
Kepala Desa.	Dipilih Langsung Masyarakat Bertanggungjawab Kepada Kabupaten	Dipilih Langsung Masyarakat Bertanggungjawab Kepada Pejabat Yang Berwenang Mengangkat (Bupati a.n Gubernur) Melalui Camat.	Dipilih Langsung Masy. Bertanggung Jawab pada BPD. Masa Jabatan Dibatasi.
Perangkat Desa	Ditunjuk Oleh Kades Disetujui Kabupaten	Diusulkan Oleh Kades Dengan Pertimbangan Camat Disetujui Oleh Bupati. Kepala Dusun Diangkat Oleh Camat.	Dipilih oleh Masy atau Ditunjuk Kades Disetujui BPD.
Pemecatan Kepala Desa	Diajukan oleh Camat, Disetujui oleh Kabupaten.	Diajukan oleh Camat, Disetujui oleh Kabupaten.	Diajukan BPD, Disetujui Kabupaten.
Peraturan Desa	Dirumuskan oleh Kepala Desa & LMD Disetujui Kecamatan	Dirumuskan oleh Kepala Desa & LMD Disetujui Bupati.	Dirumuskan & Disetujui oleh BPD bersama dengan Kades.
Keuangan Desa	Dirancang oleh Kepala Desa & LMD Disetujui Kecamatan	Dirancang oleh Kepala Desa & LMD Disetujui Bupati.	Dirancang & Disetujui oleh BPD Bersama dengan Kades.
Sumber Pendanaan	*Block Grant* dari Kabupaten.	*Block Grant* dari Kabupaten.	*Block Grant* & Sumber Lokal.
BUMD	Tidak Ada	Tidak Ada	Diperbolehkan.
Indeks Otonomi	Tidak Ada. Desa Betul-betul Ada di Bawah Kecamatan	Tidak Ada. Desa Betul-betul Ada di Bawah Kabupaten.	Desa Berhak Merumuskan Kebijakan

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

			Sendiri.
Implementasi & Pemantauan.	Departemen Dalam Negeri	Kabupaten dengan pedoman Departemen Dalam Negeri	Kabupaten.

Sumber: UU No 5 Tahun 1974, UU No 5 Tahun 1979,UU No 32 Tahun 2004.(Diolah).

Berdasarkan tabel III.1 diketahui, bahwa selain perubahan kedudukan desa yang mana desa merupakan subordinat terhadap kabupaten/kota juga terjadi perubahan pada kebijakan penyelenggaraan Pemerintahan Desa di lihat dari beberapa aspek, yaitu: (1) Aspek pembentukan dan perubahan status desa; (2) Aspek kewenangan desa; (3) Aspek Kepala Desa; (4) Aspek Perangkat Desa; (5) Aspek Peraturan Desa; (6) Aspek Perencanaan Pembangunan Desa; (7) Aspek Badan Usaha Milik Desa; dan (8) Aspek kerjasama desa.

Berdasarkan pengkajian dari beberapa aspek tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa tersebut, dapatlah dijelaskan kemudian bahwa:

1. Aspek pembentukan dan perubahan status desa, diketahui terjadi beberapa perubahan, diantaranya: (a) Pemekaran/pembentukan desa baru yang ditetapkan dengan peraturan daerah; (b) Pemekaran/pembentukan dusun baru yang ditetapkan dengan Peraturan Desa; dan (c) Persyaratan jumlah penduduk/kepala keluarga dalam pemekaran/pembentukan desa baru, sekurang-kurangnya 750 jiwa/75 KK.
2. Aspek kewenangan desa, diketahui ada beberapa perubahan, meliputi: (a) Desa akan menerima pelimpahan kewenangan dari pemerintah kabupaten. Urusan yang dilimpahkan adalah urusan yang secara langsung dapat meningkatkan pelayanan dan pemberdayaan masyarakat desa; dan (b) Pengaturan pelimpahan kewenangan ditetapkan melalui peraturan daerah.
3. Aspek Kepala Desa, diketahui ada beberapa perubahan yang terjadi, meliputi: (a) Masa jabatan Kepala Desa adalah 6 tahun, dimana sebelumnya 5 tahun; dan (b) Larangan bagi Kepala Desa untuk menjadi pengurus partai politik, merangkap jabatan sebagai ketua dan/atau anggota BPD, dan lembaga kemasyarakatan di desa bersangkutan,

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

merangkap jabatan sebagai anggota DPRD, dan terlibat dalam kampanye pemilihan umum, pemilihan presiden, serta pemilihan kepala daerah.

4. Aspek Perangkat Desa, diketahui ada beberapa perubahan terjadi meliputi: (a) Sekretaris Desa akan diisi dan/atau diangkat dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat; dan (b) Kepala Urusan terdiri atas: Kepala Urusan Umum, Kepala Urusan Pemerintahan, Kepala Urusan Ekonomi dan Pembangunan, Kepala Urusan Keuangan dan Kepala Urusan Kesra.
5. Aspek peraturan Desa, diketahui beberapa perubahan terjadi meliputi: (a) Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa yang dimuat dalam berita daerah; dan (b) Pemuatan Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa yang dilakukan oleh Sekretaris Daerah.
6. Aspek Perencanaan Pembangunan Desa, diketahui ada beberapa perubahan, meliputi: (a) Perencanaan Pembangunan Desa yang disusun secara berjangka, meliputi: Perencanaan Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMD) untuk jangka waktu 5 (lima) tahun, dan Rencana Kerja Pembangunan Desa (RKP-Desa) sebagai penjabaran dari RPJMD untuk jangka waktu 1 (satu) tahun; dan (b) RPJMD ditetapkan dengan Peraturan Desa dan RKP-Desa yang ditetapkan dalam Keputusan Kepala Desa berpedoman pada Peraturan Daerah.
7. Aspek Badan Usaha Milik Desa, diketahui ada beberapa perubahan, meliputi: (a) Peningkatan pendapatan masyarakat dan desa, Pemerintah Desa dapat mendirikan Badan Usaha Milik Desa Desa sesuai dengan kebutuhan dan potensi desa; (b) Pembentukan Badan Usaha Milik Desa yang ditetapkan dengan Peraturan Desa; (c) Badan Usaha Milik Desa harus berbadan hukum. Permodalan Badan Usaha Milik Desa juga dapat berasal dari: Pemerintah Desa, tabungan masyarakat, bantuan pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota, pinjaman dan/atau penyertaan modal pihak lain, atau kerja sama bagi hasil atas dasar saling menguntungkan; dan (d) Kepengurusan Badan Usaha Milik Desa terdiri dari Pemerintahan Desa dan masyarakat.

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

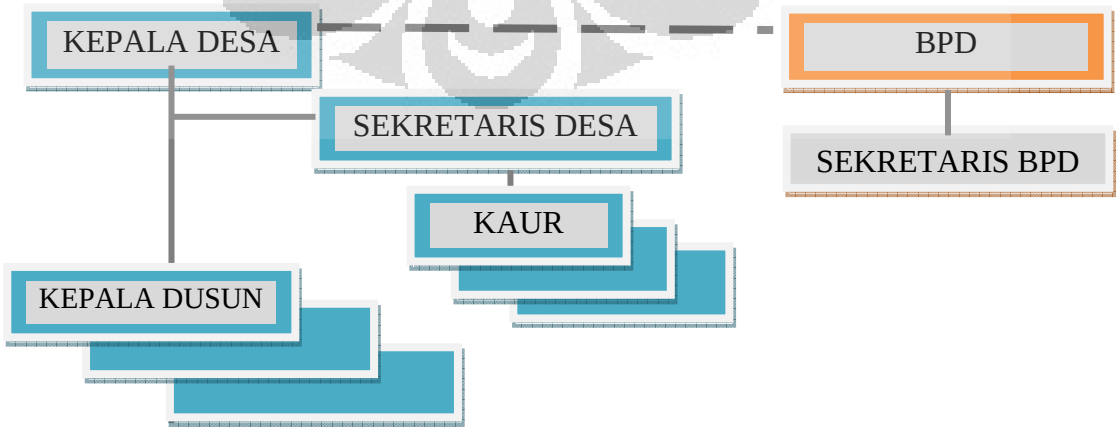
8. Aspek kerjasama desa, diketahui ada beberapa perubahan, meliputi: (a) Pemerintah Desa dapat melakukan kerjasama dengan pihak ketiga; dan (b) Kerjasama sebagaimana di maksud meliputi bidang: Peningkatan Perekonomian Masyarakat Desa, pengkatan pelayanan pendidikan, kesehatan, sosial budaya, ketentraman dan ketertiban dan/atau pemanfatan sumber daya alam dan teknologi tepat guna dengan memperhatikan kelestarian lingkungan.

Pada penelitian ini diketahui bahwa struktur organisasi berpengaruh besar terhadap prilaku individu, atau orang-orang dalam organisasi serta efektivitas dari organisasi tersebut. Adanya restrukturisasi dalam organisasi Pemerintah Desa, tak terkeculai terjadi di Desa Cigedog, diketahui selain membawa pengaruh pada perilaku individu dan kelompok dalam organisasi, juga berpengaruh dan dipengaruhi oleh lingkungan organisasi Pemerintah Desa tersebut, khususnya dalam pelayanan kepada masyarakatnya.

Mengenai Bagan Susunan Organisasi Pemerintah Desa berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 76 Tahun 2001, sebagaimana gambar III.1 berikut:

Gambar III.1:

BAGAN SUSUNAN
ORGANISASI PEMERINTAH DESA BERDASARKAN
PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 76 TAHUN 2001



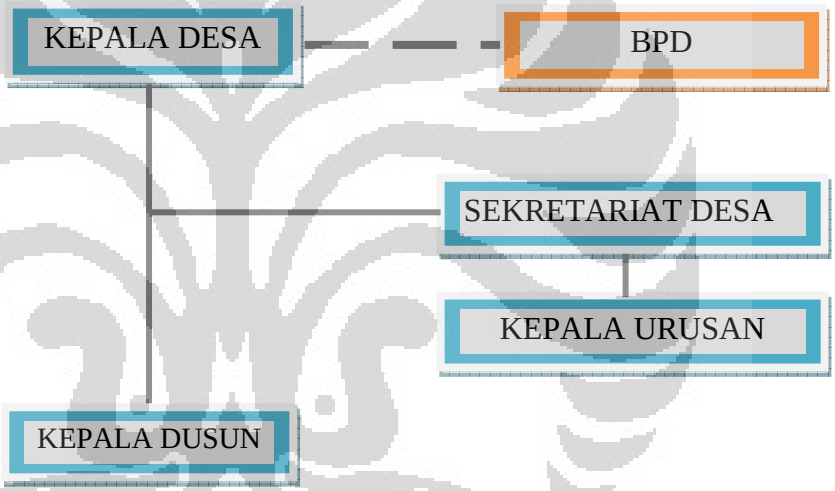
Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

Sumber: Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa Cigedog, Kecamatan Kersana, Kabupaten Brebes.

Berdasarkan Bagan Susunan Organisasi Pemerintah Desa sebagaimana gambar III.1 tersebut, dan sebagai perbandingan berdasarkan PP No. 72/2005, sebagaimana gambar III.2 berikut:

Gambar III.2:

BAGAN SUSUNAN
ORGANISASI PEMERINTAH DESA BERDASARKAN
PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 72 TAHUN 2005



Sumber: Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa Cigedog, Kecamatan Kersana, Kabupaten Brebes.

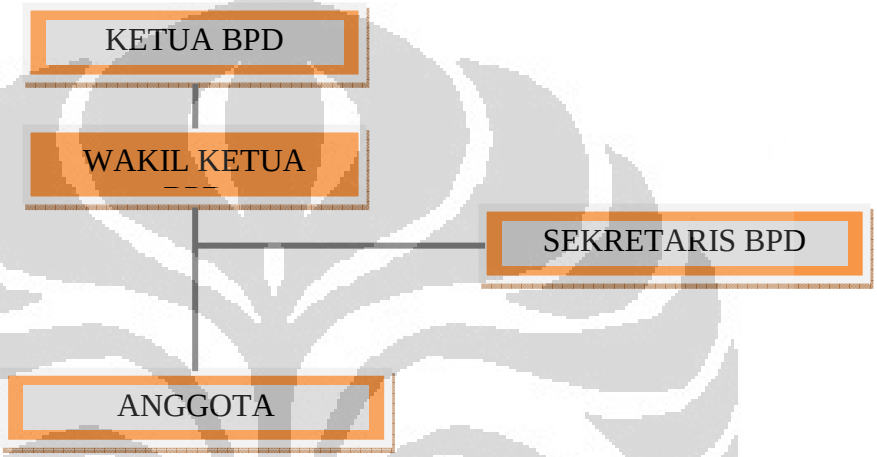
Berdasarkan gambar III.2 tersebut diketahui, bahwa sehubungan PP No. 72/2005, menyatakan Badan Permusyawaratan Desa (BPD), adalah lembaga yang merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa, sekaligus sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa. Hal tersebut berbeda dengan Lembaga Musyawarah Desa, bahwa BPD merupakan salah satu unsur Pemerintahan Desa yang dipisahkan dari pengertian Pemerintah Desa dan anggotanya dipilih dari dan oleh masyarakat desa setempat. BPD berfungsi menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, serta menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa.

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

Mengenai Bagan Susunan Organisasi BPD berdasarkan PP No. 72/2005, sebagaimana gambar III.3 berikut.

Gambar III.3:

BAGAN SUSUNAN
ORGANISASI BADAN PERMUSYAWARATAN DESA BERDASARKAN
PERATURAN PEMERINTAH REPUBLIK INDONESIA
NOMOR 72 TAHUN 2005



Sumber: Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa Cigedog, Kecamatan Kersana, Kabupaten Brebes.

Desa Cigedog berada di Kecamatan Kersana Kabupaten Brebes sebagaimana obyek dalam penelitian ini, merupakan desa yang sedang berupaya melakukan penyesuaian struktur organisasi, sebagaimana Pedoman Penyusunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa amanah PP No. 72/2005.

Berdasarkan PP No. 72/2005 setidaknya telah memberikan penegasan, bahwa peran pembinaan dan pengawasan Pemerintah Kabupaten dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa dinilai telah berhasil dalam menetapkan pengaturan kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa, memberikan pedoman pelaksanaan tugas pembantuan dari kabupaten/kota ke desa, memberikan pedoman penyusunan Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa, memberikan pedoman teknis pelaksanaan dan pengembangan lembaga kemasyarakatan, memberikan pedoman penyusunan perencanaan pembangunan partisipatif, melakukan penelitian tentang

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

penyelenggaran Pemerintahan Desa, melakukan evaluasi dan pengawasan Peraturan Desa, Menetapkan pembiayan alokasi dana perimbangan untuk desa, mengawasi pengelolaan keuangan desa dan pendayagunaan aset desa, melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Desa dan Lembaga Kemasyarakatan, memfasilitasi keberadaan kesatuan masyarakat hukum adat, nilai adat istiadat, lembaga adat beserta hak-hak tradisionalnya dalam pelaksanaan Pemerintahan Desa, menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan bagi Pemerintah Desa dan Lembaga Kemasyarakatan, menetapkan pakaian dan atribut lainnya bagi Kepala Desa, Perangkat Desa dan BPD sesuai dengan kondisi dan sosial budaya masyarakat setempat, memberikan penghargaan atas prestasi yang dilaksanakan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa dan Lembaga Kemasyarakatan, memberikan sanksi atas penyimpangan yang dilakukan oleh Kepala Desa sebagaimana diatur dalam Peraturan Perundang-Undangan, dan melakukan upaya-upaya percepatan atau akselerasi pembangunan perdesaaan.

Menindaklanjuti ketentuan yang diatur dalam PP No. 72/2005 dimaksud, bahwa Pemerintah Kabupaten Brebes perlu melakukan penyiapan-penyiapan aturan pelaksana dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda) yang mengatur tentang desa. Berdasarkan pasal 136 ayat (2) UU No. 32/2005, bahwa Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah Propinsi/Kabupaten/Kota dan tugas pembantuan. Substansi pasal ini memberikan pemahaman, bahwa kedudukan Perda pada dasarnya adalah hukum formal dalam penyelenggaran otonomi daerah yang menjadi pedoman dan rujukan seluruh pelaku di daerah. Sebagaimana perspektif negara hukum, bahwa segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan harus senantiasa berdasarkan atas hukum.

Berkenaan hukum, hak dan kewajiban dari masing-masing pihak di jamin, dan dilindungi secara pasti dan layak. Penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah merupakan salah satu aspek yang semestinya berada dalam koridor hukum. Seluruh penyelenggaraan pemerintahan daerah tanpa terkecuali tidak dapat dilepaskan dari hukum yang berlaku. Kehadiran Perda Kabupaten Brebes yang mengatur tentang desa pada hakekatnya ingin

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

mewujudkan keberadaan dan kepastian hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, sehingga pelaksanaan otonomi desa di Kabupaten Brebes berjalan secara tertib, teratur dan bertanggungjawab.

Tanpa adanya pengaturan tentang Desa dalam Perda, sebagaimana Camat Kersana dalam kesempatan pada penelitian ini, mengungkapkan tentang kekhawatirannya, bahwa akan terjadi kekosongan aturan teknis, juga dapat menimbulkan multi interpretasi aturan yang ada, sehingga berpotensi melahirkan konflik di tengah masyarakat desa. Ditambahkannya kemudian, bahwa suasana kehidupan masyarakat desa saat ini masih diliputi eforia reformasi, sehingga cukup rentan melahirkan friksi destruktif dalam kehidupan sosial. Oleh karenanya dalam rangka mencegah dan mengantisipasi munculnya permasalahan tersebut, pengaturan teknis tentang desa dalam bentuk Perda khususnya di Kabupaten Brebes, adalah salah satu solusi tepat untuk diterapkan.

B. Kondisi Lokasi Penelitian

1. Geografis

Desa Cigedog merupakan salah satu desa yang terletak di dalam Kecamatan Kersana, di bilangan wilayah Kabupaten Brebes, Provinsi Jawa Tengah. Luas wilayah Desa Cigedog sekitar 211,355 Ha terbagi atas 7 RW dan 43 RT, dan batas wilayahnya meliputi: (a) Sebelah utara berbatasan dengan Tanah Desa Ciampel; (b) Sebelah Timur berbatasan dengan Jalan Daerah; (c) Sebelah Selatan berbatasan dengan Tanah Desa Kubangpari; dan (d) Sebelah Barat berbatasan dengan Tanah Desa Cikandang.

2. Pemanfaatan Lahan

Ketersediaan lahan di Desa Cigedog umumnya dimanfaatkan untuk kepentingan ekonomi masyarakat, khususnya di bidang pertanian, meliputi: (a) Sawah irigasi tekhnis sekitar 99,44 Ha; (b) Sawah irigasi setengah tekhnis sekitar 42,91 Ha; dan (c) Sawah tadah hujan sekitar 24,57 Ha. Selain itu pada areal pertanian di Desa Cigedog juga tersedia 2 (dua) pasar, yaitu Pasar Kecamatan Kersana dan Pasar Desa Cigedog. Kedua pasar tersebut, lokasinya berdekatan dengan PT. Tersana Baru sebagai

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

penopang kehidupan ekonomi masyarakat, khususnya petani untuk mendapatkan penghasilan tambahan.

3. Demografis

Jumlah penduduk pada masing-masing RT di Desa Cigedog diketahui tidak sama, kuantitas penduduk untuk masing-masing RT berkisar antara 70 hingga 135 KK. Jika dihitung rata-rata per RT berarti masing-masing RT sebanyak 110 KK.

Jumlah penduduk Desa Cigedog berdasarkan jenis kelamin, meliputi: (a) Jumlah penduduk laki-laki sebanyak 3.127 jiwa; dan (b) Jumlah penduduk perempuan sebanyak 3.021 jiwa. Berarti jumlah keseluruhan penduduk Desa Cigedog sebanyak 6.148 jiwa.

C. Lokasi Penelitian

Penelitian yang berjudul Pelayanan Publik Pada Pemerintahan Desa, dilaksanakan di Desa Cigedog Kabupaten Brebes, Jawa Tengah. Alasan ditetapkannya lokasi penelitian dimaksud, karena terlihat beberapa permasalahan yang menyangkut pelayanan publik, dan itu sebagaimana pra penelitian sebelumnya diketahui bermuara dari belum optimalnya penataan organisasi dan pelaksanaan administrasi pemerintahan desa.

Permasalahan pelayanan publik di Desa Cigedog Kabupaten Brebes, Jawa Tengah sehubungan PP No. 72/2005, diketahui meliputi: (1) Perubahan atau pengangkatan status Sekretaris Desa (Sekdes) dari non PNS menjadi PNS, semakin mengaburkan garis pertanggungjawaban dan kewenangan pembinaan; dan (2) Ditinjau dari aspek Administrasi Pemerintahan Desa, khususnya pada pelaksanaan administrasi kependudukan ternyata belum menggambarkan data yang sebenarnya.

Belum optimalnya Desa Cigedog Kabupaten Brebes, Jawa Tengah melaksanakan PP No. 72/2005, mengakibatkan terjadinya berbagai persoalan di desa sebagai dampak belum tertatanya secara baik organisasi dan administrasi pemerintahan desa tersebut, meliputi: (1) Masalah lingkungan, berupa persoalan transportasi jalan dan jembatan yang menghambat mobilitas sosial-ekonomi penduduk; (2) Masalah sosial, berupa kemiskinan,

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

pengangguran akibat putus sekolah dan banyaknya tenaga produktif yang tidak memiliki pekerjaan tetap; dan (3) Masalah ekonomi tentang minimnya jaminan dan perlindungan terhadap hasil produksi dan jaminan akan kenyamanan hidup dan berusaha masyarakat.

D. Subyek Penelitian

Penentuan informan dalam penelitian ini dilakukan secara bertujuan *(purposive),* yakni pemilihan sekelompok subyek didasarkan atas ciri-ciri atau sifat-sifat yang telah diketahui sebelumnya, dan diketahui memahami atau menangani masalah yang sedang diteliti.[67] Upaya melakukan pemilihan terlebih dahulu perlu ditetapkan siapa dan berapa jumlah informan yang diperlukan dengan pertimbangan utama mampu menguasai masalah, menjelaskan informasi di samping pertimbangan lainnya, yaitu; batas waktu, biaya dan tenaga.

Mengenai kriteria dalam menentukan subyek penelitian ini, meliputi ciri-ciri: (a) Pengurus dan/atau warga Desa Cigedog Kabupaten Brebes, Jawa Tengah; (b) Pernah memberikan dan/atau mendapatkan pelayanan publik pemerintahan Desa Cigedog Kabupaten Brebes, Jawa Tengah; (c) Menguasai dan/atau memahami PP No. 72/2005; dan (d) Menguasai persoalan yang berhubungan dengan pelayanan publik di Desa Cigedog Kabupaten Brebes, Jawa Tengah sehubungan PP No. 72/2005.

Adapun beberapa informan sebagai subjek dalam pelaksanaan penelitian ini, adalah:

a. Kepala Desa Cigedog Kabupaten Brebes, Jawa Tengah.
b. Sekretaris Desa Cigedog Kabupaten Brebes, Jawa Tengah.
c. Ketua dan Anggota BPD di Cigedog Kabupaten Brebes, Jawa Tengah, sebanyak 9 orang.
d. Ketua dan Sekretaris Forum Masyarakat Desa di Cigedog Kabupaten Brebes, Jawa Tengah.

---

67) Sutrisno Hadi. *Metodologi Research* (Yogyakarta: Andi. 2004) hlm 91.

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

e. Masyarakat Cigedog Kabupaten Brebes, Jawa Tengah, sebanyak 5 orang.

E. Waktu Penelitian

Waktu penelitian mengenai Pelayanan Publik Pada Pemerintahan Desa, dilaksanakan di Desa Cigedog Kabupaten Brebes, Jawa Tengah, diagendakan sebagai berikut:

1. Penjajagan dan penelitian awal, dilakukan selama 2 bulan, yaitu bulan Februari 2011 – Maret 2011.
2. Studi Pustaka selama 1 bulan, mulai bulan April 2011.
3. Penyusunan Usulan Penelitian, dilakukan selama 1 bulan, yaitu bulan April 2011.
4. Seminar Usulan Penelitian, pada bulan Mei 2011.
5. Pengumpulan Data Lapangan dan pengolahan data yaitu bulan April 2011 – Desember 2011.

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

BAB III

PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 72 TAHUN 2005 SEBAGAI INDIKATOR PELAKSANAAN PELAYANAN PUBLIK

Desa Cigedog yang menjadi objek penelitian di dalam lingkup Kecamatan Kersana, Kabupaten Brebes secara faktual jika ditinjau dari PP No. 72/2005, khususnya merujuk indikator sebagai pedoman dalam meningkatkan pelayanan publik yang telah ditetapkan dinilai belum terlaksana dengan baik. Berdasarkan observasi di lapangan dan diperkuat dari beberapa informasi dari informan, khususnya dari Camat Kersana mengungkapkan, bahwa terdapat beberapa hal yang belum terlaksana secara baik, meliputi: (1) Data tentang administrasi kependudukan yang belum menggambarkan data yang sebenarnya; (2) Penataan surat menyurat yang belum tertata secara baik; dan (3) Pelaporan tentang penyelenggaraan pemerintahan dan keuangan desa yang juga belum berjalan secara baik.

A. Administrasi Kependudukan

Desa merupakan kesatuan unit wilayah terkecil dalam lingkup pemerintahan di Indonesia. Meskipun demikian bukan berarti eksistensi desa dapat diabaikan begitu saja, karena desa merupakan bentuk murni dari tatanan pemerintahan yang lebih dekat dengan masyarakatnya. Sebagai sistem pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat, wajarlah manakala desa sangat otonom dalam membangun pemerintahannya, baik dari aspek kependudukan maupun ekonominya.

Desa Cigedog yang berada di wilayah Kecamatan Kersana, Kabupaten Brebes sebagaimana diketahui, bahwa eksistensi penduduk desa merupakan faktor penentu bagi keberhasilan pembangunan di desanya. Bahkan penduduk adalah yang paling krusial dan prima untuk segera mendapatkankan perhatian semestinya. Oleh karena itu, wajarlah manakala Pemerintah Kabupaten Brebes melalui pihak Kecamatan Kersana selalu menegaskan, bahwa setiap desa yang ada perlu membangun adminitrasi kependudukan di desa secara baik dan benar.

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

Potensi kependudukan di desa merupakan kekuatan ril dalam menggapai suksesnya tujuan pembangunan, baik secara fisik maupun non-fisik. Penegasan yang disampaikan tersebut, kiranya menginspirasikan komitmen dan tuntutan atas kesanggupan pemerintah desa dalam merealisir pemutakhiran data penduduk di desanya secara akurat. Kemampuan Desa Cigedog dalam melakukan pemutakhiran data kependudukan secara baik, dinilai akan memberikan implikasi positif dalam banyak hal, terutama terhadap peningkatan kehidupan dan penghidupan bagi peningkatan taraf hidup masyarakat desa secara ekonomi. Di lain sisi, bahwa baik buruknya wajah pemerintahan desa, sebenarnya tergantung dari kemampuannya dalam mengelola administrasi kependudukan.

Realitas di lapangan menunjukkan, bahwa administrasi kependudukan sebagai salah satu sentra keberhasilan pembangunan di Desa Cigedog, ternyata belum dilaksanakan secara baik. Berdasarkan versi segenap kepala desa yang berhasil dikonfirmasi, mengakui bahwa pihaknya memang memiliki kelemahan dalam melakukan administrasi kependudukan di desa, terutama dalam hal pencatatan terhadap penduduk yang datang, pindah, lahir dan mati, karena keterbatasan sumberdaya aparatur di desa secara kualitas dan kuantitas. Akibatnya sulit diketahui secara pasti mengenai jumlah penduduk desa dalam artian sebenarnya. Pemerintah desa hanya mampu menyiapkan data kependudukan seadanya, apabila sewaktu-waktu diperlukan.

Peningkatan kapasitas dan kemampuan aparatur pemerintahan di Desa Cigedog dalam hal pelayanan publik, sekarang ini sedang berupaya memenuhi harapan Peraturan Pemerintah No. 72/2005. Termasuk dalam memperlancar pengalokasian dana desa sebagai pengganti *block grant* dengan nama Alokasi Dana Desa (ADD). Besar bantuan yang diberikan juga berbeda untuk setiap desa, yakni antara Rp 100 juta hingga Rp 150 juta. Salah satu parameter yang ditetapkan dalam menentukan jumlah bantuan tersebut, salah satunya adalah jumlah penduduk, kemudian luas wilayah, kondisi geografis, tingkat pendidikan, infra struktur dan kesiapan dari warga desa itu sendiri dalam menerima program dimaksud. Harapannya agar setiap desa dapat lebih

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

optimal dalam menjalankan tugas dan fungsi yang diemban sebagaimana mestinya.

Beberapa responden yang berhasil dimintai keterangannya di awal penelitian ini, yakni baik responden yang berasal dari masyarakat setempat, maupun yang berasal dari kalangan pemerintahan desa di Desa Cigedog, mengungkapkan bahwa sekarang ini perlu melakukan peningkatan kapasitas kelembagaan desa dalam rangka menunjang pelaksanaan pelayanan publik. Sebesar apapun dana yang dikucurkan, manakala tidak ditunjang oleh keahlian dan komitmen aparatur dalam hal melakukan pembenahan administrasi kependudukan, maka penghimpunan data secara optimal dan akurat karena menyangkut tentang kualitas SDM di dalamnya hasilnya tidak akan sesuai harapan.

Di era perjalanan otonomi desa yang masih belum optimal, kuantifikasi penentuan keberhasilan setiap proses pembangunan desa, adalah seberapa besar kemampuan kepala desa dalam menyikapi problem kependudukan, sehingga menjadi potensi untuk melakukan percepatan pembangunan dan pelaksanaan pelayanan publik yang baik, secara ideal masyarakatnya diupayakan memiliki kesadaran tentang pentingnya administrasi kependudukan dalam menopang setiap aktivitas maupun program pembangunan di desa tersebut.

Realitas di lapangan menunjukkan, bahwa pemberian dana ADD yang menjadi hak desa, tak jarang diakibatkan oleh lemahnya faktor kependudukan, baik dalam aspek penataan administrasi kependudukannya maupun kesadaran masyarakatnya dalam menopang pembangunan desa dengan penuh keikhlasan. Masyarakat kurang memiliki kesadaran untuk melapor, apabila ada diantara keluarganya ada masuk atau pindah. Dari aspek aparatur desa, meliputi masih kurangnya kesiapan aparatur desa dalam menjalankan fungsi kependudukan. Padahal desa sebagai sebuah kawasan yang otonom, seharusnya benar-benar dapat menegakkan hak-hak istimewa yang melekat kepadanya. Hak-hak tersebut erat kaitannya dengan upaya membangun kesejahteraan masyarakatnya. Sayangnya, bahwa pembangunan sistem administrasi kependudukan di desa di Kecamatan Kersana masih

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

terbilang rendah, sehingga amanah atas pemberian otonomisasi desa kurang diikuti dengan peningkatan kapasitas SDM-nya, akibatnya pelaksanaan pemerintahan desa masih jauh dari harapan.

B. Pelaporan Desa

Penataan administrasi desa khususnya dalam hal pelaporan pada kantor Desa Cigedog dinilai belum dilaksanakan secara baik. Hal ini selain disebabkan sistem administrasi yang dilaksanakan masih bersifat tradisional, sehingga belum berjalan dengan baik, juga terjadi kecendrungan bahwa Kepala Desa kerapkali menerapkan sistem kerja sendiri atau dapat diistilahkan sebagai ”manajemen tukang sate” yaitu semua urusan surat menyurat langsung ditangani oleh Kepala Desa, sedangkan aparat desa kurang dioptimalkan atau difungsikan. Akibatnya segenap bentuk pelaporan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan desa maupun keuangan desa belum tertata secara baik.

Indikasi dari hal tersebut yang bernilai negatif, sebenarnya dapat diketahui dari belum mampunya kepala desa dalam menyampaikan laporan secara kontinyu. Hal lainnya diketahui, bahwa berkenaan data monografi desa masih banyak yang tidak terisi, sehingga cukup menyulitkan pihak kecamatan maupun kabupaten dalam menentukan atau memasukkan data tentang profil desa secara keseluruhan. Sekretaris Kersana mengungkapkan, bahwa salah satu faktor yang mempengaruhi penataan organisasi Pemerintahan Desa di Desa Cigedog, adalah berkenaan tentang ketersediaan anggaran.

Ketersediaan anggaran sangat mendukung untuk menjalankan seluruh tugas dan fungsinya, terutama dalam melaksanakan Penataan Organisasi Pemerintahan Desa. Terdapat 4 jenis alokasi anggaran dari kabupaten yang dapat disalurkan kepada Desa, yaitu: (1) Bagi hasil pajak daerah kabupaten; (2) Bagi hasil retribusi daerah Kabupaten; (3) Alokasi dana Desa dari bagian dana perimbangan keuangan yang diterima oleh Kabupaten; dan (4) Bantuan keuangan pemerintah pusat, propinsi dan Kabupaten untuk pembangunan Desa serta hibah, dan sumbangan pihak ketiga.

Pada tahun 2010 diketahui ketersediaan anggaran dinilai belum memadai. Dikatakan belum memadai, dikarenakan berbagai faktor dalam

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

penataan organisasi Pemerintahan Desa, meliputi: (1) Kualitas dan kuantitas SDM; dan (2) Sarana dan prasarana.

1. Kualitas dan Kuantitas SDM

Tingkat profesionalitas/kompetensi Aparatur Pemerintah Desa akan sangat mempengaruhi Penataan Organisasi Pemerintahan Desa di Desa Cigedog. Sekretaris Camat Kersana, mengungkapkan bahwa salah satu indikator untuk melihat tingkat profesionalitas/kompetensi aparatur Pemerintahan Desa tersebut, salah satunya adalah melalui tingkat pendidikan yang di sandang. Berkenaan tingkat pendidikan yang di sandang. Hal ini terlihat dari sebagian besar berpendidikan SLTP dan SLTA sederajat. Berkenaan dengan kondisi demikian, dapatlah diungkapkan bahwa, tentu agak sulit bagi aparatur Pemerintahan Desa untuk menjalankan seluruh tugas dan fungsinya, khususnya dalam melaksanakan Penataan Organisasi Pemerintahan Desa apalagi membangun sistem pelaporan yang prima.

2. Sarana dan Prasarana

Organisasi pemerintahan desa dalam mewujudkan pelayanan publik yang optimal kepada masyarakat, harus mampu mengedepankan tugas-tugas dengan baik. Mengedepankan tugas, dimaksudkannya terhadap segenap tugas yang diberikan dapat berjalan sesuai dengan fungsinya masing-masing. Terlaksananya tugas suatu organisasi pemerintahan desa sebagaimana di Desa Cigedog sangat ditentukan ketersediaan sarana dan prasarana kantor sesuai dengan tugas pokok dan fungsi masing-masing.

Tersedianya sarana dan prasarana tertentu dalam penyelenggaraan rangkaian kegiatan oleh organisasi pemerintahan Desa merupakan keharusan mutlak tidak mungkin menjalankan roda administrasi tanpa sarana dan prasarana tertentu. Salah satu pendukung utama kelancaran pelaksanaan tugas organisasi pemerintahan Desa adalah tersedianya sarana dan prasarana kerja yang memadai, dalam arti dapat memenuhi kebutuhan yang diperlukan.

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

Ketersediaan sarana dan prasarana yang ada juga harus sesuai dengan jenis atau sifat suatu pekerjaan. Fasilitas atau peralatan kerja merupakan barang yang dipakai untuk mengerjakan sesuatu, atau barang sesuatu yang dipakai untuk mencapai sesuatu maksud. Fasilitas atau peralatan kerja merupakan barang, benda atau alat yang dipergunakan untuk mempermudah atau memperlancar suatu aktivitas tertentu sehingga dapat mencapai tujuan yang dinginkan. Jenis dari fasilitas atau peralatan kerja pada organisasi pemerintahan desa di Cigedog, meliputi gedung, ruangan, peralatan perkantoran (mesin ketik/komputer, kertas, meja, kursi, lemari), alat komunikasi, alat transportasi dan sebagainya. Ketersediaan fasilitas tersebut sangat penting dalam menunjang pelaksanaan tugas-tugas organisasi pemerintahan desa di Desa Cigedog Kecamatan Kersana. Kepala Desa Cigedog mengungkapkan, bahwa fasilitas atau perlengkapan kerja belum memiliki beberapa kriteria, yaitu belum cukup dalam jumlah, belum efisien dan efektif serta belum praktis dalam dalam penggunaannya.

Fasilitas atau perlengkapan kerja dikatakan cukup dalam jumlah apabila peralatan yang tersedia sebanding atau seimbang dengan volume kerja yang ada, atau sebanding dengan jumlah tenaga yang akan menggunakannya, atau sebanding dengan kebutuhan dari organisasi. Peralatan dikatakan efesien, dan *output* yang dikeluarkan haruslah maksimal, sedangkan dari sudut *input* haruslah minimal. Atau dapat disebutkan suatu peralatan disebut efesien, apabila penggunaannya tidak membuang-buang energi dan waktu dan tepat untuk suatu tujuan. Peralatan dianggap efektif apabila penggunaannya membawa efek (akibat, pengaruh, keadaan) seperti yang diharapkan, sehingga peralatan yang efektif adalah yang tepat dan mempercepat pencapaian tujuan.

Mengenai peralatan dianggap praktis jika dalam penggunaannya mudah dan senang memakainya atau mempergunakannya. Peralatan organisasi pemerintahan desa di Cigedog, yang terdiri dari: Alat tulis kantor. Alat tulis kantor, antara lain kertas, stensil sheet, karbon, pita mesin tulis dan sebagainya. Benda-benda tersebut mempunyai kegunaan yang penting dalam proses penanganan informasi, sehingga perlu

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

pengelolaan yang baik agar tidak terjadi pemborosan. Perabot kantor. Hal yang termasuk sumber daya, antara lain berupa; lemari file, meja tulis, kursi dan lain-lain yang harus tepat pengadaan dan penggunaannya untuk mengelola informasi. Ruang kantor. Pekerjaan kantor tidak mungkin dikerjakan di luar ruangan, kecuali dalam keadaan darurat atau untuk sementara.

Pada umumnya diakui Kepala Desa Cigedog, bahwa pekerjaan kantor perlu dikerjakan dalam ruangan yang memadai. Perabot kantor seperti meja, kursi, lemari, rak, laci-laci dan sebagainya yang terbuat dari kayu, besi ataupun bahan lainnya mempunyai peranan penting dalam setiap kantor, khususnya untuk memungkinkan terlaksananya pekerjaan yang bersifat administratif dengan sebaik-baiknya aparatur pemerintahan Desa akan merasa dihargai apabila pelaksanaan tugasnya diimbangi dengan penyediaan fasilitas yang sesuai dengan kebutuhan pekerjaannya.

C. Kearsipan Desa

Kearsipan desa adalah tuntutan dalam sistem administrasi pemerintahan desa. Bahkan melalui kebijakan pemerintah Kabupaten Brebes berkenaan penataan organisasi Pemerintahan Desa sebagaimana Pasal 136 ayat (2) UU No. 32/2004, berkenaan penyelenggaraan otonomi daerah propinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan. Substansi pasal ini memberikan pemahaman, bahwa kedudukan perda pada dasarnya adalah hukum formal dalam penyelenggaran otonomi daerah yang menjadi pedoman dan rujukan seluruh pelaku di daerah.

Pada perspektif negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan harus senantiasa berdasarkan atas hukum. Kemampuan pemerintah desa membangun sistem kearsipan desa, merupakan salah satu instrument bagi penegakkan hukum, hak dan kewajiban masing-masing pihak agar dapat terjamin, dan dilindungi secara layak. Penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah merupakan salah satu aspek yang semestinya berada dalam koridor hukum. Artinya, seluruh penyelenggaraan pemerintahan daerah tanpa terkecuali tidak dapat dilepaskan

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

dari hukum yang berlaku, termasuk didalamnya proses pembuktian, dan itu dapat berupa kearsipan desa.

Pada hakekatnya hasil tersebut adalah ingin mewujudkan keberadaan dan kepastian hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, sehingga pelaksanaan otonomi desa di Kabupaten Brebes berjalan secara tertib, teratur dan bertanggungjawab. Maksud pelimpahan sebagian kewenangan Bidang Pemerintahan Desa dari Bupati kepada Camat sebagai Perangkat Daerah Kabupaten Brebes, adalah optimalisasi tugas pokok dan fungsi Camat agar tercipta efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan Desa. Tujuan pelimpahan sebagian kewenangan Bidang Pemerintahan Desa dari Bupati kepada Camat sebagai Perangkat Daerah Kabupaten Brebes adalah**:** (1) Terwujudnya penyelenggaraan pemerintahan desa secara optimal; (2) Terwujudnya pelayanan umum yang lebih baik, murah dan cepat di tingkat Desa; (3) Terwujudnya pemberdayaan masyarakat Desa; serta (4) Terwujudnya keseimbangan dan kesinambungan penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, dan pembinaan kemasyarakatan sesuai kewenangan.

Prinsip pelimpahan sebagian kewenangan Bidang Pemerintahan Desa dari Bupati kepada Camat sebagai Perangkat Daerah Kabupaten Brebes, adalah melaksanakan fungsi-fungsi koordinasi, pengawasan dan fungsi kewilayahan dengan memperhatikan aspirasi dan potensi yang tumbuh dan berkembang di masyarakat, serta prinsip tata pemerintahan yang baik, yaitu: Partisipasi, penegakan hukum, transparansi, kesetaraan, daya tanggap, wawasan ke depan, akuntabilitas, pengawasan, efisiensi dan efektifitas, serta profesionalisme.

Berkaitan dengan penataan organisasi Pemerintahan Desa, khususnya pada konteks kearsipan desa, bahwa salah satu jenis kewenangan yang dilimpahkan adalah kewenangan pembinaan kepada Badan Permusyawaratan Desa, khususnya pada kewenangan pembinaan Badan Permusyawaratan Desa yang dilimpahkan kepada Camat, meliputi: proses mengarsipkan dikala menerima laporan pembentukan Panitia Pemilihan Anggota BPD dari Kepala Desa, mengarsipkan Pengesahan Berita Acara Hasil Rapat BPD mengenai

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

pergantian antar waktu pimpinan dan anggota BPD, mengarsipkan pengesahan Keputusan Ketua BPD tentang Pergantian Antar Waktu pimpinan dan anggota BPD, mengarsipkan sumpah dan janji anggota BPD, mengarsipkan segenap fasilitasi penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan bagi pimpinan dan anggota BPD, serta mengarsipkan fasilitasi penyelesaian masalah internal BPD di wilayah kerjanya.

Fungsi pengarsipan desa tersebut, diakui Kepala Desa Cigedog, eksistensinya adalah bagian dari proses Pembinaan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa, karena menyangkut manfaat tentang: (1) Memfasilitasi penyusunan organisasi dan tata kerja pemerintah Desa di wilayah kerjanya; (2) Mengevaluasi laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa oleh Kepala Desa; (3) Memberikan usulan dan pertimbangan terhadap pengangkatan Sekretaris Desa yang berstatus PNS di wilayah kerjanya; (4) Memfasilitasi penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan bagi Kepala Desa dan Perangkat Desa; dan (5) Memfasilitasi penyelesaian masalah antara warga masyarakat, Pemerintah Desa dan BPD di wilayah kerjanya.

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

BAB IV

PENINGKATAN PELAYANAN PUBLIK DI PEMERINTAHAN DESA DALAM PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH

A. Tugas dan Fungsi Pelayanan Publik Pemerintahan Desa

Berdasarkan PP No. 72/2005 menegaskan, bahwa Kepala Desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan. Upaya melaksanakan tugas tersebut, Kepala Desa mempunyai wewenang untuk memimpin penyelenggaraan berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama BPD, mengajukan Rancangan Peraturan Desa, menetapkan Peraturan Desa yang telah mendapat persetujuan bersama BPD, menyusun dan mengajukan Rancangan Peraturan Desa mengenai APB-Desa untuk dibahas dan ditetapkan bersama BPD, membina kehidupan masyarakat desa, membina perekonomian desa, mengkoordinasikan pembangunan di desa secara partisipatif, mewakili desanya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan, dan melaksanakan wewenang lain sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan.

Pelaksanaan tugas dan kewenangannya, bahwa Kepala Desa mempunyai kewajiban, memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan UUD 1945, serta memperhatikan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat, melaksanakan kehidupan demokrasi, melaksanakan Prinsip Tata Pemerintahan Desa yang bersih, bebas dari Kolusi, Korupsi dan Nepotisme, menjalin hubungan kerja dengan seluruh mitra kerja Pemerintahan Desa, menaati dan menegakkan seluruh Peraturan Perundang-undangan, menyelenggarakan administrasi Pemerintahan Desa yang baik, melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan Desa, melaksanakan urusan yang menjadi kewenangan Desa, mendamaikan perselisihan masyarakat di desa, mengembangkan pendapatan masyarakat dan desa, membina,

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

mengayomi dan melestarikan nilai-nilai sosial budaya dan adat istiadat, memberdayakan masyarakat dan kelembagaan di desa dan mengembangkan potensi sumber daya alam, serta melestarikan lingkungan hidup.

Sebagaimana diketahui bahwa Sekretaris Desa sebagaimana di Desa Cigedog adalah Pegawai Negeri Sipil yang telah memenuhi persyaratan. Sekretaris Desa diangkat oleh Sekretaris Daerah atas nama Bupati. Pada konteks penyelenggaraan tugas tersebut, Sekretaris Desa kemudian mempunyai fungsi: (1) Melaksanakan koordinasi terhadap kegiatan yang dilakukan oleh Perangkat Desa; (2) Melaksanakan urusan surat menyurat; (3) Kearsipan pelaporan; (4) Melaksanakan urusan keuangan; (5) Melaksanakan urusan administrasi umum; (5) Membina pelayanan teknis ataupun administrasi kepada seluruh Perangkat Desa; (6) Mengumpulkan bahan, mengevaluasi data dan merumuskan program-program serta petunjuk untuk keperluan pembinaan penyelenggaraan tugas Pemerintahan, pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan; (7) Membantu Kepala Desa dalam Penyusunan Program Kerja Tahunan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, Pertanggungjawaban Pelaksanaan Tugas Kepala Desa dan Administrasi Pelaporannya; dan (8) Melaksanakan tugas-tugas lain yang diserahkan oleh Kepala Desa.

Penataan organisasi dan pelayanan Pemerintah Desa di Desa Cigedog dilakukan pula pada Pelaksana Teknis Lapangan. Pelaksana teknis lapangan, adalah unsur staf pada Sekretariat Desa yang terdiri dari 3 (tiga) urusan, yaitu: (1) Urusan Pemerintahan dan kesejahteraan rakyat; (2) Urusan Ekonomi dan Pembangunan; dan (3) Urusan Umum dan Keuangan. Masing-masing urusan tersebut, selanjutnya dipimpin oleh seorang Kepala Urusan yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Desa melalui Sekretaris Desa.

Mengenai urusan pemerintahan dan kesejahteraan rakyat mempunyai tugas menyusun rencana pengendalian, yaitu mengevaluasi pelaksanaan dan menyusun laporan di Bidang Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat. Upaya menyelenggarakan tugas tersebut, bahwa Urusan Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat mempunyai fungsi menyusun rencana dan penyelenggaraan Pemerintahan Desa dan Pemerintahan Umum, menyusun

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

rencana dan menyampaikan bahan dalam rangka pembinaan wilayah dan masyarakat, menyusun program, melaksanakan pelayanan kepada masyarakat, dan melaksanakan administrasi di bidang Pemerintah, Ketentraman dan Ketertiban, membantu pelaksanaan tugas di Bidang Pemungutan Pajak Retribusi dan Pendapatan lain-lain, menyusun Program dan Administrasi di Bidang Kependudukan dan Catatan Sipil, menyusun rencana dan melaksanakan pengawasan terhadap penyuluhan bantuan kepada masyarakat, serta melakukan kegiatan pengamanan akibat bencana alam dan bencana lainnya, menyusun rencana dan membantu mengumpulkan bahan-bahan Rapat Badan Permusyawaratan Desa, menyusun program dan melakukan Pelayanan kepada masyarakat dan mengumpulkan bahan, dan menyelenggarakan pengadministrasian di Bidang Kesejahteraan Rakyat, menyusun program dan melakukan pembinaan dalam Bidang Keagamaan, Keluarga Berencana, Kesehatan Pendidikan Masyarakat, menyusun program dan membantu kegiatan pengumpulan zakat, infaq, shadaqah dan kegiatan yang bersifat sosial, menyusun program dan melakukan bimbingan di bidang keagamaan, kesehatan keluarga berencana dan pendidikan nasional, melaksanaakan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Desa.

Berkenaan Urusan Ekonomi dan Pembangunan mempunyai tugas menyusun rencana, pengedalian, mengevaluasi pelaksanan serta menyusun laporan di Bidang Pembangunan. Upaya menyelenggarakan tugas tersebut, bahwa pada Urusan Pembangunan, mempunyai fungsi menyusun program dan menyelenggarakan pembangunan di desa, menyusun program dan melakukan bimbingan di Bidang Perekonomian, Distribusi dan produksi, menyusun program dan melakukan pelayanan kepada masyarakat serta melakukan pengadministrasian di Bidang Perekonomiaan dan Pembangunan, menyusun program dan melakukan kegiatan dalam rangka meningkatkan swadaya dan partisipasi masyarakat dalam meningkatkan perekonomian dan pelaksanaan pembangunan, menyusun program dan melakukan koordinasi pelaksanaan pembangunan, menjaga serta memelihara prasarana dan sarana fisik di lingkungan desa, dan melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Desa.

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

Urusan Umum dan Keuangan mempunyai tugas melakukan Urusan Ketatausahaan, Kearsipan, Aparat Desa, Perlengkapan dan Rumah Tangga serta Urusan Keuangan. Upaya menyelenggarakan tugas tersebut, bahwa Urusan Umum dan Keuangan mempunyai fungsi menyusun program dan menyelenggarakan tata usaha kantor, menyusun program dan menyelenggarakan surat menyurat, menyusun program dan melakukan pengadministrasian acara rapat serta kegiatan desa yang bersifat resmi, menyusun program dan melakukan pengadministrasian aparat Pemerintah Desa, menyusun program dan melakukan urusan perlengkapan dan inventarisasi desa, menerima, menyimpan dan mengeluarkan uang desa, mengurus dan membayar gaji aparat desa, mengurus pembukuan keuangan desa, mengurus pertanggungjawaban atas penggunaan keuangan yang telah di keluarkan, mengumpulkan bahan dan menyusun laporan di Bidang Keuangan dan melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Desa

Unsur Kewilayahan adalah unsur Pembantu Kepala Desa di wilayah bagian desa. Unsur Kewilayahan adalah Kepala Dusun atau disebut dengan nama lain. Kepala Dusun mempunyai tugas membantu Kepala Desa dalam menyelenggarakan Pemerintahan Desa di dalam wilayah kerjanya, sesuai peraturan yang berlaku. Upaya menyelenggarakan tugas tersebut, Kepala Dusun mempunyai fungsi membantu pelaksanaan tugas Kepala Desa, melaksanakan kegiatan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan serta ketentraman dan ketertiban, melaksanakan keputusan dan kebijakan Kepala Desa, membantu Kepala Desa dalam kegiatan pembinaan dan kerukunan warga, membina dan meningkatkan swadaya gotong royong, melaksanakan kegiatan penyuluhan program pemerintah, melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Kepala Desa.

Berdasarkan hasil wawacara dengan Kepala Desa Cigedog bahwa dalam hal menjalankan fungsi pelayanan, dan dikala Kepala Desa berhalangan tetap, maka Sekretaris Desa dapat ditunjuk sebagai Pelaksana Tugas (Plt) dalam menjalankan fungsi, wewenang, tugas dan kewajiban Kepala Desa yang ditetapkan dengan Keputusan BPD sampai diangkatnya Penjabat Kepala Desa. Pejabat yang mewakili Kepala Desa menentukan

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

Kebijaksanaan yang bersifat Prinsipil, terlebih dahulu harus meminta Persetujuan BPD dan berkonsultasi dengan Camat dan atau Bupati.

Dibentuknya BPD di desa, sebagaimana di Desa Cigedog adalah wahana melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila. BPD berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa. BPD berfungsi menetapkan peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Upaya menjalankan fungsi pelayanan sebagaimana PP No.72 /2005 berkenaan BPD dimaksud ayat (1) BPD mempunyai wewenang: (1) Membahas rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa; (2) Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanan Peraturan Desa dan Peraturan Kepala Desa; (3) Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Desa; (4) Membentuk Panitia Pemilihan Kepala Desa; (5) Menggali, menampung, menghimpun, merumuskan dan menyalurkan aspirasi masyarakat; dan (6) Menyusun Tata Tertib BPD.

Berkenaan hak BPD diketahui, bahwa berhak meminta keterangan kepada Pemerintah Desa, dan menyatakan pendapat. Anggota BPD juga mempunyai hak mengajukan Rancangan Peraturan Desa, mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat, memilih dan di pilih, dan memperoleh tunjangan. Berkenaan kewajiban anggota BPD, yaitu: (1) Mengamalkan Pancasila, melaksanakan UUD 1945 dan mentaati segala Peraturan Perundang-Undangan; (2) Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa; (3) Mempertahankan dan memelihara hukum Nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; (4) Menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat; (5) Memproses pemilihan Kepala Desa; (6) Mendahulukan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi, kelompok dan golongan; (7) Menghormati nilai-nilai sosial budaya dan adat istiadat masyarakat setempat; dan (8) Menjaga norma etika dalam hubungan kerja dengan lembaga kemasyarakatan. Kesemuanya itu sebagai menifestasi dari fungsi pelayanan publik di tingkat desa.

Berdasarkan uraian-uraian sebagaimana yang telah diungkapkan tersebut, selanjutnya untuk mengetahui Perumusan Tugas Pokok dan Fungsi

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

Pelayanan Pemerintah Desa dan BPD Pada Desa Cigedog, dapat di lihat sebagaimana tabel III.2 berikut.

Tabel III.2

PERUMUSAN TUGAS POKOK DAN FUNGSI PELAYANAN PEMERINTAH DESA DAN BADAN PERMUISYAWARATAN DESA PADA DESA CIGEDOG KECAMATAN KERSANA KABUPATEN BREBES

No	Desa	Desa Cigedog
1	Kepala Desa	Sudah dirumuskan
2	Sekretaris Desa	Belum dirumuskan
3	Kepala Urusan	Sudah dirumuskan
4	Kepala Dusun	Belum dirumuskan
5	Ketua BPD	Belum dirumuskan
6	Wakil Ketua BPD	Belum dirumuskan
7	Sekretaris BPD	Belum dirumuskan
8	Anggota BPD	Belum dirumuskan

Sumber: Data Olahan, Tahun 2011.

Sebagaimana tabel III.2 tersebut, bahwa sebagian besar tugas pokok dan fungsi pelayanan Pemerintah Desa dan BPD Pada Desa Cigedog Kecamatan Kersana belum dirumuskan atau disusun. Apalagi merujuk UU No. 32/2004, bahwa dalam perencanaan pembangunan daerah dikenal istilah dokumen perencanaan, meliputi: Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) serta Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra SKPD).

RPJPD disusun untuk jangka waktu 20 (dua puluh) tahun yang memuat visi, misi dan arah pembangunan daerah. RPJMD disusun untuk jangka waktu 5 (lima) tahun yang merupakan penjabaran visi, misi dan program Kepala Daerah. Rencana Kerja Pembangunan Daerah merupakan penjabaran dari RPJMD untuk jangka waktu 1 (satu) tahun. Renstra SKPD memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program dan kegiatan pembangunan dan pelayanan masyarakat sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing perangkat daerah.

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

Pemerintah Kabupaten Brebes sebagaimana Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Kabupaten Brebes, dan salah satu agenda pokok pembangunannya adalah agenda mewujudkan masyarakat Kabupaten Brebes yang produktif. Baik kegiatan ekonominya, kreatif dan inovatif, ditandai meningkatnya investasi, membaiknya infrastruktur dasar, serta pengelolaan SDA yang optimal dengan tetap berwawasan lingkungan. Salah satu program yang akan dilakukan adalah Program Pelayanan Percepatan Pembangunan Desa.

B. Pelaksanaan Pelayanan Publik Berdasarkan Indikator

1. Administrasi Kependudukan

Sebagaimana yang telah dijelaskan diatas tentang pentingnya administrasi kependudukan sebagai salah satu indikator dalam pelaksanaan pelayanan publik di pemerintahan desa. Kemampuan desa dalam melakukan pemutakhiran data kependudukan secara baik, akan memberikan implikasi positif dalam banyak hal, terutama terhadap peningkatan kehidupan dan penghidupan bagi peningkatan taraf hidup masyarakat desa secara ekonomi. Di lain sisi, bahwa baik buruknya wajah pemerintahan deesa, sebenarnya tergantung dari kemampuanya dalam mengelola administrasi kependudukan.

Mengenai pelaksanaan pelayanan publik di Desa Cigedog terkait dengan administrasi kependudukan memang masih belum terlaksana dengan baik, terutama dalam hal pencatatan terhadap penduduk yang datang, pindah, lahir dan mati. Akibatnya sulit diketahui secara pasti mengenai jumlah penduduk desa dalam artian yang sebenarnya. Pemerintah Desa Cigedog hanya mampu menyiapkan data kependudukan seadanya, apabila sewaktu-waktu diperlukan.

Berdasarkan hasil wawancara dengan beberapa penduduk di Desa Cigedog terungkap bahwa pencatatan penduduk hanya dilakukan terhadap penduduk yang bermukim di dekat kantor desa saja, sedangkan untuk penduduk yang jauh dari kantor desa tidak dilakukan pencatatan dalam hal penduduk yang datang, pindah, lahir dan mati.

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

Selain pencatatan penduduk yang kurang optimal, masalah lain dalam administrasi kependudukan ini adalah belum terdata dengan baik hasil dari pencatatan penduduk (tidak ada data perkembangan penduduk dari tahun ke tahun) baik dalam bentuk bagan maupun diagram yang biasanya terpajang di dinding kantor desa sebagaimana kantor desa pada umumnya. Pemerintah desa hanya mampu mampu menyediakan data kependudukan seadanya, apabila sewaktu-waktu diperlukan. Padahal data kependudukan ini menjadi salah satu parameter dalam pemberian ADD.

Mengenai masalah tersebut diketengahi oleh Kepala Desa Cigedog dikarenakan rendahnya kualitas dan kuantitas SDM aparatur pemerintah desa dalam melakukan pencatatan penduduk yang datang, pindah, lahir dan mati di desa cigedog.

Ungkapan diatas mengisyaratkan perlu adanya peningkatan kualitas dan kuantitas SDM dari aparatur desa cigedog dalam melakukan pencatatan dan pendataan penduduk datang, pindah, lahir dan mati agar dapat menghasilkan administrasi kependudukan yang baik.

2. Pelaporan Desa

Indikator selanjutnya dalam memperoleh pelayanan publik pada pemerintahan desa adalah pelaporan desa yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan desa, keuangan desa serta dalam pembuatan profil desa.

Dalam kaitanya dengan indikator pelaporan desa, yang dilakukan oleh pemerintah desa cigedog belum berjalan sebagaimana mestinya. Hal ini terlihat dari pelaporan desa yang disampaikan ke kecamatan maupun kabupaten seperti monografi desa seringkali tidak terisi dengan benar bahkan ada beberapa kolom isian yang tidak terisi sama sekali, hal ini tentunya akan menyulitkan pihak kecamatan maupun kabupaten dalam menentukan atau memasukkan data tentang profil desa secara keseluruhan.

Selama ini pelaporan desa langsung ditangani oleh kepala desa dikarenakan aparatur yang ditunjuk untuk menangani pelaporan desa tersebut tidak mampu untuk melaksanakanya. Oleh karena itu seringkali kolom isian monografi desa tidak terisi karena banyaknya pekerjaan yang

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

harus dilakukan oleh kepala desa dan waktu yang relatif sedikit untuk mengisi isian dalam monografi desa tersebut.

Walaupun demikian, pada kenyataanya masih ditemukan belum konsistensinya antara isian dalam pelaporan desa dengan kenyataan yang ada di desa cigedog, baik itu soal penyelenggaraan pemerintahan desa, keuangan desa serta dalam hal yang ada dalam monografi desa. Seperti yang diungkapkan oleh Sekretaris Kecamatan Kersana "pelaporan desa yang diserahkan oleh desa cigedog acapkali tidak sesuai dengan kenyataanya, yang mana menyulitkan kita dalam pembuatan profil desa itu sendiri".

Hal ini menunjukkan bahwa pelaporan desa yang disampaikan oleh pemerintah desa cigedog belum optimal karena masih banyak kolom isian pelaporan desa yang tidak terisi serta ketidaksesuaian antara isian dengan kenyataanya.

3. Kearsipan Desa

Indikator terakhir dalam pelayanan publik pada pemerintahan desa yang diberikan pemerintah desa cigedog yang dilakukan dalam penelitian ini adalah indikator kearsipan desa, indikator ini sangat penting karena eksistensi pengarsipan desa tersebut sebagai bagian dari proses pembinaan organisasi dan tata kerja pemerintah desa.

Pada hakikatnya kearsipan desa ini adalah ingin mewujudkan keberadaan dan kepastian hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, sehingga pelaksanaan otonomi desa di Kabupaten Brebes berjalan secara tertib, teratur, dan bertanggungjawab. Namun, dalam pelaksanaanya kearsipan desa di Desa Cigedog belum terlaksana secara baik. Hal ini terlihat dari *file* maupun data-data yang tidak tersimpan dan tertata dengan baik. Semua kearsipan desa dijadikan satu lemari tanpa ada pembeda atau pembatas antara data yang satu dengan data yang lain, sehingga menyulitkan pencarian data ketika suatu waktu dibutuhkan dan tentunya akan berujung pada lambatnya pemberian pelayanan pulik kepada masyarakat.

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

Surat yang masuk dan keluar pun tidak teragendakan dengan baik, hal ini bisa dilihat dari buku agenda yang ada, dimana dalam penomoran surat masuk dan keluar tidak tercatat secara baik serta ada beberapa kolom pengisian agenda yang tidak diisi sebagaimana mestinya. Hal ini tentunya akan menyulitkan dalam pencarian dan pendataan terhadap surat yang masuk dan keluar.

Beberapa hal diatas tentunya sangat menghambat dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan desa di Desa Cigedog yang mana berakibat pada lambatnya pemberian pelayanan publik bagi masyarakat dan tentunya akan mempengaruhi dalam hal peningkatan kesejahteraan masyarakat Desa Cigedog itu sendiri.

C. Hambatan Dalam Pelaksanaan Pelayanan Publik Desa

Otonomi desa sebagaimana Penjelasan Atas UU No. 32/2004 diberikan, agar desa berkesempatan untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan dari desa itu sendiri. Substansi pokok yang bisa dikembangkan sehubungan dengan penerapan kebijakan, yaitu bagaimana Desa Cigedog mengatur pola kewenangan secara optimal. Kewenangan apa yang desentralisasikan untuk mempercepat proses pelayanan di desa.

Karakter wilayah Desa Cigedog yang umumnya agraris akan menentukan jenis kewenangan yang cocok untuk dilaksanakan oleh pemerintah desa setempat. Pada dasarnya keberadaan (*eksistensi*) kedudukan Pemerintah Desa Cigedog dan desa-desa lainnya karena ada rakyat. Legitimasi yang diperoleh dari rakyat melalui Pemilihan Kepala Desa (Pilkades) mengisyaratkan adanya kewajiban pemerintah desa untuk melayani kebutuhan rakyatnya.

Diberlakukannya otonomi desa sebagaimana di Desa Cigedog diharapkan dapat memperbaiki kondisi pertumbuhan penduduk, sosial ekonomi, transportasi, teknologi dan lain-lainnya menyebabkan batas-batas pemerintah desa yang berdasarkan warisan historis dan tradisi secara cepat menjadi usang (*absolute*). Sedangan ketergantungan antar desa sangat dominan misal dalam hal transportasi, air, listrik, pemukiman,

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

persampahan dan lain-lain. Untuk itu kewenangan dan batas wilayah pemerintah desa haruslah ditata sedemikian rupa untuk memungkinkan pemerintahan desa menjalankan fungsi-fungsinya, yaitu melayani kepentingan warga dan mengadaptasikan diri terhadap perubahan-perubahan cara hidup, pekerjaan dan dinamika masyarakat.

Otonomi di Desa Cigedog setelah diberlakukannya UU No. 32 / 2004, tujuan utamanya adalah untuk menjamin suatu sistem ketertiban agar masyarakat sebagai warganya dalam menjalani kehidupannya secara wajar. Pemerintahan desa diarahkan untuk lebih modern, dibentuk untuk dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat, pemerintah desa diselenggarakan tidak untuk melayani kepentingan dirinya sendiri melainkan untuk melayani kepentingan seluruh masyarakatnya.

Dari hasil penelitian yang peneliti lakukan, ternyata pelaksanaan pelayanan publik berdasarkan indikator sebagaimana yang disebutkan dalam PP No. 72/2007 tentang Desa antara lain administrasi kependudukan, pelaporan desa, dan kearsipan desa di Desa Cigedog belum berjalan secara baik sebagaimana mestinya. Hal ini dikarenakan beberapa hambatan yang bisa peneliti identifikasi, antara lain:

1. SDM Aparatur Desa

   Tingkat pendidikan aparatur desa merupakan faktor utama keberlangsungan pemerintahan desa dalam memberikan pelayanan publik yang prima kepada masyarakat. Sebagaimana hasil dari penelitian yang peneliti lakukan, indikator-indikator pelayanan publik sebagaimana yang disebutkan dalam PP No. 72/2007 tentang Desa tidak mampu dijalankan secara baik oleh Pemerintah Desa Cigedog dikarenakan tingkat pendidikan yang relatif masih rendah, dimana sebagian besar berpendidikan SLTP dan SLTA sederajat.

   Selain tingkat pendidikan yang relatif rendah, juga tidak adanya keahlian aparatur desa dalam melaksanakan beberapa tugas yang diembanya seperti keahlian dalam membuat diagram perkembangan tingkat penduduk dari tahun ke tahun maupun keahlian dalam mendokumentasikan data-data yang keluar dan masuk ke kantor desa.

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

2. Sarana Prasarana

Selain karena tingkat pendidikan yang rendah dan tidak adanya keahlian aparatur desa dalam mengelola administrasi pemerintahan desa juga karena sarana dan prasarana yang belum memadai menjadi faktor penghambat selanjutnya dalam melaksanakan pelayanan publik di Desa Cigedog.

Padahal sarana dan prasarana dalam penyelenggaraan rangkaian kegiatan oleh organisasi pemerintahan Desa merupakan keharusan mutlak, tidak mungkin menjalankan roda pemerintahan tanpa sarana dan prasarana. Salah satu pendukung utama kelancaran pelaksanaan tugas organisasi pemerintahan Desa adalah tersedianya sarana dan prasarana kerja yang memadai, dalam arti dapat memenuhi kebutuhan yang diperlukan.

Desa Cigedog dalam melakukan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, diketahui sedang berupaya melakukan pelayanan umum dan memberi pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non pemerintah, atau akan lebih baik jika dilaksanakan oleh pemerintah desa, misalnya pembangunan jalan desa, penyediaan fasilitas pendidikan yang terjangkau oleh masyarakat yang berpendapatan rendah, pelayanan kesehatan dasar dan pencegahan penyakit-penyakit menular. Oleh sebab, dalam menjalankan tugas-tugas pemerintahan desa berikut tanggungjawab yang dipikul juga terbilang berat, sehingga ukuran apapun yang dipakai dalam menentukan bobot tugas Pemerintah Desa Cigedog, sesuatu yang terpenting adalah kelangsungan Pemerintahan Desa Cigedog dari suatu unit Pemerintah Kabupaten Brebes sebagai suatu unit yang demokratis dan sedapat mungkin efisien.

Esensi dari penyelenggaraan pemerintahan desa sebagaimana terjadi di Desa Cigedog diharapkan akan mengurangi *gap* sebagai lembaga pemerintah terhadap masyarakat desa yang dilayaninya. Karakteristik penyelenggaraan pemerintahan yang responsif terhadap kepentingan masyarakatnya dicirikan oleh penerapan ketentuan-ketentuan hukum

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

administratif yang adaptif, sementara itu organisasi dan manajemen desa yang elastis bertujuan untuk selalu membangun citra terhadap penjabaran misi pembangunan yang direncanakan berdasarkan aspirasi lokal masyarakat desa setempat.

Kultur masyarakat Desa Cigedog yang terbilang kritis pasca otonomi daerah atau diberlakukannya UU No.32/2004, ternyata masyarakat desa semakin mengetahui hak-haknya, dan senantiasa menginginkan agar pelayanan oleh pemerintah desa beserta administratornya lebih baik, dalam arti: (a) Masyarakat desa memperoleh apa yang diinginkan dengan biaya yang murah dan terjangkau; (b) Pelayanan yang tepat, bahwa eksistensi pemerintah desa benar-benar merupakan kebutuhan yang dirasakan oleh masyarakatnya; (c) Pekerjaan yang cepat, pemenuhan kebutuhan dilakukan oleh pemerintah desa secara cepat sesuai dengan ketentuan; (d) Pelayanan yang ramah, pelayanan yang diberikan kepada masyarakat desa dilakukan sopan, bersahabat dan menyenangkan; dan (e) Fasilitas pelayanan desa memadai, sesuai dengan fungsi dan peranan masyarakat diberikan fasilitas yang mendukung sesuai dengan kebutuhan.

Atas dasar pemikiran tersebut, bahwa hukum, hak dan kewajiban masing-masing pihak di jamin dan dilindungi secara pasti sesuai tingkat kelayakannya. Penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah merupakan salah satu aspek yang semestinya berada dalam koridor hukum. Seluruh penyelenggaraan pemerintahan daerah tanpa terkecuali tidak dapat dilepaskan dari hukum yang berlaku. Kehadiran Peraturan Daerah Kabupaten Brebes yang mengatur tentang desa, pada hakekatnya ingin mewujudkan keberadaan dan kepastian hukum berkenaan kedudukan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, sehingga pelaksanaan otonomi desa di Kabupaten Brebes, khususnya Desa Cigedog dapat berjalan secara tertib, teratur dan bertanggungjawab.

D. Peningkatan Pelayanan Publik Desa

Pemerintah Desa terdiri dari Kepala Desa dan Perangkat Desa. Perangkat Desa terdiri dari Sekretaris Desa dan Perangkat Desa lainnya.

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

Perangkat Desa lainnya terdiri atas: (1) Sekretariat Desa; (2) Pelaksana teknis lapangan; dan (3) Unsur kewilayahan. Diterbitkannya UU No. 32/2004, maka PP No.72/2005 segera diwujudkan. Landasan pengaturan mengenai desa, yaitu: Peningkatan pelayanan diberbagai aspek kehidupan desa, meliputi keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat menjadi prinsip dasar dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

Mekanisme pengisian Perangkat Desa didasarkan pada PP No.72 /2005 yang dilakukan melalui 2 (dua) cara, yaitu: (1) Untuk Sekretariat Desa dan pelaksana teknis lapangan dilakukan melalui sistem seleksi, sedangkan untuk Sekretaris Desa akan diatur lebih lanjut dengan Keputusan Bupati; dan (2) Untuk unsur kewilayahan dapat dilakukan melalui sistem pemilihan sesuai dengan nilai–nilai sosial budaya masyarakat setempat.

Memperhatikan beberapa perubahan kebijakan dimaksud, bahwa penempatan personil Pemerintah Desa di Kecamatan Kersana khususnya terhadap Desa Cigedog sebagaimana tabel III.3 berikut.

Tabel III.3:
ASPEK-ASPEK PENATAAN PERSONIL UNTUK PENINGKATAN PELAYANAN PEMERINTAH DESA DI DESA CIGEDOG KECAMATAN KERSANA KABUPATEN BREBES

No	Aspek Penataan	Sebelum Penataan	Setelah Penataan	Keterangan
1	Masa Jabatan Kepala Desa	5 Tahun	6 Tahun	
2	Sekretaris Desa	Bukan PNS	PNS	
3	Nomenklatur Kepala Urusan	Kepala Urusan Pemerintahan	Kepala Urusan Pemerintahan & Kesejahteraan Rakyat	
		Kepala Urusan Umum	Kepala Urusan Umum dan Keuangan	
		Kepala Urusan Pembangunan	Kepala Urusan Ekonomi dan Pembangunan	
4	Kepala Dusun	Dapat dipilih dan diangkat	Wajib dipilih langsung	

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

			masyarakat	

Sumber: Data Kantor Camat Kersana dan Olahan, Tahun 2011.

Berdasarkan tabel III.3 tersebut, dan sebagaimana penelitian ini juga diketahui, bahwa terhadap Sekretaris Desa yang tidak dapat diangkat menjadi PNS, adalah Sekretaris Desa yang diangkat setelah tanggal 15 Oktober 2004. Hal tersebut sebagaimana informasi yang diperoleh dari Camat Kersana mencontohkan, bahwa:

> Seorang Sekdes yang diangkat tanggal 16 Oktober 2004, meskipun sampai dengan berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2007 masih melaksanakan tugas sebagai Sekdes, tetapi yang bersangkutan tidak dapat diangkat menjadi PNS. Demikian juga terhadap Sekdes yang diangkat sebelum tanggal 15 Oktober 2004, tetapi diberhentikan sebagai Sekdes. Contoh *pertama:* Seorang Sekdes yang diangkat tanggal 14 Oktober 2004, dan kemudian pada tanggal 1 Agustus 2007 diberhentikan sebagai Sekdes, maka yang bersangkutan tidak dapat diangkat menjadi PNS. Contoh *kedua:* Seorang Sekdes yang diangkat tanggal 14 Oktober 2003, dan kemudian pada tanggal 29 Juli 2007 diberhentikan sebagai Sekdes, maka yang bersangkutan juga tidak dapat diangkat menjadi PNS.

Berdasarkan apa yang dicontohkan tersebut, menginspirasikan pengertian, bahwa tujuan utama dari penempatan Sekretaris Desa dari PNS dimaksudkan agar Pemerintahan Desa dapat berfungsi sebagai aparatur pemerintah terdepan dalam melayani masyarakat, dan sebagai kantor yang mempunyai jam kerja yang pasti. Oleh karena itu, Sekretaris Desa diharapkan mampu untuk membenahi administrasi perkantoran, membuat perencanaan pembangunan, tertib administrasi keuangan, memfasilitasi koordinasi antara Kepala Desa dan BPD dalam rangka membuat peraturan di tingkat desa. Membantu Kepala Desa dalam rangka penetapan dan pendayagunaan sarana dan prasarana bagi pemerintahan desa. Membantu penertiban pelaporan kegiatan Pemerintahan Desa kepada pemerintah di atasnya serta pendataan potensi desa secara akurat dan tertib dan sebagainya.

Berkenaan dengan itu, berarti BPD juga mengalami beberapa perubahan, yaitu: (1) Keanggotaan BPD ditetapkan berdasarkan keterwakilan wilayah dengan cara musyawarah dan mufakat; (2) Masa jabatan BPD adalah 6 tahun; (3) Jumlah keanggotaan BPD paling sedikit 5 orang paling banyak

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

11 orang; serta (4) Pimpinan BPD terdiri dari 1 orang sebagai Ketua BPD, 1 orang sebagai Wakil Ketua BPD, dan 1 orang sebagai Sekretaris BPD. Upaya mengetahui aspek-aspek penataan organisasi dan kinerja BPD di Desa Cigedog, sebagaimana tabel III.4 berikut.

Tabel III.4:

ASPEK-ASPEK PENATAAN PERSONIL UNTUK PENINGKATAN PELAYANAN PADA BPD DI DESA CIGEDOG KECAMATAN KERSANA KABUPATEN BREBES

No	Aspek Penataan	Sebelum Penataan	Setelah Penataan
1	Masa Jabatan Pimpinan & Anggota BPD	5 Tahun	6 Tahun
2	Sekretaris BPD	Ditugaskan Kepala Desa	Dipilih dari Anggota BPD
3	Komposisi	Boleh Genap, 5 – 13 orang	Ganjil, 5 – 11 orang
4	Mekanisme Pengangkatan	Dipilih Langsung oleh Masyarakat	Ditetapkan Berdasarkan Keterwakilan Wilayah dgn Cara Musyawarah & Mufakat
5	Pergantian Antar Waktu (PAW)	SK Bupati	SK Camat

Sumber: Data olahan, Tahun 2010.

Berdasarkan tabel III.4 tersebut, diketahui bahwa anggota BPD adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan berdasarkan keterwakilan wilayah yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat

BPD adalah lembaga yang merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa, dan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa. Berbeda dengan Lembaga Musyawarah Desa (LMD), bahwa BPD merupakan salah satu unsur Pemerintahan Desa yang dipisahkan dari pengertian Pemerintah Desa, dan anggotanya dipilih dari, dan, oleh masyarakat desa setempat. BPD berfungsi menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan Aspirasi Masyarakat demi peningkatan pelayanan publik di tingkat desa.

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

BPD merupakan lembaga yang menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Realisasinya kurang berjalan semestinya. Sebagai obyek kajian dalam penelitian dinilai belum melahirkan satu pun Peraturan Desa atau Perdes. Indikasinya, BPD belum dapat berfungsi semestinya. Mengenai usulan program pembangunan desa, diketahui seringkali merupakan usulan yang sudah beberapa tahun diusulkan tanpa adanya pertemuan bersama. Alasannya, pihak aparatur desa dan BPD merasa tidak perlu melakukan pertemuan dalam menyusun program pembangunan desa, melalui Musrenbang desa, karena seringkali program desa yang diusulkan tidak dapat direalisasikan dan diwujudkan dalam APBD kabupaten. Aparatur desa dan BPD memutuskan tetap menyampaikan usulan yang sama setiap tahunnya.

Secara umum peningkatan pelayanan publik di Desa Cigedog sudah dilakukan seperti penataan terhadap tugas dan fungsi semua aparat pemerintahan desa di desa Cigedog, namun ada berbagai hal yang masih perlu ditingkatkan, antara lain memperbaiki sumber daya aparat baik berupa kuantitas maupun kualitas, agar mampu memberikan pelayanan yang lebih baik lagi kepada masyarakat.

Sesuai dengan konteks pelaksanaan penelitian ini yang ingin mendeskripsikan tentang Pelayanan Publik di Desa Cigedog sebagai desa setelah adanya otonomi desa ini, berikut akan dipaparkan mengenai analisa dan pembahasan teentang data dan fakta yang ditemui di lokasi penelitian berdasarkan berbgai pemahaman teoritik yang dikemukakan pada bagian terdahulu, yang diuraikan berdasarkan indikator dalam penelitian ini, yakni administrasi kependudukan, peaporan desa dan kearsipan desa, karena dengan baiknya berbagai parameter tersebut`akan berdampak secara langsung dalam peningkattan kesejahteraan sosial masyarakat.

1. Peningkatan Pelayanan Publik Menurut Administrasi Kependudukan

Yang dimaksudkan dengan administrasi kependudukan pada konteks ini diartikan sebagai bagaimana pemerintah desa Cigedog memberikan pelayanan khususnya terkait administrasi kependudukan apakah sudah

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

sesuai dengan apa yang telah ditetapkan dalam oleh perundang-undangan, karena hal tersebut berdampak pada kondisi masyarakat, yang intinya bahwa dalam administrasi kependudukan haruslah akurat.

Dalam temuan lapangan di desa Cigedog masih ditemukan permasalahan khususnya tentang administrasi kependudukanya, terutama dalam hal pencatatan terhadap penduduk yang datang, pindah, lahir dan mati. Hal ini berakibat sulit diketahui secara pasti mengenai jumlah penduduk desa dalam artian sebenarnya. Pemerintah desa hanya mampu menyediakan data kependudukan seadanya, apabila sewaktu-waktu diperlukan. Padahal data kependukan ini menjadi salah satu parameter dalam pemberian ADD.

Berbicara mengenai administrasi kependudukan, maka yang perlu dilakukan adalah dengan kordinasi antara RT,RW, dan Aparat Desa yang diberi tugas untuk melakukan administrasi kependudukan. Setiap ada penduduk yang datang, pindah, lahir, dan mati agar melaporkan ke RT atau RT secara aktif mendata sendiri setiap penduduk yang datang, pindah, lahir, dan mati agar data yang diperoleh lebih akurat. Setelah RT memperoleh data kependudukan di wilayahnya, kemudian RT melaporkan hasil pencatatan kependudukanya ke RW dan selanjutnya RW menyerahkan data kependudukan di wilayahnya ke Kantor Desa untuk dilakukan pendataan.

Data kependudukan yang telah sampai ke kantor desa juga harus di input lagi agar bisa dilihat perkembangan jumlah penduduk dari tahun ke tahun (dalam bentuk bagan atau diagram). Tentunya untuk proses ini juga memerlukan tingkat kualitas SDM yang memadai baik itu dari akademis maupun keterampilan. Minimal berpendidikan SMA (Sekolah Menengah Atas) dan mempunyai keterampilan dalam mengolah data, tidak seperti yang terjadi di Desa Cigedog dimana administrasi kependudukan ini ditangani oleh aparatur desa yang hanya berpendidikan SMP (Sekolah Menengah Pertama) dan tidak mempunyai keterampilan dalam mengolah data. Hal ini terlihat dari administrasi kependudukan yang belum terdata dengan baik (tidak ada data perkembangan penduduk dari tahun ke tahun).

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

Selain dari sisi perbaikan proses pendataanya, juga perlu diadakan sosialisasi tentang pentingnya administrasi kependudukan kepada warga desa Cigedog, agar mereka mempunyai kesadaran untuk melapor ke RT, RW atau Kantor Desa tentang keluarganya yang datang, pindah, lahir, dan mati. Secara umum dapat dikatakan bahwa persoalan administrasi kependudukan di Desa Cigedog, jika mengacu pada ketentuan PP No. 72/2005, maka dapat dikatakan sangat baik, sehingga dapat berdampak pada semakin akurat data kependudukan Desa Cigedog yang pada giliranya akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

2. Peningkatan Pelayanan Publik Menurut Pelaporan Desa

Pelaporan desa mempunyai peranan yang sangat penting berkaitan dengan penyelengaraan pemerintahan desa, keuangan desa serta dalam pembuatan profil desa, tanpa adanya pelaporan desa yang akurat maka tidak mungkin profil desa dapat dibuat. Seperti yang terjadi di desa Cigedog, dimana pelaporan desa belum dapat dilaksanakan secara baik. Seperti dengan data monografi desa masih banyak yang tidak terisi, sehingga cukup menyulitkan pihak kecamatan maupun kabupaten dalam menentukan atau memasukkan data tentang profil desa secara keseluruhan.

Berkenaan dengan hasil penelitian lapangan, yang menjadi faktor desa Cigedog belum mampu melaksanakan pelaporan desa secara baik adalah karena lemahnya penataan organisasi pemerintahan desa di desa Cigedog yang dipengaruhi oleh kualitas dan kuantitas SDM aparatur desa serta sarana dan prasarana yang kurang memadai.

Kuantitas dan kualitas SDM di pemerintahan desa Cigedog sangat kurang memadai, dilihat dari jumlah aparaturnya maupun dari pendidikanya yang rata-rata hanya lulusan SLTP sederajat. Hal ini tentunya sangat menghambat dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan desa itu sendiri terutama dalam pelaporan desa. Selama ini pelaporan desa langsung ditangani oleh kepala desa dikarenakan aparatur yang ditunjuk untuk menangani pelaporan desa tersebut tidak mampu untuk melaksanakanya.

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

Hal yang harus dilakukan adalah dengan peningkatan SDM pada aparatur desa Cigedog dengan mengadakan pelatihan atau memberikan beasiswa kepada aparatur desa ke jenjang yang lebih tinggi dengan menggunakan keuangan desa atas persetujuan hasil permusyawaratan dengan BPD yang mana semata-mata untuk meningkatkan kinerja aparatur desa. Dengan SDM yang memadai dan penambahan aparatur desa di desa Cigedog dalam penataan organisasi pemerintahan desa, maka diharapkan pelaporan desa tidak lagi langsung ditangani oleh kepala desa tapi dapat dilaksanakan oleh aparatur desa yang telah ditunjuk, sehingga penataan organisasi pemerintahan desa di Desa Cigedog dapat terlaksana dengan baik.

Selain peningkatan kuantitas dan kualitas SDM, perbaikan dan penambahan sarana dan prasana di pemerintahan desa Cigedog juga diperlukan untuk meningkatkan kinerja para aparatur desa. Sarana dan prasarana yang ada di kantor desa Cigedog dapat dikatakan belum cukup dalam jumlah, belum efisien dan efektif serta belum praktis dalam penggunaanya.

Dari hal tersebut dapat diketahui bahwa yang harus dilakukan oleh pemerintahan desa Cigedog adalah dengan menambah jumlah sarana dan prasarana kantor baik itu dengan menggunakan keuangan desa maupun dalam bentuk pengajuan bantuan ke Kabupaten Brebes. Namun, selain penambahan jumlah sarana dan prasana tersebut juga harus dilakukan pelatihan dalam penggunaanya seperti dalam mengoperasikan komputer agar nantinya sarana dan prasarana tersebut dapat digunakan secara efektif dan efisien dan tentunya dengan perawatan yang *intens*.

Kemampuan SDM aparatur desa dan ketersediaan fasilitas tersebut sangat penting dalam menunjang pelaksanaan tugas-tugas organisasi pemerintahan desa di Desa Cigedog.

3. Peningkatan Pelayanan Publik Menurut Kearsipan Desa

Sebagaimana yang telah dikemukakan oleh Kepala Desa Cigedog, bahwa eksistensi pengarsipan desa tersebut adalah bagian dari proses

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

Pembinaan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa, karena menyangkut manfaat tentang: (1) Memfasilitasi penyusunan organisasi dan tata kerja pemerintah Desa di wilayah kerjanya; (2) Mengevaluasi laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa oleh Kepala Desa; (3) Memberikan usulan dan pertimbangan terhadap pengangkatan Sekretaris Desa yang berstatus PNS di wilayah kerjanya; (4) Memfasilitasi penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan bagi Kepala Desa dan Perangkat Desa; dan (5) Memfasilitasi penyelesaian masalah antara warga masyarakat, Pemerintah Desa dan BPD di wilayah kerjanya.

Namun, karena tingkat kemampuan dan fasilitas pengarsipan yang kurang memadai seringkali surat-surat yang masuk dan keluar tidak terasipkan secara baik. Hal ini tentunya sangat menghambat dalam penyelenggaraan pemerintahan desa di Desa Cigedog yang berimplikasi pada lambatnya pemberian pelayanan publik kepada warga Desa Cigedog.

Seperti pada peningkatan pelayanan publik sebagaimana yang dikemukakan di atas, pada pengarsipan desa ini juga seharusnya dilaksanakan oleh aparatur desa yang mempunyai kemampuan dan keahlian dalam mengarsipkan data-data yang masuk dan keluar, sehingga data-data yang ada bisa di dokumentasikan dengan baik dan tentunya juga harus di fasilitasi dengan sarana pengarsipan yang memadai seperti lemari arsip.

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

BAB V

P E N U T U P

A. Kesimpulan

Bertolak dari paparan yang telah dijelaskan sebelumnya, dapat ditarik kesimpulan dari hasil penelitian mengenai: Pelayanan Publik Pada Pemerintahan Desa (Studi Kasus Di Desa Cigedog Kabupaten Brebes), sebagai berikut:

1. Kedudukan desa setelah UU No. 32 /2004 adalah subordinat terhadap kabupaten/kota. Selain itu perubahan juga berhubungan dengan penataan organisasi desa. Aspek kesesuaian struktur organisasi, pelaksanaan tugas pokok, maupun dalam penetapan personil di Desa Cigedog belum terlaksana sebagaimana mestinya, dan itu berimplikasi pada wujud pelayanan publik yang diberikan belum dari semestinya. Penataan organisasi masih belum terlaksana secara keseluruhan, karena masih belum merumuskan tugas pokok dan fungsi jabatan sebagaimana mestinya, yakni sesuai dengan PP No. 72/2005. Hal tersebut diketahui masih mengangkat atau menempatkan personil tidak sesuai dengan persyaratan jabatan yang ditentukan. Berbagai upaya telah dilakukan pemerintah Kabupaten Brebes dalam penataan organisasi desa khususnya di Kecamatan Kersana. Realisasinya, bahwa masih digeluti beberapa permasalahan, diantaranya pemerintahan desa dan BPD kurang memiliki sumberdaya manusia sebagaimana mestinya, terutama dalam aspek wawasan dan tingkat pendidikan yang dimiliki.
2. Mengenai fungsi pelayanan publik di pemerintahan desa dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagaimana UU No. 32/2004 sehubungan pengelolaan administrasi kependudukan, pelaporan desa dan kearsipan desa di Desa Cigedog, diketahui masih belum berjalan optimal. Tingkat pendidikan aparatur desa maupun BPD terlihat masih dominan, sehingga mempengaruhi efisiensi dan efektivitas pelayanan publik sebagai bagian dari pelaksanaan administrasi desa sebagaimana tuntutan PP No. 72/2005.

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

3. Indikator yang ditetapkan PP No. 72/2005 sebagai pedoman dalam meningkatkan pelayanan publik di Desa Cigedog Kabupaten Brebes Jawa Tengah, meliputi administrasi kependudukan, pelaporan desa dan kearsipan desa belum optimal dilaksanakan, dan itu jelas berdampak pada pelaksanaan fungsi pelayanan publik di Desa Cigedog yang belum optimal pula.

B. Saran-Saran

1. Pemerintah Kabupaten Brebes dan Pemerintah Kecamatan Kersana diharapkan terlebih dahulu melakukan sosialisasi dan pendampingan dalam Kegiatan Penataan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa dan BPD, khususnya di Desa Cigedog. Pemerintah Desa Cigedog diharapkan melaksanakan pelayanan publik sesuai mekanisme dan prosedur yang telah diamanatkan UU No. 32/2004 dan PP No. 72/2005.
2. Peningkatan pelayanan publik di Desa Cigedog perlu ditingkatkan dalam rangka penguatan otonomi desa, menuju desa mandiri, meliputi:
   a. Kewenangan untuk turut serta menentukan kebijakan Kabupaten yang menyangkut desa.
   b. Kewenangan untuk mengembangkan inisiatif dan kreativitas dalam melaksanakan otonomi desa dan mengelola sumber pendapatan desa.
   c. Kewenangan untuk menolak tugas-tugas pembantuan yang tidak sesuai dengan aspirasi dan daya dukung desa, dan penolakan tidak diartikan sebagai sesuatu yang negatif.
3. Indikator yang ditetapkan sehubungan peningkatan pelayanan publik di Desa Cigedog diharapkan lebih bertumpu pada kekuatan organisasi desa, melalui upaya Bimbingan Teknis Bidang Keorganisasian, termasuk pula kebijakan pemerintah Kabupaten Brebes dalam penataan organisasi Pemerintahan Desa, sehingga diperlukan kebijakan dari Pemerintah Kabupaten Brebes maupun Lembaga Profesional, seperti Perguruan Tinggi untuk dapat meningkatkan profesionalitas perangkat desa dan anggota BPD agar mampu menjalankan fungsi masing-masing, dan mampu melakukan

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

penataan organisasi dan pelaksanaan administrasi desa berikut pelayanan publik sebagaimana mestinya.

Pelayanan publik..., Elang Samudra Permana, FH UI, 2012

DAFTAR PUSTAKA

Agustino, Leo. 2006. *Dasar-dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.

Aminuddin dan H. Zamal Asikin. 2008. *Pengantar Metode Penelitian Hukum* Jakarta: RajaGrafindo.

Ashari, E. T. 2003. *Upaya Meningkatkan Kinerja Pelayanan Publik di Era Persaingan Bebas.* Jakarta: Forum Inovasi UI.

Alwasilah, A.Chaedar. 2002. *Pokoknya Kualitatif. Dasar-Dasar Merancang Dan Melakukan Penelitian Kualitatif*. Jakarta: Dunia Pustaka Jaya.

Faisal, Sanafiah. 1995. *Penelitian Kualitatif: Dasar-dasar dan Aplikasi*. Jakarta: Rajawali Press.

Gibson. 1997. *Teori Organisasi dan Pengorganisasian.* Jakarta: Erlangga.

Gitosudarmo dan Sudita. 2001. *Perilaku Organisasi*. Yogyakarta: BPFE.

Hadi, Sutrisno. 2004. *Metodologi Research.* Yogyakarta: Andi.

Hasibuan, M. 1996. *Organisasi dan Motivasi.* Jakarta: Bumi Aksara.

Irawan. 2001. *Manajemen Kinerja SDM.* Jakarta: Badan Kepegawaian Negara.

Islamy, M. Irfan. 2000. *Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan*. Jakarta: Bumi Aksara.

Kantor Kementrian Pendayagunaan Aparatur Negara. 2003. Jakarta.

Koentjaraningrat. 1994. *Metode-metode Penelitian Masyarakat.* Jakarta: Gramedia.

Krismartini, dkk. 2008. *Analisis Kebijakan Publik.* Jakarta: Universitas Terbuka.

Kurniawan, Agung. 2005. *Transformasi Pelayanan Publik.* Yogyakarta: Pembaruan.

Lembaga Administrasi Negara. 1999. *Sistem Informasi dan Sumberdaya Manusia.* Jakarta: Kencana.

Miles, Mathew. B. dan A. Michael Huberman. *Analisis Data Kualitatif*. Terjemahan Tjejep Rohendi Rohidi. Jakarta: Universitas Indonesia.

Moleong. Lexy J. 2001. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosdakarya.

Nasution, S. 1996. *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*. Bandung: Tarsito.

Nazir, Moh. 1990. *Metodologi Penelitian.* Jakarta : Ghalia Indonesia.

Ndraha, T. 1999. *Teori Budaya Organisasi*. (Bandung: Bidang Kajian Utama Ilmu Pemerintahan Program Magister Ilmu-ilmu Sosial, Universitas Padjajaran.

Profil Desa Cigedog, Kabupaten Brebes – Jawa Tengah, Tahun 2010.

Putra, Fadillah. 2005. *Kebijakan Tidak untuk Publik*. Yogyakarta: Resist Book.

Rosidin, Utang. 2010. *Otonomi Daerah dan Desentralisasi. Dilengkapi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dengan Perubahan-perubahannya.* Bandung: Pustaka Setia.

Rukminto, Isbandi. 2006. *Pemberdayaan, Pengembangan dan Intervensi Komunitas.* Jakarta: Grasindo.

Sarundajang. 1999. *Arus Balik Kekuasaan dari Pusat ke Daerah.* Jakarta: RajaGrafindo.

Sinambela, Poltak. 2010. *Reformasi Pelayanan Publik, Teori, Kebijakan, dan Implementasi*. Jakarta: Bumi Aksara.

Singarimbun, Masri dan Sofian Effendi. 1989. *Metode Penelitian Survei*. Jakarta: LP3ES.

Siagian, S. P. 1985. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Bumi Aksara.

----------. 1998. *Phatologi Birokrasi: Analisis Identifikasi dan Terapinya.* Jakarta: Bumi Aksara.

Sugiyono. 2009. *Metode Penelitian Administrasi.* Bandung: Alfabeta.

Surakhmad, Winarno. 1990. *Pengantar Penelitian Ilmiah Dasar, Metode, Teknik.* Bandung: Tarsito.

Suryadi, P. 1999. *Budaya Kinerja Organisasi Pemerintah.* Jakarta: LAN.

Sutarto. 2000. *Dasar-dasar Organisasi.* Yogyakarta: Gajah Mada University Press.

Wahab, Solichin Abdul. 2000. *Analisis Kebijaksanaan: Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara.* Jakarta: Bumi Aksara.

Winarno, Budi. *Teori dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo.

Peraturan Perundang-undangan:

Undang-undang Otonomi Daerah tentang Pemerintahan Daerah. 2000. Jakarta: Absolut.

Undang-undang Pelayanan Publik. Edisi. 2010. Bandung: Fokusmedia.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia 72 Tahun 2005.