

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang**

Indonesia merupakan negara hukum yang sedang berkembang dan tengah berupaya untuk melakukan reformasi yang terus menerus di berbagai bidang guna untuk mewujudkan pembentukan pemerintahan yang baik. Indonesia mempunyai tujuan mensejahterakan rakyatnya, yaitu dengan adanya suatu program pemerintah, program tersebut adalah pembangunan nasional, dengan pembangunan tersebut dapat merubah taraf kesejahteraan rakyat baik materiil maupun spiritual. Pemerintah dalam melaksanakan pembangunan nasional dituntut memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Masalah pelayanan publik yang menggejala dan terjadi di Indonesia adalah masalah krisis kepercayaan terhadap pemerintah sebagai birokrasi publik. Gejala ini mulai nampak sejak jatuhnya rezim orde baru, yang kemudian diikuti dengan semakin rendahnya kepercayaan masyarakat terhadap birokrasi publik. Krisis kepercayaan masyarakat terhadap birokrasi publik ini ditandai dengan mengalirnya protes dan demonstrasi yang dilakukan oleh berbagai komponen masyarakat tentang buruknya birokrasi publik.

Dewasa ini pelayanan publik di Indonesia telah diatur dalam dasar hukum yang kuat, yaitu dalam bentuk undang-undang. Undang-undang yang dimaksud adalah Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang diundangkan dan mulai berlaku pada tahun 2009. Undang-undang pelayanan Publik dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum dalam hubungan antara masyarakat dengan penyelenggara pelayanan publik.

Tujuan Undang-undang tentang pelayanan publik yang tertuang dalam pasal 3 adalah :

1. Terwujudnya batasan dan hubungan yang jelas tentang hak, tanggung jawab, kewajiban, dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik.
2. Terwujudnya sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan dan korporasi yang baik.
3. Terpenuhinya penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
4. Terwujudnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik.

Pasal 5 ayat 1 Undang-undang 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik menyebutkan ruang lingkup pelayanan publik meliputi pelayanan barang publik dan pelayanan jasa publik serta pelayanan administratif

publik yang diatur oleh peraturan perundang-undangan. Selanjutnya mengenai ruang lingkup penyelenggaraan pelayanan publik juga disebutkan dalam pasal 5 ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), ayat (6), ayat (7) huruf a dan b. Selain diatur dalam undang-undang pelayanan publik, penyelenggaraan pelayanan publik juga diatur didalam peraturan daerah.

Salah satu fungsi penyelenggaraan pemerintah adalah pelayanan masyarakat yang dilakukan oleh aparat pemerintah. Aparat Desa merupakan bagian dari aparat pemerintah yang merupakan salah satu komponen pemerintah yang mempunyai peranan pelaksana tugas pemerintah. Aparat Desa merupakan pegawai yang diangkat oleh pejabat yang berwenang untuk menjalankan tugas pemerintah yang berkaitan dengan pelayanan terhadap masyarakat. Aparat Desa mempunyai peranan sebagai unsur aparatur pemerintah untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan dalam rangka mencapai tujuan negara yang melindungi segenap bangsa, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan melaksanakan ketertiban dunia.

Kedudukan Pemerintahan Desa dalam tatanan sistem Pemerintahan Indonesia merupakan organisasi pemerintahan terendah yang langsung berhubungan dengan masyarakat dan diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Kedudukan tersebut menempatkan desa sebagai sentral dari program-program kegiatan pemerintah terutama yang datang dari atas. Apalagi saat ini program-program pembangunan

diprioritaskan dan diarahkan ke daerah pedesaan. Dengan demikian Pemerintah Desa dituntut untuk dapat berfungsi secara maksimal dalam mengemban tugas yang diserahkan kepadanya.

Misi utama yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Desa meliputi tiga hal pokok, yaitu : Pemerintah, Pembangunan dan Kemasyarakatan. Keberhasilan dari ketiga hal tersebut hanya dapat diketahui melalui pengelolaan secara administratif.<sup>1</sup> Ini berarti bahwa aparat Pemerintah Desa sebagai pendukung utama penyelenggaraan pemerintahan harus mampu menjalankan tugas dan fungsi yang diembannya. Untuk itu penelitian ini dilakukan untuk melihat perangkat pemerintah desa mengelola sistem administrasi pemerintahan secara baik, sehingga mereka mampu menampilkan data dan informasi secara mendetail dan komprehensif dari desa yang bersangkutan. Penelitian ini ditinjau dari aspek administratif, aspek manajemen dan aspek kepemimpinan.

Aparat desa Genjahan dan Umbulrejo Kecamatan Ponjong Kabupaten Gunung Kidul mempunyai tugas utama yaitu mengadakan pelayanan pada masyarakat yang berkaitan dengan urusan kependudukan dan administrasi. Pelayanan pada masyarakat pada hakekatnya berkaitan dengan perwujudan dari fungsi pemerintah untuk mengatur dan mengurus

---

<sup>1</sup> <http://administrasi.desa.wordpress.com/>, diakses pada tanggal 20 Mei 2010, jam 21.00.

setiap aspek kehidupan masyarakat untuk mencapai kehidupan yang aman, tertib, dinamis, dan sejahtera dalam bernegara dan berbangsa.

Peran aparat desa menjadi sangat penting dalam aspek kehidupan masyarakat karena merupakan ujung tombak dari pemerintah, terutama pada tugas utamanya yaitu mengenai urusan kependudukan dan administrasi. Peningkatan kinerja aparat desa perlu terus dilakukan, terutama dalam hal kualitas pelayanan dan pendayagunaan kepada semua masyarakat. Peranan aparat desa sebagai motor penggerak pembangunan dan abdi masyarakat dituntut untuk selalu meningkatkan kemampuan, ketrampilan dan keahlian serta kinerjanya, sehingga akan menghasilkan produktivitas serta kualitas pelayanan sebagaimana yang diharapkan.

Dalam kinerja aparat desa agar dapat mencapai hasil yang berdaya guna dan berhasil guna, maka aparat kelurahan harus mempunyai kinerja yang tinggi. Tingginya kinerja adalah ditandai dengan cepatnya penyelesaian pekerjaan, tidak banyak tuntutan serta kegelisahan, perasaan bahagia, optimis, ramah tamah satu sama lain.<sup>2</sup> Sebaliknya jika aparat desa mempunyai kinerja yang rendah, maka minat aparat untuk menyelesaikan pekerjaan hasilnya tidak dapat optimal dan pelayanan terhadap masyarakat menjadi kurang memuaskan. Rendahnya kinerja aparat desa ditandai dengan rendahnya produktivitas, presensi, hasil kerja, loyalitas, efektivitas kerja dan

---

<sup>2</sup> Mukiyat, 1985, *Manajemen Kepegawaian*, Jakarta, Rineka Cipta. hlm 57

tanggung jawab. Langkah yang perlu dipertimbangkan oleh aparatur dalam memberikan pelayanan adalah bagaimana meningkatkan kepedulian masyarakat dan untuk itu kualitas aparatur, kewibawaan, peningkatan pengetahuan dan keterampilan dalam suatu kerangka berfikir yang berorientasi kepada pengabdian, dedikasi dan loyalitas sebagai aparatur akan lebih relevan dengan kondisi yang akan dihadapi.<sup>3</sup>

Pasal 1 angka 8 Undang-undang No.43 Tahun 1999 tentang Kepegawaian, Manajemen Pegawai Negeri Sipil adalah keseluruhan upaya untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan derajat profesionalisme penyelenggaraan fungsi dan kewajiban kepegawaian yang meliputi perencanaan, pengadaan, pengembangan kualitas, penempatan, promosi, penggajian, kesejahteraan dan pemberhentian. Dari bunyi pasal diatas dapat disimpulkan bahwa aparat diarahkan untuk dapat meningkatkan efisiensi, efektivitas dan derajat profesionalisme dalam menjalankan tugas sebagai abdi masyarakat. Aparat pemerintah sebagai pegawai negeri sipil mempunyai kewajiban melayani masyarakat dengan selalu berupaya meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan profesionalisme agar dapat menjamin penyelenggaraan tugas pemerintah dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> A.W. Widjaja, 1994, *Etika Administrasi Negara*, Jakarta, Bumi Aksara. hlm 90

<sup>4</sup> Bagus Sarwana SH.,M.Hum, 2007, *Handout Mata Kuliah Hukum Kepegawaian*, Yogyakarta, FH UMY.

Pelayanan masyarakat merupakan implementasi dari pada hak dan kewajiban antara aparat desa dengan masyarakat yang harus diwujudkan secara efektif. Masyarakat berhak mendapatkan pelayanan yang baik dari aparat desa kemudian aparat desa wajib memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, ada beberapa pokok masalah yang akan dirumuskan dalam penelitian ini, yaitu :

1. Bagaimanakah peranan aparat kelurahan dalam pelayanan masyarakat di Kantor Desa Genjahan dan Kantor Desa Umbulrejo Kecamatan Ponjong Kabupaten Gunung Kidul sesuai dengan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik?
2. Hambatan-hambatan apa yang dihadapi oleh Aparat Desa Genjahan dan Umbulrejo Kecamatan Ponjong Kabupaten Gunung Kidul dalam melaksanakan pelayanan?

## **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui peranan aparat desa dalam pelayanan masyarakat di Kantor Desa Genjahan dan Desa Umbulrejo Kecamatan Ponjong

Kabupaten Gunung Kidul sesuai dengan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

2. Untuk mengetahui hambatan-hambatan yang dihadapi oleh Aparat Desa Genjahan dan Umbulrejo dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah:

##### **A. Teoritis.**

Untuk memberikan sumbangan pemikiran kepada pengembangan ilmu pengetahuan khususnya ilmu Hukum Administrasi Negara.

##### **B. Praktis.**

Untuk memberikan sumbangan pemikiran kepada masyarakat dan juga pemerintah, khususnya Desa Genjahan dan Desa Umbulrejo tentang kinerja pelayanan publik di Kantor Desa Genjahan dan Umbulrejo.