

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Desa merupakan wilayah kerja kepala desa sebagai perangkat daerah kabupaten atau kota di bawah kecamatan berlandaskan dengan Undang-Undang Otonomi Daerah, Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, Desa dapat dikatakan sebagai jembatan yang menghubungkan antara masyarakat dengan pemerintah kabupaten atau kota. Sebagai aparatur negara yang berhubungan langsung dengan masyarakat, tentunya diharapkan peran kepala desa di dalam memberikan pelayanan yang sebaik mungkin kepada masyarakat.

Kepala desa merupakan sosok yang mempunyai tanggung jawab penuh terhadap keberhasilan dari organisasi pemerintah di tingkat desa. Dalam menjalankan tugas dan tanggung jawab kepala desa dibantu oleh perangkat desa yang bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan, yang diberikan oleh aparat desa akan sangat tergantung pada kepala desa tersebut, jika kepala desa dalam menjalankan tugasnya dapat memberikan contoh teladan dan panutan, sebagai bawahan bukan hanya memberikan pelayanan akan tetapi menghormati dan juga akan mengikuti apa yang dilakukan kepala desa. Sehingga dengan kondisi seperti ini dapat dikatakan bahwa di kantor desa tersebut aktifitas pelaksanaan kerja sudah berjalan dengan baik, dimana hal ini terbukti dengan semakin baiknya pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Keberhasilan kepala desa dalam memberikan pelayanan kepada

masyarakat pada akhirnya nanti akan memberikan keberhasilan pada tingkat pemerintahan, pembangunan di tingkat yang lebih tinggi. Sebagai seorang tokoh dilingkungannya, maka seorang kepala desa juga mengemban tugas membangun mental masyarakat baik dalam bentuk menumbuhkan maupun mengembangkan semangat pembangunan.

Kepala desa sebagai orang pertama mengemban tugas dan kewajiban yang berat, karena ia adalah penyelenggara dan penanggung jawab utama dibidang pemerintahan, pembangunan, kemasyarakatan, dan urusan pemerintahan umum termasuk pembinaan ketentraman dan ketertiban. Dengan beratnya beban tugas kepala desa, maka dalam menjalankan tugas dan kewajibannya kepada masyarakat desa dibantu oleh perangkat desa yang secara bersama-sama bertanggung jawab dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat setempat.

Untuk dapat melaksanakan tugas tersebut diatas, pemerintah daerah khususnya pemerintah desa harus melibatkan masyarakat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, agar memberi peluang bagi terciptanya penyelenggaraan pemerintahan desa yang transparan dan demokratis. Dengan demikian diharapkan segala keputusan Pemerintah Daerah dalam menetapkan kebijakan operasional dan pemberdayaan masyarakat benar-benar mencerminkan kepentingan, aspirasi dan kebutuhan masyarakat desa.

Sejalan dengan pemikiran tersebut di atas dan dalam menampung, menyalurkan aspirasi masyarakat serta pemberdayaan masyarakat di desa maka Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewenangan

kepada daerah untuk membentuk dewan desa berdasarkan Peraturan Daerah (Perda). Pembentukan dewan kelurahan bertujuan untuk membantu kepala desa agar terciptanya penyelenggaraan pemerintahan desa yang transparan, demokratis dan berorientasi pada kerukunan dan pemberdayaan masyarakat serta peningkatan pelayanan masyarakat.

Tidak adanya transparansi sering menjadi penyebab dari ketidak pastian dalam pelayanan publik. Banyak dari pengguna yang mengeluh mengenai ketidak-pastian, masalah pelayanan yang mereka perlukan dari birokrasi publik, walaupun birokrasi publik itu menjelaskan prosedur pelayanan dengan jelas namun itu tidak berarti, karena parapengguna jasa tidak memiliki kepastian pelayanan. Pengguna jasa tidak pernah memperoleh kepastian mengenai kapan pelayanan yang diperlukannya bisa diperoleh dan jaminan kalau seandainya birokrasi gagal memenuhi janjinya.

Ketidak pastian ini mendorong para pengguna jasa untuk memotong prosedur untuk bekerja sama dengan para pejabat birokrasi. Bagi mereka lebih baik membayar mahal dari pada menunggu dalam ketidakpastian. Kebijakan otonomi lebih merupakan perubahan dalam tatanan susunan kekuasaan, termasuk didalamnya perubahan dengan prinsip kerja pemerintah, dimana daerah mendapatkan kewenangan untuk mengatur rumah tangga daerah itu sendiri sesuai dengan undang-undang yang berlaku.

Maksud yang terkandung disini adalah kewenangan yang dapat mendorong pelayanan yang lebih baik kepada pihak masyarakat dalam hal ini sebagai konsumen.

Pelayanan yang baik mengandung unsur kepastian bahwa pelayanan lebih meritik

beratkan pada kualitas yang bermutu bagi masyarakat dan di dalamnya ada mengandung keseimbangan antara pelayanan dengan kebutuhan.

Pada masa orde baru pelayanan administrasi di desa yang diberikan kepada masyarakat terkesan berbelit-belit dan menyita waktu, tenaga dan materiil yang tidak sedikit sehingga dapat menyulitkan masyarakat. Tentu saja ada banyak faktor yang membuat pelayanan publik menjadi amat sulit dijangkau oleh masyarakat banyak. Tetapi salah satu faktor yang sering kali dijumpai dalam berbagai birokrasi pelayanan publik adalah tidak adanya etika pelayanan yang baik. Banyak orang mengeluh ketika berhadapan dengan pejabat birokrasi publik karena mereka merasa tidak memperoleh pelayanan seperti yang diharapkan. Kebanyakan yang dilakukan oleh para pejabat itu dalam melayani masyarakat sering tidak menghargainya sebagai warga negara yang harus diperlakukan secara wajar. Sikap dan perilaku para pejabat itu dalam melayani masyarakat sangat tidak menghargai martabat masyarakat.

Amat langka terjadi dalam suatu birokrasi pelayanan publik yang para pejabatnya dengan senyum dan ramah menyapa para pengguna jasanya. Tradisi menyampaikan salam seperti "selamat pagi dan apa yang bisa dibantu" amat jarang dijumpai di dalam birokrasi pelayanan publik. Yang banyak ditemukan adalah sebaliknya. Para pejabat birokrasi sering berlaku kasar dan angkuh ketika melayani warga masyarakat yang datang ke instansinya. Bahkan seorang pejabat birokrasi dalam sebuah wawancara, mengatakan tanpa perasaan bersalah bahwa "mereka yang datang ketempat kita, karena mereka membutuhkan kita. Oleh karena itu mereka yang harus bertanya kepada kita, bukan kita harus bertanya kepada mereka"

Tidak hanya faktor etika saja yang menyebabkan tidak adanya pelayanan yang memadai antaralain :

1. Tidak atau kurang adanya kesadaran terhadap tugas atau kewajiban yang menjadi tanggung jawabnya. Akibatnya mereka bekerja dan melayani seenaknya (santai), padahal orang yang menunggu hasil kerjanya sudah gelisah. Akibat wajar dari ini ialah tidak ada disiplin kerja.
2. Sistem, prosedur dan metode kerja yang ada tidak memadai, sehingga mekanisme kerja tidak sejalan sebagaimana yang diharapkan tidak berjalan sebagaimana mestinya.
- 3- Pengorganisasian tugas pelayanan yang belum serasi, sehingga terjadi simpang-siur penanganan petugas, tumpang tindih (overlapping) atau tercecernya suatu tugas tidak ada yang menangani.
4. Pendapatan pegawai yang tidak mencukupi memenuhi kebutuhan hidup meskipun secara minimal. Akibatnya pegawai tidak tenang dalam bekerja, berusaha mencari tambahan pendapatan dalam jam kerja dengan cara antara lain “menjual” jasa pelayanan.
5. Kemampuan pegawai yang tidak memadai untuk tugas yang dibebankan kepadanya. Akibatnya hasil pekerjaan tidak memenuhi standar yang telah

6. Tidak tersedianya sarana pelayanan yang memadai. Akibatnya pekerjaan menjadi lamban, waktu banyak hilang dan penyelesaian masalah terlambat.¹

Pada masa reformasi sekarang diharapkan adanya perubahan pelayanan kepada masyarakat, dengan cara memangkas alur-alur birokrasi yang ada di desa. Perubahan ini dapat dilaksanakan apabila aparat desa, yaitu kepala desa dan aparatnya dapat menghilangkan cara-cara lama dengan menggantinya dan menggunakan metode yang baru, sehingga dapat tercipta efektifitas kerja. Pelayanan yang diberikan kepada masyarakat hendaknya bukan hanya merupakan pelayanan yang bersifat administrasi semata, tetapi juga memberikan pelayanan dalam arti luas, seperti pemberdayaan kepada masyarakat. Hal ini perlu dilakukan karena selama masa pemerintahan orde baru, budaya ketergantungan masyarakat sangat kuat dan ruang partisipasi masyarakat dapat dikatakan tidak ada. Dengan demikian peran kepala desa dalam hal ini sangat besar pengaruhnya terhadap sukses dan tidaknya dalam menyelenggarakan pelayanan kepada masyarakat.

Dengan adanya perubahan sistem pemerintahan dari sentralisasi kearah desentralisasi, tentunya diharapkan adanya perubahan dari tingkat pusat, daerah sampai pada tingkat desa Hilangnya sistem *top down* (atas bawah), memberikan ruang bagi desa untuk menata wilayahnya sendiri tanpa menunggu perintah dari atas, dengan demikian peranan kepala desa semakin besar untuk memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat sehingga dapat menghilangkan citra buruk desa selama ini dan mengangkat citra desa sebagai pelayan dan pembantu masyarakat.

¹ Moesir H A S. *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*. Bumi Aksara, Jakarta, 2002 h. 25

Untuk membangun sistem pelayanan publik yang berpihak pada rakyat maka mesti harus mendorong perubahan budaya birokrasi, dari budaya kekuasaan menuju pada budaya pelayanan. Maka praktik dan kebiasaan dalam penyelenggaraan pelayanan yang selama ini sering melecehkan martabat pengguna jasa mesti harus digusur dengan sikap ramah dan sopan. Nilai dan simbol-simbol dalam kehidupan birokrasi yang mengidentikkan birokrasi dengan kekuasaan harus diganti dengan nilai dan simbol pelayanan. Redefinisi misi dan visi birokrasi perlu dilakukan untuk menempatkan pengguna jasa sebagai sentral dari kehidupan birokrasi.

Mengingat orientasi pada peraturan dan prosedur harus ditinggalkan dan berorientasi pada hasil. Para pejabat birokrasi yang langsung berhadapan dengan para pengguna jasa perlu diberi kekuatan dan keyakinan yang memadai untuk mengkritisi peraturan dan prosedur yang dinilainya tidak lagi menguntungkan bagi masyarakat. Prosedur yang sudah tidak relevan boleh saja dengan pertimbangan dari kriteria tertentu, dilanggar dan diganti dengan cara-cara yang baru yang lebih sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Indikator akuntabilitas yang selama ini hanya berdasarkan pada pelaksanaan (*compliance*) harus diubah menjadi indikator hasil, yaitu keputusan masyarakat. Jika ini bisa dilakukan maka *responsiveness* dari sistem pelayanan publik dapat diwujudkan.

Perubahan sistem ini tentunya membutuhkan perubahan yang lebih besar termasuk perubahan kultur bahkan mentalitas para pelaku perubahan. Otonomi diharapkan sebagai jalan untuk memperkuat rakyat dan mendekatkan rakyat kepada pemerintah dengan memberikan pelayanan yang baik dan bermutu.

Adapun bukti empirik yang terjadi secara umum pelayanan yang diberikan desa kurang sempurna terhadap masyarakat (publik) dapat dilihat dari sistem pelayanan administrasi yang belum terorganisasi dengan baik, sebagai contoh pembuatan Kartu Keluarga (KK), pembuatan Kartu Tanda Penduduk (KTP), dan pembuatan surat keterangan tanah (SKT) yang relatif menyita waktu yang lama dan mengeluarkan biaya dengan prosedur yang panjang, sehingga peran aparat kelurahan dalam menangani kegiatan administrasi tersebut dari bentuk tugas dan fungsi lurah kepada masyarakat dirasakan kurang optimal, Seperti yang di kemukakan oleh salah satu warga (ARS) laki-laki yang berusia 20 tahun yang mengemukakan "Pernah saya meminya pelayanan untuk prmbuatan KTP, karenan ada salah satu tokoh masyarakat yang kebetulan juga meminta pelayanan, aparat desa lebih mendahulukan orang tersebut, mungkin saja tidak enak membiarkan tokoh masyarakat itu menunggu lama, tetapi ya tidak apalah. Setelah selesai melayani tokoh masyarakat itu saya pikir saya akan di berikan pelayanan yang cepat dan sesuai dengan apa yang saya harapkan, tetapi malah sebaliknya, akhirnya saya putus asa dan saya lebih memilih minta bantuan kepada kepala dusun (pak dukuh) dengan membayar duapuluh ribu rupiah untuk membuatkan KTP saya." Dari maksud tersebut sehingga membuat penulis tertarik untuk meneliti masalah **"Implementasi Tugas Pokok dan Fungsi Kepala Desa Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004"**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka yang menjadi masalah dan dapat dirumuskan adalah sebagai berikut :

“Bagaimanakah Implementasi Tugas pokok dan Fungsi Kepala Desa Berdasarkan Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 di Desa Karangtengah, Kecamatan Imogiri, Kabupaten Bantul ?”

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian Implementasi tugas pokok dan fungsi kepala desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004” ini adalah :

- a) Untuk mengetahui bagaimana kepala desa dalam menjalankan tugas pokok dan fungsi pemerintahan di Desa Karangtengah, Kecamatan Imogiri.
- b) Untuk mengetahui upaya-upaya apa saja yang telah dilakukan kepala desa dalam menjalankan tugas dan fungsi pemerintahan pada masyarakat di Desa Karangtengah, Kecamatan Imogiri.

2. Manfaat Penelitian

Manfaat yang dicapai dari penelitian Implementasi tugas pokok dan fungsi Kepala Desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah sebagai berikut :

- a) Sebagai bahan masukan bagi Pemerintah Desa Karangtengah untuk dapat melaksanakan tugas dan fungsi birokrasi secara optimal.
- b) Sebagai tolak ukur bagi masyarakat untuk menerima Pemerintahan yang diberikan oleh Birokrat Desa Karangtengah.

D. Kerangka Teori

Bertolak dari penelitian tersebut, maka penulis dapat mengemukakan teori-teori yang digunakan adalah sebagai berikut :

1. Pemerintah Desa.

Pemerintahan adalah Kegiatan pelaksanaan pemerintah yang dilakukan oleh alat-alat atau organ-organ yang sudah ditentukan demi tercapainya suatu tujuan.

Sedangkan masyarakat desa adalah masyarakat yang memiliki aturan hukum yang sangat erat dalam kehidupannya. Aturan tersebut adalah norma-norma dan adat istiadat yang tumbuh dan berkembang dan perlu dijaga kelestariannya oleh pemerintah desa sebagai landasan kehidupan bermasyarakat.

Menurut HAW Widjaja menyatakan bahwa desa adalah :

“Kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam system pemerintahan nasional dan berada di daerah kabupaten”²

Dari beberapa pengertian di atas, maka dapat ditarik ciri umum dari desa adalah :

- a. Desa umumnya di alam sangat dekat dengan pusat wilayah usaha tani (sudut pandang ekonomi)
- b. Dalam wilayah itu, pertanian merupakan kegiatan ekonomi yang dominant.
- c. Faktor penguasa tanah menentukan corak kehidupan masyarakat.
- d. Tidak seperti di kota ataupun kota besar yang penduduknya sebagian besar merupakan pendatang, populasi penduduk desa lebih bersifat “terganti dari dirinya

² HAW Widjaja, 2001, *Desa dan Masyarakat*, PT Bumi Aksara, Jakarta, hal. 105

sendiri”

- e. Kontrol social lebih bersifat informaldan interaksi antar warga desa bersifat personal dalam bentuk tatap muka.
- f. Mempunyai tingkat heterogenitas yang relative cukup tinggi dan ikatan social relatif lebih ketat dari pada kota.³

Dengan berdasarkan pengertian dari ciri umum serta karakteristik desa, maka dapat diberikan kesimpulan bahwa desa itu adalah kesatuan masyarakat yang homogen yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan adat istiadat, norma-norma yang dijadikan landasan dan aturan kehidupan bermasyarakat.

Sedangkan pemerintah desa adalah merupakan aparat pelaksana pemerintah desa yang melaksanakan kegiatan pemerintah dan memberikan pelayanan terhadap masyarakat desa, dimana dalam pelaksanaan pemerintahan desa ada badan legeslatif yaitu Badan Perwakilan Desa (BPD) sebagai mitra pemerintah desa dalam melaksanakan pemerintahan di desa.

Berdasarkan pengertian di atas dapat dikatakan bahwa pemerintah desa adalah merupakan seluruh kegiatan dalam rangka menyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah desa. Karena itu sasaran yang ingin dicapai yakni mampu menggerakkan masyarakat untuk berpartisipasi baik dalam bidang politik maupun pembangunan secara umum.

³ Subartono, dkk 2000, *Parlemen Desa, Dinamika DPR Kabupaten dan DPRD Kota* Bawang

2. Kepemimpinan

Kepemimpinan sesungguhnya tidak ditentukan oleh pangkat atau pun jabatan seseorang. Kepemimpinan adalah sesuatu yang muncul dari dalam dan merupakan buah dari keputusan seseorang untuk mau menjadi pemimpin, baik bagi dirinya sendiri, bagi keluarganya, bagi lingkungan pekerjaannya, maupun bagi lingkungan sosial dan bahkan bagi negerinya.

ARIBOWO PRIJOSAKSONO mengatakan bahwa Kepemimpinan adalah sebuah keputusan dan lebih merupakan hasil dari proses perubahan karakter atau transformasi internal dalam diri seseorang. Kepemimpinan bukanlah jabatan atau gelar, melainkan sebuah kelahiran dari proses panjang perubahan dalam diri seseorang. Ketika seseorang menemukan visi dan misi hidupnya, ketika terjadi kedamaian dalam diri (inner peace) dan membentuk bangunan karakter yang kokoh, ketika setiap ucapan dan tindakannya mulai memberikan pengaruh kepada lingkungannya, dan ketika keberadaannya mendorong perubahan dalam organisasinya, pada saat itulah seseorang lahir menjadi pemimpin sejati.⁴

3. Lurah / Kepala Desa

Lurah adalah seseorang yang mengepalai suatu kelurahan dan penanggung jawab dibidang pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan dalam rangka menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah, urusan pemerintahan umum termasuk pembinaan ketentraman dan ketertiban sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Tugas dan kewajiban Kepala Desa Menurut Undang-Undang No.32 / 1999 adalah :

- a. memimpin penyelenggaraan pemerintah desa.
- b. membina kehidupan masyarakat desa.
- c. membina perekonomian desa.
- d. memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat desa.
- e. mendamaikan perselisihan masyarakat di desa dan,
- f. mewakili desanya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukumnya.

Sedangkan Menurut UU No.32 / 2004 Tugas Lurah Adalah :

- a. Pelaksanaan kegiatan pemerintahan kalurahan.
- b. Pemberdayaan masyarakat.
- c. Pelayanan masyarakat.
- d. Penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum.
- e. Pemeliharaan prasaranan dan fasilitas umum.⁵

4.Kalurahan / Desa

Kelurahan merupakan organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah camat dan merupakan organisasi pemerintah yang langsung berhubungan dengan masyarakat. Dengan demikian desa menjadi sumber utama dan pertama berbagai data dan keterangan yang diperlakukan oleh pemerintah dalam rangka .

⁵ Undang-Undang Otonomi Daerah 2004, Cita Umbara, Bandung, h.108

penyusunan rencana pembangunan daerah maupun nasional. Hampir semua departemen dengan instansi vertikalnya, pemerintah daerah dengan dinas-dinasnya tidak mempunyai perangkat sampai pada tahap desa. Kebanyakan hanya sampai tahap kecamatan. Maka desa dapat merupakan perantara di dalam penyelenggara tugas instansi vertikal maupun pemerintah daerah, yang langsung berkaitan dengan masyarakat.

Desa memberikan pelayanan, bantuan dan melaksanakan berbagai urusan pada tahap masyarakat. Oleh karena itu administrasi desa disesuaikan dengan kebutuhan semua perangkat pemerintah yang lebih tinggi. Sejumlah register harus dikelola oleh desa.

Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 revisi dari UU No. 22 Tahun 1999 struktur organisasi pemerintah desa ini terdiri dari :

a) Kepala Desa

Penyelenggara, penanggung jawab utama dibidang pemerintah, pembangunan dan kemasyarakatan dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintah daerah, urusan pemerinthan umum termasuk pembinaan ketentraman dan ketertiban sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

b) Sekretaris Desa

Berkedudukan sebagai unsur staf pembantu kepala desa dan memimpin sekretaris desa yang mempunyai tugas menjalankan administrasi pemerintahan, pembangunan kemasyarakatan di desa dan serta memberikan pelayanan

administrasi kepada kepala desa dalam melaksanakan tugas tersebut maka sekretaris mempunyai fungsi :

- 1) Melaksanakan surat menyurat kearsipan dan laporan.
- 2) Melaksanakan urusan keuangan.
- 3) Melaksanakan administrasi pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan.
- 4) Melaksanakan tugas dan fungsi kepala desa bila kepala Desa berhalangan melakukan tugasnya.

c) Kepala Lingkungan atau RW/RT

Sebagai unsur pelaksana tugas desa dalam wilayah kerjanya, yang mempunyai tugas melaksanakan tugas kepala desa dalam wilayah tugasnya yang mempunyai fungsi membantu pelaksanaan tugas kepala desa dalam wilayah kerjanya.

d) Kepala Seksi

Sebagai unsur pembantu kepala desa dalam bidangnya, dengan mempunyai tugas menjalankan kegiatan kepala desa dalam bidang tugasnya, yang mempunyai fungsi :

- 1) Melaksanakan kegiatan-kegiatan pada seksi pemerintahan, pembangunan, ketentraman dan ketertiban, dan kesejahteraan sosial sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing.
- 2) Memberikan pelayanan administrasi terhadap kepala desa

Sebagai unsur pembantu kepala seksi desa dengan mempunyai tugas menjalankan kegiatan kepala urusan dalam bidang tugasnya yang mempunyai fungsi :

- 1) Menghimpun bahan-bahan (fakta)
- 2) Mempersiapkan dokumen-dokumen yang diperlukan untuk melaksanakan suatu rencana.

Struktur organisasi yang jelas dalam pemerintahan desa akan dapat mempermudah kinerjanya dalam pelaksanaan tugasnya. Maka pelaksanaan suatu pemerintahan desa diperlukan adanya kinerja yang jelas untuk mempermudah pelaksanaan tugas.⁶

Hal senada juga dapat dikatakan, bahwa dalam menjalankan tugas-tugasnya pemerintahan desa harus memiliki struktur organisasi sehingga dapat mempermudah kinerjanya. Menurut ketentuan di dalam Perda ditetapkan bahwa yang bertanggung jawab terhadap pelaksanaan pemerintahan dan rumah tangga desa ialah kepala desa dengan bantuan aparat desa serta orang yang bersama-sama merupakan anggota kantor desa. Penyelenggaraan pemerintahan desa ialah merupakan unsur-unsur dari pada fungsi pemerintahan umum yang merupakan tugas pokok pemerintahan desa di samping fungsi-fungsi lain guna melengkapi tugas kewajiban, wewenang serta tanggung jawab pemerintah desa yang bersangkutan (Perda Kab. Bantul).

⁶ H. A. W. Wibidjo, 2001, *Desa sebagai Desa (Masyarakat Desa)*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, h. 65

Adapun pasal yang mengatur tentang kepala desa ada pada pasal 127 (UU NO.32 Tahun 2004) yang bunyinya adalah “Kepala kelurahan mempunyai tugas sebagai penyelenggaraan dan penanggung jawab utama dibidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah, urusan pemerintahan umum termasuk pembinaan ketentraman dan ketertiban”.

Dan didalam pasal 127 ayat 3 disebutkan untuk menyelenggarakan tugas tersebut, kepala kelurahan mempunyai fungsi :

- 1) Pelaksanaan kegiatan pemerintahan kelurahan
- 2) Pemberdayaan masyarakat
- 3) Pelayanan masyarakat.
- 4) Penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum; dan
- 5) .Pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum.

Kepala desa dalam menjalankan peran/tugas pokok dan fungsi hendaknya menyesuaikan diri dengan keadaan situasi dan kondisi desa, sesuai dengan yang berlaku menurut adat kebiasaan setempat yang mempunyai wujud keanekaragaman, guna kepentingan prinsip koordinasi administrasi pemerintahannya yang berlaku diseluruh wilayah Negara Republik Indonesia, dan dapat ditarik suatu prinsip kesatuan dalam bentuk umum desa yang berlaku diwilayahnya masing-masing.

Jadi Kepala desa merupakan alat pemerintah yang berada langsung dibawah camat. Dalam menjalankan tugasnya bertanggung jawab kepada bupati atau wali kota melalui camat. Kepala desa mempunyai tugas sebagai pelaksana dan

penanggung jawab dibidang pemerintahan, bidang pembangunan dan kemasyarakatan, serta bertugas sebagai pembinaan ketentraman dan ketertibn dalam rangka menyelenggarakan urusan pemerintahan umum. Kepala desa berfungsi untuk menggerakkan partisipasi masyarakat, melaksanakan koordinasi jalannya pemerintahan, melaksanakan tanggung jwab dalam bidang pembangunan dan bidang kemasyarakatan, melaksanakan pembinaan dalam mewujudkan ketentraman dan ketertiban.

Berlandaskan dari beberapa pengertian dapat penulis simpulkan bahwa implementasi tugas pokok dan fungsi kepala desa adalah merupakan suatu perilaku yang dituntut dari seseorang yang mengepalai suatu desa dan penanggung jawab dibidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan dalam rangka menyelenggarakan urusan pemerintah daerah, urusan pemerintah umum termasuk pembinaan ketentraman dan ketertiban sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

f. Peran Pemerintah

1. Memberikan Pelayanan Publik

Pemerintah desa dalam tugas pelayanan harus dapat mementingkan kepentingan masyarakat dari pada kepentingan pribadi, sebab tugas yang di emban oleh para penyelenggara pemerintahan desa adalah memberikan kemudahan bagi masyarakat yang membutuhkan jasa pelayanan. Dengan adanya pelayanan yang memadai dan baik dari aparaturn pemerintah desa, maka masyarakat akan menilai sendiri kinerja dari aparaturn pemerintah desa dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Menurut sumber saparin tugas yang dilakukan oleh pemerintah desa adalah:

- a. Pemberian macam-macam ijin antara lain,izin tempat tinggal,izin keramaian,izin mendirikan bangunan.izin mendirikan usaha dan sebagainya.
- b. Sebagai eselon bahwa pemerintah desa berwenang untuk memberikan macam-macam surat keterangan guna untuk kelengkapan kepentingan,antara lain,surat keterangan nikah,lahir,talak,rujuk,kartu penduduk,kelakuan baik dan sebagainya.
- c. Menyampaikan surat-surat pos dari kecamatan atau panggilan dari instansi bagi penduduk wilayah desa dan lain sebagainya.⁷

Aparatur pemerintah desa merupakan abdi masyarakat harus memberikan pelayanan bagi masyarakat.Sebab masyarakat membutuhkan pelayanan yang cepat dan tidak berbelit-belit. Dengan adanya pelayanan yang memadai dan baik , maka masyarakat akan menilai kinerja aparatur desa baik ataupun tidak baik.

Menurut H.A.S.Mooenir pelayanan umum(Publik service) yang di dambakan atau diharapkan adalah:

- 1) Adanya kemudahan dalam pengurusan kepentingan,dengan pelayanari yang cepat dalam arti tanpa hambatan yang kadang kala dibuat buat.Hambatan

⁷ Sumber Saparin, 2001. *Tata Pemerintahan Dan Administrasi Pemerintahan Desa*. Ghelita

tersebut dapat diatasi jika petugas disiplin, baik disiplin waktu maupun disiplin dalam pelaksanaan kerja.

- 2) Mendapatkan pelayanan wajar, tanpa adanya nada yang mengarah kepada permintaan sesuatu. Di sini memang kedudukan orang yang berkepentingan adalah lemah, sehingga kelemahan itu sering dimanfaatkan oleh petugas pelayanan, walaupun melayani masyarakat itu adalah tugasnya.
- 3) Mendapatkan perlakuan yang sama, artinya kalau memang harus antri hendaknya semua diwajibkan antri, Budaya antri selain melatih kita sabar juga perlu keberanian dan ketegasan dari petugas secara konsisten.
- 4) Mendapat perlakuan yang jujur dan terus terang, apa artinya jika ada hambatan karena masalah yang tidak dielakkan hendaknya diberitahukan, sehingga orang tidak perlu menunggu sesuatu yang tidak menentu.

Dalam melaksanakan tugas pelayanan aparatur pemerintah desa harus lebih mementingkan masyarakat dari pada kepentingan pribadi dari pada kepentingan golongan. Sebab tugas yang di emban oleh para penyelenggara pemerintah desa adalah memberikan kemudahan bagi masyarakat yang membutuhkan jasa pelayanan. Pelayanan baik dan memuaskan akan berdampak positif bagi masyarakat antara lain yaitu:

- a) Masyarakat menghargai kepada korps pegawai.
- b) Masyarakat patuh pada aturan-aturan pelayanan.
- c) Masyarakat bangga terhadap korps pegawai.
- d) Ada keinginan usaha dalam masyarakat

- e) Ada peningkatan dan pengembangan dalam masyarakat menuju segera tercapainya masyarakat yang adil, makmur berdasarkan Pancasila

Menurut H.A.S. Moenir dalam pelayanan umum terdapat beberapa faktor pendukung yang penting yaitu:

1. Faktor kesadaran

Kesadaran dirumuskan suatu proses berfikir melalui metode renungan, pertimbangan dan perbandingan sehingga menghasilkan keyakinan, ketenangan, ketetapan hati dan keseimbangan dalam jiwanya sebagai pangkal tolak ukur dan tindakan yang akan dilakukan.

Adanya kesadaran dapat membawa seseorang kepada keikhlasan dan kesungguhan dalam menjalankan atau melaksanakan suatu kehendak. Karena itu adanya kesadaran pada pegawai atau petugas diharapkan mereka dapat menjalankan tugasnya dengan penuh keikhlasan dan kesungguhan.

2. Faktor Aturan

Aturan adalah perangkat penting dalam segala tindakan dan perbuatan orang. Aturan dalam organisasi mutlak keberadaannya agar organisasi dan pekerjaan dapat berjalan teratur dan terarah. Untuk itu diperlukan kewenangan membuat peraturan dalam organisasi. Kewenangan berkaitan dengan keabsahan dan kekuatan hukum atau peraturan serta sanksi dalam peraturan. Selain itu agar peraturan mudah dipahami, si pembuat peraturan harus memiliki pengetahuan, pengalaman serta penggunaan bahasa yang baik dan benar. Selanjutnya agar peraturan dapat

mencapai yang dimaksud maka peraturan harus dipahami oleh semua orang yang bertugas dalam bidang yang diatur disertai disiplin yang tinggi.

3. Faktor Kemampuan dan Keterampilan Pegawai

Dengan kemampuan dan keterampilan yang memadai, maka pelaksanaan tugas atau pekerjaan dapat dilakukan dengan baik, cepat dan memenuhi keinginan semua pihak, baik manajemen itu sendiri maupun masyarakat. Dalam bidang pelayanan yang menonjol dan paling cepat dirasakan oleh orang-orang menerima pelayanan adalah keterampilan pelaksanaannya (pemberian pelayanan).

4. Faktor Pendapatan

Faktor ini dianggap sebagai faktor pendukung pelayanan umum karena pada dasarnya tujuan orang bekerja agar mendapatkan imbalan yang sesuai dengan tugasnya untuk memenuhi kebutuhannya. Kebutuhan hidup pegawai yaitu kebutuhan akan pangan, sandang, papan yang layak meski secara minimum ada kebutuhan akan kesejahteraan minimum. Apabila pendapatan yang diterima jauh dari mencukupi meskipun untuk kebutuhan minimum, maka dalam melaksanakan tugas mereka menjadi tidak tenang.

5. Faktor sarana pelayanan

Faktor sarana pelayanan yang dimaksud disini adalah segala jenis peralatan, perlengkapan kerja dan fasilitas lain sebagai alat bantu utama dalam pelaksanaan pekerjaan. Sarana dibagi menjadi dua yaitu sarana kerja dan sarana fasilitas. Sarana kerja meliputi peralatan, perlengkapan dan alat bantu. Sedangkan sarana fasilitas

meliputi gedung dengan segala kelengkapannya, fasilitas komunikasi dan kemudahan lain.

Dalam melaksanakan kinerjanya aparatur pemerintah dapat mempermudah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dengan adanya pelayanan yang baik diharapkan ada peningkatan dan pengembangan dalam masyarakat menuju tercapainya warga masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila disamping itu masyarakat dapat menilai sendiri kinerja aparatur desa setempat. Akan tetapi Proses pelaksanaan kebijaksanaan publik serta program-program pembangunan pemerintah yang selama ini telah berjalan ada kecenderungan tidak mendapat respon dari masyarakat dan pada akhirnya mengalami kegagalan. Kebijakan publik yang dilakukan oleh pemerintah tersebut tidak mampu menyesuaikan dengan kepentingan dan kebutuhan dari lingkungan yang ada di masyarakat. Namun yang terjadi adalah sebaliknya yaitu bahwa kebijakan publik yang dilakukan oleh pemerintah adalah semata-mata untuk kepentingan penguasa. Proses semacam ini sudah berlangsung selama pemerintahan masa orde baru hingga saat ini di era reformasi. Akibatnya para birokrat dilingkungan organisasi publik pemerintah memposisikan dirinya sebagai alat yang dimanfaatkan untuk kepentingan penguasa, bukan berfungsi sebagai pelayanan kepentingan masyarakat atau kedua-duanya sekaligus. Menurut pendapat Agus Dwiyanto dan kawan-kawan yang mengatakan bahwa :

Kepentingan penguasa cenderung menjadi sentral dari kehidupan dan perilaku birokrasi publik. Hal ini tercermin dalam proses kebijakan publik yang kepentingan

penguasa itu selalu menjadi kriteria yang dominan dan seringkali menggeser kepentingan masyarakat banyak manakala keduanya tidak berjalan bersama-sama.

Pendapat di atas menyebutkan bahwa kriteria yang digunakan oleh birokrasi publik untuk melaksanakan proses kebijakan publik adalah mengacu kepada kepentingan penguasa, sementara kepentingan masyarakat terabaikan, sehingga sering mengalami kegagalan dalam pelaksanaannya. Dalam hal pelayanan, masyarakatpun menyadari bahwa hak-haknya yaitu menuntut pelayanan yang profesional tidak berbelit-belit, cepat dan tepat untuk itu dibutuhkan pelayanan yang sebaik-baiknya.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, pelayanan didefinisikan sebagai suatu usaha melayani kebutuhan orang lain. Pelayanan adalah suatu tindakan atau usaha untuk menyenangkan dan memberikan kepuasan terhadap orang lain atau masyarakat. Sedang publik dapat diartikan sebagai kumpulan orang-orang yang menaruh perhatian, minat atau kepentingan yang sama. Pelayanan sebagai instrumen utama untuk pemberdayaan publik menjadi semakin relevan dalam situasi untuk bangkit dari krisis ekonomi maupun politik. Dengan demikian langkah-langkah untuk meningkatkan kinerja aparat pemerintah yang bersih dan mampu memberikan pelayanan prima kepada masyarakat. Apabila berbagai kebijakan peningkatan pelayanan yang ditempuh pemerintah selama ini masih bersifat reaktif, dorongan atau untuk keperluan penilaian, maka saat ini perlu direvisi orang menjadi pendekatan budaya organisasi/kerja, artinya pelayanan prima harus menjadi titik tolak keberhasilan sistem administrasi / manajemen publik.

Publik adalah sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berfikir, perasaan harapan sikap dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai, norma yang mereka miliki.⁸ Publik dapat diartikan sebagai negara di satu sisi kepentingan, tetapi disisi lain harus diartikan sebagai kepentingan masyarakat umum yang dilayani pemerintah, sepanjang sesuai dengan kaidah moral dan agama.

Berdasarkan pendapat diatas bahwa pelayanan publik adalah merupakan pelayanan yang disediakan oleh pemerintah baik oleh pusat (sentral), propinsi (regional), maupun daerah (lokal), dalam rangka memenuhi kebutuhan publik. Dalam konteks pelayanan publik peran birokrasi pada dasarnya adalah sebagai alat dari perpanjangan tangan pemerintah yang bertugas memberikan pelayanan untuk kepentingan masyarakat.

Sementara itu Soetopo mendefinisikan pelayanan publik adalah :

Segala bentuk kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat di daerah dan lingkungan Badan Usaha Milik Negara/Daerah dalam bentuk barang atau jasa baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan peraturan perundang-undangan.

Pendapat diatas menyatakan bahwa pelayanan publik adalah merupakan suatu kegiatan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, dan Badan Usaha Milik Negara (BUMN)/Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang menghasilkan barang atau jasa, dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan.

⁸ Saefie Kencana Iry, *dlk Ilmu Administrasi Publik*, Pustaka Graha, 1999, 17

Adapun perwujudan pelayanan didambakan oleh masyarakat ialah :

1. Adanya kemudahan dalam pengurusan kepentingan dengan pelayanan yang cepat dalam arti tanpa hambatan yang kadangkala dibuat-buat. Beberapa hambatan yang sering ditemui yang terasa menjengkelkan karena terlihat ada unsur kesengajaan, artinya dengan sadar dilakukan, ialah :
 - a. waktu sudah menunjukkan jam mulai bekerja petugas yang bersangkutan masih asik ngobrol dengan teman kerja, sementara orang yang menunggu sudah banyak.
 - b. petugas bekerja sambil ngobrol dengan teman sehingga berakibat lamban dalam pelayanan dan pekerjaan.
 - c. pejabat yang harus menandatangani surat/berkas sedang tidak ada di tempat (rapat, dipanggil atasan dan alasan lain yang sulit dibuktikan).
 - d. atau hambatan lain yang dirasakan sangat mengganggu bagi orang-orang yang berkepentingan.
2. Memperoleh pelayanan secara wajar tanpa ngerutu, sindiran atau untaian kata lain semacam itu yang nadanya mengarah pada permintaan sesuatu, baik dengan alasan untuk dinas (pembelian kertas, ganti ongkos foto kopi/cetak), atau alasan untuk kesejahteraan.
3. Mendapatkan perlakuan yang sama dengan pelayanan terhadap kepentingan yang sama, tertib dan tidak mendang "bulu"

4. Pelayanan yang jujur dan terus terang, artinya apabila ada hambatan karena sesuatu masalah yang tidak dapat dielakkan hendaknya diberitahukan, sehingga orang tidak menunggu-nunggu sesuatu yang tidak menentu. Dengan pemberitahuan orang dapat mengerti dan akan menyesuaikan diri secara ikhlas tanpa emosi.⁹

Keempat hal itulah yang menjadi dambaan setiap orang yang berurusan dengan badan/instansi yang bertugas melayani masyarakat. Apabila hal itu dapat dipenuhi masyarakat akan puas, dan dampak kepuasan masyarakat terlihat pada :

- a. Masyarakat sangat menghargai (respect) kepada korps pegawai yang bertugas dibidang pelayanan umum. Mereka tidak memandang “remeh” dan mencemooh korps itu dan tidak pula berlaku sembarangan.
- b. Masyarakat terdorong mematuhi aturan dengan penuh kesadaran tanpa prasangka buruk, sehingga lambat laun dapat terbentuk sistem pengendalian diri (self control) yang akan sangat efektif dalam ketertiban berpemerintahan dan bernegara.
- c. Ada rasa bangga pada masyarakat atas karya korps pegawai dibidang pelayanan umum, meskipun dilain pihak ada yang merasa ruang geraknya dipersempit karena tidak dapat lagi “Mempermainkan” mereka. Rasa bangga itu akan membawa dampak positif terhadap usaha mempertahankan citra korps pegawai yang tangguh, tanggap dan disiplin.

⁹ Moenir H. A. S. 2000. *Manajemen Pelayanan Umum Di Indonesia*. PT Bumi Aksara. Jakarta. h. 41

- d. Kelambatan-kelambatan yang “biasa” ditemui, dapat dihindarkan dan ditiadakan. Sebaliknya, akan ditumbuhkan percepatan kegiatan di masyarakat disemua bidang kegiatan baik ekonomi, sosial maupun budaya.
- e. Karena adanya kelancara dibidang pelayanan umum, gairah usaha dan inisiatif masyarakat akan meningkatkan pula usaha pengembangan ipoleksosbud masyarakat kearah tercapainya masyarakat adil dan makmur berlandaskan pancasila.¹⁰

Adapun upaya dalam rangka menciptakan manajemen pelayanan umum yang bermutu, dapat dijabarkan sebagai berikut :

- 1) Pemilihan kualitas pegawai yang cocok sebagai penyelenggara kebijakan publik dan yang cocok sebagai penyelenggara administrasi niaga.
- 2) Pemanfaatan peran serta masyarakat dalam penyampaian kebutuhan maupun pengawasan terhadap para pegawai yang melayani masyarakat.
- 3) Penanaman sikap prilaku, budaya manajemen bahwa birokrasi itu lahir untuk menciptakan pelayanan umum yang bermutu.

Untuk itu dalam pelaksanaan pemerintahan harus mempunyai prestasi kerja yang harus dicapai, sebab kinerja aparatur desa yang mempunyai fungsi ganda terutama kepala desa diharapkan mampu memberikan pelayanan yang sebaik mungkin kepada masyarakat. Prestasi kerja itulah yang menjadi ukuran dan penilaian tersendiri terhadap tugas dan kewajibannya. Sedangkan menurut Wabandi

Kumorotomo menyatakan bahwa prestasi kerja adalah hasil kerja yang dicapai oleh seseorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya.

Faktor-faktor yang mempengaruhi prestasi kerja adalah:

1. Kecakapan.
2. Ketrampilan
3. Pengalaman
4. Kesungguhan
5. Kesehatan

Dengan melihat konsep diatas, maka dapat diberikan pengertian bahwa dalam pelaksanaan tugas dan kewajiban aparatur desa harus memiliki suatu kinerja yang memadai bagi pelaksanaan pemerintahan desa. Administrasi pemerintahan desa adalah suatu keharusan yang harus dijalankan oleh aparat desa dalam menjalankan tugasnya.¹¹

Mengacu dari beberapa definisi dan pernyataan diatas maka dapat disimpulkan bahwa pelayanan publik adalah merupakan suatu kegiatan yang dilaksanakan oleh pemerintah maupun privat dalam bentuk barang atau jasa untuk memenuhi kebutuhan masyarakat maupun untuk pelaksanaan peraturan perundang-undangan.

2. Regulasi yang terkait dalam pelayanan publik di tingkat kelurahan

Secara administratif kepala desa dalam melaksanakan tugas dan fungsinya dibidang pelayanan publik harus dapat mempertanggung jawabkan kinerjanya tersebut kepada atasannya. Pertanggung jawaban ini, dalam operasionalisasinya

¹¹ Widiyanti Kumartama, 2001, *Etika Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, h. 270

tidak terlepas dari standar-standar yang telah ditetapkan dan berlaku secara luas di seluruh Indonesia dalam wujud produk regulasi. Adapun produk regulasi yang memberikan batasan-batasan dan standar-standar pelayanan publik tersebut terangkum di dalam Undang-Undang pasal 127 ayat 3 lura mempunyai tugas dan fungsi sebagai berikut :

1. Pelaksanaan kegiatan pemerintahan kelurahan.
2. Pemberdayaan masyarakat
3. Pelayanan masyarakat
4. Penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum; dan
5. Pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayann umum.

3. Pemberdayaan Masyarakat

1. Pemberdayaan

Secara umum pemberdayaan dapat diartikan sebagai suatu proses perubahan sosial seseorang untuk lebih meningkatkan kemandirian dan keswadayaan untuk menuju kondisi hidup yang lebih baik dalam rangka meningkatkan kemandirian dan pemberdayan masyarakat, hal ini merupakan salah satu upaya untuk mewujudkan pembangunan nasional yang termuat dalam Undang-Undang Dasar 1645.

Dari berbagai pengertian diatas maka dapat disimpulkan bahwa pemberdayaan adalah suatu proses perubahan sosial yang diiringi dengan pembagian kekuasaan yang adil dengan maksud menciptakan manusia yang berdaya dan meningkatkan kecederaan yang lebih besar baik dalam proses maupun hasil-hasil pembangunan

Pemberdayaan juga merupakan jawaban atas realitas ketidak berdayaan (*disempowerment*), mereka yang tidak berdaya jelas adaah pihak yang tidak memiliki daya (kehilangan daya atau kekuatan). Dalam konteks relasi pemerintah dan masyarakat, maka tidak berdaya masyarakat tidak dapat dilihat sebagai “kodrat” melainkan harus dilihat sebagai hasil dari relasi kuasa. Ketidak berdayaan masyarakat dapat ditunjukkan dari :

a. Masalah Kesejahteraan

Tingkat kesejahteraan massa rakyat tergolong rendah bahkan dibanding kualitas hidup hewan peliharaan kelas gedongan, jauh lebih baik dari hidup massa rakyat baik sebagai rakyat desa maupun sebagai urban poor (kaum miskin kota).

b. Masalah akses terhadap sumber daya

Yakni adanya ketidak setaraan akses terhadap sumber daya sebagai masyarakat (elit dan kelas menengah) memiliki akses tinggi, sebagian yang lain yaitu massa rakyat tidak memiliki akses sehingga cenderung marginal.

c. Kesadaran

Massa rakyat umumnya percaya bahwa keadaan mereka berkait dengan nasib. Kemampuan massa rakyat untuk memahami persoalan yang mereka hadapi sangat terbatas sehingga akibatnya banyak masalah tidak dapat

Dalam hal ini terdapat kenyataan dimana masyarakat tidak atau sangat kecil keterlibatannya dalam proses pengambilan keputusan-keputusan yang menyangkut diri mereka sendiri. Dapat dikatakan bahwa nasib massa rakyat ditentukan oleh elit. Ada dua asumsi dalam menanggapi permasalahan ini yaitu sebagian kalangan menilai masalah ini muncul sebagai akibat lemahnya kapasitas masyarakat, sedangkan sebagian yang lain menilai bahwa masalah ini erat kaitannya dengan struktur politik yang memang tidak memberi harga pada massa rakyat dan cenderung memarjinalkan rakyat.

2. Masyarakat

menurut Hasan Shadiq dalam Cholil Mansyur memberikan pengertian masyarakat adalah golongan besar atau kecil dari berbagai manusia yang dengan sendirinya bertalian secara golongan dan mempunyai pengaruh satu sama lain.¹²

Dari definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa masyarakat adalah suatu kesatuan dalam suatu wilayah yang saling berinteraksi satu sama lain di dalam suatu wilayah.

Jadi syarat timbulnya masyarakat adalah:

- a. Harus perkumpulan manusia yang lebih dari Satu.
- b. Telah bertempat tinggal disuatu daerah tertentu dalam waktu yang lama.
- c. Adanya aturan-aturan yang mengatur untuk kepentingan bersama-sama.

¹² M. Chadiq, *Memahami Sosiologi Masyarakat Kota Dan Desa*, Uheka Nasional, Surabaya, h. 21

Abdul Syani mengatakan bahwa masyarakat berasal dari kata musyarak (Arab) yang artinya sama-sama kemudian berubah menjadi masyarakat yang artinya berkumpul bersama, hidup bersama dengan saling berhubungan dan saling mempengaruhi, selanjutnya mendapatkan kesepakatan menjadi masyarakat (Indonesia).¹³

Dari beberapa pengertian diatas maka dapat disimpulkan bahwa masyarakat adalah sekelompok manusia dalam satu kesatuan sosial yang berkumpul, hidup bersama dengan saling berhubungan dan saling mempengaruhi kebatinan satu sama lainnya.

Kehidupan bermasyarakat bagi manusia adalah suatu hal yang sangat penting, karena pada dasarnya manusia tidak mungkin dapat hidup sendiri secara berkelanjutan tanpa ada manusia lain. Manusia tetap membutuhkan manusia lain dalam kelangsungan hidupnya dan manusia baru dapat disebut sebagai manusia yang sempurna apabila ia ternyata dapat hidup bersama dengan manusia lain dalam masyarakat.

E. Definisi Konsepsional

Sesuai dengan pengertian-pengertian diatas maka dapat diajukan definisi konsep sebagai berikut :

- a. Implementasi adalah cara agar sebuah kebijakan maupun keputusan dapat mencapai tujuannya.

- b. Lurah adalah seseorang yang mengepalai suatu kelurahan dan penanggung jawab di bidang pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan dalam rangka menyelenggarakan urusan pemerintah daerah, urusan pemerintah umum termasuk pembinaan ketentraman dan ketertiban sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- c. Kepala desa adalah pemimpin dalam menyelenggaraan pemerintah desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama BPD.
- d. Tugas pokok dan fungsi adalah suatu kewajiban yang harus di laksanakan oleh kepala desa beserta staf-stafnya untuk memberikan pelayanan yang terbaik untuk masyarakat
- e. Pemerintah desa adalah kegiatan pelaksanaan pemerintah yang dilakukan oleh alat-alat atau organ-organ yang sudah ditentukan demi tercapainya suatu tujuan, dan yang memiliki aturan hukum yang sangat erat dalam kehidupanya. Aturan tersebut adalah norma-norma dan adat istiadat.

F. Definisi Operasional

Menurut Masri Singarimbun dan Sofian Effendi definisi operasional adalah merupakan petunjuk tentang bagaimana variabel diukur.

Dalam penelitian ini implementasi tugas pokok dan fungsi diukur dari UU nomor : 32 tahun 2004 pasal 127 ayat 3 adalah sebagai berikut :

- 1. Pelaksanaan kegiatan pemerintahan kelurahan.
 - a. Menggerakkan tugas dari pemerintah atasannya.
 - b. Melaksanakan koordinasi jalannya pemerintahan desa

Metode penelitian deskriptif menurut Winarno surachmad mempunyai ciri tertentu yaitu:

- a. Merumuskan diri pada pemecahan masalah-masalah yang ada pada masa sekarang pada masalah-masalah aktual.
- b. Data yang dikumpulkan mula-mula disusun, dijelaskan oleh kemudian dianalisa.

Sedangkan menurut Sumadi surya brata mengemukakan bahwa:

Tujuan penelitian deskriptif adalah untuk membuat perencanaan secara sistematis ,faktual mengenai fakta-fakta dan populasi daerah tertentu.

2. Unit Analisis

Unit analisis adalah objek sekaligus subjek. Penelitian satu kesatuan (unit) yang akan diteliti. Oleh objek penelitian ini berkaitan dengan variabel-variabel yang akan diteliti, yaitu implementasi tugas pokok dan fungsi lurah. Sedang subjek penelitian adalah lurah, staf-staf dan masyarakat yang ada di Kelurahan Karangtengah Kecamatan Imogiri Kabupaten Bantul. Berkaitan dengan judul penelitian ini, maka yang dijadikan daerah penelitian adalah Kelurahan Karangtengah, Kecamatan Imogiri, Kabupaten Bantul.

3. Penentuan populasi dan sampel

Menurut Sutrisno Hadi, populasi adalah seluruh penelitian yang dimaksud untuk di selidiki.Sedangkang sampel adalah sebagian dari populasi yang akan diselidiki.Selanjutnya demi menjamin populasi, maka penyusun akan mengambil sampel yang dilakukan secara acak (simple random sampling) Menurut Ida Bagus

Mantra dan Kasto dalam masri Singarimbun dan Soffyan Effendi menyatakan bahwa

“Sample acak sederhana ialah sebuah sampel yang diambil sedemikian rupa sehingga tiap unit penelitian atau satuan elementer dari populasi mempunyai kesempatan yang sama untuk dipilih sebagai sampel”.

Berdasarkan dari keadaan masyarakat maka penyusun menetapkan besarnya pengambilan sampel pada populasi desa Karang Tengah, kecamatan Imogiri, Kabupaten Bantul, Propinsi Yogyakarta adalah 40 orang responden dari sebagian besar masyarakat yang diharapkan mampu mewakili yang meliputi kepala desa aparaturnya dan masyarakat desa karang tengah. Penentuan jumlah responden yang telah ditentukan adalah untuk memberikan kemudahan dan efisiensi dalam pengumpulan data secara kualitatif. Hal ini mengingat akan keterbatasan tenaga, waktu dan biaya dalam pengumpulan data tersebut.

4. Teknik pengumpulan data

1) Interview

Adalah suatu proses tanya jawab secara lisan dimana dua orang atau lebih berhadapan secara fisik yang satu dapat melihat muka orang yang lain dan mendengarkan dengan telinga suaranya.¹⁴ Kegunaannya adalah untuk mengumpulkan data primer yang langsung dari responden. Jadi teknik interview ini merupakan salah satu cara pengumpulan data dengan cara

¹⁴ Hadi Sutrisno, *Metodologi Penelitian II*, Andi Offset, Yogyakarta, 1990, h. 102

tanya jawab secara langsung antara peneliti dengan responden yang menjadi obyek penelitian.

2) Observasi

Observasi adalah kegiatan pengamatan terhadap obyek yang akan diteliti dengan terjun langsung kepada objek penelitian. Observasi ini dilakukan dan dijalankan untuk menentukan data-data yang berhubungan dengan masalah, cara kerja, bentuk dan teknik aparatur pemerintah desa dalam menyampaikan informasi kepada masyarakat. Sebagai metode ilmiah observasi adalah pengamatan dan pencatatan dengan sistematis fenomena-fenomena yang diselidiki.¹⁵

3) Questioner

Questioner adalah suatu metode penyelidikan dengan menggunakan daftar-daftar pertanyaan yang harus dijawab atau dikerjakan oleh seseorang yang dijadikan sasaran dari penyelidikan tersebut.¹⁶

4) Dokumentasi

Metode ini digunakan untuk mendapatkan data sekunder dengan cara-cara mempelajari arsip-arsip atau catatan-catatan, buku-buku termasuk pula kondisi geografis, demografi dan bentuk tulisan yang ada hubungannya dengan penelitian ini. Data ini digunakan untuk melengkapi data yang diperoleh melalui observasi dan wawancara.

Pada pengumpulan data secara dokumentasi biasanya digunakan dalam penelitian sejarah, akan tetapi mengingat akan pentingnya data dokumenter sebagai sumber data yang diperlukan bagi setiap penelitian. Maka dokumentasi tidak hanya digunakan bagi penelitian sejarah saja, namun dapat pula digunakan dalam penelitian sosial.

Menurut Winarno Surachmad, pengertian mengenai dokumentasi adalah sebagai berikut :

“...kita dapat merumuskan pengertian dokumentasi sebagai laporan tertulis dengan sengaja untuk menyimpan atau merumuskan keterangan mengenai peristiwa tersebut, dengan perumusan tersebut kita dapat memasukkan notulen rapat keputusan hakim, laporan panitia kerja, artikel majalah, surat kabar, iklan dan sebagainya ke dalam pengertian dokumen”.

Dengan asumsi pengertian pendapat di atas, bahwa digunakannya teknik dokumentasi ini tidak lain karena sejumlah data dokumenter terdapat dalam bentuk keterangan-keterangan maupun dalam bentuk angka-angka seperti dokumen-dokumen resmi, surat-surat resmi, laporan-laporan serta peraturan perundangan yang berlaku yang berkaitan dengan penelitian.

5. Teknis Analisa Data

Tujuan dari analisa data pada dasarnya adalah untuk menyederhanakan data dalam bentuk yang mudah dipahami. Analisa data ini dalam penelitian deskriptif kualitatif adalah induksi interpretatif yaitu usaha pengambilan keputusan berdasarkan dan perkiraan logis atas data perkiraan data yang diperoleh. Pendekatan

interpretatif dalam ilmu sosial dimulai dengan pemahaman terhadap fakta-fakta atau data-data yang dikumpulkan melalui pemahaman intelektual yang dibangun berdasarkan empiris sensual dan empiris logik teori.¹⁷

Langkah-langkah dalam proses penelitian deskriptif kualitatif menurut S.Nasution dalam Lexy J.Moleong :

- a. Membaca dan mempelajari data yang terkumpul sampai dikuasai sepenuhnya sambil memikirkan untuk mencari apakah ada pola-pola yang menarik.
- b. Melihat berbagai konsep yang timbul yang digunakan responden.
- c. Menerangkan sejumlah data dan metode untuk mengungkapkan karakteristik kategori data tertentu.
- d. Mencari hubungan antar konsep dalam usaha mengembangkan suatu teori.

Setelah melaluai langkah-langkah tersebut,maka data yang pernah diperoleh ,dikumpulkan ,disusun,diinterprestasikan untuk selanjutnya ditarik suatu kesimpulan secara umum.

¹⁷ Lexy J. Moleong, 1999, *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosdakarya.