

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Pada era otonomi daerah saat ini yang menganut sistem pemerintahan yang demokratis, konsep partisipasi masyarakat merupakan salah satu konsep yang penting karena berkaitan langsung dengan hakekat demokrasi sebagai sistem pemerintahan yang berfokus pada rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Sebagaimana termaktub dalam mukadimah UNDP (*United Nation Development Program*) ciri-ciri Sistem Pemerintahan yang baik (*good governance*) adalah pemerintahan yang bisa mengikut sertakan semua masyarakat, yang transparan dan bertanggung jawab, yang efektif dan adil, yang bisa menjamin adanya supremasi hukum serta bisa menjamin bahwa prioritas-prioritas politik, sosial dan ekonomi didasarkan pada konsensus masyarakat. Terkait hal tersebut, diperlukannya Peningkatan kapasitas aparat dilingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta diarahkan untuk merubah pola pikir aparat, bahwa peranan aparat pemerintah mengalami perubahan dari Pelaku Pembangunan menjadi Fasilitator Pembangunan. Dengan demikian peran pemerintah lebih bersifat memfasilitasi dan mengkatalisasi melalui peningkatan peran serta masyarakat dalam otonomi daerah. Disamping itu ada sesuatu yang perlu lebih diperhatikan, yakni berkaitan dengan komitmen Pemerintah Yogyakarta terhadap penguatan keberadaan lembaga pemberdayaan masyarakat di kelurahan sebagaimana yang tertuang

dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dimana salah satu fungsi Pemerintah di daerah adalah Pemberdayaan Masyarakat.

Undang-undang tentang “Pemerintah di Daerah” ditetapkan oleh rezim Soeharto pada tahun 1974 ( melalui UU No. 5 Tahun 1974 ), dan terus bertahan sebagai landasan hukum dalam mengatur relasi pusat-daerah di Indonesia hingga digantikan oleh UU No. 22 Tahun 1999 dan diganti menjadi UU No. 32 Tahun 2004 dan 25 Tahun 1999 dan diganti menjadi UU No. 33 tahun 2004. ini berarti, jika ditilik berdasarkan hitung-hitungan waktu, sangatlah jelas peran aparat pemerintah di daerah dan sesuai dengan isi dari UU tersebut, antara lain, dengan jelas sekali ditunjukkan adanya kategorisasi wilayah kerja pemerintah daerah dalam bentuk “ daerah otonom ” dan “ wilayah administratif ” *daerah otonom* didefinisikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang dan berkewajiban dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan *wilayah administratif* adalah lingkup kerja perangkat pemerintah (pusat) yang menyelenggarakan pelaksanaan tugas pemerintahan umum di daerah.<sup>1</sup>

Secara teoritis, dengan adanya struktur pemerintah daerah yang dualistis jelas berkaitan dengan negara RI sebagai negara kesatuan (*Unitary State*). Atau dalam bahasa yang lebih konkrit, keberadaannya dari *daerah otonom dan wilayah administratif*, yang pada satu sisi telah dinilai sebagai manifestasi dari dualisme

---

<sup>1</sup> Soedjana Wirasubrata, *Idk. Daerah-Suara Otonomi Daerah*, Institute For Local Development

struktur pemerintahan daerah, juga pada sisi lain, dapat diartikulasi sebagai wujud dari aplikasi Prinsip Dasar Negara kesatuan dalam konteks Pemerintahan Daerah. Dengan adanya pendefinisian yang jelas tentang dua Teritorial Pemerintahan tersebut, maka secara tidak langsung menunjukkan bahwa sesungguhnya Pemerintah-pemerintah Daerah yang ada, tidak berdiri sendiri dan atau terpisah dari Pemerintah Pusat, selain tentunya utamanya kepada Masyarakat di Daerah. Logika kritis tersebut, tentunya benar, ketika diasumsikan bahwa praktik dualisme dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah tersebut harus selalu berada pada titik keseimbangan.

Pemerintah adalah organisasi yang memiliki kekuasaan untuk membuat dan menerapkan Hukum serta Undang-undang di Wilayah tertentu. Ada beberapa definisi mengenai sistem Pemerintahan. Sama halnya, terdapat bermacam-macam jenis pemerintahan di Dunia. Sebagai contoh: Republik, Monarki atau Kerajaan, Persemakmuran (*Commonwealth*). Dari bentuk-bentuk utama tersebut, terdapat beragam cabang, seperti: Monarki Konstitusional, Demokrasi, dan Monarki Absolut atau Mutlak. Terkait hal tersebut pemerintahan di Negara Keastuan Republik Indonesia terbagi atas "Pemerintah Kota" dan "pemerintah Desa". *Pemerintah kota didefinisikan* sebagai sesuatu unit organisasi yang memerintah disuatu kota tertentu, misalnya pemerintah kota singapura atau pemerintah kota yogyakarta. *Sedangkan Desa* menurut definisi *universal*, adalah sebuah aglomerasi permukiman di area perdesaan (*rural*). Di Indonesia, istilah desa adalah pembagian wilayah administratif di Indonesia dibawah kesamatan yang

dipimpin oleh Kepala Desa. Dari logika teoritis di atas, tentunya jelas penulis bertujuan mendefinisikan pemerintahan, yang akan digambarkan dari contoh kecil pemerintahan yang menjadi ujung tombak dari pemerintahan yaitu kelurahan. Dimana kelurahan di era otonomi juga terdiri atas Aparat Kelurahan untuk di wilayah perkotaan dan Aparat Desa untuk di wilayah pedesaan, sesuai dengan Tugas Pokok dan Fungsinya masing-masing.

Dalam rangka merumuskan solusi dalam mengidentifikasi berbagai fungsi dari lintas pelaku pemberdayaan masyarakat, agar sadar akan arti pentingnya suatu harmonisasi penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan, yang ditandai dengan berjalannya peran serta tugas pokok masing-masing. Keberhasilan Pemerintahan Kota dan Pemerintah Desa di Yogyakarta dalam jangka panjang, tentunya tidak hanya bergantung pada kepuasan masyarakat atas pelayanan yang diberikan, tetapi juga atas ketertarikan, keikutsertaan, dan dukungan dari masyarakat. Demokrasi yang sehat tergantung pada bagaimana masyarakat mendapatkan informasi yang baik dan dapat mempengaruhi pengambilan keputusan yang akan ditetapkan oleh pemerintah. Untuk itu peran serta masyarakat langsung sangat diperlukan dan perlu terus diperkuat serta diperluas.

Partisipasi masyarakat secara utuh mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan sampai pada monitoring dan evaluasi merupakan daya dorong untuk mewujudkan sistem manajemen pembangunan yang terpadu menuju peningkatan

diharapkan akan menghantarkan masyarakat untuk dapat memahami masalah-masalah yang dihadapi, menganalisa akar-akar masalah tersebut, mendesain kegiatan-kegiatan terpilih, serta memberikan kerangka untuk pemantauan dan evaluasi pelaksanaan pembangunan.

Pengikutsertaan masyarakat dalam proses pembangunan merupakan salah satu cara yang efektif untuk menampung dan mengakomodasi berbagai kebutuhan yang beragam. Dengan kata lain, upaya peningkatan partisipasi masyarakat pada proses pembangunan dapat membawa keuntungan substantif, dimana pelaksanaan pembangunan akan lebih efektif dan efisien, disamping akan memberi sebuah rasa kepuasan dan dukungan masyarakat yang kuat terhadap program-program Pemerintah Kota dan Pemerintah Desa di Yogyakarta. Harapan kita, segenap *stakeholders* dapat memanfaatkan program pembangunan partisipatif dengan semangat kemitraan dan kebersamaan serta keterbukaan, sehingga dapat diwujudkan upaya-upaya dalam mendorong terciptanya tata pemerintahan yang baik (*good governance*) dalam pemberdayaan masyarakat. Memperhatikan kepentingan mereka yang paling miskin dan lemah dalam proses pengambilan keputusan alokasi sumberdaya pembangunan.

Untuk mendukung pelaksanaan Sistem Pemerintahan yang baik tersebut, upaya mutlak yang harus dilakukan adalah peningkatan kapasitas aparat pemerintah kota dari lembaga masyarakat, agar dapat mengambil peranan yang tepat dalam interaksi demokratis serta proses pembangunan secara komprehensif.

Secara lebih spesifik, bahwa pembangunan pada era otonomi daerah ini harus

lebih memiliki dimensi peningkatan sumber daya manusia sehingga dapat memberikan pelayanan yang tepat kepada masyarakat dan mampu mengelola sumber daya secara berkelanjutan. Terkait hal tersebut, maka Salah satu fungsi penyelenggaraan Pemerintahan yang dilakukan oleh aparat pemerintah adalah pelayanan masyarakat. Aparat Kelurahan adalah Pegawai Negeri Sipil yang nota benanya adalah Aparatur Pemerintahan dalam pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah menempati posisi sangat penting. Disamping itu dalam rangka pelaksanaan Otonomi Daerah tersebut Aparat Kelurahan merupakan salah satu komponen penting untuk merekatkan persatuan dan kesatuan bangsa. Ditengah-tengah itu, Aparat Kelurahan mempunyai peranan pelaksana Tugas Pemerintahan.

Kelurahan sebagai Perangkat Daerah di Kota dan di Desa dalam Wilayah kerja memiliki tugas sebagai berikut:

1. Menyelenggarakan urusan pemerintahan seperti pelaksanaan urusan Administrasi Pemerintahan dan pengaturan kehidupan Masyarakat.
2. Menyelenggarakan urusan pembangunan seperti pemberdayaan masyarakat dalam penyediaan sarana prasarana fasilitas umum, seperti jalan, jembatan, irigasi dll.
3. Urusan kemasyarakatan antara lain pemberdayaan masyarakat melalui pembinaan kehidupan sosial budaya masyarakat seperti bidang kesehatan, pendidikan. Selain tugas tersebut aparat kelurahan melaksanakan...

pemerintahan yang dilimpahkan oleh Bupati/Walikota yang kemudian diatur pada peraturan daerah.

Urusan pemerintahan sebagaimana disesuaikan dengan kebutuhan kelurahan dengan memperhatikan prinsip efisiensi dan peningkatan akuntabilitas. Aparat Kelurahan merupakan sebagai ujung tombak pelaksanaan pemerintahan lebih dekat dan berdampak langsung kepada masyarakat. Kinerja aparat kelurahan dalam melaksanakan urusan pemerintahan dapat di pastikan mempunyai nilai berdaya guna dan berhasil guna.

Kelurahan sebagai perangkat Daerah di Kota dan di Desa dalam wilayah kerja memiliki fungsi sebagai berikut :

1. Sebagai sumber segala informasi, daya gerak, pembinaan, dan pengawasan.
2. Sebagai benteng terakhir dari pengamalan Pancasila.
3. Sebagai pusat penumbuhan dan peningkatan jiwa gotong-royong di segala bidang kehidupan masyarakat.
4. Membina partisipasi masyarakat di segala bidang.
5. Membina ketertiban dan kesatuan bangsa dalam melancarkan pelaksanaan pembangunan yang tersebar diseluruh pelosok negara.<sup>2</sup>

Berdasarkan argumentasi tersebut, terdeskripsikan pemahaman betapa beragamnya dan betapa beratnya tugas suatu kelurahan, aparat kelurahan sebagai ujung tombak pelaksanaan pemerintahan. Oleh karena itu aparat kelurahan harus

---

<sup>2</sup> Mersana, *Perkembangan Masyarakat Desa dan Kelurahan*, LP2PS, Jakarta, 1988

mempunyai kinerja yang baik agar tugas sebagai pelayan masyarakat dapat tercapai sesuai dengan tujuan yang telah ditetapkan.

Peningkatan kinerja aparat kelurahan perlu terus dilakukan, terutama dalam hal kualitas pelayanan dan pendayagunaan kepada semua warga masyarakat. Peranan aparat kelurahan sebagai motor penggerak pembangunan dan abdi masyarakat dituntut untuk selalu meningkatkan kemampuan, keterampilan dan kinerjanya, sehingga akan menghasilkan produktivitas serta kualitas pelayanan sebagaimana yang diharapkan.

Asas-asas yang menjadi landasan penyelenggaraan pelayanan publik meliputi: asas kepastian hukum; asas tertib penyelenggaraan negara; asas kepentingan umum; asas keterbukaan; asas proporsionalitas; asas profesionalitas; asas akuntabilitas. Salah satu fungsi penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah adalah pelayanan publik, peraturan perundangan Indonesia telah memberikan landasan untuk penyelenggaraan pelayanan publik berdasarkan atas asas-asas umum pemerintahan yang baik.<sup>3</sup>

Dalam kinerja aparat kelurahan agar dapat mencapai hasil akhir yang berdaya guna dan berhasil guna, maka aparat kelurahan harus mempunyai kinerja yang tinggi. Hakekat dari kinerja adalah didalam melaksanakan pekerjaannya dapat lebih giat, sehingga pekerjaan akan diharapkan lebih cepat dan lebih baik. Jika aparat kelurahan mempunyai kinerja yang tinggi maka minat untuk

---

<sup>3</sup> Agus Dwiyanto dkk. *Reformasi Diselenggarakan di Indonesia: Suatu Studi Kependudukan dan*





## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan penulis diatas maka muncullah rumusan masalah dalam penelitian penulis, sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan Tugas Pokok dan Fungsi antara Perangkat Kelurahan Gunung Ketur Kecamatan Pakualaman Kota Yogyakarta dan Kelurahan Desa Tirto Nirmolo Kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Dalam penelitian ini, yang penulis inginkan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui bagaimana peranan Perangkat Kelurahan Gunung Ketur Kecamatan Pakualaman Kota Yogyakarta dan Perangkat Desa Kelurahan Tirto Nirmolo Kecamatan Kasihan Kabupaten Bantul sesuai dengan Tugas Pokok dan Fungsinya.
2. Untuk mengetahui hambatan-hambatan yang dihadapi oleh Perangkat Kelurahan Gunung Ketur Kecamatan Pakualaman dan Kelurahan Tirto Nirmolo Kecamatan Kasihan Bantul Kota Yogyakarta dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya.

## **D. Manfaat Penelitian**

Hasil penelitian akan bernilai apabila membawa manfaat dan nilai positif bagi Kelurahan Gunung Ketur Kecamatan Pakualaman dan Kelurahan Desa Tirto Nirmolo Kecamatan Kasihan Bantul Kota Yogyakarta, dengan manfaat dalam

penelitian ini adalah:

### **1. Manfaat Praksis**

Dalam penelitian ini diharapkan memberikan manfaat bagi perangkat kelurahan terkhusus Kelurahan Gunung Ketur Kecamatan Pakualaman dan Perangkat Desa Tirto Nirmolo Kecamatan Kasihan Bantul serta mengetahui bagaimana kinerja perangkat dua kelurahan tersebut dalam melayani publik selama ini, selanjutnya dari hasil penelitian ini bisa dijadikan bahan untuk evaluasi bagi kinerja perangkat kelurahan.

### **2. Manfaat Teoritis**

- a. Penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi pengetahuan khususnya dalam perkembangan study ilmu pemerintahan.
- b. Untuk menambah pengetahuan dan pemahaman penulis akan tugas pokok dan fungsi perangkat kelurahan yang akhirnya dapat digunakan untuk menjawab semua permasalahan dalam penelitian ini.

### **E. Kerangka Dasar Teori**

Sarana pokok untuk menyatakan hubungan sistematis fenomena pemerintahan maupun alami yang hendak diteliti adalah teori. Teori merupakan informasi ilmiah yang diperoleh dengan meningkatkan abstraksi pengertian-pengertian maupun hubungan-hubungan pada preposisi. Fred M. Kerlinger berpendapat yang dimaksud dengan teori adalah serangkaian konsep, definisi dan preposisi yang saling berkaitan dan bertujuan untuk memberikan gambaran yang

sistemis tentang suatu fenomena.<sup>5</sup> Berdasarkan argumentasi tersebut, berikut ini penulis akan memaparkan teori-teori yang menjadi landasan dalam penelitian ini.

## 1. Pemerintah

Pemerintah adalah suatu proses memerintah dari suatu unit politik atau unit organisasi pemerintahan tertentu. Dengan demikian, pemerintah di daerah perkotaan adalah suatu proses dari unit-unit politik yang ada di daerah perkotaan sebagai mana dilihat dari jumlah dan jenis yang tersedia di atas, maka sifat atau karakteristik dan masalah yang dihadapi oleh pemerintah kota dan pemerintah-pemerintah di wilayah perkotaan sangatlah berbeda dengan pemerintah di daerah nonperkotaan.<sup>6</sup>

Pemerintah dalam arti sempit adalah Organ atau alat perlengkapan negara yang disertai tugas Pemerintahan atau mengimplementasikan undang-undang. Dalam pengertian ini pemerintah hanya berfungsi sebagai badan eksekutif atau *bestir*. Dalam arti luas Pemerintah adalah semua badan yang menyelenggarakan semua kekuasaan didalam negara baik kekuasaan Eksekutif maupun kekuasaan Legislatif dan Yudikatif. Jadi semua pemegang kekuasaan didalam Negara (Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif seperti Trias Politika dari Montesquie) adalah termasuk Pemerintahan dalam artinya yang luas.

---

<sup>5</sup> Singarimbun Masri, *Metode Penelitian Survei*, LP3ES, Jakarta, 1989

<sup>6</sup>

Menurut budiarjo<sup>7</sup>, Legis Latif berfungsi untuk menentukan Policy (kebijakan) dan membuat Undang-undang, unujuk Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak Legislatif. Hak mengadakan Amademen. Terhadap rancangan Undang-undang oleh Pemerintah Daerah dan Hak Budget. Legislatif juga berfungsi mengontrol badan eksekutif (Bestir). Adapun tujuannya agar tindakan badan eksekutif atau bestir sesuai dengan kebijakan yang ditetapkan.

Eksekutif adalah Pemerintah Daerah, terdiri atas kepala daerah beserta perangkat daerah lainnya yaitu Dinas-dinas dan Badan Daerah. Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya selaku kepala daerah bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)<sup>8</sup>. Adapun Tugas dan Wewenang Eksekutif sebagai berikut:

1. Menyelenggarakan Pemerintahan, pelaksana pembangunan dan pembinaan. Kehidupan masyarakat sebagai sarana pencapaian tujuan nasional daerah. Berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh peraturan Perundang-undangan yang berlaku (Tap Majelis Perwakilan Rakyat. Undang-undang. Peraturan Pemetintah pengganti Undang-undang. Keputusan Presiden dan Peraturan Daerah).
2. Menetapkan Peraturan Daerah atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Daerah dan penjabaran lebih lanjut dari Peraturan Pemerintah yang lebih tinggi.

---

<sup>7</sup> Mariam Budiaria, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Jakarta

3. Menetapkan keputusan Kepala Daerah, untuk melaksanakan keputusan Kepala Daerah.
4. Melakukan Pengangkatan, Penundaan, Pemberhentian, Penetapan Pensiun, Gaji, Tunjangan dan Kersejahteraan Pegawai serta Diklat sesuai kebutuhan dan kemampuan Daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah berdasarkan Peraturan Perundang-undangan.
5. Menunjukkan Rancangan Peraturan Daerah (RAPERDA) kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tentang pelaksanaan Otonomi Daerah sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Yudikatif atau Yudisial dikenal sebagai cabang ketiga dari sistem pemerintahan. Judiciary terdiri dari cabang-cabang pemerintah yang independent. Ada dua komponen dari peranan politik : pertama, kegiatan judiciary adalah untuk menerapkan peraturan yang diadopsi oleh Storting, dan kedua, memonitor kekuasaan Legislatif dan Eksekutif untuk memastikan bahwa mereka mematuhi Undang-Undang yang dijalankan dan ditetapkan. Judiciary dapat mengesampingkan keputusan dari Storting jika berlawanan dengan Konstitusi. Hak untuk melakukan "sensor" terhadap Storting tidak dituangkan dalam Konstitusi dan merupakan hal kontroversial. Hal tersebut dipergunakan pada beberapa kesempatan selama periode 1884-1918, ketika beberapa perubahan Konstitusi radikal dihambat oleh Mahkamah Agung. Sejak saat itu, Judiciary menjadi ragu-ragu untuk meminta penggunaan hak tersebut. Semua tingkatan sistem hukum pada umumnya bertanggung untuk

menilai keabsahan suatu keputusan, namun tidak dapat dihindari bahwa kasus seperti ini akan berakhir sebelum mencapai tingkat Mahkamah Agung.

Donner<sup>9</sup> mengemukakan bahwa cakupan pemerintah dalam pengertiannya yang luas meliputi badan-badan yang menentukan haluan negara dan berkedudukan di pusat, kemudian terdapat juga instansi-instansi yang melaksanakan keputusan dari badan-badan itu sendiri. Kaitan pada trias politika, yang sebenarnya pada saat sekarang ini masih berlaku hanya secara terbatas, memungkinkan menunjuk pada suatu aspek penting dari pemerintahan. Bukankah harus diadakan pemisahan antara “suatu pembentuk keputusan politik”? “Politik” itu menjalankan pemerintahan dan menetapkan undang-undang, secara singkat mengeluarkan perintah-perintah, mengatur arah. “Pemerintahan” mengurus pelaksanaan mengurus dari perintah/tugas-tugas. Dengan kata lain, pemerintahan itu “mengabdikan” pada kekuasaan politik. Unsur pengabdian dari pemerintahan itu dapat ditelusuri pada administrasi yang berarti mengatur urusan sebagai suatu penugasan dari orang lain.

Aparat adalah orang yang menjabat jabatan administrasi yang berada dibawah pimpinan pemerintah, mulai dari Presiden, Menteri, Gubernur, Walikota, Bupati dan semua organ yang menjalankan administrasi. Aparat Pemerintah adalah orang yang menjabat jabatan administrasi yang berada dibawah pimpinan pemerintah, mulai dari Presiden, Menteri, Gubernur, Walikota, Bupati dan semua organ yang menjalankan administrasi sebagai

---

<sup>9</sup> Agus Durianto, *Dirik Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia*, BSKY UGM Yogyakarta, 2002

organ atau alat perlengkapan negara yang disertai tugas pemerintahan atau melaksanakan undang-undang.<sup>10</sup>

Pringgodigdo mengemukakan bahwa di Indonesia kekuasaan eksekutif dan kekuasaan administratif berada dalam satu tangan, yaitu Presiden.<sup>11</sup> Hukum eksekutif atau Hukum Tata Pelaksanaan Undang-undang; dengan perkataan lain Hukum Tata Pemerintahan ialah hukum mengenai aktivitas-aktivitas kekuasaan eksekutif (kekuasaan untuk melaksanakan Undang-undang). Dari pendapat tersebut aparat pemerintah merupakan orang yang menjalankan aktivitas kekuasaan eksekutif dalam melaksanakan Undang-undang.

## **2. Pemerintah Kota**

Kota menurut definisi universal, adalah sebuah area urban yang berbeda dari desa ataupun kampung berdasarkan ukurannya, kepadatan penduduk, kepentingan, atau status hukum.<sup>12</sup>

### **A. Kota Di Indonesia**

Dalam konteks administrasi pemerintahan di Indonesia, kota adalah pembagian wilayah administratif di Indonesia setelah provinsi, yang dipimpin oleh seorang walikota. Selain kota, pembagian wilayah administratif setelah provinsi adalah kabupaten. Secara umum, baik kabupaten dan kota memiliki wewenang yang sama. Kabupaten bukanlah

---

<sup>10</sup> Agus Dwiyanto, Dkk, Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia, PSKK-UGM, Yogyakarta, 2002.

<sup>11</sup> Agus Dwiyanto, Dkk, Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia, PSKK-UGM, Yogyakarta, 2002.



*bawahan* dari provinsi, karena itu bupati atau walikota tidak bertanggung jawab kepada gubernur. Kabupaten maupun kota merupakan Daerah Otonom yang diberi wewenang mengatur dan mengurus urusan Pemerintahannya sendiri. Dahulu di Indonesia istilah Kota dikenal dengan Daerah Tingkat II Kotamadya. Sejak diberlakukannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, istilah Daerah Tingkat II Kotamadya pun diganti dengan kota saja.

## **B. Pemerintah Kota**

Pemerintah adalah organisasi yang memiliki kekuasaan untuk membuat dan menerapkan hukum serta undang-undang di wilayah tertentu. Ada beberapa definisi mengenai sistem Pemerintahan. Sama halnya, terdapat bermacam-macam jenis pemerintahan di dunia. Sebagai contoh: Republik, Monarki atau Kerajaan, Persemakmuran (*Commonwealth*). Dari bentuk-bentuk utama tersebut, terdapat beragam cabang, seperti: Monarki Konstitusional, Demokrasi, dan Monarki Absolut atau Mutlak. Pemerintah kota didefinisikan sebagai suatu unit Organisasi yang memerintah disuatu Kota tertentu, misalnya Pemerintah Kota Singapura atau Pemerintah Kota Yogyakarta.

## **C. Karakteristik Pemerintah Kota Dan Pemerintah Diwilayah Perkotaan**

Pemahaman Pemerintah Kota dan Pemerintah diwilayah Perkotaan

Organisasi yang memerintah disuatu Kota tertentu, misalnya Pemerintah Kota Singapura atau Pemerintah Kota Yogyakarta. Sedangkan batasan Kota dalam perundang-undangan pemerintah di Indonesia secara administratif berdasarkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dibedakan antara lain kota dan daerah khusus ibu kota. Sedangkan untuk Daerah khusus Ibu Kota di atur dengan Undang-Undang tersendiri.

Sedangkan Pemerintah di Wilayah Perkotaan mempunyai pengertian yang lebih luas. Daerah atau wilayah Perkotaan (Urbanized Area) itu sendiri dipahami sebagai Daerah yang telah berkembang sedemikian rupa menjadi Daerah Pusat Pertumbuhan Ekonomi dan Industri serta Pelayanan Sosial,. Kalau mengambil contoh di Indonesia Wilayah ini dapat mencakup beberapa Provinsi atau Kabupaten dan Kota, seperti Daerah Perkotaan Jabotabekjur: Jakarta, Bogor, Tangerang, Bekasi, Cianjur, Bogor dan Cianjur secara Administratif berada di Wilayah Propinsi Jawa Barat, Tangerang, berada di Propinsi Banten. Dengan demikian, Pemerintah di Daerah Perkotaan dapat terdiri dari beberapa Unit Politik atau Organisasi atau Pemerintah Daerah tertentu, yang melewati batas Yuridikasi masing-masing Daerah yang bersangkutan.

Secara Administratif dalam tingkat yang paling bawah, yaitu Desa,

RDS biasanya menggunakan beberapa kriteria untuk mendefinisikan

suatu Kelurahan sebagai peralihan dari Desa ke Desa yang telah menjadi Kota, dengan melihat keberadaan fasilitas-fasilitas yang ada, sebagai berikut.

**Tabel 1.1**  
**Jenis Fasilitas Sebagai Kriteria**  
**Untuk Pengklasifikasian Kelurahan**

No	Jenis fasilitas
1	Sekolah Dasar atau yang sejenis
2	Sekolah Menengah Pertama atau yang sejenis
3	Sekolah Menengah Atas atau yang sejenis
4	Bioskop
5	Rumah Sakit
6	Pusat Pelayanan Kesehatan atau Klinik
7	Rumah Bersalin
8	Jalan yang di lalui oleh kendaraan roda empat
9	Telepon dan Kantor Pos
10	Pasar dengan bangunan lengkap
11	Pusat belanja
12	Bank
13	Pabrik
14	Restoran
15	Listrik
16	Penyewaan fasilitas pesta

Sumber : BPS, 1990.

Dengan menggunakan kriteria-kriteria di atas, maka secara administratif sebuah desa dapat mengajukan peningkatan statusnya menjadi Kelurahan atau Desa yang telah menjadi "Kota" dengan tidak

memperhatikan jumlah dari masing-masing fasilitas tersebut. Jenis-jenis fasilitas tersebut diasumsikan sebagai fasilitas-fasilitas Sosio-Ekonomi pada Masyarakat yang Kosmopolit sesuai dengan perkembangan Ekonominya.

Selanjutnya perlu juga dipahami apa yang dimaksud dengan Pemerintahan di Daerah perKotaan. Pemerintahan adalah suatu proses memerintah dari satu unit politik atau unit Organisasi Pemerintah tertentu. Dengan demikian, Pemerintah di Daerah Perkotaan adalah suatu proses memerintah dari unit-unit politik yang ada di Daerah Perkotaan, baik pemerintah daerah maupun Pemerintah Pusat.<sup>13</sup>

Sebagai suatu unit politik yang memerintah di daerah perkotaan-sebagaimana dilihat dari jumlah dan dan jenis fasilitas sosial yang tersedia diatas, maka sifat atau karakteristik dan masalah yang di hadapi oleh Pemerintah Kota dan Pemerintah-pemerintah di Wilayah Perkotaan sangat berbeda dengan Pemerintah di daerah Nonperkotaan. Ada beberapa karakteristik yang membedakan secara substansial antara keduanya, yaitu:

1. Masalah-masalah yang ditangani Pemerintah Kota dan atau Perkotaan melewati batas Yuridiksi Administratifnya. Sebagai contoh, masalah limbah pabrik atau rumah tangga tidak dapat dilokalisir per daerah atau unit pemerintahan tertentu

---

<sup>13</sup> Nuzumandi, Achmad, Manajemen Perkotaan, Yogyakarta, 2006

2. Kompleksitas masalah Pemerintah. Masalah yang dihadapi oleh pemerintah kota atau pemerintah di daerah perkotaan lebih kompleks dibandingkan masalah yang dihadapi oleh Pemerintah di Wilayah Nonperkotaan. Yang dimaksud dengan masalah kompleks adalah masalah yang bergantung, subyektif, buatan dan dinamis. Misalnya, masalah masalah pembebasan tanah milik Negara di Wilayah pemukiman kumuh, yang tidak hanya memindahkan warga kedaerah lain.hal ini sangat signifikan, selain berhubungan dengan keberlangsungan dengan keberlangsungan hidup pemukiman tersebut.
3. Struktur Organisasi Pemerintah yang statis berhadapan dengan masalah Pemerintah sangat dinamis. Secara tradisional, struktur organisasi Pemerintah Kota sangat lamban berubah. Unit-unit Organisasi tertentu telah diatur melalui Peraturan Daerah atau Peraturan Pemerintah tingkat atasnya. Menghadapi masalah ini, pemerintah kota atau mengembangkan Organisasi Pemerintah di Daerah Perkotaan di tuntutan untuk selalu berinisiatif menciptakan Organisasi baru atau mengembangkan Organisasi (organizational development) untuk merespon perubahan sosial tersebut.

Ronald L. Krannich<sup>14</sup> menyatakan bahwa, hakekat dari proses pembuatan atau perumusan kenijakan di kota berbeda dengan setiap

---

<sup>14</sup> Ronald L. Krannich, "Governing Urban Thailand. Copying with policies and administrative politics" dalam *Urban Affairs Quarterly*, No. 2, Maret 1982, h. 322

Pemerintah dideerah lainnya. Di tingkat pusat, biasanya mencakup penentuan standar prestasi, pengawasan, pembuatan peraturan, dan pemerosesan dokumen. Secara keseluruhan, pemerintah pusat mempunyai kontak yang sedikit dengan kegiatan sehari-hari sebagai mana ditemui oleh pemerintah kota. Pemerintah kota harus meberikan pelayanan dasar kepada penduduk kota seperti sanitasi, pemadam kebakaran, kesehatan, dan pendidikan. Pelayan-pelayanan ini bersifat langsung dan spesifik lokal dan nmenyangkut hubungan langsung dengan penduduk lokal

Jurgen Ruland<sup>15</sup> melakukan katagorisasi dengan enam pendekatan besar dalam mempelajari pemerintahan kota:

a. Pendekatan Legal Kelembagaan (*Legal Institutional Approach*)

Pendekatan ini lebih mebahas pemerintahan kota dari peraturan-peraturan kelembagaan, fungsi-fungsi dilaksanakan, kekuasaan atau urusan yang dimiliki, ukuran optimal pemerintah kota, otonomi keuangan, manajemen personalia, dan aspek-aspek prosedural.

Aldefer<sup>16</sup> secara eksklusif memfokuskan studinya pada “bentuk” dan “struktur” dengan pendakatan ini. Kritik utama terhadap pendekatan ini adalah terlalu formalistik, Sehingga lebih banyak

<sup>15</sup> Jurgen Ruland, *Urban Governmental and Delopment in Asia*, Munchen, Welforum Verlag, 1988, h 12-40

<sup>16</sup> *Urban Governmental and Delopment in Asia*, Munchen, Welforum Verlag, 1988, h 12-40

bersifat deskriptif. Akibatnya, pendekatan ini tidak mampu memberikan jawaban-jawaban yang memuaskan tentang masalah-masalah yang berkaitan dengan siapa yang berkuasa, kapan, bagaimana, dan apakah pengaruhnya.

b. Pendekatan Normatif (*Normatif Approach*)

pendekatan ini merupakan pendekatan antitesis terhadap pendekatan legal kelembagaan. Pendekatan ini menekan nilai-nilai demokrasi, partisipasi politik, otonomi lokal, keterwakilan, dan tanggung jawab terhadap publik.

Asumsi yang ditawarkan oleh pendekatan ini adalah bahwa pendekatan sosial ekonomi hanya dapat berhasil jika program dan proyek yang dijalankan sesuai dengan kondisi lokal dan regional. Oleh karena itu, hak untuk berpartisipasi dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan (*bottom-up planning*) harus diwujudkan atau *development from below*.

Terdapat dua aliran besar dalam pendekatan ini, yaitu:

1. Pendekatan Demokrasi Perwakilan (*Representative-democracy Approach*)

Pendekatan ini lebih memfokuskan pada substansi lembaga-lembaga lokal. Lembaga lokal atau kota merupakan lembaga yang ideal untuk melaksanakan demokrasi ditingkat yang paling

rendah. Dalam konteks ini, maka pembangunan politik harus

difokuskan pada penciptaan suasana yang pluralistik bagi perbedaan pendapat dan sistem pemerintahan perwakilan.

## 2. Pendekatan Akar Rumput (*Gress-roots Approach*)

Pendekatan ini lebih berakar pada gerakan sosial politik alternatif, sebagai bentuk baru tuntutan politik dari wilayah perkotaan di Eropa dan Amerika Latin pada abad ke 16 dan 17. Gerakan ini cenderung bersifat radikal, dengan tuntunan utamanya adalah artikulasi dan agregasi kepentingan kaum miskin perkotaan. Untuk mencapai tujuan itu, maka gerakan kolektif dalam proses demokratisasi dari bawah, terutama yang berkaitan dengan kaum miskin didalam proses politik dan ekonomi, menjadi prioritas utama.

### c. Pendekatan Model Sirkular Kausasion (*Model Of The Circular Causation*)

Model pendekatan ini berdasarkan Gunnar Myrdal tentang hubungan antara institusionalisasi dan pembangunan ekonomi.<sup>17</sup> Dengan model ini Rigg juga menunjukan dari hasil studynya di Filipina bahwa rendahnya tingkat otonomi lokal dan lemahnya lembaga-lembaga lokal disebabkan oleh keterbelakangan stagnasi ekonomi dan dan tidak berkembangnya lembaga-lokal yang nota benanya adalah

<sup>17</sup> Gunnar Myrdal, *Asian Drama: An Inquiry into the Causes of Economic Stagnation*, Vol. 1, Dartmouth, New York.



variabel yang saling mempengaruhi dan dikatakan oleh Myrdal sebagai back wash effect. Sebaliknya di negara maju, ditemukan lembaga-lembaga lokal yang kuat dan mapan.<sup>18</sup>

Bagi Rigg desentralisasi dan otonomi lokal bukanlah obat yang mujarab untuk melwan kemiskinan dan stagnasi ekonomi, Karena pelimpahan wewenang yang besar kepada pemerintahan lokal dalam masyarakat prismatic akan membawa dampak yang tidak diinginkan, seperti penguatan oligarki lokal yang selanjutnya menyebabkan keterbelakangan ekonomi dan ketimpangan sosial.<sup>19</sup>

d. Pendekatan Kekuasaan Masyarakat (*Community Power Approach*)

Pendekatan ini merupakan pendekatan yang berusaha mengidentifikasi struktur kekuasaan dalam sebuah masyarakat melalui analisis empiris. Penelitian dengan pendekatan ini memfokuskan pada peran elite dalam politik lokal, asal mereka, latar belakang sosial ekonomi, pola sikap dan prilaku, tujuan, dan sumber daya yang digunakan untuk mempengaruhi proses pengambilan keputusan lokal, pola hubungan dan komunikasi antar anggota, elite dan faksi-faksinya.

<sup>18</sup> Secara lebih utuh mengenai masyarakat prismatic lihat F.W Rigg, *administration in Developing Countries, The theory, of prismatic society*, Hughton Mifflin Company, Boston, 1964.

<sup>19</sup> F.W Rigg, *Administration in Developing Countries, The Theory of Prismatic Society*, Hughton

e. Pendekatan Sistem Terpentasi (*Penetrated System Approach*)

Pendekatan ini lebih menganalisis pengaruh kekuatan supralokal dan interaksi politik vertikal terhadap pemerintah lokal. Dalam pendekatan ini, masyarakat dipandang sebagai sasaran pengaruh politik dan birokrasi utama, baik dari pemerintah lokal maupun pemerintah pusat, terutama dalam pengambilan keputusan-keputusan. Pemerintah pusat dengan orientasi legal dan sumber daya keuangannya selalu menempatkan masyarakat dalam posisi lemah.

Dalam pendekatan ini juga terbagi dua aliran utama, antara lain:

1. Pendekatan Otoritarian

Pendekatan ini lebih banyak berasal dari studi-studi di Amerika Latin yang melihat kondisi-kondisi historis dan sosial yang menyebabkan munculnya pemerintah yang otoritarian.

2. Pendekatan Klien

Pendekatan ini lebih di cirikan pada hubungan yang saling menguntungkan dan hubungan yang tidak egaliter. Studi-studi dalam pendekatan ini lebih memberikan konsentrasi pada tema-tema besar seperti bagaimana hubungan patron-klien yang dihubungkan dengan perubahan ekonomi, dampak perkembangan sistem patron-klien dan peranan kaum miskin dalam sistem politik.

f. Pendekatan Perbandingan (*Comperative Approach*)

Pendekatan ini lebih memfokuskan pada profil dan perbandingan dari beberapa pemerintah lokal atau metro politan. Annamarie hauck walsh melakukan study terhadap 13 metro politan, yang ia bedakan antar varibel-varibel lingkungan, variabel-variabel input dan variabel-variabel out put. Model yang dikembangkan ini di adopsi dari model Gabriel Almond<sup>20</sup> dan David easton<sup>21</sup> tentang sistem politiknya.

### 3. Pemerintah Desa

Desa, menurut definisi *universal*, adalah sebuah aglomerasi permukiman di area perdesaan (*rural*). Di Indonesia, istilah desa adalah pembagian wilayah administratif di Indonesia di bawah kecamatan, yang dipimpin oleh Kepala Desa.<sup>22</sup> Kecamatan adalah pembagian wilayah administratif di Indonesia di bawah kabupaten atau kota. Kecamatan terdiri atas desa-desa atau kelurahan-kelurahan.

Dalam konteks otonomi daerah di Indonesia, Kecamatan merupakan Perangkat Daerah Kabupaten atau Kota yang mempunyai wilayah kerja tertentu yang dipimpin oleh seorang Camat. Contoh istilah "Kecamatan" di

<sup>20</sup> Gabriel Almond, *Action approach to comperative politikal dal Gabriel dan James s. Coleman . the politics of the Develoving areas*, N.J., princeton univercity press, princeton 1960.

<sup>21</sup> David Easton, *The Politikal System: An Inquiry Into the state of Politikal Since*. Alfred A. knopf, New York 1953; *A Some Work for Politikal Analysis*, N.Y. Brunner, Hall, in *Political Science Quarterly*

provinsi Nanggroe Aceh Darussalam disebut juga dengan "*Sagoe Cut*" sedangkan di Papua disebut dengan istilah "*Distrik*".

Kepala Desa merupakan pimpinan penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Masa jabatan Kepala Desa adalah 6 tahun, dan dapat diperpanjang lagi untuk satu kali masa jabatan. Kepala Desa juga memiliki wewenang menetapkan Peraturan Desa yang telah mendapat persetujuan bersama BPD.

Sejak diberlakukannya otonomi daerah istilah desa dapat disebut dengan nama lain, misalnya di Sumatera Barat disebut dengan istilah nagari, dan di Papua disebut dengan istilah kampung. Begitu pula segala istilah dan institusi di desa dapat disebut dengan nama lain sesuai dengan karakteristik adat istiadat desa tersebut. Hal ini merupakan salah satu pengakuan dan penghormatan Pemerintah terhadap asal usul dan adat istiadat setempat.

Nagari, adalah pembagian wilayah administratif di Provinsi Sumatera Barat, Indonesia di bawah kecamatan. Istilah "Nagari" menggantikan "desa", yang sebelumnya digunakan di Sumatera Barat, seperti halnya di provinsi-provinsi lain di Indonesia. Sebuah Nagari dipimpin oleh Wali Nagari.

Nagari merupakan kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat

diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Nagari bukanlah bawahan kecamatan, karena kecamatan merupakan bagian dari perangkat daerah kabupaten/kota, dan Nagari bukan merupakan bagian dari perangkat daerah. Berbeda dengan Kelurahan, Nagari memiliki hak mengatur wilayahnya yang lebih luas. Namun dalam perkembangannya, sebuah Nagari dapat ditingkatkan statusnya menjadi kelurahan.

Nagari dipimpin oleh seorang Wali Nagari, dan dalam menjalankan pemerintahannya, Wali Nagari dibantu oleh beberapa orang Kepala Jorong, semacam ketua RT. Wali Nagari dipilih oleh *anak nagari* (penduduk nagari) secara demokratis. Biasanya yang dipilih menjadi wali nagari adalah orang yang dianggap paling menguasai tentang semua aspek kehidupan dalam budaya Minangkabau, sehingga wali nagari tersebut mampu menjawab semua persoalan yang dihadapi anak nagari.

Dalam sebuah Nagari dibentuk Kerapatan Adat Nagari, yakni lembaga yang beranggotakan Tungku Tigo Sajarangan. Tungku Tigo Sajarangan merupakan perwakilan anak nagari yang terdiri dari Alim Ulama, *Cadiak Pandai* (kaum intelektual) dan *Niniak Mamak* para pemimpin suku dalam suatu Nagari. Keputusan-keputusan penting yang akan diambil selalu dimusyawarahkan antara Wali Nagari dan Tungku Tigo Sajarangan di Balai

Sejarah Nagari telah ada sebelum kemerdekaan Indonesia. Kerajaan Pagaruyung pada dasarnya merupakan federasi nagari-nagari yang berada di Minangkabau. Kemungkinan besar sistem nagari juga sudah ada sebelum Adityawarman mendirikan kerajaan tersebut.

Pada masa penjajahan Belanda pemerintah kolonial mengubah tatanan pemerintahan nagari agar mendukung pemerintahan. Kerapatan Nagari dijadikan sebagai lembaga pemerintahan terendah. Penghulu-penghulu yang dulunya memimpin nagari secara bersama-sama sekarang diharuskan untuk memilih salah satu di antara mereka sebagai Kepala Nagari.

Pada tahun 1914 dikeluarkan Ordonansi Nagari yang membatasi anggota kerapatan nagari hanya pada penghulu yang diakui pemerintah Hindia Belanda. Setelah proklamasi kemerdekaan sistem nagari ini diubah agar lebih sesuai dengan keadaan zaman. Pada tahun 1946 diadakan pemilihan langsung di seluruh Sumatra Barat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Nagari dan Wali Nagari.

Calon-calon yang dipilih tak terbatas pada penghulu saja. Partai politik pun boleh mengajukan calon. Pada kenyataannya banyak anggota Dewan Perwakilan Nagari dan Wali Nagari terpilih yang merupakan anggota partai. Masyumi menjadi partai yang mendominasi. Dalam masa perang kemerdekaan dibentuk juga organisasi pertahanan tingkat nagari, yaitu *Badan Penanggulangan Nagari dan Kota (BNPK)*. Badan ini didirikan atas inisiatif Chatib

Kabinet Natsir tahun 1951 membekukan Dewan Perwakilan Rakyat di provinsi Sumatera Tengah yang juga mencakup wilayah Sumatera Barat sekarang. Dengan demikian dewan perwakilan tingkat nagari pun statusnya menjadi tidak jelas. Tahun 1974 Gubernur Harun Zain memutuskan untuk mengangkat Kepala Nagari sebagai pelaksana pemerintahan dan Dewan Perwakilan Rakyat Nagari sebagai lembaga legislatif terendah. Namun keputusan ini hanya berumur pendek. Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, sistem Nagari dihilangkan, dan di dorong ditingkatkan statusnya menjadi desa. Kedudukan Wali Nagari dihapus dan administrasi pemerintahan dijalankan oleh para Kepala Desa.

Meskipun demikian Nagari masih dipertahankan sebagai Lembaga Tradisional. Perda No. 13 1983 mengatur tentang pendirian Kerapatan Adat Nagari (KAN) di tiap-tiap Nagari yang lama. Namun KAN sendiri tidak memiliki kekuasaan formal. Perubahan Peta Politik Nasional yang terjadi kemudian membangkitkan kembali semangat masyarakat Sumatera Barat untuk kembali menjalankan pemerintahan Nagari. Dengan berlakunya Otonomi Daerah pada tahun 2001, istilah "Nagari" beserta keistimewaannya kembali digunakan di Sumatera Barat.

Kampung, adalah pembagian wilayah administratif di Provinsi Papua, Indonesia di bawah distrik. Istilah "Kampung" menggantikan "desa", yang sebelumnya digunakan di Papua seperti halnya di provinsi-provinsi lain di

Indonesia. Penetapan ini adalah menyusul diterapkannya Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.<sup>23</sup>

Kampung merupakan 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. Kampung bukanlah bawahan kecamatan, karena kecamatan merupakan bagian dari perangkat daerah kabupaten/kota, dan Kampung bukan merupakan bagian dari perangkat daerah.<sup>24</sup>

#### **A. Desa di Indonesia**

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2005 tentang Desa, disebut 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.

Desa bukanlah bawahan kecamatan, karena kecamatan merupakan bagian dari perangkat daerah kabupaten/kota, dan desa bukan merupakan bagian dari perangkat daerah. Berbeda dengan Kelurahan, Desa memiliki

<sup>23</sup> [http://id.wikipedia.org/wiki/Kampung\\_%28Papua%29](http://id.wikipedia.org/wiki/Kampung_%28Papua%29).

<sup>24</sup> [http://id.wikipedia.org/wiki/Kampung\\_%28Papua%29](http://id.wikipedia.org/wiki/Kampung_%28Papua%29).



hak mengatur wilayahnya lebih luas. Namun dalam perkembangannya, sebuah desa dapat ditingkatkan statusnya menjadi kelurahan.

Kewenangan Desa adalah:

- Menyelenggarakan urusan Pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul Desa.
- Menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi Kewenangan Kabupaten/Kota yang diserahkan pengaturannya kepada Desa, yakni urusan pemerintahan yang secara langsung dapat meningkatkan pelayanan masyarakat.
- Tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota.
- Urusan Pemerintahan lainnya yang diserahkan kepada Desa.

## **B. Pemerintahan Desa**

Desa memiliki pemerintahan sendiri. Pemerintahan Desa terdiri atas Pemerintah Desa (yang meliputi Kepala Desa dan Perangkat Desa) dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD)

### **a. Kepala Desa**

Kepala Desa merupakan pimpinan penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Masa jabatan Kepala Desa adalah 6 tahun dan dapat dinominasikan lagi untuk satu kali masa

jabatan. Kepala Desa juga memiliki wewenang menetapkan Peraturan Desa yang telah mendapat persetujuan bersama BPD.

Kepala Desa dilarang menjadi pengurus partai politik (namun boleh menjadi anggota partai politik), merangkap jabatan sebagai Ketua atau Anggota BPD, dan lembaga kemasyarakatan, merangkap jabatan sebagai Anggota DPRD, terlibat dalam kampanye Pemilihan Umum, Pemilihan Presiden, dan Pemilihan Kepala Daerah.

Kepala Desa dapat diberhentikan atas usul Pimpinan BPD kepada Bupati/Walikota melalui Camat, berdasarkan keputusan musyawarah BPD. Istilah *Lurah* seringkali rancu dengan jabatan *Kepala Desa*. Memang, di Jawa pada umumnya, secara historis pemimpin dari sebuah Desa dikenal dengan istilah *Lurah*. Namun dalam konteks Pemerintahan Indonesia, sebuah Kelurahan dipimpin oleh Lurah, sedang Desa dipimpin oleh Kepala Desa. Tentu saja keduanya berbeda, karena Lurah adalah Pegawai Negeri Sipil yang bertanggung jawab kepada Camat; sedang Kepala Desa bisa dijabat siapa saja yang memenuhi syarat (bisa berbeda-beda antar Desa) yang dipilih langsung oleh rakyat melalui Pemilihan Kepala Desa (Pilkades).<sup>25</sup>

Kepala Desa dipilih langsung melalui Pemilihan Kepala Desa (Pilkades) oleh penduduk desa setempat. Syarat-syarat menjadi calon

Kepala Desa sesuai Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 yang antara lain:

1. Bertakwa kepada Tuhan YME
2. Setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, UUD 1945 dan kepada NKRI, serta Pemerintah
3. Berpendidikan paling rendah SLTP atau sederajat
4. Berusia paling rendah 25 tahun
5. Bersedia dicalonkan menjadi Kepala Desa
6. Penduduk desa setempat
7. Tidak pernah dihukum karena melakukan tindak pidana kejahatan dengan hukuman paling singkat 5 tahun
8. Tidak dicabut hak pilihnya
9. Belum pernah menjabat Kepala Desa paling lama 10 tahun atau 2 kali masa jabatan
10. Memenuhi syarat lain yang diatur Perda Kab/Kota

**b. Perangkat Desa**

Perangkat Desa bertugas membantu Kepala Desa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Salah satu perangkat desa adalah Sekretaris Desa, yang diisi dari Pegawai Negeri Sipil. Sekretaris Desa diangkat oleh Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota atas usulan Bupati/Walikota. Perangkat Desa lainnya diangkat oleh Kepala

Desa dari penduduk desa, yang ditetapkan dengan Keputusan Kepala Desa.

**c. Badan Permusyawaratan Desa**

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan lembaga perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Anggota BPD adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan berdasarkan keterwakilan wilayah. Anggota BPD terdiri dari Ketua Rukun Warga, pemangku adat, golongan profesi, pemuka agama dan tokoh atau pemuka masyarakat lainnya. Masa jabatan anggota BPD adalah 6 tahun dan dapat diangkat/diusulkan kembali untuk 1 kali masa jabatan berikutnya. Pimpinan dan Anggota BPD tidak diperbolehkan merangkap jabatan sebagai Kepala Desa dan Perangkat Desa. BPD berfungsi menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.

**d. Keuangan desa**

Penyelenggaraan urusan pemerintahan desa yang menjadi kewenangan desa didanai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APB Desa), bantuan pemerintah dan bantuan pemerintah daerah. Penyelenggaraan urusan pemerintah daerah yang diselenggarakan oleh pemerintah desa didanai dari APBD. Penyelenggaraan urusan pemerintah yang diselenggarakan oleh Pemerintah Desa

Sumber pendapatan desa terdiri atas:

- Pendapatan Asli Desa, antara lain terdiri dari hasil usaha desa, hasil kekayaan desa (seperti tanah kas desa, pasar desa, bangunan desa), hasil swadaya dan partisipasi, hasil gotong royong.
- Bagi hasil Pajak Daerah Kabupaten/Kota.
- Bagian dari Dana Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.
- Bantuan keuangan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan.
- Hibah dan sumbangan dari pihak ketiga yang tidak mengikat.

APB Desa terdiri atas bagian Pendapatan Desa, Belanja Desa dan Pembiayaan. Rancangan APB Desa dibahas dalam musyawarah perencanaan pembangunan desa. Kepala Desa bersama BPD menetapkan APB Desa setiap tahun dengan Peraturan Desa.

**e. Lembaga kemasyarakatan**

Di desa dapat dibentuk lembaga kemasyarakatan, yakni lembaga yang dibentuk oleh masyarakat sesuai dengan kebutuhan dan merupakan mitra pemerintah desa dalam memberdayakan masyarakat. Lembaga kemasyarakatan ditetapkan dengan Peraturan Desa. Salah satu fungsi lembaga kemasyarakatan adalah sebagai penampung dan pelaksana kegiatan masyarakat dalam pembangunan. Lembaga kemasyarakatan

antara lembaga kemasyarakatan dengan Pemerintahan Desa bersifat Kemitraan, Konsultatif dan Koordinatif.

#### **f. Pembentukan Desa**

Desa dibentuk atas prakarsa masyarakat dengan memperhatikan asal-usul desa dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Pembentukan desa dapat berupa penggabungan beberapa desa, atau bagian desa yang bersandingan, atau pemekaran dari satu desa menjadi dua desa atau lebih, atau pembentukan desa di luar desa yang telah ada.

Desa dapat diubah atau disesuaikan statusnya menjadi kelurahan berdasarkan prakarsa Pemerintah Desa bersama BPD dengan memperhatikan saran dan pendapat masyarakat setempat. Desa yang berubah menjadi Kelurahan, Lurah dan Perangkatnya diisi dari pegawai negeri sipil. Desa yang berubah statusnya menjadi Kelurahan, kekayaannya menjadi kekayaan daerah dan dikelola oleh kelurahan yang bersangkutan untuk kepentingan masyarakat setempat.

#### **4. Fungsi Dan Tugas Pokok Aparat Kelurahan / Perangkat Desa**

Salah satu fungsi penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan oleh aparatur pemerintah adalah pelayanan masyarakat. Aparat kelurahan adalah pegawai negeri sipil sebagai aparatur pemerintahan dalam pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah menempati posisi sangat penting.

Dipandang itu dalam rangka pelaksanaan desentralisasi daerah tingkat daerah



Kelurahan dibentuk di wilayah kecamatan dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Kelurahan dipimpin oleh lurah yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan dari Bupati/Walikota.

Lurah diangkat oleh Bupati/Walikota atas usul Camat dari pegawai negeri sipil yang menguasai pengetahuan teknis pemerintahan dan memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam melaksanakan tugas, Lurah bertanggungjawab kepada Bupati/Walikota melalui Camat. Lurah dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh perangkat kelurahan yaitu pegawai negeri sipil yang ditunjuk.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, mengamanatkan pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat.<sup>29</sup>

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah. Perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan dan kelurahan. Selain dari pada itu, untuk meningkatkan pelayanan masyarakat dan melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan diperkotaan, perlu dibentuk kelurahan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Untuk itu maka pembentukan kelurahan harus

<sup>29</sup> Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah



mempertimbangkan berbagai syarat seperti syarat administratif, syarat teknis, dan syarat kewilayahan. Kelurahan dipimpin oleh lurah dibantu oleh perangkat kelurahan yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan dari Bupati/Walikota, selain dari pada itu lurah mempunyai tugas yang diantaranya :

- (1) pelaksanaan kegiatan pemerintahan kelurahan,
- (2) pemberdayaan masyarakat,
- (3) pelayanan masyarakat,
- (4) penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum, dan
- (5) pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum.

Dalam hal pelimpahan tugas dari Bupati/Walikota kepada Lurah, maka pemerintah Kabupaten/Kota perlu memverifikasi tugas-tugas yang dilimpahkan secara proporsional. Pelaksanaan tugas lurah akan terlaksana secara optimal apabila diikuti dengan pemberian sumber-sumber keuangan yang besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pelaksanaan kegiatan pemerintahan dan tuntutan kebutuhan masyarakat kota.

Tugas Pokok Aparat Kelurahan adalah:

1. Menyelenggarakan urusan pemerintahan seperti pelaksanaan urusan administrasi pemerintahan dan pengaturan kehidupan masyarakat.
2. Menyelenggarakan urusan pembangunan seperti pemberdayaan masyarakat dalam penyediaan sarana prasarana fasilitas umum seperti

3. Urusan kemasyarakatan antara lain pemberdayaan masyarakat melalui pembinaan kehidupan sosial budaya masyarakat seperti bidang kesehatan, pendidikan. Selain tugas tersebut aparat kelurah melaksanakan urusan pemerintahan yang dilimpahkan oleh Bupati/Walikota yang kemudian diatur pada peraturan daerah.

Urusan pemerintahan sebagaimana disesuaikan dengan kebutuhan kelurahan dengan memperhatikan prinsip efisiensi dan peningkatan akuntabilitas. Aparat kelurahan merupakan sebagai ujung tombak pelaksanaan pemerintahan lebih dekat dan berdampak langsung kepada masyarakat. Kinerja aparat kelurahan dalam melaksanakan urusan pemerintahan dapat di pastikan mempunyai nilai berdaya guna dan berhasil guna.

Kinerja yang dilakukan aparat kelurahan merupakan kinerja administrasi, kinerja yang melalui proses kerja sama dari kelompok aparat dalam bidang pemerintahan untuk mencapai tujuan negara yang telah ditetapkan. Kelurahan sebagai aparatur negara bekerja untuk mencapai tujuan negara, komponen yang terdapat dalam tubuh kelurahan adalah aparat-aparatnya yang diberi pendidikan dan pelatihan dalam rangka meningkatkan kemampuan aparat untuk mewujudkan aparat yang memiliki kompetensi yang sesuai dengan persyaratan masing-masing jabatan.

Aparat kelurahan mempunyai kedudukan sebagai unsur aparatur negara yang bertugas untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara profesional, jujur, adil dan merata dalam penyelenggaraan tugas negara

pemerintah dan pembangunan. Dalam manajemen pegawai negeri sipil, aparat kelurahan sebagai pegawai negeri sipil diarahkan berupaya meningkatkan efektifitas dalam menjalankan tugas, fungsi dan kewajiban yang meliputi pengembangan kualitas kinerja untuk menjamin penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan secara berdaya guna dan berhasil guna.<sup>30</sup>

Langkah yang perlu dipertimbangkan oleh aparatur dalam memberikan pelayanan adalah bagaimana meningkatkan kepedulian kepada 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.

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Warsito Utomo (2003) menunjukkan tentang peringkat kualitas pelayanan aparatur (sebelum Reformasi) di mana kesadaran para aparatur negara untuk memiliki komitmen dan obsesi yang tinggi terhadap pelayanan publik justru pada tingkat yang lebih rendah ialah hanya 3,5%. Ini berarti bahwa hampir sebagian besar aparatur negara tidak memiliki *concern* yang tinggi terhadap fungsi utamanya ialah pelayanan publik. Bahkan sebagian besar ialah pada angka 53,6% menunjukkan kualitas pelayanan yang belum serius untuk melaksanakannya. Dan yang sangat menyedihkan masih adanya 10,7% yang berperingkat tidak mau tahu mengenai fungsi atau misinya sebagai pelayan publik (*going out of*

---

<sup>30</sup> Undang-Undang No. 43 Tahun 1999 Tentang Kewasanaan

*business*). Keadaan secara empirik menunjukkan bahwa *focus of interest* dari aparatur kita belum tertuju pada tugas utamanya.

Pelayanan publik sebagai tugas utama birokrasi atau aparatur negara masih sangat dipengaruhi oleh sistem pemerintahan yang lebih mengedepankan kekuasaan atau kewenangan. Sistem pemerintahan tidak saja mengabaikan pelayanan kepada masyarakat tetapi juga sistem pemerintahan atau birokrasi yang tidak responsive terhadap apa yang sesungguhnya dibutuhkan, diperlukan dan dikehendaki oleh masyarakat. Sistem pemerintahan yang lebih mengedepankan *political authority* daripada *political commitmen* yang salah satunya adalah *customer's oriented* atau *customer's prespective* atau pelayanan yang berorientasi kepada kepentingan dan kebutuhan masyarakat.<sup>31</sup>

Bentuk organisasi birokrasi diharapkan memiliki daya tanggap yang baik terhadap kepentingan-kepentingan umum adalah bentuk organis-adaptif. Ciri-ciri pokok yang terdapat dalam struktur yang organis adaptif antara lain:

1. Berorientasi kepada kebutuhan para pemakai jasa.
2. Bersifat kreatif dan inovatif.
3. Menganggap sumber daya manusia sebagai modal tetap jangka panjang (*longterm fixed assets*).

<sup>31</sup> Warsito Utomo, *Dinamika Administrasi Publik (Analisis Empiris Seputar Isu-isu Kontemporer dalam Administrasi Publik)*, Jakarta: Balai Pustaka, 2002

4. Kepemimpinan yang memiliki kemampuan mempersatukan berbagai kepentingan dalam organisasi, sehingga dapat menumbuhkan sinergisme.

Aparat kelurahan Gunung Ketur kecamatan Pakualaman dan Aparat Kelurahan Tirto Nirmolo sebagai Birokrasi Negara bertugas memberikan pelayanan kepada masyarakat. Adapun pelayanan yang efektif selain harus memenuhi persyaratan bahwa pelayanan tersebut dihasilkan dengan cara-cara yang efektif pula, selain itu juga harus memenuhi persyaratan bahwa pelayanan tersebut merupakan pelayanan yang anatar lain:

- Berdaya hasil, yaitu bahwa pelayanan tersebut baik corak, mutu maupun kegunaannya benar-benar sesuai dengan kebutuhan kegiatan ini dan mencapai tujuan tersebut.
- Dapat dipertanggung jawabkan kebenarannya, yaitu bahwa pelayanan itu telah diolah atau disusun atas dasar data, fakta, angka, ataupun ketentuan hukum yang berlaku sehingga dapat dipertanggung jawabkan kebenarannya.
- Sehat, yaitu bahwa pelayanan itu disampaikan melewati hierarki dan tata hubungan yang telah ditetapkan dan dalam suasana komunikasi yang baik.
- Memuaskan, yaitu bahwa pelayanan tersebut diberikan dengan cepat, tepat

## **5. Aspek-Aspek Analisis Beban Kerja**

### **a. Norma Waktu (Variabel Tetap)**

Waktu yang dipergunakan untuk menghasilkan/menyelesaikan produk/hasil kerja adalah relatif tetap sehingga menjadi variabel tetap dalam pelaksanaan analisis beban kerja. Norma waktu perlu ditetapkan dalam standar norma waktu kerja dengan asumsi tidak ada perubahan yang menyebabkan norma waktu tersebut berubah.

Perubahan waktu dapat terjadi karena:

- Perubahan Kebijakan
- Kualitas Peralatan
- Perubahan Kualitas SDM (Sumberdaya Manusia)
- Perubahan organisasi, sistem dan prosedur

### **b. Volume Kerja (Variabel Tidak Tetap)**

Volume kerja diperoleh dari target pelaksanaan tugas untuk memperoleh hasil kerja/produk. Setiap volume kerja yang berbeda-beda antar unit/jabatan merupakan variabel tidak tetap dalam pelaksanaan analisis beban kerja

### **c. Jam kerja efektif**

Jam kerja efektif dapat melakukan analisis beban kerja secara baik dan benar, terlebih dahulu perlu ditetapkan alat ukurnya, sehingga pelaksanaannya dapat dilakukan secara transparan

- Valid, artinya alat ukur yang akan dipergunakan mengukur beban kerja sesuai dengan material yang akan diukur.
- Konsisten, artinya dalam melakukan analisis beban kerja konsisten dari waktu ke waktu.
- Universal, alat ukur harus dapat dipergunakan untuk berbagai unit kerja maupun hasil kerja. Sehingga tidak ada alat ukur yang lain atau khusus untuk suatu hasil kerja atau hasil kerja.
- Sesuai dengan kriteria alat ukur, maka dalam pelaksanaan analisis beban kerja yang dipergunakan sebagai alat ukur adalah jam kerja efektif yang harus diisi dengan tindak kerja untuk menghasilkan berbagai produk baik yang bersifat konkrit (benda) atau abstrak (jasa).
- Dalam Keputusan Presiden No Tahun 1995 telah ditentukan jam kerja instansi pemerintah 37 jam 30 menit per minggu, baik yang bekerja 5 (lima) hari kerja ataupun yang 6 (enam) hari kerja sesuai dengan yang ditetapkan oleh kepala daerah masing-masing.

Contoh penghitungan 5 hari kerja

- Jam Kerja Efektif Per Tahun = 12 Bulan x 6.600 Menit = 79.200 Menit = 1.320 Jam = 1300 Jam.

## 6. Teknik Pelaksanaan Analisis Beban Kerja

Analisis beban kerja dilaksanakan secara sistematis dengan tahapan

tahapan sebagai berikut:

a. Pengumpulan Data Beban Kerja.

Sebelum melakukan pengumpulan data, para analisis harus melakukan pengkajian organisasi sehingga memperoleh kejelasan mengenai:

- Tugas pokok dan fungsi
- Rincian tugas
- Rincian kegiatan

b. Pengolahan Data Beban Kerja

Data yang telah dikumpulkan selanjutnya diolah dengan menggunakan formulir sebagai berikut:

1. Form C, digunakan untuk menghitung beban atau bobot kerja setiap jabatan yang berda pada satu unit organisasi.

FORM C

REKAPITULASI JUMLAH BEBAN KERJA JABATAN

NO	NAMA JABATAN	JUMLAH BEBAN KERJA JABATAN (NORMA KERJA X WAKTU)
1	2	3
	JUMLAH	



2. form D digunakan untuk menghitung jumlah kebutuhan pegawai / pejabat, efektifitas dan efisiensi jabatan (EJ) dan tingkat kerja jabatan (PJ)

## FORM D

PENGHITUNGAN JUMLAH KEBUTUHAN PEGAWAI / PEJABAT, EFEKTIFITAS DAN EFISIENSI JABATAN (EJ) DAN TINGKAT KERJA JABATAN (PJ)

NO	NAMA JABATAN	JUMLAH BEBAN KERJA JABATAN	PERHITUNGAN JUMLAH KEBUTUHAN PEGAWAI	JUMLAH PEGAWAI YANG ADA	+/-	EJ	PJ	KET
1	2	3	4	5	6	7	8	9
JUMLAH								

3. Form E digunakan untuk menghitung jumlah kebutuhan pegawai / pejabat unit, tingkat efektivitas dan efisiensi unit (EU) dan tingkat prestasi kerja unit.

## FORM E

REKAPITULASI JUMLAH KEBUTUHAN PEJABAT / PEGAWAI, TINGKAT EFISIENSI UNIT TINGKAT (E U) DAN PRESTASI KERJA UNIT (PU)

NO	NAMA UNIT ORGANI SASI	JUMLAH BEBAN KERJA UNIT	JUMLAH KEBUTU HAN PEGAWAI	JUMLAH PEGAWAI YANG ADA	+/-	EU	PU	KET
1	2	3	4	5	6	7	8	9
JUMLAH								

## **G. Metode Penelitian**

Penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang sistematis mempunyai tujuan tertentu dengan menggunakan metodologi yang tepat dimana data yang dikumpulkan harus mempunyai relevansi dengan masalah yang dihadapi. Baik atau tidaknya suatu penelitian tergantung dari teknik-teknik yang dilakukan dalam pengumpulan data yang digunakan untuk memperoleh data yang relevan dan akurat.

### **1. Jenis Penelitian**

Dalam penelitian ini akan digunakan jenis penelitian kualitatif komparatif. Dimaksud kualitatif komparatif karena didalam penelitian ini terdapat korelasi antara pendekatan kuantitatif sebagai langkah awal, dan hasilnya kemudian diperlukan sebagai hipotesis kerja bagi pengujian dengan pendekatan kualitatif sebagai langkah berikutnya.

### **2. Teknik Pengumpulan Data**

Ada beberapa teknik pengumpulan data yang digunakan untuk memperoleh sejumlah informasi sesuai masalah yang ada, dalam hal ini penelitian menggunakan beberapa metode, yaitu:

#### **1) Kuesioner**

Kuesioner adalah pengumpulan data yang dilakukan dengan menggunakan pertanyaan yang telah disusun sebelumnya, alainya berupa daftar pertanyaan. Adapun jenisnya adalah kuesioner tertutup yaitu

jawabannya sudah disediakan sehingga responden tinggal memilih jawaban yang telah disediakan.

### **3. Sumber Data**

#### **a. Data Primer**

Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari objek yang diteliti yang dapat diperoleh dengan penelitian lapangan.

#### **b. Data Sekunder**

Data sekunder adalah data yang diperoleh lewat pihak lain, tidak langsung diperoleh oleh peneliti dari subjek penelitiannya berupa data dokumentasi

... yang telah tersedia

#### 4. Devinisi Variabel

**Table 1.2**  
**Variabel Tugas Pokok Dan Fungsi Kelurahan Dan Kelurahan Desa**

Variabel	indikator	Kelurahan	Kelurahan Desa
Aparat Kelurahan dan Aparat Kelurahan Desa	Menyelenggarakan urusan pemerintahan <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pelaksanaan urusan administrasi pemerintahan</li> <li>▪ Pengaturan kehidupan Masyarakat.</li> </ul>	Dalam pelaksanaan tugasnya Masalah yang dihadapi oleh Kelurahan di Kota lebih kompleks dibandingkan masalah yang dihadapi oleh Kelurahan Desa. <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tugasnya Pemerintah Kota melewati batas Yuridiksi Administratifnya</li> </ul>	Dalam pelaksanaan tugasnya Pemerintah Desa, urusan Pemerintahan menjadi kewenangan Kabupaten diserahkan pengaturannya kepada Desa. <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Urusan Pemerintahan secara langsung sehingga dapat meningkatkan pelayanan masyarakat.</li> </ul>
	Menyelenggara rakan urusan pembangunan <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Penyediaan sarana prasarana fasilitas bagi Kelurahan / Desa dan umum.</li> </ul>	Dalam pelaksanaannya terdapat hambatan pada Struktur Organisasi Pemerintah yang statis berhadapan dengan masalah Pemerintah yang sangat dinamis <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Struktur Organisasi Kelurahan lamban berubah</li> <li>▪ Unit-unit Organisasi telah diatur melalui Peraturan Daerah.</li> </ul>	Dalam pelaksanaan pemebangunan di desa urusan Pemerintahan diserahkan sepenuhnya kepada Desa. <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pemerintah di Desa lebih leluasa dalam menjalankan tugasnya.</li> </ul>
	Menyelenggarakan urusan kemasyarakatan <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ pemberdayaan masyarakat melalui pembinaan kehidupan sosial budaya masyarakat</li> </ul>	Dalam memberikan pembinaan kepada masyarakat <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aparat Kelurahan mengalami keterbatasan tenaga.</li> <li>▪ Aparat kelurahan mengalami kesulitan sehingga pembinaan yang diberikan kurang optimal dan berdampak terhadap kualitas transpormasi pelayanan.</li> </ul>	Pelaksanaan urusan kemasyarakatan di desa mengalami hambatan yang sangat signifikan; <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sumberdya manusia di internal pemerintah desa sangat memprihatinkan.</li> <li>▪ Aparat Desa banyak yang tidak memiliki integritas dari segi toritis dan aksiologis.</li> </ul>
Kelurahan Dan Kelurahan Desa	Sebagai benteng terakhir dari pengamalan Pancasila. <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sebagai sumber informasi dan Pengawasan</li> </ul>	Dengan adanya supervisi dalam pelaksanaan tugas dan di imbangi dengan integritas aparat kelurahan <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Masalah Kelurahan di Kota lebih kompleks, tetapi dapat di selesaikan. Sehingga fungsi kelurahan dapat berjalan sebagaimana mestinya.</li> </ul>	Dalam rangka otonomi derah urusan Pemerintahan diserahkan sepenuhnya kepada Desa <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sumber daya yang ada belum mampu untuk mandiri.</li> <li>▪ Fungsi kelurahan desa tidak berjalan.</li> </ul>
	Sebagai pusat Pembinaan <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ penumbuhan partisipasi dan peningkatan jiwa gotong-royong di segala aspek kehidupan masyarakat</li> <li>▪ Membina ketertiban dan kesatuan bangsa</li> <li>▪ melaksanakan pembangunan</li> </ul>	Dalam pelaksanaannya pemerintah kota mampu menjelaskan masyarakat bahwa betapa pentingnya kebersamaan didalam bermasyarakat. <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Akan tetapi dikarenakan beberapa faktor, masyarakat akhirnya susah untuk diajak duduk bersama.</li> <li>▪ Dikarenakan beberapa faktor yang menyebabkan tingkat keindividuan masyarakat didaerah perkotaan, sehingga partisipasi masyarakat di daerah perkoataan sangatlah minim</li> <li>▪ Masyarakat hanya memikirkan haknya tanpa melaksanakan kewajibannya.</li> </ul>	Dikarenakan kultur budaya masih kental <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Pemerintah Desa tidak mengalami maslah dalam menumbuhkan arti dari kebersamaan dan peningkatan jiwa gotong royong.</li> <li>▪ Faktor baiaya masih tetap bersifat sakral dan menjadi penghambat pelaksanaan program yang dapat meningkatkan partisipasi bermasyarakat.</li> <li>▪ Pemerintah belum mampu menjelaskan standar ketetiban dan kesatuan.</li> </ul>

## 5. Analisis Data

Seluruh bahan yang terkumpul, baik yang berupa bahan primer maupun sekunder dianalisis dengan metode analisis deskriptif-kualitatif. Bersifat deskriptif yaitu memberikan gambaran berdasarkan data yang ada yang diperoleh tentang apa yang diamati dari objek penelitian. Data diolah dan dianalisis secara kualitatif dengan logika berfikir Deduktif-induktif. **Deduktif** yaitu cara berfikir mulai dari hal yang bersifat umum kemudian menarik kesimpulan yang bersifat khusus, sedangkan **Induktif** yaitu cara berfikir mulai dari yang bersifat khusus kemudian menarik kesimpulan yang bersifat umum