

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Masalah pelayanan publik sudah menjadi agenda panjang dari pemerintah Indonesia. Pelayanan yang diberikan kepada masyarakat sekarang belum memberikan kepuasan dalam mendapatkan sebuah pelayanan. Terlebih lagi krisis kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah mulai berkurang sejak turunya rezim orde baru yang kemudian menimbulkan ketidakpercayaan terhadap organisasi publik. Krisis kepercayaan ini ditandai dengan adanya protes dan demonstrasi yang dilakukan oleh masyarakat, karena kecewa dengan birokrasi publik yang tidak adil dalam memberikan keputusan atau pun pelayanan terhadap masyarakat. Permasalahan lain pun banyak yang bermunculan seperti dalam halnya pemberian pelayanan masih terganjal permasalahan kedekatan elit politik dan birokrasi, sehingga masyarakat yang jauh dari itu tidak akan mudah mendapatkan pelayanan yang baik seperti yang di tawarkan dalam prinsip *good governance*.

Melihat hal tersebut, kemudian pemerintah berusaha untuk memperbaiki sistem tersebut. Dalam rangka mewujudkan pelayanan publik yang berbasis pada *good governance* khususnya di daerah, serta untuk menjamin terpenuhinya tuntutan perkembangan dan kemajuan sesuai dengan aspirasi masyarakat maka perlu menganut asas desentralisasi dalam

menjalankan pemerintahan dengan memberikan keleluasaan dan kesempatan bagi daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah.

Pelaksanaan desentralisasi ini diwujudkan dengan pemberian otonomi kepada daerah-daerah ini bertujuan untuk memungkinkan daerah-daerah tersebut meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat. Dengan demikian daerah perlu diberikan kewenangan sebagai urusan rumah tangganya, serta sekaligus memiliki pendapatan daerah seperti pajak-pajak daerah, redistribusi daerah dan lain lain.¹

Semenjak gerakan reformasi digulirkan dalam rangka merubah struktur kekuasaan menuju demokrasi dan desentralisasi, maka kebutuhan masyarakat terhadap suatu pelayanan prima dari pemerintah, dalam hal ini pemerintah kelurahan menjadi sangat penting. Diawali dengan Undang-Undang No 22 Tahun 1999 dan selanjutnya dilakukan revisi menjadi Undang-Undang No 32 Tahun 2004, yang telah dijadikan landasan yuridis untuk menggeser fokus politik ketatanegaraan, diawali desentralisasi kekuasaan dari pemerintah pusat kepada daerah. Otonomi daerah yang diatur dalam Undang-undang tersebut mempunyai Esensi yang berisikan pada pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur urusan pemerintahan dengan mandiri. Pemerintah daerah mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Hal ini dilakukan agar dalam peningkatan sebuah pelayanan lebih efektif dan efisien. Sehingga

¹ Inu Kencana Syafie. *Sistem Pemerintahan Indonesia*. Jakarta. Rineka Cipta, 1994 Hal. 79.

pemerintah daerah punya kewajiban untuk mensejahterakan masyarakat yang ada di dalam kawasan mereka. Seiring dengan bertambah luasnya kewenangan ini, maka aparat pemerintahan di daerah diharapkan dapat mengelola dan menyelenggaraan pelayanan dengan lebih baik dari sebelumnya sesuai dengan kebutuhan dan harapan masyarakat. Asas desentralisasi pada prinsipnya adalah:

1. Penyerahan urusan atau wewenang pemerintahan dari pemerintahan atau pemerintah lokal tingkat yang lebih atas kepada daerah untuk menjadi urusan atau wewenang pemerintahan sendiri.
2. Merupakan suatu asas yang bermaksud melakukan pembagian wilayah Negara menjadi daerah besar dan kecil yang berhak atau berwenang mengatur urusan pemerintahan (rumah tangga) sendiri.
3. Merupakan suatu asas yang bermaksud membentuk pemerintahan lokal yang berwenang menyelenggarakan pemerintahan sendiri.
4. Merupakan manifestasi bentuk susunan organisasi negara ditinjau dari bangunannya, yang terdiri dari pemerintahan pusat dan pemerintahan rendahan serta dibentuk baik berdasarkan aspek teritorial maupun fungsifungsi pemerintahan tertentu.²

Dengan adanya Otonomi Daerah ini maka Reformasi birokrasi dan penyelenggaraan *Good Governance* yang sekarang gencar dilakukan oleh pemerintah mudah dilaksanakan karena ruang lingkup dari penerapannya sudah

² Hestu Cipto Handoyo B. *Memahami Proses Konsolidasi Sistem Demokrasi di Indonesia*. Yogyakarta. Andi Offset, 2003 Hal. 131 – 132.

dapat dikatakan lebih kecil, sehingga prinsip-prinsip yang ada mudah diserap oleh organisasi publik yang ada pada pemerintah daerah.

Penyelenggaraan Pemerintahan yang menuju pada *Good governance* adalah cita-cita Pemerintah Indonesia agar dalam memberikan sebuah pelayanan terhadap masyarakat lebih baik dan cepat. Secara sederhana arti dari *Good Governance* adalah Pemerintahan yang baik yang mana ada 10 prinsip yang terkandung didalamnya, diantaranya akuntabilitas, transparansi, profesionalisme, partisipasi, penegakan hukum, kesetaraan, daya tangkap, wawasan kedepan, efisiensi dan efektifitas, dan pengawasan. Prinsip – prinsip tersebut merupakan prinsip dasar yang telah di terapkan di Indonesia. Penerapan *Good Governace* adalah sebuah terobosan untuk memulihkan kembali kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah berkaitan dengan masalah pelayanan tersebut. Penerapan *Good Governance* dan Reformasi birokrasi sedang dilakukan pemerintah, guna dapat memberikan informasi yang seluas-luasnya kepada masyarakat agar dapat mengetahui informasi yang cepat dan tepat, serta memberikan akses yang mudah dalam mendapatkan sebuah pelayanan.

Dengan dikeluarkannya Undang-Undang No. 22 tahun 1999 yang sekarang diamandemen menjadi Undang-Undang No. 32 tahun 2004 ini, maka pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri sesuai dengan isi undang-undang tersebut. Pemerintah daerah yang mempunyai kewenangan untuk mengurus semua urusannya dilakukan dan dikelola oleh sendiri termasuk dalam pemberian pelayanan

terhadap masyarakat agar lebih baik, efektif dan efisien. Upaya dalam meningkatkan kualitas dari pelayanan yang ada pada daerahnya masing-masing, pemerintah daerah mengambil inisiatif secara cepat dengan mengeluarkan peraturan daerah berkaitan dengan peningkatan pelayanan.

Adanya Undang-Undang berkaitan otonomi daerah, maka pemerintah daerah Kabupaten Banjarnegara mengambil langkah dengan membuat peraturan daerah guna meningkatkan pelayanan yang ada di daerahnya. Dalam hal ini Kabupaten Banjarnegara memulainya dari level yang paling bawah yaitu di pemerintah desa. Hal ini dibuktikan dengan dikeluarkannya Perda Nomor 28 Tahun 2000 tentang Pembentukan, Penghapusan, Penggabungan Kelurahan. Seiring dengan perkembangan masyarakat yang semakin maju dan untuk mewujudkan peningkatan pelayanan pemerintahan bagi masyarakat maka status desa dapat ditingkatkan menjadi kelurahan.

Pemerintah sebagai pelayan masyarakat sudah seharusnya memberikan pelayanan berkualitas terhadap masyarakat yang kemudian berdampak terhadap pencitraan pemerintah yang baik oleh masyarakat. Peraturan daerah tersebut dikeluarkan untuk menjalankan kewenangan yang telah diberikan oleh pemerintah pusat ke daerah dalam rangka meningkatkan pelayanan masyarakat. Sehingga ada beberapa desa di Kabupaten Banjarnegara dapat berubah statusnya menjadi Kelurahan. Tercatat baru 12 desa yang telah berubah menjadi kelurahan dari 265 desa yang ada di kabupaten Banjarnegara. Banyaknya desa yang ada di kabupaten Banjarnegara sebenarnya banyak kesempatan untuk merubah statusnya menjadi kelurahan, tetapi hal tersebut

terbentuk dengan adanya persyaratan yang telah di atur oleh Undang-Undang dan Perda yang telah ada.

Perubahan status desa menjadi kelurahan tidaklah mudah dilakukan, karena harus mempertimbangkan banyak hal. Adapun perubahan status desa menjadi kelurahan harus memenuhi persyaratan sebagai berikut :

1. Luas wilayah tidak berubah;
2. Jumlah penduduk paling sedikit 4500 jiwa atau 900 KK untuk wilayah Jawa dan Bali serta paling sedikit 2000 jiwa atau 400 KK untuk diluar wilayah Jawa dan Bali;
3. Prasarana dan sarana pemerintahan yang memadai bagi terselenggaranya pemerintahan Kelurahan;
4. Potensi ekonomi berupa jenis, jumlah usaha jasa dan produksi serta keanekaragaman mata pencaharian;
5. Kondisi sosial budaya masyarakat berupa keanekaragaman status penduduk dan perubahan nilai agraris ke jasa dan industri; dan
6. Meningkatnya volume pelayanan.

Selain mempertimbangkan syarat dan ketentuan yang ada, hal lain yang harus diperhatikan adalah kemampuan dari pada SDM yang ada dalam instansi pemerintah desa dalam memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat. Salah satu contohnya desa yang sekarang menjadi kelurahan yaitu Kelurahan Kenteng yang telah memenuhi persyaratan yang telah ditentukan. Kelurahan Kenteng ini masih dibilang baru keberadaannya. Kelurahan Kenteng berubah statusnya menjadi kelurahan itu pada tahun 2004.

Perubahan status tersebut sebenarnya mengalami kendala dalam prosesnya, sebenarnya perubahan status desa menjadi kelurahan bukan disebabkan karena adanya kebutuhan, tetapi karena tuntutan perundang-undangan, maka mau tidak mau, siap tidak siap, semua pemerintahan desa yang berada di wilayah kota harus berubah menjadi kelurahan. Dalam penerapan Perda ini perubahan status desa menjadi kelurahan terkesan dipaksakan karena tuntutan dari peraturan yang ada, sehingga ada beberapa masalah yang timbul ketika perda ini diturunkan. Perubahan status ini sebenarnya bukan disebabkan karena adanya kebutuhan, tetapi karena tuntutan perundang-undangan, maka mau tidak mau, siap tidak siap, semua pemerintahan desa yang berada di wilayah kota harus berubah menjadi kelurahan. Hal tersebut juga terjadi pada Kelurahan Kenteng, yang perubahan statusnya terkesan dipaksakan karena adanya tuntutan perundang-undangan. Pemaksaan perubahan status akan berdampak buruk untuk kedepannya baik itu pada sistemnya maupun dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat.

Dalam peraturan daerah yang ada untuk melakukan perubahan status desa menjadi kelurahan harus melalui proses yang ada. Mekanisme dari peraturan berkaitan perubahan status desa menjadi kelurahan harus ada usulan dari masyarakat yang kemudian diserahkan kepada BPD untuk kemudian dirapatkan dengan kepala desa dan tokoh masyarakat. Setelah adanya kesepakatan bersama hasil dari rapat tersebut diajukan ke Camat kemudian dilanjutkan ke Bupati untuk diadakan rapat paripurna dengan DPRD. Jika dalam rapat paripurna itu disetujui oleh DPRD maka perubahan status desa

menjadi kelurahan dapat dilaksanakan sesuai dengan proses dan kriteria yang telah ada dalam peraturan daerah yang mengatur hal tersebut.

Dengan adanya perubahan desa menjadi kelurahan maka akan menimbulkan perubahan pada sistem pemerintahannya, yang diantaranya mengenai perubahan kedudukan pemerintahannya, kepemimpinan pemerintahan, laporan pertanggung jawaban penyelenggaraan pemerintahan, status perangkat desa setelah adanya perubahan status desa menjadi kelurahan. Selain itu juga, Mengenai Peraturan Desa dengan berubahnya desa menjadi kelurahan maka kelurahan tidak berwenang lagi membuat Peraturan Desa.

Dengan berubahnya desa menjadi kelurahan maka hak mengatur wilayahnya sendiri menjadi hilang sehingga program otonomi desa yang selama ini didengung-dengungkan akan hilang. Berubahnya desa menjadi kelurahan maka pendapatan asli desa menjadi milik atau dikuasai pemerintah kabupaten. Mengenai Badan Perwakilan Desa (BPD), sebagai badan yang berfungsi mengontrol Pemerintah Desa dengan berubahnya desa menjadi kelurahan maka akan menimbulkan konsekuensi Badan Perwakilan Desa tersebut akan hilang. Biaya operasional pemerintah desa yang biasanya ditanggung oleh desa itu sendiri, dengan berubahnya desa menjadi kelurahan maka semua biaya operasional pemerintahan akan ditanggung oleh pemerintah kabupaten atau kota. Melihat hal tersebut maka pemerintah kelurahan lebih memfokuskan pada pelayanan kepada publik karena semua operasionalnya menjadi tanggung jawab dari pemerintah daerah, berbeda dengan desa yang

mengurusi semua urusan rumah tangganya dilakukan oleh mandiri sehingga untuk memberikan pelayanan kepada publik dapat dikatakan kurang maksimal.

Perubahan yang dilakukan di Kelurahan Kenteng ini yang adanya pemaksaan karena tuntutan sebuah Undang-Undang , mengalami beberapa permasalahan yang timbul diantaranya masalah sarana dan prasana baik dalam masyarakat sekitar maupun dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat. Sehingga dalam pemberian pelayanan Kelurahan Kenteng belum maksimal dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Serta SDM dari pemerintah Kelurahan Kenteng yang belum mengetahui secara pasti mekanisme pelayanan terhadap masyarakat ini dikatakan kurang maksimal. Melihat hal itu, maka penulis melakukan penelitian di kelurahan Kenteng berkaitan dengan pelayanan terhadap masyarakat setelah adanya perubahan. Dengan adanya penelitian ini, penulis dapat mengukur apakah ada peningkatan pelayanan setelah berubahnya status desa menjadi kelurahan.

Berdasarkan uraian diatas penulis tertarik untuk melakukan penelitian ini dengan judul : **“IMPLIKASI PERUBAHAN STATUS DARI PEMERINTAHAN DESA MENJADI KELURAHAN TERHADAP PENINGKATAN PELAYANAN PUBLIK”** (Studi Di Kelurahan Kenteng Kecamatan Madukara Kabupaten Banjarnegara).

B. Rumusan Masalah

Dari uraian diatas bahwa untuk meningkatkan pelayanan dalam desa pemerintah melakukan beberapa terobosan dengan melakukan perubahan status desa menjadi kelurahan guna meningkatkan kualitas pelayanan kepada publik.

Adapun perumusan masalah dalam penelitian ini adalah “Bagaimana implikasi dari perubahan status pemerintahan Desa menjadi Kelurahan terhadap peningkatan pelayanan masyarakat di kelurahan Kenteng?”

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian dimaksudkan untuk mengetahui arah dan gerak dari apa yang diinginkan dalam penelitian ini. Tujuan penelitian pada hakekatnya mengungkapkan apa yang hendak dicapai oleh peneliti. Adapun dari tujuan yang ingin dicapai oleh penulis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui bagaimana sistem pemerintahan sebagai akibat perubahan desa menjadi kelurahan di Kelurahan Kenteng Kecamatan Madukara Kabupaten Banjarnegara.
2. Untuk mengetahui peningkatan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat setelah terjadinya perubahan status desa menjadi kelurahan.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian yang dilakukan terhadap pengaruh perubahan desa menjadi kelurahan terhadap sistem pemerintahan ini diharapkan sedikitnya akan membawa manfaat terhadap 2 hal:

1. Secara Akademik penelitian ini diharapkan akan menjadi sumbangan penelitian terhadap pengembangan ilmu pengetahuan berkaitan dengan pemerintahan pada umumnya dan bidang penyelenggaraan pelayanan publik pada pemerintahan daerah khususnya.
2. Secara praktis penelitian ini diharapkan akan menjadi sumbangan pemikiran bagi dunia pemerintahan khususnya Pemerintah Kabupaten Banjarnegara, sebagai bahan acuan dalam melaksanakan tugas-tugas penyelenggaraan pemerintahan di daerah dan pemberian pelayanan terhadap masyarakat.

E. Kerangka Dasar Teori

1. Pemerintah Kelurahan

a. Pengertian Kelurahan

Menurut pasal 1 : 5 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 73 tahun 2005 mengemukakan bahwa Kelurahan adalah wilayah kerja Lurah sebagai perangkat kerja Kabupaten/Kota dalam wilayah kerja Kecamatan.

Sementara itu dalam pasal 3 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 73 Tahun 2005 mengemukakan bahwa :

- 1) Kelurahan merupakan perangkat daerah Kabupaten/Kota yang berkedudukan di wilayah Kecamatan.
- 2) Kelurahan dipimpin oleh Lurah yang berada dibawah dan bertanggungjawab kepada Bupati/Walikota melalui Camat.

3) Lurah diangkat oleh Walikota/Bupati atas usul Camat dari Pegawai Negeri Sipil.

4) Syarat-syarat lurah meliputi :

- a) Pangkat/golongan minimal Penata (III/c).
- b) Masa kerja minimal 10 tahun.
- c) Kemampuan teknis dibidang administrasi pemerintahan dan memahami keadaan sosial budaya masyarakat setempat.

Kelurahan sebagai kesatuan wilayah terkecil didalam wilayah Kecamatan didaerah Kabupaten/Kota, dapat berfungsi sebaga unit kerja pelayanan pada masyarakat berdasarkan pelimpahan sebagian kewenangan dari Camat kepada Lurah. Sehingga dalam tugas pokok dan fungsinya, pemerintah kelurahan menyelenggarakan sebagian tugas pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat dalam ruang lingkup kelurahan sesuai batas-batas kewenangan yang dilimpahkan Camat.

Pemerintah kelurahan perlu memiliki kemandirian dan akuntabilitas publik yang cukup memadai, dalam interaksinya yang bersifat langsung dengan masyarakat diwilayah kerjanya. Sebagai unit pelaksana pemerintahan yang terendah dibawah kecamatan, jenis-jenis pelayanan yang dapat dikoordinasikan penyelenggaraannya oleh lurah adalah beragam dengan kriteria yang mencakup pelayanan kebutuhan dasar masyarakat, seperti : pelayanan pembuatan KTP, pencatatan akta tanah, pelayanan kesehatan, penyuluhan masyarakat, tata pembagian air

untuk pertanian (irigasi) dan sebagainya. Pembentukan kelurahan sebagai unit pemerintahan terkecil dibawah kecamatan ditetapkan dengan peraturan daerah sesuai dengan kebutuhan daerah melalui analisis potensi daerah, beban kerja daerah dengan memperhatikan prinsip-prinsip efektivitas, efisiensi, responsivitas, fleksibilitas, rasionalitas, rentang kendali dan akuntabilitas.

b. Pembentukan Kelurahan

1) Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Pembentukan Kelurahan

Kelurahan dibentuk dikawasan perkotaan dengan memperhatikan persyaratan luas wilayah, jumlah penduduk, potensi dan kondisi sosial budaya masyarakat. Kelurahan yang kondisi masyarakat dan wilayahnya tidak lagi memenuhi persyaratan dapat dihapus atau digabung setelah dilakukan musyawarah dengan tokoh-tokoh masyarakat, pembentukan, penghapusan dan penggabungan kelurahan harus diusulkan oleh Lurah melalui Camat kepada Bupati atau Walikota dan usul Lurah tersebut dimintakan persetujuan kepada DPRD dan setelah disetujui oleh DPRD, maka Bupati/Walikota menerbitkan peraturan daerah mengenai pembentukan, penghapusan dan penggabungan kelurahan.

Dengan ditetapkan status desa menjadi kelurahan maka kewenangan desa sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum yang berhak mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat

berubah menjadi kewenangan wilayah kerja lurah sebagai perangkat daerah Kabupaten/Kota dibawah Kecamatan.

Menurut pasal 2 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 73 tahun 2005, tentang pembentukan daerah Kelurahan yaitu :

- a) Kelurahan dibentuk diwilayah kecamatan.
- b) Pembentukan kelurahan dapat berupa penggabungan dari beberapa kelurahan atau bagian kelurahan yang bersandingan atau pemekaran kelurahan dari satu kelurahan menjadi dua kelurahan atau lebih.
- c) Pembentukan kelurahan sekurang-kurangnya harus memenuhi persyaratan :
 - Jumlah penduduk.
 - Luas wilayah.
 - Bagian wilayah kerja
 - Sarana dan prasarana pemerintahan.
- d) Kelurahan yang kondisi masyarakat dan wilayahnya tidak lagi memenuhi persyaratan dapat dihapus atau digabung.
- e) Pemekaran dari satu kelurahan menjadi dua kelurahan atau lebih dapat dilakukan setelah paling sedikit 5 (lima) tahun penyelenggaraan pemerintahan kelurahan.

Kepala desa dan perangkat desa serta anggota BPD dari desa-desa yang ditetapkan menjadi kelurahan yang memenuhi persyaratan dapat diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil sesuai dengan Peraturan

Perundang-undangan yang berlaku dan kemampuan keuangan daerah Kabupaten/Kota.

Bagi kepala desa dan perangkat desa serta anggota BPD sebagai mana dimaksud dengan uraian diatas yang tidak memenuhi persyaratan diberhentikan dari jabatannya dan diberikan penghargaan sesuai dengan kemampuan keuangan yang dimiliki daerah Kabupaten/Kota. Seluruh kekayaan dan sumber-sumber pendapatan yang menjadi milik pemerintah dengan berubahnya status desa menjadi kelurahan, diserahkan dan menjadi milik dari pemerintah Kabupaten/Kota. Kekayaan dan sumber-sumber pendapatan akan dikelola melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dengan memperhatikan kepentingan kelurahan yang bersangkutan.

2) Tujuan Pembentukan

Tujuan pembentukan kelurahan adalah untuk meningkatkan kegiatan penyelenggaraan pemerintahan secara berdaya guna dan berhasil guna serta meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat kota sesuai dengan tingkat perkembangan pembangunan. Pembentukan kelurahan-kelurahan baru terutama dikota-kota dimana desa-desa yang telah ada sebelumnya sudah kurang selaras dan serasi dengan perkembangan masyarakatnya yang telah nyata mempunyai ciri dan sifat "masyarakat kota/urban". Sebagai contoh desa-desa yang berada dikota kecamatan yang telah sedemikian rupa berkembang karena banyaknya industri dengan menggunakan teknologi tinggi dikawasan

kecamatan tersebut, atau karena menjadi “simpul” lalu lintas perdagangan yang cukup padat dan lain sebagainya.

3) Faktor-faktor Pembentukan Kelurahan

a) Faktor penduduk

Sekurang-kurangnya 2.500 jiwa atau 500 Kepala Keluarga, dan sebanyak-banyaknya 20.000 jiwa atau 4.000 Kepala Keluarga.

b) Faktor luas wilayah

Dapat dijangkau secara efektif dalam melaksanakan pemberian pelayanan kepada masyarakat.

c) Faktor letak

Berkaitan dengan aspek komunikasi, transportasi dan jarak dengan pusat kegiatan pemerintahan dan pusat pengembangan harus sedemikian rupa, sehingga memudahkan pemberian pelayanan masyarakat.

d) Faktor prasarana

Berkaitan dengan prasarana perhubungan, pemasaran, sosial dan fisik pemerintah yang akan memenuhi berbagai kebutuhan masyarakat sebagaimana layaknya.

e) Faktor sosial budaya, agama dan adat akan dapat berkembang dengan baik.

f) Faktor kehidupan masyarakat

Mata pencarian dan ciri-ciri kehidupan lainnya akan dapat meningkat menjadi lebih baik.

4) Pejabat Yang Berwenang Di Kelurahan

Kelurahan terdiri dari Lurah dan perangkat-perangkat kelurahan. Perangkat Kelurahan terdiri dari Sekretaris Kelurahan dan seksi sebanyak-banyaknya 4 (empat) seksi jabatan serta jabatan fungsional. Dalam melaksanakan tugas-tugasnya perangkat kelurahan bertanggung jawab kepada lurah. Perangkat kelurahan diisi dari Pegawai Negeri Sipil yang diangkat oleh Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota atas usul Camat.

Usul pembentukan kelurahan dibuat oleh Bupati/Walikota setelah mendengarkan pertimbangan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat II bersangkutan, selanjutnya akan disampaikan kepada Gubernur Kepala Daerah Tingkat I, untuk seterusnya oleh Gubernur akan disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri. Setelah mendapat persetujuan dari Menteri Dalam Negeri, maka Gubernur sebagai Kepala Daerah Tingkat I menerbitkan Surat Keputusan Pembentukan Kelurahan yang diusulkan oleh Bupati/Walikota yang bersangkutan.

5) Administrasi Pemerintahan Kelurahan

Sebagai satuan dari pemerintahan wilayah, maka pemerintah kelurahan diwajibkan melaksanakan kegiatan-kegiatan administrasi yang sudah ditetapkan oleh Peraturan Perundang-Undangan. Tujuan yang hendak dicapai adalah peningkatan dalam melakukan pembinaan dan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di kelurahan

sehingga benar-benar berdaya guna dan berhasil guna, selaras dan serasi dengan perkembangan pemerintahan dan lajunya pembangunan nasional. Beberapa macam kegiatan administrasi pemerintahan di kelurahan yang wajib dilaksanakan dengan tertib, terdiri atas :

a) Administrasi Umum

Administrasi umum adalah segala kegiatan-kegiatan pencatatan data mengenai kegiatan-kegiatan pemerintah desa dan pemerintah kelurahan pada buku administrasi umum. Buku administrasi umum terdiri atas :

- Buku keputusan desa (untuk kelurahan tidak perlu).
- Buku keputusan kepala desa (untuk kelurahan menjadi buku keputusan kepala kelurahan).
- Buku kekayaan desa (kelurahan tidak punya kekayaan, jadi untuk kelurahan adalah buku inventaris kelurahan).
- Buku agenda.
- Buku ekspedisi
- Buku tanah-tanah di Kelurahan.

b) Administrasi Penduduk

Sebagaimana tentang permasalahan administrasi umum yang telah terurai diatas, maka desa dan kelurahan diwajibkan memiliki administrasi khusus sebagai sarana demi lancarnya berbagai program pembangunan, diantaranya program kependudukan yang banyak memiliki kaitan dengan program-

program pembangunan lainnya secara nasional. Buku administrasi penduduk terdiri atas :

- Buku Induk Penduduk.
- Buku penduduk sementara.
- Buku perubahan penduduk.
- Buku perkembangan penduduk.
- Buku Kartu Keluarga.
- Buku Kartu Tanda Penduduk.
- Buku jumlah penduduk.

Sebagaimana halnya dengan pengisian buku administrasi umum, maka dalam pengisian buku administrasi penduduk harus dipertanggungjawabkan sekretaris kelurahan. Setiap 3 bulan sekali pemerintah kelurahan wajib melaporkan perkembangan penduduk dan kutipan buku jumlah penduduk yang dilaporkan kepada Bupati/Walikota melalui Camat yang bersangkutan.

c) Struktur Organisasi Pemerintah Kelurahan

1) Lurah sebagai Kepala Kelurahan

Kepala kelurahan berada dibawah Camat serta bertanggungjawab kepada Bupati/Walikota melalui Camat. Kepala Kelurahan mempunyai tugas sebagai penyelenggara dan penanggungjawab utama dibidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintah daerah, urusan pemerintah umum, termasuk

pembinaan keamanan dan ketertiban. Sebagai tugas utama dari kantor kelurahan yang pada umumnya adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat (*public service*) dan juga merumuskan kebijakan dan perencanaan pembangunan kelurahan serta melaksanakan kegiatan-kegiatan yang berhubungan dengan program pembangunan di kelurahan. Fungsi kepala kelurahan (lurah), yaitu :

- a) Sebagai alat pemerintah yang berada langsung dibawah Camat.
- b) Melaksanakan tugas-tugas dari pemerintah atas (pusat).
- c) Mempertanggungjawabkan tugasnya kepada Bupati/Walikota melalui perantara Camat.
- d) Bertugas sebagai penyelenggara dan penanggungjawab utama di bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan serta bertugas sebagai pembina ketentraman dan ketertiban dalam rangka menyelenggarakan urusan Pemerintahan Daerah dan Urusan Pemerintahan Umum.
- e) Berfungsi menggerakkan partisipasi masyarakat, melaksanakan tugas dari pemerintah atas, melaksanakan tanggungjawabnya dalam bidang pembangunan dan kemasyarakatan.
- f) Melaksanakan pembinaan dalam rangka mewujudkan ketentraman dan ketertiban dalam masyarakat.

2) Sekretaris Kelurahan

Dalam melaksanakan tugasnya sekretaris kelurahan berada dibawah kepemimpinan lurah dan bertanggungjawab kepada lurah. Sekretaris kelurahan dalam struktur organisasi kelurahan mempunyai tugas sebagai berikut :

- a) Melakukan administrasi kepegawaian.
- b) Melakukan administrasi keuangan.
- c) Melakukan urusan perlengkapan dan inventarisasi kantor kelurahan.
- d) Melakukan urusan rumah tangga.
- e) Melakukan penyelenggaraan rapat-rapat dasar dan upacara.
- f) Melakukan urusan tata usaha kelurahan.
- g) Mengumpulkan bahan dan menyusun laporan.

3) Kepala Seksi

Setiap seksi yang ada dikelurahan dipimpin oleh seorang kepala seksi yang dalam melaksanakan tugasnya berada dibawah kepemimpinan lurah dan bertanggungjawab kepada lurah.

- a) Kepala Urusan Pemerintahan.
- b) Kepala Urusan Keamanan dan Ketertiban.
- c) Kepala Urusan Pembangunan.
- d) Kepala Urusan Kesejahteraan Masyarakat.
- e) Kepala Lingkungan.

2. Pemerintah Desa

a. Pengertian Desa

Ada beberapa teori yang mendefinisikan tentang desa yaitu Menurut Sutardjo Karthohadikusumo dinyatakan bahwa :

“Desa ialah suatu kesatuan hukum dimana bertempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa mengadakan pemerintahan sendiri.”³

Sedangkan menurut UU No. 22 Tahun 1999 mendefinisikan sebagai berikut:

“ Desa atau yang disebut dengan nama lain sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa sebagaimana yang dimaksud dalam penjelasan pasal 18 UUD 1945. Landasan pemikiran dalam pengaturan Pemerintahan Desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat.”⁴

Secara eksternal, desa sejak lama berada dalam konteks formasi negara (*state formation*) yang hierarkhis-sentralistik. Perjalanan sejarah Indonesia mencatat, pemerintahan desa sebenarnya merupakan wujud konkret *selfgoverning community* (pemerintahan sendiri yang berbasis masyarakat) yang dibentuk secara mandiri.⁵

Jika dilihat dari definisi desa yang dipahami sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan mengatur dan mengurus kepentingannya sendiri, ini mengindikasikan bahwa desa itu mempunyai otonomi. Namun, menurut Hanif Nurcholis, otonomi desa bukan otonomi

³ Bintarto R, *Interaksi Desa-Kota dan Permasalahannya*, Jakarta : Penerbit Galia Indonesia, 1984.Hal. 13

⁴ UU No. 22/1999 Tentang Otonomi Daerah.

⁵ Abdul Gaffar Karim. *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah Di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar .2003.Hal 269.

formal seperti yang dimiliki pemerintah kabupaten/kota maupun provinsi, tapi berdasarkan asal-usul dan adat istiadat.⁶

Otonomi desa tumbuh dan berkembang dalam masyarakat yang diperoleh secara tradisional dan bersumber dari hukum adat. Otonomi desa merupakan otonomi yang asli, bulat, dan utuh serta bukan pemberian dari pemerintah sehingga pemerintah pusat berkewajiban menghormati otonomi asli yang dimiliki desa.⁷

Dengan beberapa definisi tentang desa maka desa adalah suatu badan hukum Pemerintah, sebagaimana halnya dengan badan hukum lainnya, desa dapat memiliki kekayaan, membeli, menjual atau menyewa barang, tanah atau bangunan, melakukan perbuatan hukum, dapat di tuntut dan menuntut.

Sebagai konsekuensi dari perumusan yang bersifat yuridis-formal maka terbentuklah unsur-unsur desa yang berfungsi sebagai syarat yang harus dipenuhi untuk eksistensi atau terbentuknya desa.

Berdasarkan Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005, urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa dibedakan menjadi :

- 1) Urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa
- 2) Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa

⁶ Hanif Nurcholis. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Jakarta: PT. Grasindo. 2005. Hal 136

⁷ Widjaja, HAW. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*. Jakarta. PT Raja Grafindo Persada, 2001. Hal. 165

- 3) Tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota
- 4) Urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa.

b. Struktur Organisasi Pemerintahan Desa

Sedangkan pemerintahan desa menurut Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005, dijalankan oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa.

1) Pemerintah Desa, terdiri atas:

a) Kepala Desa

Kepala Desa dipilih langsung melalui Pemilihan Kepala Desa (Pilkades) oleh penduduk desa setempat. Kepala Desa bertugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan. Wewenang kepala desa antara lain:

- Memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama BPD
- Mengajukan rancangan peraturan desa
- Menetapkan Peraturan Desa yang telah mendapat persetujuan bersama BPD
- Menyusun dan mengajukan rancangan peraturan desa mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APB Desa) untuk dibahas dan ditetapkan bersama BPD

Kepala Desa mempunyai kewajiban memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada Bupati/Walikota melalui Camat, memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada BPD, dan menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada masyarakat.

b) Sekretaris desa

Sekretaris desa adalah staf yang memimpin Sekretariat Desa dimana kedudukannya diisi dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan. Sekretaris desa bertugas membantu kepala desa di bidang pembinaan administrasi dan memberikan pelayanan teknis administrasi kepada seluruh perangkat pemerintah desa. Ia diangkat oleh Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota atas nama Bupati/Walikota.

c) Perangkat Desa Lainnya

- Pelaksana teknis lapangan atau kepala urusan
- Unsur kewilayahan atau kepala dusun.

2) Badan Permusyawaratan Desa (BPD)

Badan Permusyawaratan Desa merupakan lembaga perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. BPD berfungsi menetapkan peraturan desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. BPD beranggotakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat.

Anggota BPD terdiri dari Ketua Rukun Warga, pemangku adat, golongan profesi, pemuka agama dan tokoh 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.

Selain Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa, terdapat lembaga-lembaga lain yang dapat dibentuk di desa-desa, yaitu lembaga kemasyarakatan yang ditetapkan dengan peraturan desa, asalkan pembentukannya berpedoman pada peraturan perundang-undangan. Lembaga kemasyarakatan dimaksud bertugas membantu pemerintah desa dan merupakan mitra dalam memberdayakan masyarakat desa.⁸

Lembaga kemasyarakatan ini ditetapkan dengan Peraturan Desa. Salah satu fungsi lembaga kemasyarakatan adalah sebagai penampung dan penyaluran aspirasi masyarakat dalam pembangunan. Lembaga kemasyarakatan desa ini misalnya seperti Rukun Tetangga, Rukun Warga, PKK, Karang Taruna, dan lembaga pemberdayaan masyarakat.

⁸ Jimly Asshiddiqie. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi. 2006. Hal. 327

3. Pelayanan Publik

a. Pengertian Pelayanan Publik

Pelayanan publik dapat diartikan sebagai pemberian layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Sedangkan Menurut Gronroos, pelayanan adalah suatu aktivitas atau serangkaian aktivitas yang bersifat tidak kasat mata (tidak dapat diraba) yang terjadi sebagai akibat adanya interaksi antara konsumen dengan karyawan atau hal-hal ini yang disediakan oleh perusahaan pemberi pelayanan yang dimaksud untuk memecahkan permasalahan konsumen atau pelanggan.⁹

Di Indonesia, konsepsi pelayanan administrasi seringkali digunakan secara bersamaan atau dipakai sebagai sinonim dari konsepsi pelayanan perijinan dan pelayanan umum serta pelayanan publik. keempat istilah itu dipakai sebagai terjemahan dari *public service*.

Berdasarkan pada keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 Tahun 1993 yang kemudian disempurnakan menjadi Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 63 Tahun 2003 mendefinisikan pelayanan umum sebagai :

“Segala bentuk pelayanan yang dilaksanakan oleh instansi Pemerintah Pusat, di Daerah, dan di Lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Badan Umum Milik Daerah dalam bentuk barang dan atau jasa baik dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.”¹⁰

⁹ Ratminto, Atik Septi W. *Manajemen Pelayanan : Pengembangan Model Konseptual, penerapan Citizen's Charter dan Standar Pelayanan Minimal*. Yogyakarta. Pustaka Pelajar., 2008. Hal 2.

¹⁰ *Op,cit*, 1995. hal: 4-5.

Berdasarkan definisi tersebut, pelayanan publik dapat di definisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah, dan di Lingkungan Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹¹

Dalam kaitannya dengan pemerintahan, kata umum atau publik mengandung arti sebagai masyarakat umum sehingga kepentingan umum diartikan sebagai kepentingan masyarakat luas, sebagaimana dikemukakan Moenir yang mengartikan kepentingan umum sebagai suatu bentuk kepentingan yang menyangkut orang banyak atau masyarakat, tidak bertentangan dengan norma dan aturan, yang kepentingan tersebut bersumber pada kebutuhan (haját/hidup) orang banyak atau masyarakat.¹²

Pelayanan publik terdiri dari dua kategori, yakni pelayanan dasar (substansif) dan pelayanan administrasi. Pelayanan dasar menyangkut pemenuhan kebutuhan dasar manusia, seperti: pendidikan, kesehatan, infrastruktur, permukiman, dll. Sedangkan pelayanan administrasi menyangkut pelayanan pendataan sebagai konsekuensi dari status sebagai warga negara, seperti pelayanan KTP, Kartu Keluarga, perizinan usaha, dll.

¹¹ *Ibid.* Hal. 5.

¹² Moenir, H.A.S. *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*. Bandung . Bumi Aksara. 2002. Hal. 15.

b. Pengukuran Kualitas Pelayanan Publik

Penilaian terhadap kualitas pelayanan bukan didasarkan atas pengakuan atau penilaian dari pemberi pelayanan, tetapi diberikan oleh langganan atau pihak yang menerima pelayanan. Namun demikian, tidak ada suatu standar yang dapat dipakai sebagai ukuran umum tentang kualitas pelayanan. Hal ini disebabkan unsur subyektivitas dalam diri penerima pelayanan, seseorang mungkin menilai suatu pelayanan yang diterimanya sudah memuaskan tetapi belum memuaskan bagi orang lain. Ketiadaan standar kualitas pelayanan yang sifatnya universal hendaknya tidak menjadi alasan bagi pemberi pelayanan untuk tidak memperhatikan kualitas pelayanannya.

Pengukuran sebuah pelayanan adalah salah satu teknik yang digunakan untuk mengukur sebuah kualitas pelayanan. Sebuah pelayanan akan di katakan baik jika memenuhi indikator pengukuran pelayanan. Dengan adanya pengukuran pelayanan ini dapat dilihat permasalahan – permasalahan yang timbul dalam memberikan sebuah pelayanan. Hal ini dilakukan bukan semata untuk mencari kesalahan atau kejelekan dari sebuah pelayanan, melainkan hal ini digunakan untuk meningkatkan kualitas dari pelayanan yang di berikan kepada si penerima pelayanan. Standar pelayanan merupakan ukuran yang dibakukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib ditaati oleh pemberi dan atau penerima pelayanan. Menurut Keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2004, standar pelayanan sekurang-kurangnya meliputi :

- 1) Prosedur pelayanan yang dibakukan bagi pemberi dan penerima pelayanan termasuk pengaduan.
- 2) Waktu penyelesaian yang ditetapkan sejak saat pengajuan permohonan sampai dengan penyelesaian pelayanan termasuk pengaduan.
- 3) Biaya pelayanan termasuk rinciannya yang ditetapkan dalam proses pemberian pelayanan.
- 4) Produk pelayanan atau hasil pelayanan yang akan diterima sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
- 5) Sarana dan prasarana pelayanan yang memadai oleh penyelenggara pelayanan publik.
- 6) Kompetensi petugas pemberi pelayanan harus ditetapkan dengan tepat berdasarkan pengetahuan, keahlian, ketrampilan, sikap dan perilaku yang dibutuhkan.

Dalam metode pengukuran ini, penilaian masyarakat selaku konsumen berperan penting dalam mengukur kualitas pelayanan publik. Menurut Zeithaml Parasuraman-Bery, pengukuran kualitas pelayanan publik didasarkan pada indikator-indikator:

- 1) *Tangibles*, artinya kualitas pelayanan yang berupa sarana fisik perkantoran, ruang tunggu, dan lain-lain.
- 2) *Reliability*, yakni kemampuan dan keandalan untuk menyediakan pelayanan yang terpercaya.

- 3) *Responsiveness*, yakni kesanggupan untuk membantu dan menyediakan pelayanan secara cepat dan tepat, serta tanggap terhadap keinginan konsumen.
- 4) *Assurance*, yakni kemampuan dan keramahan serta sopan santun pegawai dalam meyakinkan dan menumbuhkan kepercayaan konsumen.
- 5) *Emphaty*, yakni sikap tegas tetapi penuh perhatian dari pegawai terhadap konsumen.¹³

Pelayanan publik sebagai salah satu bentuk barang publik (*public goods*) yang diberikan pemerintah sudah selayaknya diimbangi dengan kualitas layanan yang baik, sehingga masyarakat akan menaruh kepercayaan kepada pemerintah. Pelayanan publik yang prima akan menghasilkan kepuasan masyarakat terhadap kinerja pemerintah, yang selanjutnya akan mendorong masyarakat untuk mendukung dan mentaati pemerintah karena kesadaran dan kesukarelaan, bukan karena paksaan.

4. Otonomi Daerah

Pelaksanaan prinsip otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab memberikan peluang yang besar bagi daerah dalam mewujudkan pembangunan di daerah serta tercapainya pemerintahan yang baik dan bersih (*Good Governance*). Hal tersebut juga diungkapkan oleh Kaho, sebagai berikut:

¹³ Zeithaml, Valerie A., A. Parasuraman, Leonard L. Berry. *Delivering Quality Service : Balancing Customer Perceptions and Expectations*. New York. The Free Press, 1990. hal 23.

”Prinsip otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab adalah otonomi daerah itu harus merupakan otonomi yang bertanggung jawab, dalam arti bahwa pemberian otonomi itu harus benar-benar sejalan dengan tujuannya, yaitu melancarkan pembangunan yang tersebar di pelosok negara dan serasi atau tidak bertentangan dengan peraturan-peraturan, pembinaan politik dan kesatuan bangsa serta menjadi hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah atas dasar keutuhan negara kesatuan” .¹⁴

Otonomi daerah memberikan peluang yang besar kepada daerah. Peluang besar tersebut dikarenakan adanya penyerahan urusan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Hal tersebut juga diungkapkan oleh A.W Widjaja sebagai berikut: Otonomi daerah adalah penyerahan urusan pemerintah kepada pemerintah daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintahan.¹⁵

Urusan yang diserahkan menurut pengertian diatas termasuk didalamnya urusan yang berkaitan dengan keuangan daerah. Otonomi daerah juga dapat diartikan sebagai hak atau kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri. Hal tersebut diungkapkan dalam pasal 1 Ayat (5) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004:

“Otonomi Daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan” (Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 Ayat 5, 2005:4).

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Otonomi daerah adalah :

¹⁴ Kaho, Josef Riwu. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia: Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*. Jakarta. Rajawali Press, 1988. Hal.18.

¹⁵ Widjaja, HAW. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*. Jakarta. PT Raja Grafindo Persada, 2001. Hal.21-22.

“Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.”

Otonomi mempunyai makna kebebasan dan kemandirian tetapi bukan kemerdekaan. Kebebasan terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan. Secara implisit definisi otonomi tersebut mengandung dua unsur, yaitu : Adanya pemberian tugas dalam arti sejumlah pekerjaan yang harus diselesaikan serta kewenangan untuk melaksanakannya; dan Adanya pemberian kepercayaan berupa kewenangan untuk memikirkan dan menetapkan sendiri berbagai penyelesaian tugas itu.¹⁶

Kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dibidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan dibidang lainnya yang akan ditetapkan dengan PP. Otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah dibidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup, dan berkembang di daerah. Sedangkan otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan

¹⁶ Ateng Syafrudin. *Titik berat otonomi daerah pada daerah tingkat II dan perkembangannya*. Bandung. Mandar Maju, 1991. Hal.23.

masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, dan pemerataan serta pemeliharaan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia .¹⁷

Otonomi daerah memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri. Dengan adanya kewenangan tersebut maka hal ini membuat Pemerintah daerah membuat sebuah peraturan daerah untuk mengatur bagaimana jalannya sebuah pemerintahan yang baik. Peraturan daerah yang dibuat oleh pemerintah daerah ini mempunyai fungsi agar dalam melakukan kegiatan pemerintahan bisa berjalan sesuai dengan aturan yang ada.

Pemberian wewenang ini, Pemerintah Banjarnegara membuat peraturan daerah berkaitan dengan perubahan status desa menjadi kelurahan, dengan di keluarkannya Peraturan Daerah Nomor 28 Tahun 2000 tentang Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Desa. Dalam peraturan daerah tersebut ada beberapa poin penting berkaitan dengan perubahan status desa menjadin kelurahan. Adapun poin-poin tersebut adalah sebagai berikut :

a. Dalam Bab II Pasal 2

- 1) Kelurahan dibentuk dikawasan perkotaan dengan memperhatikan persyaratan luas wilayah, jumlah penduduk, potensi, dan kondisi sosial budaya masyarakat.

¹⁷ Brata Kusumah, D. *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*. Jakarta. PT Gramedia, 2001.Hal.3.

- 2) Kelurahan yang kondisi masyarakat dan wilayah tidak lagi memenuhi persyaratan dapat dihapus atau digabung setelah dimusyawarahkan dengan tokoh-tokoh masyarakat.

b. Dalam Bab IV Pasal 5

- 1) Jumlah penduduk minimal 3.000 jiwa atau 600 Kepala Keluarga dan sebanyak-banyaknya 20.000 jiwa atau 4.000 Kepala Keluarga
- 2) Luas Wilayah terjangkau secara berdaya guna dalam rangka penyelenggaraan pemerintah, pembangunan dan kemasyarakatan.
- 3) Letak dekat dengan pusat kegiatan pemerintahan dengan mempertimbangan kelancaran komunikasi dan transportasi
- 4) Tersedianya prasarana perhubungan, pemasaran, sosial dan sarana fisik pemerintah.
- 5) Kondisi kehidupan beragama, adat istiadat serta sifat-sifat masyarakatnya yang telah menunjukkan ciri-ciri :
 - a) Majemuk
 - b) Dinamis
 - c) Kritis
 - d) Dukungan sosial ekonominya mayoritas sudah terpengaruh kehidupan kota

c. Dalam Bab VI (Perubahan Status Desa Menjadi Kelurahan) Pasal 9

- 1) Desa dalam wilayah Kabupaten Banjarnegara yang memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 Peraturan Daerah ini dapat dibentuk menjadi Kelurahan atas prakarsa masyarakat.

- 2) Pembentukan Kelurahan sebagaimana dimaksud dalam ayat 1 Pasal ini diusulkan oleh Pemerintah desa atas Persetujuan Baperdes kepada Bupati dengan tembusan Camat bersangkutan.
- 3) Perubahan Status Desa Menjadi Kelurahan ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

Dalam melakukan perubahan status desa menjadi kelurahan, harus mengikuti peraturan yang telah diatur. Implementasinya sudah dijalankan oleh Desa Kenteng yang sekarang berubah statusnya menjadi Kelurahan kenteng.

F. DEFENISI KONSEPSIONAL

1. Kelurahan adalah wilayah kerja Lurah sebagai perangkat kerja Kabupaten/Kota dalam wilayah kerja Kecamatan.
2. Desa adalah suatu kesatuan hukum dimana bertempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa mengadakan pemerintahan sendiri.
3. Pelayanan Publik adalah sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah, dan di Lingkungan Badan Usaha Milik Negara, atau Badan Usaha Milik Daerah, dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.
4. Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan

kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

G. DEFINISI OPERASIONAL

Definisi operasional merupakan pelaksanaan bagaimana cara mengukur suatu variabel. Pengukuran variabel merupakan inti dari setiap penelitian ilmiah, semakin peka pengukuran dari suatu variabel maka semakin besar kepercayaan terhadap hasil penelitian.

Berdasarkan dengan landasan teoritik sebagaimana yang telah dikemukakan di atas, dengan maksud agar penelitian ini tidak kabur dalam memahami tentang perubahan status desa menjadi kelurahan terhadap peningkatan pelayanan publik di kelurahan kenteng, maka konsep dapat dioperasionalkan sebagai berikut :

1. Asas Pelayanan Publik

Dalam pemberian pelayanan publik kepada masyarakat harus memenuhi indikator sebagai berikut :

a. Transparansi

Bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti

b. Akuntabilitas

Dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

c. Kondisional

Sesuai dengan kondisi dan kemampuan pemberi dan penerima pelayanan dengan tepat berpegang pada prinsip efisiensi dan efektifitas.

d. Partisipatif

Mendorong peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan dan harapan masyarakat.

e. Kesamaan Hak

Tidak diskrimatif dalam arti tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender dan status ekonomi.

2. Pola Penyelenggaraan Pelayanan Publik harus memenuhi kriteria :

a. Fungsional

Pola pelayanan publik diberikan oleh penyelenggara pelayanan, sesuai dengan tugas, fungsi dan kewenangan.

b. Terpusat

Pola pelayanan publik diberikan secara tunggal oleh penyelenggara pelayanan berdasarkan pelimpahan wewenang dari penyelenggara pelayanan terkait lainnya yang bersangkutan.

c. Terpadu

Dalam pola ini menggunakan Terpadu satu atap, pola pelayanan terpadu satu atap diselenggarakan dalam satu tempat yang meliputi berbagai jenis pelayanan yang tidak mempunyai keterkaitan proses dan dilayani melalui beberapa pintu.

3. Tingkat Kepuasan Masyarakat di ukur dari beberapa indikator yang berkaitan dengan pelayanan publik yang diberikan :
 - a. Kesopanan dan keramahan penyelenggaraan pelayanan, yaitu sikap dan perilaku petugas dalam memberikan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat.
 - b. Ketepatan waktu, yaitu ketepatan petugas dalam melayani masyarakat dalam pemberian masyarakat.
 - c. Kewajaran biaya, yaitu keterjangkauan masyarakat terhadap besaran biaya dalam penerimaan pelayanan.
 - d. Pemberian Informasi, yaitu pemberian informasi baru kepada masyarakat melalui papan informasi yang jelas.

H. METODE PENELITIAN

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah deskriptif kualitatif, yaitu menjelaskan secara detail dan mendalam mengenai pokok permasalahan penelitian mengenai fenomena yang terjadi dimasyarakat berdasarkan data/fakta yang ditemukan di lapangan dan didukung oleh studi literatur yang terkait¹⁸. Penulis berusaha menggambarkan secara jelas dan mendetail tentang obyek/kajian penelitian berdasarkan data-data yang terkumpul di lapangan dan diperkuat dengan studi literatur. Sehingga dapat ditarik suatu kesimpulan yang benar sebagai jawaban akhir atas pokok permasalahan.

¹⁸ Nawawi, Hadari, *Metode Penelitian Bidang social*. Yogyakarta. Gadjah Mada University Press, 1990. hal 63.

2. Jenis Data

Jenis data pada penelitian ini adalah data primer yaitu data yang diperoleh langsung dari objek penelitian dengan mengenakan alat pengukuran atau alat pengambilan data langsung pada subjek sebagai sumber informasi yang dicari¹⁹.

Data ini diperoleh langsung dari kelurahan Kenteng yaitu dari Lurah dan Staf-staf yang berada di Kantor Kelurahan Kenteng dengan cara melakukan wawancara kepada informan tentang pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat.

Data primer tersebut kemudian di dukung oleh data Sekunder atau data tangan kedua. Data Sekunder adalah data yang diperoleh dari pihak lain, tidak langsung diperoleh dari subjek penelitiannya²⁰. Data sekunder ini berupa : dokumen, laporan-laporan, buku-buku keputakaan, serta kumpulan data lainnya yang diperoleh dari Kantor Kelurahan Kenteng.

3. Teknik Pengumpulan Data

a. Dokumentasi

Dokumentasi adalah cara pengumpulan data melalui tulisan dan literature, buku – buku, arsip, Koran/majalah, peraturan perundang – undangan dan lain sebagainya²¹. Peneliti akan mengkaji data yang terkait dengan pokok permasalahan dan terdapat didalam dokumentasi/arsip yang disusun oleh pemerintah desa. Dalam penelitian kali ini peneliti menggunakan teknik pengumpulan data dari

¹⁹ Saifudin Azwar, *Metode penelitian*, Yogyakarta. Pustaka pelajar, 2007.Hal 91.

²⁰ *Ibid.* Hal 91

²¹ *Ibid.* Hal 36

dokumentasi berupa data atau statistik pelayanan kepada masyarakat yang ada di Kelurahan Kenteng.

b. Wawancara

Wawancara adalah teknik pengumpulan dengan cara bertatap muka langsung atau bertanya langsung kepada Narasumber²². Peneliti dalam memperoleh data penelitian melalui tanya jawab langsung secara langsung dengan narasumber untuk memperoleh data penelitian yang diperlukan. Dalam penelitian ini peneliti akan melakukan wawancara dengan Lurah Kenteng serta staf dari Kantor Kelurahan Kenteng serta tokoh masyarakat.

4. Teknik Analisa Data

Teknik analisa data adalah cara pengolahan dan penginterpretasian data data setelah data yang diperlukan terkumpul. Jenis penelitian ini adalah deskriptif kualitatif, yaitu menjelaskan secara detail dan mendalam mengenai pokok permasalahan penelitian mengenai fenomena yang terjadi dimasyarakat berdasarkan data/fakta yang ditemukan di lapangan dan didukung oleh studi literatur yang terkait.

Analisis data merupakan upaya mencari dan menata data secara sistematis untuk meningkatkan pemahaman peneliti tentang kasus yang diteliti dan menyajikannya sebagai temuan bagi orang lain. Proses analisis data dalam penelitian kualitatif dimulai dengan menelaah seluruh data yang terkumpul dari berbagai sumber, yaitu dari wawancara, pengamatan yang

²² *Ibid.* Hal 36

sudah dituliskan dalam catatan lapangan, dokumen pribadi, dokumen resmi, gambar, foto dan sebagainya.

5. Unit Analisis

Unit analisis dalam penelitian ini adalah aspek-aspek pengukuran kualitas kinerja pelayanan pada Kelurahan Kenteng , keterangan narasumber, yaitu: pejabat-pejabat, staf kantor dan karyawan serta masyarakat di lingkungan Kelurahan Kenteng.