

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia menerapkan sistem pemerintahan Demokrasi yaitu pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat. Rakyat bebas untuk menyampaikan pendapat secara langsung ataupun tidak langsung. Pada era reformasi seperti saat ini setiap daerah bebas untuk memajukan daerahnya sendiri. Wujud dari Demokrasi dalam suatu pemerintahan adalah adanya asas desentralisasi dan otonomi daerah.

Sejak diberlakukannya otonomi daerah dengan dasar hukum Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004¹ tentang Pemerintah Daerah mengamanatkan pemberian otonomi luas kepada Daerah terwujudnya kesejahteraan Pemerintah daerah telah terjadi perubahan fundamental, baik secara structural, fungsional, maupun kultural dalam tatanan penyelenggaraan pemerintah di daerah.

Berdasarkan Pasal 1 Ayat 5 dan 6 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004² tentang Pemerintah Daerah, menyatakan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonomi untuk mengatur sendiri urusan pemerintahan dan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Daerah otonomi ini yang selanjutnya disebut daerah adalah suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang

¹*Undang-Undang Dasar 1945 dan Perubahannya*, (Jakarta:2008), h.34

²*Ibid*

mengatur dan mengurus segala urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut inisiatif sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Melalui otonomi daerah, setiap daerah berhak untuk memajukan daerahnya melalui strategi yang berasal dari daerah itu sendiri. Pemerintah daerah diberi kewenangan yang begitu luas oleh pemerintah pusat guna mengukur rumah tangga daerahnya sendiri, termasuk pemberian pelayanan publik kepada masyarakat sesuai ketentuan yang berlaku.

Kebijakan otonomi daerah yang memberi kewenangan kepada pemerintah daerah harus tetap berpedoman kepada undang-undang yang berlaku di Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan adanya otonomi daerah ini diharapkan dapat mempercepat perkembangan daerah melalui pelayanan publik yang diberikan. Pemberian pelayanan publik yang mumpuni akan menjadikan masyarakat merasakan langsung manfaatnya dari pelaksanaan otonomi daerah yang sedang berlangsung.

Pada sistem pemerintahan di Indonesia, selain dari otonomi daerah terdapat juga otonomi desa. Menurut Pasal 1 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menyatakan bahwa desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hal tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Fungsi pemerintah desas yaitu menyelenggarakan pemerintahan, seperti: pembangunan dan pelayanan

kemasyarakatan (layanan kepada masyarakat). Dalam hal ini pemerintah desa harus memberikan kemudahan kepada masyarakat dalam rangka memenuhi hak sebagai warga Negara Republik Indonesia.

Tuntutan kepada pemerintahan adalah sejalan dengan kemajuan tingkat pengetahuan serta pengaruh globalisasi. Pola lama penyelenggaraan pemerintahan dianggap tidak sesuai lagi dengan tatanan masyarakat yang telah berubah, oleh karena itu tuntutan untuk melakukan perubahan kearah penyelenggaraan pemerintahan yang baik sudah seharusnya mendapat respons positif oleh pemerintah.³

Menurut Pandji Santosa (2008)⁴, mendefinisikan bahwa pelayanan publik adalah pemberian jasa, baik oleh pemerintah, pihak swasta atas nama pemerintah, ataupun pihak swasta kepada masyarakat, dengan atau tanpa pembayaran guna memenuhi kebutuhan dan atau kepentingan masyarakat.

Kinerja aparat desa harus sesuai dengan pedoman yaitu konstitusi atau undang-undang yang telah dibuat untuk mengelola dan menangani urusan desa. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menyatakan bahwa, pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

³Raharjo Adisasmita, *Manajemen Pemerintah Daerah*, (Jakarta:Graha Ilmu), h.21

⁴Pandji Santosa, *Administrasi Publik. Teori dan Aplikasi Good Governance*, (Bandung:Refika Aditama), h.56

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 nama Bupati/Walikota. Perangkat Desa lainnya diangkat oleh Kepala Desa dari penduduk desa, yang ditetapkan dengan Keputusan Kepala Desa. Amanat dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa kewenangan yang diatur dan diurus desa semakin luas yaitu meningkatnya sumber pendapatan dari pemerintah. Untuk itu diperlukan regulasi yang mengatur pengelolaan pemerintahan desa, dan pengisian aparatur desa. Sehingga bisa meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya dan kualitas hidupnya.

Pelayanan publik selama ini menjadi ranah dimana negara yang diwakili oleh pemerintah berinteraksi dengan Lembaga-lembaga non-pemerintah. Dalam ranah ini terjadi pergumulan yang sangat intensif antara pemerintah dengan warganya. Buruknya praktik *governance* dalam penyelenggaraan pelayanan publik sangat dirasakan oleh warga dan masyarakat luas. Ini berarti jika terjadi perubahan yang signifikan pada ranah pelayanan publik dengan sendirinya dapat dirasakan manfaatnya secara langsung oleh warga dan masyarakat luas.⁵

Pelayanan publik merupakan salah satu tanggung jawab dari instansi pemerintah, baik itu pusat, daerah ataupun di desa. Pelaksanaan pelayanan publik ini merupakan salah satu fungsi pemerintah dalam melakukan kemudahan pada masyarakat dalam menggunakan hak dan kewajibannya. Dalam penyelenggaraan

⁵Agus Dwiyanto, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, (Yogyakarta:UGM Press), h.21

pelayanan oleh pemerintah, rasa puas masyarakat terpenuhi bila pelayanan yang diberikan oleh pemerintah kepada mereka sesuai dengan apa yang mereka harapkan, dengan memperhatikan kualitas dan pelayanan itu diberikan relatif terjangkau dan mutu pelayanan yang baik. Di era reformasi ini, masyarakat terbuka dalam memberikan kritikan pada pemerintah dalam pelayanan publik. Maka dari pada itu kinerja pemerintah sangat berperan dalam mengatur dan mengarahkan seluruh kegiatan dalam mencapai tujuan meningkatkan kualitas pelayanan pada masyarakat. Pada saat ini pelayanan publik desa banyak mendapat sorotan dari masyarakat. Dengan adanya kebebasan menyampaikan pendapat banyak ditemukan kritikan terhadap kinerja aparat pemerintah desa, serta masih kurangnya sarana kerja yang memadai. Pelayanan yang berkualitas sering kali mengalami kesulitan untuk dapat dicapai, karena aparat pemerintah desa seringkali belum mengetahui dan memahami bagaimana cara memberikan pelayanan yang baik, hal ini disebabkan oleh masih rendahnya kemampuan yang dimiliki aparat pemerintah desa.

Pada lingkungan pemerintah desa, kepala desa dan seluruh perangkat desa sebagai pelaksana tugas pemerintah di desa diharapkan dapat melaksanakan tugas pemerintah desa dengan baik demi terciptanya kesejahteraan dan pembangunan rakyat desa. Kinerja aparatur pemerintah desa merupakan satu ukuran yang menyatakan seberapa jauh target (kuantitas, kualitas dan waktu) yang telah dicapai oleh manajemen, yang mana target tersebut sudah ditentukan terlebih dahulu. Sesuai dengan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Pemerintah Desa adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh Pemerintah Desa dalam

mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pengertian tersebut fenomena sekarang ini yang terjadi di Desa Besar II Terjun sangat mengkhawatirkan ini dilihat dari kinerja aparat pemerintah desa yang sering kali mendapat sorotan tajam dari masyarakat. Permasalahan ini dilihat dari rendahnya kemampuan serta keahlian dari aparat pemerintah desa Besar II Terjun dalam memberikan pelayanan. Pelayanan yang berkualitas seringkali mengalami kesulitan untuk dapat dicapai karena aparat pemerintah desa Besar II Terjun tidak selalu memahami bagaimana cara memberikan pelayanan yang baik, hal ini terjadi juga disebabkan oleh masih rendahnya kemampuan aparat dilihat dari latar belakang Pendidikan dan etos kerja sumber daya manusia (aparat desa) tersebut. Dari latar belakang tersebut pentingnya pelayanan yang baik sangat diharapkan oleh masyarakat di desa Besar II Terjun. Namun pada kenyataannya pelayanan yang diberikan oleh aparat pemerintah Desa Besar II Terjun masih jauh dari kata memuaskan, khususnya pelayanan dalam pembuatan surat menyurat serta persoalan-persoalan dimasyarakat masih banyak ditemui keluhan-keluhan dimasyarakat, keluhan tersebut diperoleh dari warga desa yang hendak mengurus surat-surat keterangan dikantor desa, tetapi tidak bisa dilayani karena seringkali tidak ada perangkat desa yang hadir, sehingga warga harus datang kerumah Kepala Desa, namun adakalanya pula Kepala Desa tidak berada dirumah, seandainyaupun Kepala Desa ada dirumah, harus menunggu Sekretaris Desa untuk menyelesaikan apa yang dibutuhkan warga desa tersebut. Dalam hal produktivitas layanan yaitu

efesinsi dan efektivitas layanan publik ini belum belum dapat dicapai, demikian pula dengan hasil capaian kerja dalam menyelenggarakan pelayanan publik khususnya masyarakat desa Besar II Terjun yang menjadi kewenangan desa belum sepenuhnya maksimal dilaksanakan. Aparatur pemerintah desa juga seringkali masih bingung dengan cara pengoperasian komputer sehingga waktu penyelesaiannya dalam memberikan layanan tidak menentu, juga ketidak jelasannya biaya yang harus dikeluarkan dalam pengurusan berkas yang dibutuhkan.

Pada otonomi daerah ada pembagian klasifikasi desa, terdapat 3 macam klasifikasi desa yaitu: Desa tertinggal, Desa berkembang, Desa maju atau mandiri. Desa Besar II Terjun termasuk kriteria desa berkembang, oleh karena itu jelas memiliki perubahan dalam pelayanan publik kepada masyarakat jika dibandingkan dengan desa tertinggal. Pada pelayanan publik di Desa Besar II Terjun masih ditemukan kendala dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat terutama pada standar pelayanan yaitu kurangnya kejelasan penyelesaian pelayanan, kecepatan, tanggung jawab dan kondisional. Seharusnya terjadi perubahan dalam layanan publik kepada masyarakat yang lebih baik dan efektif. Pelayanan publik bisa dikatakan baik dan efektif jika pelayanan itu memenuhi standar pelayanan publik yaitu kesederhanaan, kejelasan dan kepastian, keamanan, keterbukaan, efisien, ekonomis, keadilan merata dan ketepatan waktu.

Keberhasilan meningkatkan efektifitas pelayanan publik ditentukan oleh faktor kemampuan meningkatkan kinerja kerja aparat desa. Penyelenggaraan

pemerintahan desa yang baik dapat dilihat dari berbagai sektor seperti efektifitas kinerja aparat desa dalam pelayanan publik yang diberikan kepada masyarakat.

Pelayanan publik melibatkan kepentingan semua unsur governance. Pemerintah sebagai representasi negara, masyarakat sipil, dan mekanisme pasar memiliki kepentingan dengan keterlibatan yang tinggi dalam ranah ini. Pelayanan publik memiliki high stake dan menjadi pertaruhan yang penting bagi unsur governance tersebut karena baik dan buruknya praktik pelayanan publik sangat berpengaruh. Nasib sebuah pemerintahan, baik dipusat ataupun daerah, akan sangat dipengaruhi oleh keberhasilan mereka dalam mewujudkan pelayanan publik yang baik. Keberhasilan sebuah rezim dan penguasa dalam membangun legitimasi kekuasaan sering dipengaruhi oleh kemampuan mereka dalam menyelenggarakan pelayanan publik yang baik dan memuaskan warga.⁶

B. Rumusan Masalah

Ada beberapa unsur dan maksud dari tujuan penulis mengangkat judul “Tata Kelola Aparatur Pemerintah Desa Dalam Pelayanan Publik di Desa Besar II Terjun Kecamatan Pantai Cermin Kabupaten Serdang Bedagai”, yaitu: “Bagaimana Tata Kelola Aparatur Pemerintah Desa dalam Pelayanan Publik di Desa Besar II Terjun Kecamatan Pantai Cermin Kabupaten Serdang Bedagai?”

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan mengapa penulis mengangkat judul penelitian “Tata Kelola Aparatur Pemerintah Desa Dalam Pelayanan Publik di Desa Besar II Terjun

⁶Agus Dwiyanto, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, (Yogyakarta:UGM Press), h.24

Kecamatan Pantai Cermin Kabupaten Serdang Bedagai” ini untuk medeskripsikan produktivitas, kualitas pelayanan, responsifitas, responsibilitas dan akuntabilitas dari tata kelola aparatur desa dalam memberikan pelayanan publik di Desa Besar II Terjun sebagai penyelenggara pelayanan kepada masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya.

D. Kegunaan Penelitian

Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memperkaya teori-teori tentang Tata Kelola Aparatur Pemerintah Desa dalam Pelayanan Publik. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pengayaan pengetahuan pada materi perkuliahan kebijakan publik.

Manfaat paraktis bagi peneliti, penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan pengetahuan dan pengalaman nyata dalam bidang ilmu tentang pelayanan publik dalam pemerintahan desa. Bagi aparat pemerintah desa, hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai masukan kepada aparat pemerintah desa guna meningkatkan kualitas kerja sehingga tercipta pelayanan publik yang baik yang ditandai dengan adanya kepuasan masyarakat yang dilayani.

Keberhasilan dalam mewujudkan praktik good governance dalam ranah pelayanan publik mampu membangkitkan dukungan dan kepercayaan dari masyarakat luas bahwa membangun good governance bukan hanya sebuah mitos tetapi dapat menjadi suatu kenyataan.⁷

⁷Agus Dwiyanto, *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, (Yogyakarta:UGM Press), h.21

E. Metode Penelitian

Menurut Arikunto⁸ pengumpulan data adalah cara yang digunakan oleh peneliti untuk mengumpulkan data bagi penelitiannya. Sesuai dengan jenis penelitian dan tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini, maka metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Pendekatan Penelitian

Penulis menggunakan metode penelitian dengan pendekatan kualitatif. Penelitian pada dasarnya adalah cara untuk menyelesaikan suatu masalah atau mencari jawaban sesuai dengan persoalan yang dikemukakan secara ilmiah. Dengan cara berfikir reflektif, maka keilmuan secara prosedur sesuai tujuan dan penyelidikan. Penelitian ini juga digunakan sebagai salah satu cara untuk berfikir positif dan objektif terhadap aspek yang diteliti. Metode yang dilakukan didalam penelitian ini adalah deskriptif, data yang dikumpulkan berupa kata-kata, gambar dan bukan angka-angka, dengan demikian laporan penelitian akan berisi kutipan-kutipan data untuk memberikan gambaran penyajian laporan tersebut. Data tersebut mungkin berasal dari naskah wawancara, catatan lapangan, foto, video, dokumen pribadi, memo dan dokumen resmi lainnya.⁹

2. Subjek Penelitian

Subjek merupakan suatu bahasan yang sering dilihat pada suatu penelitian. Manusia, benda, ataupun lembaga (organisasi) yang sifat keadaannya akan diteliti

⁸Arikunto, Suharsimi, 2010, *Prosedur Penelitian: Suatu Pendekatan Praktik Edisi Revisi*, (Jakarta:Rineka Cipta), h.177

⁹Lexy J. Molong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung:Remaja Rosda Karya, 2017) h.11

adalah sesuatu yang didalam dirinya melekat atau terkandung objek penelitian. Subjek penelitian pada dasarnya adalah yang akan dikenai kesimpulan hasil penelitian. Subjek penelitian yaitu keseluruhan objek dimana terdapat beberapa narasumber atau informan yang dapat memberikan informasi tentang masalah yang berhubungan dengan penelitian yang akan dilakukan. Subjek pada penelitian ini meliputi aparatur desa Besar II Terjun dan peneliti menjadi subjek utama.

3. Informan

Informan yaitu pemberi informasi berkaitan dengan penelitian yang akan dilaksanakan. Adapun informan yang dijadikan sebagai narasumber, yaitu kepala desa Besar II Terjun, Sekretaris Desa, Aparatur Desa dan Masyarakat lainnya.

4. Teknik Pengumpulan Data

- a. Observasi: Peneliti mengamati bagaimana aparatur desa melayani masyarakat yang ingin mengurus surat atau keperluan yang diinginkan.
- b. Wawancara: kegiatan wawancara mengenai tema yang diangkat diatas. Peneliti melakukan tanya jawab dengan aparatur pemerintah desa, baik itu kepala desa, sekretaris desa dan masyarakat yang ada disana. Wawancara ini dilakukan dikantor Desa Besar II Terjun. Metode wawancara yang digunakan yaitu metode wawancara terstruktur, karena menggunakan pedoman pertanyaan dan mendalam karena peneliti dan informan bertemu secara langsung beberapa kali untuk memperoleh data yang diinginkan.
- c. Dokumentasi: Penggunaan Foto untuk melengkapi sumber data jelas besar sekali manfaatnya. Hanya saja perlu diberi catatan khusus tentang keadaan dalam foto yang biasanya diambil secara sengaja, sikap dan keadaan dalam

foto menjadi sesuatu yang disebut dipoles sehingga tidak menggambarkan keadaan sebenarnya.

F. Kajian Terdahulu

Terdapat beberapa kajian terdahulu yang dapat membantu dan mendukung penelitian ini, yaitu:

1. Skripsi Taufik Yulianto “*Kinerja Kepala Desa Dalam Pelayanan Publik*”.

Skripsi ini membahas bentuk pelayanan yang diberikan pemerintah desa Tegalmati meliputi pelayanan dalam urusan umum seperti pelayanan pembuatan surat-surat dan pelayanan lainnya sesuai dengan tugas masing-masing aparat desa

2. Jurnal Weni Indrawati “*Efektivitas Kinerja Aparatur Desa Dalam Pelayanan Publik Kepada Masyarakat*” jurnal ini membahas tentang tata kelola pemerintahan di Desa Pematang Johar yang mengupayakan dalam mengimplementasikan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Dengan upaya ini mereka mengharapkan dapat mewujudkan *Good Governance* untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Naming di desa tersebut masih kekuarangan sumber daya manusia untuk mengimplementasikan tata kelola pemerintah desa dalam meningkatkan pelayanan publik seperti penggunaan sistem informasi yang mendukung program pelayanan publik elektronik yang telah diluncurkan oleg pemerintah desa.

3. Jurnal Patar Rumapea dkk “*Kinerja Pemerintah Desa Dalam Pelayanan Publik di Kampung Kiliarma Distrik Agimuga Kabupaten Mimika Provinsi*

Papua” jurnal ini membahas kinerja pemerintah Kampung Kiliarma Distrik Agimuga Kabupaten Mimika Provinsi Papua masih terkategori rendah, dilihat dari indikator efektivitas, efisiensi, responsivitas, dan kualitas layanan yang tergolong kurang efektif.

4. Skripsi Safril ”*Evaluasi Kinerja Aparatur Kelurahan Dalam Meningkatkan Pelayanan Publik Dalam Bidang Ketentraman dan Ketertiban Umum.* Skripsi ini membahas tentang evaluasi kinerja dalam meningkatkan pelayanan publik.



Persamaan penelitian ini dengan penelitian yang akan peneliti lakukan adalah sama-sama mengkaji tentang kinerja dalam pelayanan publik di pemerintahan desa. Metode yang digunakan dalam penelitian ini sama-sama menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif berdasarkan teknik pengumpulan data melalui observasi, wawancara dan dokumentasi.

Perbedaan dalam penelitian ini yaitu terletak pada lokasi dan bidang kajiannya. Lokasi penelitian yang akan dilakukan peneliti ini adalah di Desa Besar II Terjun Kecamatan Pantai Cermin Kabupaten Serdang Bedagai. Perbedaan lain yang lain adalah dilihat dari bidang kajiannya, jika penelitian yang sudah ada mengkaji tentang peningkatan mutu pelayanan publik, sedangkan peneliti akan meneliti tentang bentuk-bentuk pelayanan publik dan kinerja Kepala Desa dalam pelayanan publik serta menganalisis kepuasan masyarakat dilihat dari kualitas pelayanan yang diberikan.

G. Sistematika Penulisan

Adapun penelitian ini selanjutnya akan dipaparkan dalam bentuk lima bab. Setiap bab tersusun secara terstruktur guna agar penulis maupun pembaca lebih mudah memahami isi dari hasil penelitian ini. Mengenai bab tersebut seperti:

a. **Bab I**

Merupakan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, metodologi penelitian, kajian terdahulu, batasan istilah, sistematika penulisan.

b. **Bab II**

Merupakan teori yang menguraikan tinjauan umum tentang tugas pokok aparaturnya pemerintah desa dalam pelayanan publik.

c. **Bab III**

Bagian bab ini, penulis menjelaskan metode yang akan digunakan untuk melakukan penelitian.

d. **Bab IV**

Pada bab ini, penulis membahas dan penyelesaian masalah yang menjadi judul dari penelitian ini.

e. **Bab V**

Bab ini berisi kesimpulan dari seluruh pemaparan yang telah dipaparkan peneliti sebagai hasil penelitian.