

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sepanjang perjalanan pemerintahan Indonesia di era pemerintahan orde baru yang dinilai bersifat sentralistik relative tidak memberikan ruang atau kesempatan kepada pemerintah daerah untuk dapat melaksanakan pembangunan berdasarkan kemampuan dan kehendak daerahnya sendiri. Bahkan di era orde baru yang menggunakan pola pendekatan sentralistik dan keseragaman untuk semua daerah cukup memandulkan inisiatif dan kreatifitas daerah dalam melaksanakan pembangunan, pemerintah daerah kurang diberi kekuasaan untuk menentukan kebijakan daerahnya sendiri, akibatnya daerah tidak memiliki kemandirian melainkan tergantung pada pemerintah pusat. Sebagai reaksi terhadap sistem pemerintahan yang sentralistik tersebut, pada tahun 1998 munculah gerakan reformasi yang salah satu agendanya adalah menuntut perubahan sistem pemerintahan yang sentralistik menjadi desentralistik atau yang lebih dikenal dengan otonomi daerah. Otonomi daerah ini dikuatkan dengan UU Nomor 22 Tahun 1999 yang selanjutnya disempurnakan dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Tujuan dari otonomi daerah adalah mempercepat terwujudnya kesejahteraan bagi masyarakat daerah setempat. Pemerintah daerah yang secara geografis lebih dekat dengan masyarakatnya akan lebih mampu

mengenali atau mengidentifikasi permasalahan dan potensi daerahnya sendiri, dengan demikian pemerintah daerah dapat membuat formulasi kebijakan yang lebih tepat untuk pembangunan daerahnya sendiri. Banyak hal yang perlu dikerjakan oleh pemerintah daerah dalam merespon otonomi yang diterimanya, diantaranya masalah kelembagaan perangkat daerah, administrasi pertanggung jawaban keuangan, ekonomi, infrastruktur, pendidikan, kesehatan, dan demokrasi serta peningkatan kualitas pelayanan publik yang semua ini mengarah pada penyelenggaraan *good governance*.

Desa berdasarkan Undang-undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah 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. Sedangkan daerah otonom, yang selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasar aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dari dua pengertian tersebut antara daerah dan desa sama-sama mempunyai kewenangan mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sebagai perwujudan hak otonomi yang diterimanya. Adapun yang membedakan antara desa dan daerah dari sisi kewenangan adalah kalau desa hanya berhak mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan asal usul dan adat istiadat

setempat dan sebagian kecil urusan pemerintahan tertentu yang diberikan kepada desa, sedangkan daerah mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan aspirasi setempat, disamping itu daerah juga memiliki kewenangan untuk melaksanakan urusan pemerintahan baik yang bersifat wajib maupun bersifat pilihan.

Terlepas dari berbagai perbedaan tersebut, penyelenggaraan pemerintahan antara desa dan daerah memiliki misi yang sama yakni mensejahterakan masyarakat. Salah satu kebijakan yang harus ditempuh adalah pengelolaan keuangan yang diorientasikan pada kepentingan publik/masyarakat, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, sampai dengan pertanggung jawaban.

Berbicara tentang pengelolaan keuangan paling sedikit tidak lepas dari tiga hal pokok yaitu dari mana sumber keuangan yang dikelola, bagaimana cara mengelolanya dan siapa yang mengelola. Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan desa tiga hal pokok tersebut adalah: *pertama* sumber penerimaan keuangan pemerintahan desa meliputi dari pemerintah pusat, provinsi, kabupaten/kota, dan pendapatan asli desa. Yang *kedua* bagaimana cara mengelolanya yaitu harus memenuhi prinsip-prinsip efisiensi, efektifitas, dan akuntabilitas. Yang *ketiga* menyangkut siapa yang mengelola yakni organisasi pemerintahan desa yang terdiri dari kepala desa, sekdes, dan perangkat desa lainnya.

Sesuai dengan konsep otonomi bahwa desa memiliki kewenangan mengurus dan mengatur kepentingan masyarakatnya sesuai dengan potensi

dan kekhasan desanya. Untuk bisa melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah desa harus dikondisikan sedemikian rupa agar pemerintah desa benar-benar memiliki kesiapan yang memadai dalam mengimplementasikan hak otonominya. Kesiapan dimaksud meliputi adanya sarana dan prasarana yang diperlukan, regulasi yang memayungi, tertib administrasi, struktur organisasi yang sesuai dengan kebutuhan, sumber daya manusia yang profesional, serta kepastian sumber keuangan. Penyelenggaraan pemerintahan desa tidak hanya sekedar melaksanakan hak-hak otonominya akan tetapi harus berupaya untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik (good governance). Dengan demikian kewenangan yang diamanatkan kepada pemerintah desa, dilaksanakan untuk mengelola sumberdaya sosial dan ekonomi dengan cara-cara efektif, efisien, dan akuntabel yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat serta perbaikan kualitas pelayanan publik.

Untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik peran Kepala Desa dan para perangkatnya sangat menentukan. Kepala desa yang sekaligus sebagai kepala pemerintahan di tingkat desa dituntut untuk mampu mengatur pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat dan juga pelaksanaan kegiatan pembangunan. Guna mencapai tujuan pembangunan infrastruktur desa yang lebih efektif, maka pemerintah desa dan masyarakatnya perlu menciptakan suatu strategi pencapaian tujuan tersebut. Dalam merancang strategi tersebut, pemerintah desa perlu memperhatikan prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. Keterpaduan pembangunan desa, dimana kegiatan yang dilaksanakan memiliki keterkaitan dengan pembangunan yang lain.
2. Partisipatif, dalam setiap agendanya masyarakat berperan secara aktif dalam kegiatan mulai dari proses perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan pemanfaatan.
3. Keberpihakan, orientasi kegiatan pembangunan baik dalam proses sampai pada pemanfaatan hasil ditujukan kepada masyarakat.
4. Otonomi dan desentralisasi, dimana masyarakat memperoleh kepercayaan dan kesempatan yang luas dalam proses perencanaan, pelaksanaan, pengawasan sampai pada pemanfaatan hasil dari pembangunan tersebut.

Suatu pembangunan akan tepat mengenai sasaran, terlaksana dengan baik dan dimanfaatkan hasilnya apabila pembangunan yang dilakukan tersebut benar-benar memenuhi kebutuhan masyarakat. Guna mewujudkan hal tersebut, diperlukan pemberdayaan masyarakat mulai dari keikutsertaan perencanaan sampai pada hasil akhir dari pembangunan, selain itu juga diimbangi dengan peningkatan peran dan fungsi dari pemerintah agar kegiatan pembangunan dapat berjalan dengan efektif.

Agar penyelenggaraan fungsi Pemerintahan Desa dapat berjalan optimal maka Pemerintah Desa perlu memiliki sumber penerimaan yang pasti. Selain dari Pendapatan Asli Desa, sumber penerimaan Pemerintah Desa bisa berasal dari APBN, APBD Provinsi, dan APBD Kabupaten/Kota. Pemerintahan Desa yang menerima dan mengelola uang pemberian dari Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah serta uang dari Pendapatan Asli

Desa harus mempertanggung jawabkan kepada publik maupun kepada pemerintahan di atasnya. Hal ini bisa diwujudkan manakala fungsi administrasi di Pemerintahan Desa dapat berjalan dengan baik. Untuk dapat menjalankan fungsi administrasi Pemerintahan Desa yang baik diperlukan personil atau SDM yang memiliki integritas, loyalitas, serta kompetensi untuk pekerjaan administrasi Pemerintahan tersebut, dimana administrasi pertanggung jawaban keuangan Desa termasuk didalamnya.

Sementara itu organisasi Pemerintahan Desa para perangkatnya tidak memiliki status kepegawaian yang jelas serta tidak memiliki jenjang karir dan penghasilan yang pasti. Hal ini yang oleh Pemerintah Pusat dinilai sebagai hambatan atau persoalan dalam pemberian hak otonomi kepada Pemerintah Desa, maka diangkatlah Sekdes menjadi Pegawai Negeri Sipil (PNS), karena pegawai negeri sipil memiliki status kepegawaian yang jelas jenjang karir dan penghasilan yang pasti diharapkan memiliki integritas dan loyalitas dalam menjalankan tugas administrasi pemerintahan Desa.

Tabel 1.1

Jumlah Kecamatan, Desa, dan Kelurahan Kabupaten Kulon Progo

NO	Nama Kecamatan	Nama Desa	Kelurahan
1	Kecamatan Temon	1. Desa Jangkaran 2. Desa Sindutan 3. Desa Palihan 4. Desa Glagah 5. Desa Kalidengen 6. Desa Plumbon 7. Desa Kedungan 8. Desa Demen 9. Desa Kulur 10. Desa Kaligintung 11. Desa Temon Wetan 12. Desa Temon Kulon 13. Desa Kebonrejo 14. Desa Janten 15. Desa Karangwuluh	
2	Kecamatan Wates	1. Desa Karangwuni 2. Desa Sogan 3. Desa Kulwaru 4. Desa Ngestiharjo 5. Desa Bendungan 6. Desa Triharjo 7. Desa Giripeni	1. Kelurahan Wates

3	Kecamatan Panjatan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desa Garongan 2. Desa Pleret 3. Desa Bugel 4. Desa Kanoman 5. Desa Depok 6. Desa Bojong 7. Desa Tayuban 8. Desa Gotakan 9. Desa Panjatan 10. Desa Cerme 11. Desa Krembangan 	
4	Kecamatan Galur	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desa Banaran 2. Desa Kranggan 3. Desa Nomporejo 4. Desa Karangsewu 5. Desa Tirtorahayu 6. Desa Pandowan 7. Desa Brosot 	
5	Kecamatan Lendah	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desa Wahyuharjo 2. Desa Bumirejo 3. Desa Jatirejo 4. Desa Sidorejo 5. Desa Gulurejo 6. Desa Ngentakrejo 	

6	Kecamatan Sentolo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desa Demangrejo 2. Desa Sri Kayangan 3. Desa Tuksono 4. Desa Salamrejo 5. Desa Sukorejo 6. Desa Kaliagung 7. Desa Sentolo 8. Desa Banguncipto 	
7	Kecamatan Pengasih	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desa Tawang Sari 2. Desa Karang Sari 3. Desa Kegungsari 4. Desa Margosari 5. Desa Pengasih 6. Desa Sendangsari 7. Desa Sidomulyo 	
8	Kecamatan Kokap	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desa Hargomulyo 2. Desa Hargorejo 3. Desa Hargowilis 4. Desa Kalirejo 5. Desa Hargotirto 	
9	Kecamatan Girimulyo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desa Jatimulyo 2. Desa Giripurwo 3. Desa Pendoworejo 4. Desa Purwosari 	

10	Kecamatan Nanggulan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desa Banyuroto 2. Desa Donomulyo 3. Desa Wijimulyo 4. Desa Tangjungharjo 5. Desa Jatisarone 6. Desa Kembang 	
11	Kecamatan Samigaluh	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desa Kebonharjo 2. Desa Banjarsari 3. Desa Purwoharjo 4. Desa Sidoharjo 5. Desa Gerbosari 6. Desa Ngargosari 7. Desa Pagerharjo 	
12	Kecamatan Kalibawang	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desa Banjararum 2. Desa Banjar 3. Desa Banjarharjo 4. Desa Banjaroya 	
Jumlah		87 Desa	1 Kelurahan

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa Kabupaten Kulon Progo memiliki 12 Kecamatan, 87 Desa dan 1 Kelurahan.¹ Sebagian besar desa-desa yang berada di Kulon Progo memiliki *tanah bengkok* yang telah cukup memadai sebagai sumber pendapatan para perangkat desa. Sebagian Desa yang lain tidak memiliki *tanah bengkok* yang bisa dijadikan sumber

¹ Badan Pusat Statistik (Instansi). 2012. *Statistik Daerah Kabupaten Kulon Progo 2012*. Kulon Progo: BPS Kabupaten Kulon Progo.

pendapatan perangkat desa secara layak untuk memenuhi kebutuhan hidup dirinya sendiri dan keluarganya, bahkan di Kecamatan Kokap dari 5 Desa yang ada 3 diantaranya tidak memiliki *tanah bengkok* sama sekali, yaitu Desa Hargotirto, Desa Hargowilis dan Desa Kalirejo, tiga desa ini disebut “desa karangkopek”, penghasilan pendapat perangkat desa yang berada di “desa karangkopek” berasal dari APBD Kabupaten Kulon Progo yang nilainya relative kecil. Dua Desa yang lain yakni Desa Hargomulyo dan Desa Hargorejo memiliki *tanah bengkok* tetapi tingkat kesuburan dan produktifitasnya tidak sebaik *tanah bengkok* yang berada di Kecamatan lain yang berada di daerah dataran, mengingat Kecamatan Kokap berada di dataran tinggi yang lazim disebut perbukitan menoreh.

Dari uraian diatas diasumsikan bahwa pendapatan para perangkat desa di Kecamatan Kokap relative kecil termasuk Sekdes yang semula belum diangkat menjadi pegawai negeri sipil. Dengan kecilnya pendapatan para perangkat desa akan berpengaruh terhadap rendahnya kinerja mereka termasuk Sekdes. Maka penelitian ini memilih sample desa-desa yang berada di Kecamatan Kokap.

Penelitian ini akan melihat perbedaan kinerja Sekdes antara “sebelum diangkat menjadi PNS yang status kepegawaian, jenjang karir dan penghasilan yang tidak pasti *dengan* kinerja sekdes setelah diangkat menjadi PNS yang memiliki status kepegawaian, jenjang karis dan penghasilan yang pasti”

B. Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang diatas, maka yang menjadi rumusan masalah dari penelitian ini adalah:

“ Bagaimanakah kinerja Sekretaris Desa sebelum dan sesudah diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil di Kecamatan Kokap Kabupaten Kulon Progo ? “

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini mempunyai beberapa tujuan, yaitu :

- a. Mendeskripsikan dan menganalisis kinerja Sekretaris Desa sebelum dan sesudah diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil di Kecamatan Kokap Kabupaten Kulon Progo.
- b. Mendeskripsikan tentang persepsi masyarakat akan kinerja Sekretaris Desa sebagai perangkat desa dalam menjalankan penyelenggaraan Pemerintah Desa pasca diangkat menjadi Pegawai Negeri Sipil.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini juga dimaksudkan untuk memberikan manfaat bagi pembaca, yaitu:

- a. Manfaat secara teoritis

Diharapkan penelitian ini dapat memberikan sumbangan terhadap pendalam ilmu pemerintahan khususnya tentang Pemerintahan Desa, baik dari segi kinerja, fungsi dan tugas perangkat desa.

b. Manfaat secara praktis

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran mengenai kondisi permasalahan yang ada dalam masyarakat maupun dalam organisasi pemerintahan dan upaya guna menyelesaikan permasalahan tersebut.

E. Kerangka Dasar Teori

1. Pemerintah Desa

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa

Pasal 1 ayat 6 disebutkan bahwa:

“Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Daerah (BPD) 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.”

Dari Peraturan Pemerintah diatas, maka dapat diketahui bahwa penyelenggara pemerintah desa terdapat dua institusi yang mengendalikannya, yaitu: 1) Pemerintah Desa, 2) BPD. Pemerintah Desa sering disebut dengan nama lain, yaitu Kepala Desa dan Perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa. Sedangkan BPD adalah lembaga perwujudan dari demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Desa.

Desa bukanlah bawahan dari Kecamatan, karena Kecamatan adalah bagian dari daerah Kabupaten/Kota. Berbeda dengan Kelurahan, Desa

memiliki hak dan otoritas sendiri dalam mengatur wilayahnya. Segala kegiatan yang dilakukan di Desa dikoordinir oleh Kepala Desa atau yang sering disebut dengan KADES. Adapun kewenangan Pemerintahan Desa adalah :

- a. Menyelenggarakan urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa.
- b. Menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa.
- c. Tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota.
- d. Urusan pemerintah lainnya yang diserahkan Kepada Desa.

Sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa maka Kepala Desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan, maka dari itu sebagaimana diungkapkan Moch. Solekhan (2012:63) Pemerintah Desa memiliki fungsi, yaitu:

- a. Menyelenggarakan urusan rumah tangga desa.
- b. Melaksanakan pembangunandan pembinaan kemasyarakatan.
- c. Melaksanakan pembinaan perekonomian desa.
- d. Melaksanakan pembinaan partisipasi dan swadaya gotong royong masyarakat.
- e. Melaksanakan pembinaan ketentraman dan ketertiban masyarakat.

- f. Melaksanakan musyawarah penyelesaian perselisihan dan lain sebagainya.

Dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 pasal 200, disebutkan:

“Dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa.”

Dan selanjutnya dalam undang-undang yang sama pasal 202, disebutkan:

“ (1) pemerintah desa terdiri atas kepala desa dan perangkat desa. (2) perangkat desa terdiri dari sekretaris desa dan perangkat desa lainnya. (3) sekretaris desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diisi dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi persyaratan.”

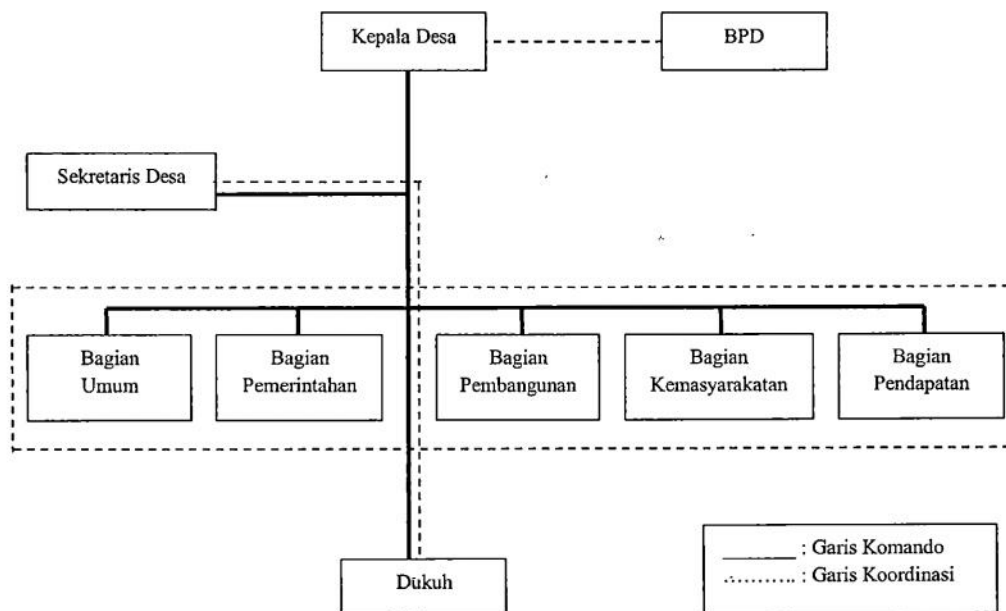
Penyelenggaraan pemerintah desa dilakukan oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Dalam Perda Kabupaten Kulon Progo Nomor 5 Tahun 2007 Pasal 3 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Pemerintahan Desa telah diuraikan bahwa Pemerintahan Desa terdiri atas:

1. Pemerintahan Desa terdiri dari Kepala Desa dan Perangkat Desa.
2. Perangkat Desa terdiri dari:
 - a. Unsur staf, yaitu Sekretaris Desa.
 - b. Unsur Pelaksana Teknis Lapangan yang terdiri dari Bagian Umum, Bagian Pemerintahan, Bagian Pembangunan, Bagian Kemasyarakatan, dan Bagian Pendapatan yang masing-masing dipimpin oleh Kepala Bagian.

- c. Unsur Wilayah, yaitu Pedukuhan yang dipimpin seorang Dukuh.
3. Dalam menjalankan tugasnya, Sekretaris Desa dan Kepala Bagian dapat dibantu oleh staf sesuai beban kerja, kemampuan keuangan desa dan ketentuan/peraturan perundang-undangan.

Tabel 1.2

Struktur Organisasi dan Tata Kerja Pemerintahan Desa



1.1 Kepala Desa

Kepala Desa berkedudukan sebagai pimpinan dalam Pemerintah Desa. Kepala Desa mempunyai tugas menyelenggarakan

urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Sesuai dalam Perda Kabupaten Kulon Progo, dalam menjalankan tugasnya Kepala Desa memiliki wewenang:

- a. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama BPD.
- b. Mengajukan rancangan peraturan desa untuk dimintakan persetujuan BPD.
- c. Menetrapkan peraturan desa yang telah mendapat persetujuan bersama BPD.
- d. Menyusun dan mengajukan rancangan peraturan desa.
- e. Membina kehidupan masyarakat desa.
- f. Membina perekonomian desa.
- g. Mengkoordinasikan pembangunan desa secara partisipatif.
- h. Mewakili desanya dalam di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai ketentuan/peraturan perundang-undangan.
- i. Memberikan sanksi atas pelanggaran yang dilakukan oleh Perangkat.Desa lainnya.
- j. Mengusulkan pemberian sanksi atas pelanggaran yang dilakukan oleh Sekretaris Desa kepada Bupati.
- k. Memberikan pertimbangan penilaian Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (DP3) Sekretaris Desa kepada Bupati.
- l. Mengangkat dan memberhentikan Perangkat Desa lainnya.

- m. Melaksanakan kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat desa lainnya.
- n. Melaksanakan koordinasi dan kerja sama dalam rangka pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan desa.
- o. Menjaga kelestarian adat istiadat yang hidup dan berkembang di desanya yang mendukung kegiatan pemerintahan dan pembangunan.
- p. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan tugas dan wewengannya Kepala Desa mempunyai kewajiban, yaitu:

- a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
- c. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat.
- d. Membina dan melaksanakan kehidupan demokrasi.
- e. Melaksanakan prinsip tata pemerintahan Desa yang bersih dan bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.
- f. Menjalin hubungan kerja dengan seluruh mitra kerja pemerintahan desa.
- g. Mentaati dan menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan.

- h. Menyelenggarakan administrasi pemerintahan Desa yang baik.
- i. Melaksanakan dan mempertanggung jawabkan pengelolaan keuangan Desa.
- j. Melaksanakan urusan yang menjadi kewenangan Desa.
- k. Mendamaikan perselisihan masyarakat di Desa.
- l. Mengembangkan pendapatan masyarakat dan Desa.
- m. Membina dan mengayomi serta melestarikan nilai-nilai sosial budaya dan adat istiadat.
- n. Mengembangkan potensi sumber daya alam dan melestarikan lingkungan hidup.
- o. Bersikap adil dan tidak diskriminatif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.
- p. Memberdayakan masyarakat dan kelembagaan di Desa.

Tugas dan kewajiban Kepala Desa dalam memimpin penyelenggaraan pemerintahan Desa diatur dalam peraturan daerah berdasarkan peraturan pemerintah. Agar Kepala Desa lebih fokus dalam menjalankan tugasnya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, maka Kepala Desa tidak diperbolehkan untuk:

- a. Menjadi pengurus partai politik.
- b. Merangkap jabatan sebagai ketua dan/atau anggota BPD, dan lembaga kemasyarakatan di desa bersangkutan.
- c. Merangkap jabatan sebagai anggota DPRD.

- d. Terlibat dalam kampanye pemilihan umum, pemilihan presiden, dan pemilihan kepala daerah.
- e. Merugikan kepentingan umum, meresahkan sekelompok masyarakat, dan mendiskriminasi warga atau golongan masyarakat lain.
- f. Melakukan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme, menerima uang, barang dan/atau jasa dari pihak lain yang dapat mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya.
- g. Menyalahgunakan wewenang.
- h. Melanggar sumpah/janji jabatan.

Kepala Desa berhenti dari jabatannya karena, 1) meninggal dunia, 2) mengajukan berhenti atas permintaan sendiri, 3) diberhentikan. Adapun sebab dari Kepala Desa diberhentikan, karena :

- a. Berakhir masa jabatannya dan telah dilantik pejabat yang baru.
- b. Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan.
- c. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai Kepala Desa.
- d. Dinyatakan melanggar sumpah / janji jabatan.
- e. Tidak melaksanakan kewajiban Kepala Desa.
- f. Melanggar larangan bagi Kepala Desa.

Masa jabatan Kepala Desa adalah 6 (enam) tahun, dihitung sejak yang bersangkutan dilantik. Bagi Kepala Desa yang telah menduduki jabatan sebagai Kepala Desa hanya boleh menduduki satu kali masa jabatan.

Sesuai dengan prinsip demokrasi, Kepala Desa mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan Pemerintah Desa kepada Bupati/Wali Kota, serta memberikan laporan keterangan pertanggung jawaban kepada BPD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan kepada masyarakat. Laporan penyelenggaraan pemerintahan Desa disampaikan kepada Bupati/Wali Kota melalui Camat 1 (satu) kali dalam satu tahun. Begitu pula dengan laporan pertanggung jawaban pemerintahan Desa kepada BPD disampaikan 1 (satu) kali dalam satu tahun dalam musyawarah BPD. Sedangkan untuk menginformasikan penyelenggaraan pemerintahan Desa kepada masyarakat dapat berupa selebaran-selebaran yang ditempelkan pada papan pengumuman atau diinformasikan secara lisan dalam pertemuan masyarakat desa. Laporan tersebut digunakan oleh Bupati/Wali Kota sebagai dasar melakukan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan Desa dan juga sebagai bahan pembinaan pemerintahan desa untuk kedepannya.

Dalam pelaksanaannya, Kepala Desa dibantu oleh Perangkat Desa dalam melaksanakan pemerintahan desa. Perangkat Desa bertanggung jawab atas perangkat desa lainnya. Perangkat desa terdiri atas Sekretaris Desa dan Perangkat Desa lainnya. Sekretaris Desa diisi dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi persyaratan, yaitu :

- a. Berpendidikan paling rendah lulusan SMA atau sederajat.
- b. Mempunyai pengetahuan tentang teknis pemerintahan.

- c. Mempunyai kemampuan di bidang administrasi perkantoran.
- d. Mempunyai pengalaman di bidang administrasi keuangan dan bidang perencanaan.
- e. Memahami sosial budaya masyarakat setempat.
- f. Bersedia tinggal di desa yang bersangkutan.

1.2 Perangkat Desa

1.2.1 Sekretris Desa

Sekretari Desa diangkat oleh Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota atas nama Bupati/Walikota. Adapun perangkat desa lainnya diangkat oleh Kepala Desa dari penduduk Desa yang bersangkutan. Pengangkatan Perangkat Desa ditetapkan dengan keputusan Kepala Desa. Untuk bisa diangkat menjadi Perangkat Desa, calon harus berusia paling rendah 20 (dua puluh) tahun dan paling tinggi 60 (enam puluh) tahun. Ketentuan lebih lanjut mengenai Perangkat Desa diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Jumlah Perangkat Desa disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Susunan organisasi dan tata kerja pemerintahan Desa ditetapkan dengan peraturan desa. Ketentuan organisasi dan tata kerja Pemerintahan Desa di atur dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Kepala Desa dan Perangkat Desa diberikan penghasilan tetap setiap bulan dan/atau tunjangan lainnya sesuai dengan kemampuan keuangan Desa yang ditetapkan setiap tahun dalam APBDDesa. Penghasilan tetap tersebut paling sedikit sama dengan Upah Minimum Regional Kabupaten/Kota (diatur dalam perda kabupaten/kota).

Dalam Perda Kabupaten Kulon Progo Nomor 5 Tahun 2007 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Pemerintahan Desa Bab III Bagian Kedua dijelaskan bahwa Sekretaris Desa berkedudukan sebagai unsur staf yang membantu Kepala Desa dalam menjalankan tugas-tugasnya. Dalam menjalankan tugas dan kewajibannya, Sekretaris Desa berkedudukan dibawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Desa. Adapun tugas yang dikerjakan oleh Sekretaris Desa adalah :

- a. Menyelenggarakan penatausahaan, kearsipan, perpustakaan, administrasi personalian perangkat desa, perlengkapan dan rumah tangga desa.
- b. Menyelenggarakan administrasi umum desa, memberikan bimbingan dan teknis administrasi kepada seluruh satuan organisasi pemerintah desa.
- c. Menyelenggarakan perencanaan dan pelaporan kegiatan pemerintahan desa.

- d. Menyelenggarakan penyusunan rancangan peraturan desa dibantu oleh Kepala Bagian sesuai bidang tugasnya masing-masing
- e. Menyelenggarakan pemberian pelayanan administrasi pemerintah desa.
- f. Membantu Kepala Desa dalam mengkoordinasikan pelaksanaan tugas semua perangkat desa lainnya.
- g. Membuat laporan pelaksanaan seluruh kegiatan sesuai tugasnya.
- h. Memberikan saran dan pertimbangan kepada Kepala Desa mengenai langkah dan tindakan yang diambil.
- i. Melaksanakan tugas lain yang diberikan Kepala Desa.

Dengan diberlakukannya UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah, maka Sekretaris Desa diisi oleh Pegawai Negeri Sipil yang telah memenuhi persyaratan, hal ini diatur dalam PP Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, adapun persyaratannya yaitu:

- a. Berpendidikan paling rendah lulusan SMU atau sederajat.
- b. Mempunyai pengetahuan tentang teknis pemerintahan.
- c. Mempunyai kemampuan di bidang administrasi perkantoran.
- d. Mempunyai pengalaman dibidang administrasi keuangan dan di bidang perencanaan.

- e. Memahami sosial budaya masyarakat setempat.
- f. Bersedia di desa yang bersangkutan.

Sekretari Desa diangkat oleh Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota atas nama Bupati/Walikota. Sedangkan untuk ketentuan mengenai mekanisme pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Sekretaris Desa diatur lebih lanjut oleh Bupati dengan berpedoman pada perundang-undangan di bidang kepegawaian. Dalam PP 45 Tahun 2007 juga mengatur tentang persyaratan pengangkatan Sekretaris Desa menjadi PNS, di mana bagi Sekretaris Desa yang diangkat dengan sah sampai tanggal 15 Oktober 2004 dan masih melaksanakan tugas sampai dengan diberlakukannya PP 45 Tahun 2007 ini maka Sekretaris Desa akan di angkat secara langsung menjadi Pegawai Negeri Sipil dengan catatan telah memenuhi persyaratan yang telah ditentukan, yakni meliputi:

- a. Bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.
- b. Setia kepada pancasila sebagai dasar Negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia serta Pemerintah.
- c. Tidak sedang menjalani hukuman karena melakukan tindak pidana berdasarkan putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap.
- d. Sehat jasmani dan rohani.

- e. Memiliki ijazah paling rendah Sekolah Dasar atau yang sederajat.
- f. Berusia paling tinggi 51 (lima puluh satu) tahun terhitung pada 15 Oktober 2006.

Bagi Sekretaris Desa yang telah memnuhi persyaratan dapat diangkat langsung menjadi Pegawai Negeri Sipil, dalam pangkat Pengatur Muda golongan ruang II/a. Untuk Sekretris Desa yang memiliki ijazah lebih tinggi dari Surat Tanda Tamat Belajar (STTB) Sekolah Lanjutan Tingkat Atas (SLTA) diangkat sebagai PNS dalam pangkat/golongan ruang sesuai dengan ijazah SLTA. Sedangkan untuk Sekretaris Desa yang memiliki ijazah lebih rendah dari STTB SLTA diangkat menjadi PNS dengan pangkat/golongan ruang sesuai dengan ijazah yang dimiliki.

1.2.2 Unsur Pelaksana Teknis Lapangan

Unsur Pelaksana Teknis Lapangan berkedudukan sebagai unsur pelaksana pemerintahan Desa yang terdiri dari Bagian Umum, Bagian Pemerintahan, Bagian Pembangunan, Bagian Kemasyarakatan, dan Bagian Pendapatan dimana di setiap bagian dipimpin oleh Kepala Bagian. Dalam menjalankan tugas dan kewajibannya, Kepala Bagian

bertanggung jawab kepada Kepala Desa melalui Sekretaris Desa.

1.2.3 Unsur Wilayah/Pedukuhan

Pedukuhan berkedudukan sebagai unsur wilayah yang merupakan lingkungan kerja pelaksanaan Pemerintahan Desa. Pedukuhan dipimpin oleh seorang Dukuh yang merupakan pembantu Kepala Desa dalam wilayah pedukuhan. Dalam melaksanakan tugasnya, Dukuh bertanggung jawab langsung kepada Kepala Desa. Fungsi Dukuh diantaranya melaksanakan kegiatan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan di wilayah kerjanya. Dalam setiap pelaksanaannya Dukuh melaporkan kegiatannya kepada Kepala Desa.

1.3 Badan Permusyawaratan Desa

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan Desa. Dalam menyelenggarakan Pemerintahan Desa terdapat dua lembaga, yaitu pemerintah desa dan BPD. Pemerintah Desa bertugas menyelenggarakan kebijakan pemerintah atasnya dan kebijakan desa, sedangkan BPD menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Oleh karenanya BPD mempunyai wewenang :

- a. Membahas rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa.

- b. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan desa dan peraturan Kepala Desa.
- c. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Desa.
- d. Membentuk panitia pemilihan Kepala Desa.
- e. Menggali, menampung, menghimpun, merumuskan, dan menyalurkan aspirasi masyarakat.
- f. Menyusun tata tertib BPD.

Anggota BPD adalah wakil dari penduduk desa yang bersangkutan berdasarkan keterwakilan wilayah yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. Anggota BPD terdiri atas Ketua Rukun Warga, Pemangku Adat, Golongan Profesi, Pemuka Agama dan tokoh atau pemuka masyarakat lainnya. Masa jabatan anggota BPD sama dengan kepala desa yakni 6 (enam) tahun dan dapat diangkat/disusul kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya. Jumlah anggota BPD ditetapkan dengan jumlah ganjil, paling sedikit 5 (lima) orang dan paling banyak 11 (sebelas) orang, dengan memperhatikan luas wilayah, jumlah penduduk, dan kemampuan keuangan desa. Dipilih dari dan oleh anggota BPD secara langsung dalam rapat BPD yang diadakan secara khusus. Rapat pemilihan BPD untuk pertama kali dipimpin oleh anggota tertua dan dibantu oleh anggota termuda. BPD mempunyai hak, yakni :

- a. Meminta keterangan kepada Pemerintah Desa, dan;
- b. menyatakan pendapat

Sedangkan hak anggota BPD adalah :

- a. Mengajukan rancangan Peraturan Desa
- b. Mengajukan pertanyaan
- c. Menyampaikan usul dan pendapat
- d. Memilih dan dipilih
- e. Memperoleh tunjangan

Dan untuk kewajiban anggota BPD adalah :

- a. Mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 dan mentaati segala peraturan perundang-undangan
- b. Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa
- c. Mempertahankan dan memelihara hukum nasional serta keutuhan NKRI
- d. Menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat
- e. Memproses pemilihan Kepala Desa
- f. Mendahulukan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi, kelompok dan golongan
- g. Menghormati nilai-nilai sosial budaya dan adat istiadat masyarakat setempat
- h. Menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga kemasyarakatan

Pimpinan dan anggota BPD tidak diperbolehkan merangkap jabatan menjadi Kepala Desa dan Perangkat Desa. Pimpinan dan Anggota BPD dilarang untuk :

- a. Menjadi pelaksana proyek desa
- b. Merugikan kepentingan umum, meresahkan sekelompok masyarakat, dan mendiskriminasi warga atau golongan masyarakat lainnya
- c. Melakukan KKN dan menerima uang dan/atau jasa dari pihak lain yang dapat mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya
- d. Menyalahgunakan wewenang
- e. Melanggar sumpah / janji jabatan

2. Kinerja

Dalam setiap organisasi, kinerja merupakan suatu hal yang penting untuk diteliti karena dengan pengukuran tingkat kinerja maka dapat diketahui sejauh mana tujuan organisasi tersebut berhasil mencapai tujuannya dalam periode tertentu. Pengukuran kinerja berfungsi untuk menilai sukses atau tidaknya suatu organisasi, program, atau kegiatan. Pengukuran kinerja diperlukan untuk menilai tingkat besarnya terjadi penyimpangan antara kinerja aktual dengan kinerja yang diharapkan. Dengan mengetahui penyimpangan tersebut maka dapat dilakukan upaya perbaikan dan peningkatan kinerja.

Kinerja dalam bahasa Indonesia memiliki kata dasar “kerja” yang mana kinerja disini merupakan keluaran atau hasil dari melakukan suatu pekerjaan tertentu. A.A Anwar Prabu Mangkunegara mendefinisikan kinerja karyawan adalah : “hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seseorang karyawan dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya”.² Sedangkan Benardian, John H. & Joyce E.A. Russell mendefinisikan kinerja sebagai catatan mengenai *out-come* yang dihasilkan dari suatu aktivitas tertentu, selama kurun waktu tertentu pula.³

Kinerja mengarah pada dua hal yakni proses dan hasil yang dicapai oleh karyawan. Terdapat banyak indikator dalam penyusunan kinerja, akan tetapi dari sekian banyak indikator hal ini dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu indikator yang berorientasi pada proses dan indikator yang berorientasi pada hasil. Adapun pengelompokan indikator kinerja dapat dilihat pada table dibawah ini: ⁴

² A.A. Anwar Prabu Mangkunegara, *Evaluasi Kinerja SDM*, Cet ke-1 (Bandung: Refika Aditama, 2005), hml. 9.

³ Sedarmayanti, *Manajemen Sumber Daya Manusia (Reformasi Birokrasi dan Manajemen PNS)*, (Bandung: Refika Aditama, 2009), hml. 260.

⁴ Ratminto dan Atik Septi Winarsih, *Manajemen Pelayanan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2012), hml. 178-183.

Tabel 1.2

Tabel Perbandingan Indikator Pelayanan Publik

PAKAR	INDIKATOR	
	Berorientasi Hasil	Berorientasi Proses
Mc Donald & Lawton (1977)	<ul style="list-style-type: none"> • Efficiency • Effectiveness 	
Salim & Woodward (1992)	<ul style="list-style-type: none"> • Economy • Efficiency • Effectiveness • Equity 	
Lenvinne (1990)		<ul style="list-style-type: none"> • Responsivitas • Responsibilitas • Akuntabilitas
Zeithaml, Parasuraman & Berry (1990)	<ul style="list-style-type: none"> • Tangibles 	<ul style="list-style-type: none"> • Reliability • Responsiveness • Assurance • Empathy
Keputusan MENPAN Nomor 63/2004: Standar Pelayanan Publik	<ul style="list-style-type: none"> • Waktu penyelesaian • Biaya pelayanan • Produk pelayanan 	<ul style="list-style-type: none"> • Prosedur pelayanan • Sarana dan prasarana • Kompetensi petugas pemberi pelayanan
Keputusan MENPAN Nomor 63/2004: Asas Pelayanan Publik		<ul style="list-style-type: none"> • Transparansi • Akuntabilitas • Kondisional • Partisipasif • Kesamaan hak • Keseimbangan hak dan kewajiban
Keputusan MENPAN Nomor 63/2004: Prinsip Pelayanan Publik	<ul style="list-style-type: none"> • Ketepatan waktu • Akurasi 	<ul style="list-style-type: none"> • Kesederhanaan • Kejelasan • Keamanan • Keterbukaan • Tanggung jawab • Kelengkapan sarana dan prasarana • Kenyamanan • Kedisiplinan, kesopanan dan keramahan • Kemudahan akses
Gibson, Ivancevich & Donnelly (1990)	<ul style="list-style-type: none"> • Kepuasan • Efisiensi • Produksi 	<ul style="list-style-type: none"> • Perkembangan • Keadaptasian • Kelangsungan hidup

Dari table di atas dapat disimpulkan bahwa untuk mengukur kinerja harus menggunakan dua jenis ukuran, yakni ukuran yang berorientasi pada proses dan ukuran yang berorientasi pada hasil. Adapun ukuran atau indikator-indikator tersebut diuraikan dibawah ini :

1) Ukuran yang Berorientasi pada Hasil

a. Efektivitas

Tercapainya tujuan yang telah ditetapkan, baik dalam bentuk target, sasaran jangka panjang maupun misi organisasi. Akan tetapi pencapaian dari tujuan ini harus mengacu pada visi organisasi.

b. Produktivitas

Produktivitas merupakan ukuran yang menunjukkan kemampuan organisasi atau pemerintah untuk menghasilkan keluaran yang dibutuhkan oleh masyarakat.

c. Efisiensi

Efisiensi adalah perbandingan terbaik antara keluaran dan masukan, yang mana idealnya pemerintah harus dapat menyelenggarakan suatu jenis pelayanan tertentu dengan masukan (biaya dan waktu) yang sesedikit mungkin. Dengan demikian, kinerja pemerintah akan menjadi tinggi apabila tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dapat dicapai dengan waktu yang singkat dan biaya yang murah.

d. Kepuasan

Kepuasan, artinya sejauh mana pemerintah dapat dapat memenuhi kebutuhan karyawan dan masyarakat.

e. Keadilan

Keadilan yang merata, dimana cakupan atau jangkauan kegiatan dan pelayanan yang diberikan oleh pemerintah dilakukan seluas mungkin dengan distribusi yang merata dan dilakukan secara adil.

2) Ukuran yang Berorientasi pada Proses

Terdapat tujuh ukuran kinerja yang berorientasi pada proses, yaitu :

a. Responsivitas

Responsivitas merupakan kemampuan respon provider untuk menggali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, serta mengembangkan program-program pelayanan sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Responsivitas ini mengukur daya tanggap provider terhadap harapan, keinginan, aspirasi dan tuntutan masyarakat.

b. Responsibilitas

Adalah ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian antara penyelenggaraan pemerintahan dengan hukum atau peraturan dan prosedur yang telah ditetapkan.

c. Akuntabilitas

Akuntabilitas merupakan suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian antara penyelenggaraan pemerintahan

dengan ukuran-ukuran eksternal yang ada di masyarakat dan stake holders, seperti nilai dan norma yang berkembang dalam masyarakat.

d. Keadaptasian

Keadaptasian adalah ukuran yang menunjukkan daya tanggap organisasi terhadap tuntutan perubahan yang terjadi dilingkungan.

e. Kelangsungan Hidup

Kelangsungan hidup disini artinya seberapa jauh pemerintah daerah atau program pelayanan dapat menunjukkan kemampuan untuk terus berkembang dan bertahan hidup dalam berkompetisi dengan daerah dan program lain.

f. Keterbukaan / Transparansi

Keterbukaan / transparansi merupakan ukuran kinerja dimana prosedur/tata cara, penyelenggaraan pemerintah dan hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan umum wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta.

g. Empati

Empati adalah perlakuan atau perhatian pemerintah atau penyelenggara jasa pelayanan (providers) terhadap isu-isu aktual yang sedang berkembang dalam masyarakat.

Uraian di atas merupakan pengukuran kinerja pemerintah secara umum. Untuk pengukuran kinerja pelayanan publik dapat dilakukan

dengan menggunakan instrument pengukuran kinerja pelayanan yang telah dikembangkan oleh Zeithaml, Parasuraman & Berry yang telah mereka tuangkan ke dalam buku yang berjudul *Delivering Quality Service*. Menurut mereka terdapat sepuluh indicator kinerja pelayanan, yaitu:

- a. Ketampakan fisik (*Tangible*)
- b. Reliabilitas (*Reability*)
- c. Responsivitas (*Resaponsiveness*)
- d. Kompetensi (*Competence*)
- e. Kesopanan (*Courtesy*)
- f. Kredibilitas (*Credibility*)
- g. Keamanan (*Security*)
- h. Akses (*Access*)
- i. Komunikasi (*Communication*)
- j. Pengertian (*Understanding the Customer*)

Adapun langkah-langkah yang dapat digunakan untuk meningkatkan kinerja, paling tidak terdapat 7 (tujuh) langkah yang dapat dilakukan, yaitu :

1. Mengetahui adanya kekurangan dalam kinerja.

Dapat dilakukan melalui tiga cara, yaitu :

- Mengidentifikasi masalah melalui data dan informasi yang dikumpulkan terus-menerus.
- Mengidentifikasi masalah melalui karyawan.

- Memperhatikan masalah yang ada.
2. Mengenai kekurangan dan tingkat keseriusan.
Untuk memperbaiki keadaan tersebut, diperlukan beberapa informasi, antara lain :
 - Mengidentifikasi masalah setepat mungkin.
 - Menentukan tingkat keseriusan masalah dengan mempertimbangkan :
 - Harga yang harus dibayar bila tidak ada kegiatan.
 - Harga yang harus dibayar bila ada campur tangan dan penghematan yang diperoleh apabila ada penutupan kekurangan kinerja.
 3. Mengidentifikasi hala-hal yang mungkin menjadi penyebab kekurangan, baik yang berhubungan dengan sistem maupun yang berhubungan dengan pegawai itu sendiri.
 4. Mengembangkan rencana tindakan untuk menanggulangi penyebab kekurangan tersebut.
 5. Melakukan rencana tindakan tersebut.
 6. Melakukan evaluasi apakah masalah tersebut sudah teratasi atau belum.
 7. Mulai dari awal apabila perlu

3. Good Governance

Good governance adalah penyelenggaraan pemerintahan Negara yang solid dan bertanggung jawab, efektif dan efisien dengan menjaga keseimbangan sinergitas interaksi yang konstruktif antara Negara, pihak swasta, dan masyarakat. Maka dari itu dibutuhkan hubungan kerja sama yang baik diantara *stakeholders* atas dasar kepercayaan, kesetaraan, dan kemandirian untuk mencapai tujuan bersama.

Bhatta (1996:7) menyebutkan terdapat 4 karakteristik utama yang terdapat dalam *good governance*, yaitu: akuntabilitas, transparansi, keterbukaan, dan aturan hukum. Dalam perkembangan selanjutnya, UNDP yang diikuti oleh Lembaga Administrasi Negara dalam Joko (2001:6) terdapat 9 karakteristik *good governance*, yaitu:⁵

1. *Participation*: dimana setiap warga Negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.
2. *Rule of Law*: kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum untuk hak asasi manusia.
3. *Transparency*: transparansi ini dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Dimana proses-proses, lembaga dan informasi yang secara

⁵ Moch. Solekhan, *Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, (Malang: Setara Press, 2012), hml. 18-20.

langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dapat dimonitor.

4. *Responsiveness*: lembaga-lembaga dan proses-proses harus mencoba untuk melayani setiap *stakeholder*.
5. *Consensus Orientation*: good governance menjadi perantara antara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan-pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas, baik dalam hal kebijakan maupun prosedur-prosedur.
6. *Equality*: semua warga Negara, baik laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka.
7. *Effectiveness and Efficiency*: proses-proses dan lembaga-lembaga sebaik mungkin menghasilkan sesuai dengan apa yang digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia.
8. *Accountability*: para pembuat keputusan dalam pemerintah, swasta dan masyarakat bertanggung jawab kepada publik dan lembaga-lembaga (*stakeholder*). Akuntabilitas ini bertanggung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.
9. *Strategic Vision*: baik pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif good governance dan pengembangan manusia luas dan jauh kedepan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan.

Pemerintahan Desa memiliki peranan yang penting dalam pengelolaan proses sosial dalam masyarakat. Tugas utama yang harus dilakukan oleh Pemerintah Desa adalah menciptakan kehidupan demokrasi dan memberikan pelayanan sosial yang baik kepada masyarakat, sehingga dapat membawa warganya pada kehidupan yang sejahtera, tentram, aman, dan berkeadilan. Hal ini penting guna menciptakan penyelenggaraan pemerintahan yang mengarah pada tata pemerintahan yang baik (good governance). Dari 9 karakteristik good governance diatas, setidaknya terdapat 3 prinsip yang harus diperhatikan dalam penyelenggaraan Pemerintah Desa, yaitu:

1. Partisipasi: yakni dalam proses penyelenggaraan pemerintahan seharusnya pemerintah melibatkan seluruh elemen masyarakat. Pemerintah memberikan kesempatan bagi masyarakat untuk mendapatkan tiga hal, yaitu: bersuara, akses, dan control dalam pembangunan dan penyelenggaraan pemerintah.
2. Transparansi: artinya proses penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan harus transparan (terbuka), sehingga bisa diketahui oleh seluruh warga masyarakat.
3. Akuntabilitas: dalam setiap langkah proses penyelenggaraan pemerintahan harus dapat dipertanggung jawabkan kepada publik baik secara hukum, politis maupun secara moral, dan sebagainya.

Jika prinsip-prinsip tersebut diberlakukan dan bisa dilaksanakan dengan sungguh-sungguh, maka proses penyelenggaraan pemerinthan

dapat beralasan dengan partisipatif, transparan, dan akuntabel sejalan dengan arah good governance. Pentingnya penyelenggaraan good governance juga diungkapkan Syamsuddin (2007:65) bahwa “good governance mengarah pada upaya untuk memperbaiki dan meningkatkan proses manajemen pemerintahan sehingga kinerjanya menjadi lebih baik.”

F. Definisi Konseptual

1. Pemerintahan Desa

Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Daerah (BPD) 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.

2. Pemerintah Desa

Pemerintah Desa adalah Kepala Desa dan Perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa.

3. Sekretaris Desa

Sekretaris Desa adalah salah satu perangkat desa yang bertugas mengurus administrasi pemerintahan desa.

4. Kinerja

Kinerja adalah hasil kerja secara kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seseorang dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya.

5. Good Governance

Penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid, bertanggung jawab, efektif dan efisien dengan menjaga keseimbangan sinergitas interaksi yang konstruktif antara Negara, pihak swasta, dan masyarakat.

G. Definisi Operasional

Menurut Dian Eka Rahmawati dalam Diktat Metode Penelitian Sosial definisi operasional merupakan indikator-indikator untuk mengukur variabel penelitian yang diturunkan dari kerangka teori. Definisi operasional dapat dijadikan sebagai batasan pengertian yang dijadikan pedoman untuk melakukan suatu kegiatan atau pekerjaan penelitian sehingga memudahkan peneliti untuk melakukan pengukuran variable.

Adapun kinerja Sekretaris Desa pasca di angkat menjadi Pegawai Negeri Sipil dapat diukur dari:

1. Ukuran yang Berorientasi pada Hasil

a. Efektivitas

Tercapainya tujuan yang telah ditetapkan, baik dalam bentuk target, sasaran jangka panjang maupun misi organisasi. Akan tetapi pencapaian dari tujuan ini harus mengacu pada visi organisasi.

b. Produktivitas

Produktivitas merupakan ukuran yang menunjukkan kemampuan organisasi atau pemerintah untuk menghasilkan keluaran yang dibutuhkan oleh masyarakat.

c. Efisiensi

Efisiensi adalah perbandingan terbaik antara keluaran dan masukan, yang mana idealnya pemerintah harus dapat menyelenggarakan suatu jenis pelayanan tertentu dengan masukan (biaya dan waktu) yang sesedikit mungkin. Dengan demikian, kinerja pemerintah akan menjadi tinggi apabila tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dapat dicapai dengan waktu yang singkat dan biaya yang murah.

d. Kepuasan

Kepuasan, artinya sejauh mana pemerintah dapat dapat memenuhi kebutuhan karyawan dan masyarakat.

e. Keadilan

Keadilan yang merata, dimana cakupan atau jangkauan kegiatan dan pelayanan yang diberikan oleh pemerintah dilakukan seluas mungkin dengan distribusi yang merata dan dilakukan secara adil.

2. Ukuran yang Berorientasi pada Proses

Terdapat tujuh ukuran kinerja yang berorientasi pada proses, yaitu :

a. Responsivitas

Responsivitas merupakan kemampuan respon provider untuk menggali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, serta mengembangkan program-program pelayanan sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Responsivitas ini mengukur daya tanggap provider terhadap harapan, keinginan, aspirasi dan tuntutan masyarakat.

b. **Responsibilitas**

Adalah ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian antara penyelenggaraan pemerintahan dengan hukum atau peraturan dan prosedur yang telah ditetapkan.

c. **Akuntabilitas**

Akuntabilitas merupakan suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian antara penyelenggaraan pemerintahan dengan ukuran-ukuran eksternal yang ada di masyarakat dan stake holders, seperti nilai dan norma yang berkembang dalam masyarakat.

d. **Keadaptasian**

Keadaptasian adalah ukuran yang menunjukkan daya tanggap organisasi terhadap tuntutan perubahan yang terjadi dilingkungan.

e. **Kelangsungan Hidup**

Kelangsungan hidup disini artinya seberapa jauh pemerintah daerah atau program pelayanan dapat menunjukkan kemampuan untuk terus berkembang dan bertahan hidup dalam berkompetisi dengan daerah dan program lain.

f. **Keterbukaan / Transparansi**

Keterbukaan / transparansi merupakan ukuran kinerja dimana prosedur/tata cara, penyelenggaraan pemerintah dan hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan umum wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah diketahui dan dipahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta.

g. Empati

Empati adalah perlakuan atau perhatian pemerintah atau penyelenggara jasa pelayanan (providers) terhadap isu-isu aktual yang sedang berkembang dalam masyarakat.

H. Metode Penelitian

Dalam buku *Metodologi Penelitian Sosial* karya Prof. Dr Husaini Usman, M.Pd., M.T. dan Purnomo Setiady Akbar, M.Pd. telah dijelaskan bahwa

*“metode ialah suatu prosedur atau cara untuk mengetahui sesuatu yang mempunyai langkah-langkah sistematis.”*⁶

1. Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini menggunakan jenis penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif ini merupakan penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati. Jumlah responden dalam penelitian ini dapat terus berkembang (*snowball*) sampai data yang dikumpulkan dianggap sudah mencukupi. Peneliti berperan sebagai alat penelitian (instrumen) untuk mengumpulkan data, baik itu sendiri maupun dengan bantuan orang lain, selain itu peneliti juga terjun langsung ke lokasi penelitian secara aktif untuk mengumpulkan data.

⁶ Husaini Usman dan Purnomo Setiady Akbar, *Metodologi Penelitian Sosial*

2. Unit Analisis

Unit analisis yang diharapkan dapat memberikan data yang diperlukan dalam penelitian ini adalah perwakilan Perangkat Desa Kabupaten Kulon Progo dan anggota Badan Pemberdayaan Desa yang berfungsi sebagai penegas data yang diperoleh dalam penelitian serta perwakilan dari pihak masyarakat yang merasakan secara langsung kebijakan dari Pemerintah Desa.

3. Jenis Data

Jenis data yang digunakan oleh peneliti adalah :

a. Data Primer (langsung)

semua informasi mengenai konsep penelitian yang peneliti peroleh secara langsung dari unit analisa yang dijadikan sebagai obyek penelitian.

b. Data Skunder (tidak langsung)

Data yang diperoleh tidak secara langsung, akan tetapi data diperoleh melalui dokumen-dokumen yang mencatat keadaan konsep penelitian di dalam unit analisa yang dijadikan sebagai obyek penelitian.

4. Teknik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data data yang dibutuhkan dalam penelitian ini maka teknik yang digunakan dalam pengumpulan data sebagai berikut :

a. Observasi

Melalui teknik observasi ini peneliti terjun langsung ke lokasi penelitian untuk mengetahui sifat, letak, keadaan geografis, serta fenomena-fenomena sosial yang terjadi dalam masyarakat.

Cara ini dinilai peneliti sangat penting guna melengkapi data yang diperoleh dari hasil dokumentasi dan wawancara. Keuntungan dari observasi ini adalah sebagai alat langsung yang dapat meneliti gejala, *observe* yang sibuk lebih senang diteliti melalui observasi daripada diberi angket atau wawancara.

b. Wawancara

Wawancara merupakan teknik pengumpulan data yang dapat berhubungan langsung dengan responden. Peneliti melontarkan beberapa pertanyaan kepada responden yang kemudian peneliti dapat mencatat atau merekam keterangan-keterangan yang diberikan oleh responden. Adapun pihak-pihak yang akan diwawancarai:

- 1) Kepala Desa
- 2) Badan Permusyawaratan Desa (BPD)
- 3) Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa (LPMD)
- 4) Tokoh masyarakat desa

c. Dokumentasi

Cara pengumpulan data dengan menggunakan berbagai dokumen atau catatan yang mencatat keadaan responden. Sumber data

yang diperoleh dapat melalui dokumen resmi, arsip, media massa, laporan-laporan pertanggungjawaban.

d. Kuisisioner

Yaitu cara pengumpulan data yang dilakukan dengan mengajukan daftar pertanyaan yang harus diisi oleh responden yang telah dijadikan sasaran dari penelitian. Untuk jumlah kuisisioner yang akan disebar dilima desa sebanyak 190 kuisisioner. Adapun pihak-pihak yang akan mengisi kuisisioner adalah perwakilan dari masyarakat, yaitu:

- 1) Badan Permusyawaratan Desa (BPD)
- 2) Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPMD)
- 3) Tokoh masyarakat
- 4) Masyarakat

Selanjutnya guna mendapatkan data yang valid (abash) dari responden, peneliti berupaya membandingkan data yang diperoleh dari pengumpulan data di atas, yakni dengan menggunakan teknik triangulasi. Menurut Mudjia Rahardjo (2010) triangulasi adalah usaha mengecek kebenaran data atau informasi yang diperoleh peneliti dari berbagai sudut pandang yang berbeda dengan cara mengurangi sebanyak mungkin bias yang terjadi pada saat pengumpulan dan analisis data.⁷ Uji keabsahan melalui triangulasi dilakukan karena dalam penelitian kualitatif, untuk

⁷ <http://mudjiarahardjo.com/artikel/270.html?task=view>

menguji keabsahan suatu informasi tidak dapat dilakukan dengan alat-alat uji statistik.

Dalam teknik triangulasi yang paling banyak di gunakan adalah pemeriksaan dengan memanfaatkan sumber, yakni dengan membandingkan dan memeriksa kembali data yang telah diperoleh, yaitu dapat dilakukan dengan:⁸

- a. Membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil wawancara.
- b. Membandingkan apa yang dikatakan orang didepan umum dengan apa yang dikatakan secara pribadi.
- c. Membandingkan apa yang dikatakan orang-orang tentang situasi penelitian dengan apa yang dikatakan sepanjang waktu.
- d. Membandingkan keadaan dan perspektif seseorang dengan berbagai pendapat dan pandangan orang dari berbagai kalangan.
- e. Membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan.

5. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang dipergunakan adalah teknik analisis kualitatif, dimana data yang telah diperoleh kemudian diklasifikasikan. Data yang rendah reabilitas dan validitasnya serta data yang kurang lengkap digugurkan atau dilengkapi dengan substitusi. Selanjutnya data

⁸ <http://jais-amq.blogspot.com/2012/02/metode-triagulasi.html>

diatur dalam tabel, matriks dan lainnya untuk memudahkan dalam pengelolaan dan pengolahan data.

Data yang telah diklasifikasikan kemudian dituangkan kedalam bentuk kata-kata. Laporan penelitian berisi kutipan data-data yang diperoleh selama penelitian. Data yang diperoleh dari hasil wawancara, dokumentasi, pengamatan, media massa, dan lain sebagainya.