

## **BAB II KAJIAN TEORI**

### **A. Kajian Teori**

Dalam kerangka teori akan dikemukakan beberapa konsep yang akan digunakan untuk menganalisis kajian skripsi ini. Beberapa konsep tersebut adalah: 1) Kebijakan Publik, 2) Peningkatan kinerja birokrasi, 3) Peraturan Bupati, dan 4) Pemerintah desa

#### **1. Tinjauan umum tentang kebijakan publik**

##### **a. Konsep dan makna kebijakan**

Budi winarno dan Sholichin Abdul Wahab sepakat bahwa istilah kebijakan ini penggunaannya sering dipertukarkan dengan istilah-istilah lain seperti tujuan (*goals*) program, keputusan, undang-undang, ketentuan-ketentuan, standar, proposal, dan *grand design*. Bagi para *policy makers* dan orang-orang yang menggeluti kebijakan, penggunaan istilah-istilah kebijakan tersebut tidak menimbulkan masalah. Tetapi, bagi orang diluar struktur pengambilan kebijakan tersebut mungkin akan membingungkan. Pada dasarnya terdapat banyak batasan atau definisi mengenai kebijakan dalam (*policy*). Masing-masing definisi tersebut memberi penekanan yang berbeda-beda, sesuai dengan latar belakang para ahli yang mendefinisikan kebijakan tersebut. (Suharno. 2010: 12)

Kebijakan adalah prinsip atau cara bertindak yang dipilih untuk mengarahkan pengambilan keputusan. Menurut Ealau dan

Keneth Prewitt yang dikutip Charles O.Jones, kebijakan adalah sebuah ketetapan yang berlaku yang dicirikan oleh perilaku yang konsisten dan berulang baik dari yang membuatnya maupun menaatinya yang terkenal kewajiban itu (*a standing decision characterized by behavioral consistency and repetitiveness on the part of both those who make it and those who abide it*). (Suharno. 2010: 12)

Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) memberikan definisi kebijakan sebagai pedoman untuk bertindak. Pedoman ini bisa amat sederhana atau kompleks, bersifat kualitatif atau kuantitatif, publik atau privat. Kebijakan dalam maknanya yang seperti ini mungkin berupa suatu deklarasi mengenai suatu program, mengenai aktivitas-aktivitas tertentu atau suatu rencana. (Suharno. 2010: 12)

Sebagai pakar ilmu politik, Richard Rose (1969) yang dikutip oleh Suharno (2010:12) menyarankan bahwa suatu kebijakan hendaknya sebagai serangkaian kegiatan yang sedikit banyak berhubungan beserta konsekuensi-konsekuensi bagi mereka yang bersangkutan daripada sebagai suatu keputusan tersendiri. Kebijakan menurutnya dipahami sebagai arah atau pola kegiatan dan bukan sekadar suatu keputusan untuk melakukan sesuatu.

Secara umum Budi Winarno (2008: 16) menyebutkan istilah “kebijakan “ atau “policy” digunakan untuk menunjuk perilaku seorang aktor (misalnya seorang pejabat, suatu kelompok, maupun

suatu kelompok, maupun suatu lembaga pemerintahan) atau sejumlah aktor dalam suatu bidang kegiatan tertentu. Pengertian kebijakan seperti ini dapat kita gunakan dan relatif memadai untuk keperluan pembicaraan-pembicaraan biasa yang lebih bersifat ilmiah dan sistematis menyangkut analisis kebijakan publik. Oleh karena itu kita memerlukan batasan-batasan atau konsep kebijakan yang lebih tepat.

b. Pengertian kebijakan publik

Definisi kebijakan publik yang telah dikemukakan oleh Robert sebagaimana yang dikutip oleh Budi Winarno. Eyeston mengatakan bahwa secara luas kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai hubungan suatu unit pemerintahan dengan lingkungannya. Definisi yang sama juga dikemukakan oleh Jones. Definisi Jones tentang kebijakan publik tersebut oleh Sholichin Abdul Wahab digunakan untuk memberikan definisi kebijaksanaan negara. Konsep yang ditawarkan ini mengandung pengertian yang sangat luas dan kurang pasti karena apa yang dimaksud dengan kebijakan publik dapat mencakup banyak hal. (Suharno, 2010: 19)

Amir Santoso telah mengkomparasikan berbagai definisi dikemukakan oleh para ahli yang menaruh minat dalam bidang kebijakan publik sebagaimana dikutip oleh Budi Winarno (2008:19) menyimpulkan bahwa pada dasarnya pandangan mengenai kebijakan publik dapat dibagi ke dalam dua wilayah katagori.

*Pertama*, pendapat para ahli yang menyamakan kebijakan publik dengan tindakan-tindakan pemerintah. Para ahli dalam kelompok ini cenderung menganggap bahwa semua tindakan pemerintah dapat disebut sebagai kebijakan publik. *Pandangan kedua*, menurut Amir Santoso berangkat dari para ahli yang memberikan perhatian khusus kepada pelaksanaan kebijakan. Para ahli yang masuk dalam katagori ini terbatas ke dalam dua kubu, yakni mereka yang memandang kebijakan publik sebagai keputusan-keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan dan maksud-maksud tertentu, dan mereka yang menganggap kebijakan publik memiliki akibat-akibat yang bisa diramalkan. Para ahli yang memasukan kubu yang pertama melihat kebijakan publik dalam tiga lingkungan, yakni perumusan kebijakan, pelaksanaan kebijakan, dan penilaian. Dengan kata lain, menurut kubu ini kebijakan publik secara ringkas dapat dipandang sebagai proses perumusan, implementasi, dan evaluasi kebijakan. Ini berarti bahwa kebijakan publik adalah serangkaian instruksi dari para pembuat keputusan kepada pelaksana kebijakan yang yang menjelaskan tujuan-tujuan dan cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut. Sedangkan kubu kedua lebih melihat kebijakan publik terdiri dari rangkaian keputusan dan tindakan. Kubu kedua ini diwakili oleh Presman dan Wildavsky yang mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat yang bisa diramalkan.

c. Urgensi kebijakan publik

Menurut Abdul Wahab dengan mengikuti pendapat dari Anderson dan Dye yang telah dikutip oleh Suharno (2012: 16) ada beberapa alasan mengapa kebijakan publik penting/urgen dan perlu dipelajari diantaranya adalah: *alasan pertama* yaitu alasan ilmiah. Dari sudut ini, maka kebijakan publik dipelajari dengan maksud untuk memperoleh pengetahuan yang luas tentang asal-muasalnya, proses-proses perkembangannya, dan konsekuensi-konsekuensinya bagi masyarakat. Pada gilirannya hal ini akan menambah giliran pengertian tentang sistem politik dan masyarakat secara umum. Dalam konteks seperti ini, maka kebijakan dapat dipandang sebagai variabel terikat (*dependent variable*) maupun sebagai variabel independen (*independent variable*). *Alasan kedua* pentingnya mempelajari kebijakan publik adalah dilihat dari sudut alasan profesionalitas, maka studi kebijakan publik dimaksudkan sebagai upaya untuk menetapkan pengetahuan ilmiah di bidang kebijakan publik guna memecahkan masalah-masalah sosial sehari-hari. *Alasan ketiga* adalah alasan politik. Dari sudut alasan politik, maka mempelajari kebijakan publik pada dasarnya dimaksudkan agar pemerintah dapat menempuh kebijakan yang tepat guna mencapai tujuan yang tepat pula. Sebagaimana telah diuraikan pada bagian terdahulu bahwa beberapa ilmuwan politik tidak buat apapun atau tinggal diam untuk memberikan alasan-alasan yang berguna

mengenai tujuan-tujuan kebijakan yang ditetapkan. Mereka cenderung pada pilihan bahwa studi kebijakan publik seharusnya diarahakan untuk memastikan apakah pemerintah mengambil kebijakan yang pantas untuk mencapai tujuan-tujuan yang tepat. Mereka dengan tegas menolak pendapat bahwa para analis kebijakan harus bersikap bebas nilai, tetapi mereka justru berbuat apa-apa mengenai masalah-masalah politik. Mereka ingin memperbaiki kualitas kebijakan politik dalam cara-cara menurut mereka sangat diperlukan meskipun dalam masyarakat terdapat perbedaan substansial mengenai apa yang merupakan kebijakan yang benar dan tepat itu.

d. Ciri-ciri kebijakan publik

Ciri khusus yang melekat pada kebijakan publik bersumber pada kenyataan bahwa kebijakan itu dirumuskan, yang oleh David Easton (Suharno.2012: 23) disebut orang-orang yang memiliki wewenang dalam sistem politik, yakni para tetua adat, para ketua suku, para eksekutif, para legislator, para hakim, para administrator, para monarki, dan lain sebagainya. Mereka inilah yang menurut Easton merupakan orang-orang yang dalam keseharian terlibat dalam urusan-urusan politik dari sistem politik dan dianggap sebagian besar warga sistem politik itu sebagai pihak yang bertanggung jawab atas urusan-urusan politik tadi. Selain itu, mereka berhak untuk

mengambil tindakan-tindakan tertentu sepanjang tindakan-tindakan tersebut masih berada dalam batas-batas peran dan kewenangannya.

e. Jenis-jenis kebijakan publik

Menurut James Anderson sebagaimana telah dikutip oleh Suharno (2010:24) telah menyampaikan kategori tentang kebijakan publik sebagai berikut:

- 1) Kebijakan substantif versus kebijakan prosedural. Kebijakan substantif yakni kebijakan yang menyangkut apa yang akan dilakukan oleh pemerintah. Sedangkan, kebijakan prosedural adalah bagaimana kebijakan substantif tersebut dijalankan.
- 2) Kebijakan distributif versus kebijakan regulatori versus kebijakan redistribusi. Kebijakan distributif menyangkut distribusi pelayanan atau kemanfaatan pada masyarakat atau individu. Kebijakan regulatori merupakan kebijakan yang berupa pembatasan atau pelarangan terhadap perilaku individu atau kelompok masyarakat. Sedangkan, kebijakan redistributif merupakan kebijakan yang mengatur alokasi kekayaan, pendapatan, kepemilikan atau hak-hak di antara berbagai kelompok dalam masyarakat.
- 3) Kebijakan material versus kebijakan simbolis. Kebijakan material adalah kebijakan yang memberikan keuntungan sumber daya konkret pada kelompok sasaran. Sedangkan,

kebijakan simbolis adalah kebijakan yang memberikan manfaat simbolis pada kelompok sasaran.

- 4) Kebijakan yang berhubungan dengan barang umum (*Public goods*) dan barang privat (*privat goods*). Kebijakan *public goods* adalah kebijakan yang bertujuan mengatur pemberian barang atau pelayanan publik. Sedangkan, kebijakan *privat goods* adalah kebijakan yang mengatur penyediaan barang atau pelayanan untuk pasar bebas.

## **2. Tinjauan Umum Tentang peningkatan kinerja birokrasi**

### **a. Pengertian birokrasi**

Birokrasi adalah fenomena kehidupan yang setidaknya sejak abad 19, telah menjadi aktor sedemikian penting dalam sejarah umat manusia. Apabila orang ditanya tentang organisasi apakah yang paling mereka buruhkan dalam hidup, maka jawabannya semua orang hampir pasti: birokrasi. Sejak sebelum lahir sampai dengan maninggalnya, seorang manusia yang hidup di dunia modern akan senantiasa berurusan dengan institusi pemerintah yang kita kenal dengan nama birokrasi itu. ( Budi Setiyono. 2012 : 11)

Sebagaimana disebutkan di atas (oleh Budi Setiyono. 2012: 15) menambahkan bahwa institusi birokrasi merupakan ruang mesin negara. Di dalamnya berisi orang-orang (pejabat) yang digaji dan dipekerjakan negara untuk memeberikan nasehat dan melaksanakan kebijakan politik negara. Walaupun secara teoritis pengertian



birokrasi dapat dipahami secara simpel sebagai aparatur negara, secara praktis, pengertian birokrasi ini masih menimbulkan kontroversi. Pada konsepsi yang paling luas, birokrasi sering disebut sebagai badan/ sektor pemerintah, atau dalam konsepsi bahasa Inggris disebut *public sector*, atau juga *public administration*. Konsepsi itu mencakup institusi atau orang yang penghasilannya berasal secara langsung atau tidak langsung dari uang negara atau rakyat yang biasa tercantum dalam APBN (Anggaran Pendapatan dan Pembelanjaan Negara) atau APBD (Anggaran Pendapatan dan Pembelanjaan Daerah). Akan tetapi di banyak negara, ada beberapa kelompok bidang profesi seperti guru, pegawai BUMN, angkatan bersenjata, dan pegawai pemerintah desa, yang walaupun penghasilannya berasal dari uang negara, tapi tidak dimasukkan sebagai bagian dari badan pemerintahan atau *publik sector*.

Teori Birokrasi Weber: Konsep dan telaah kritis (Budi Setiyono. 2012: 48) dijelaskan bahwa birokrasi dari sosiolog terkemuka Max Weber dipercaya oleh sebagian besar ahli politik-pemerintahan sebagai salah satu teori birokrasi utama yang berpengaruh terhadap pembentukan semua organ birokrasi di hampir setiap negara pada saat ini. Gagasan-gagasan Weber tentang birokrasi rasional dianut oleh hampir sebagian besar pemerintah, baik yang demokratis maupun otoriter.

Weber memandang bahwa fenomena birokrasi dapat dilihat dalam konteks teori *social action*. Menurut dia, semua aktivitas manusia pada dasarnya digerakkan oleh maksud-maksud tertentu (*meaning*). Agar kita bisa memahami dan menjelaskan suatu aksi atau aktivitas, maka maksud dan motivasi yang ada di belakang aktivitas itu harus pula dimengerti Weber (1978) mengidentifikasi beberapa tipe aktivitas yang dibedakan oleh maksud yang ada di belakangnya, yakni: afektif (*affective*), tradisional (*traditional*), nilai rasional (*value rational*), dan instrumental-rasional (*intrumentally rational*).

*Affektive* atau *emotional action* adalah tindakan atau aktivitas yang merupakan akibat dari luapan emosi individu dalam waktu-waktu tertentu. Luapan kemarahan dan kesedihan sebagai akibat dari penghinaan ataupun juga pelecehan fisik adalah contoh dari *affektive action*.

*Traditional action* adalah tindakan yang berdasarkan pada kebiasaan yang telah mapan. Manusia melakukan aktivitas dalam pola dan tata cara tertentu karena kebiasaan yang telah mendarah daging, karena segala sesuatu telah terbiasa dilakukan dalam tata cara itu. Dalam konteks ini, manusia sesungguhnya tidak begitu sadar mengapa dia melakukan tindakan itu, karena hanya digerakan oleh kebiasaan belaka.

*Value-rational action* adalah aktivitas yang muncul dari adanya latar belakang tatanan susunan nilai yang jelas, dengan orientasi dan tujuan yang diyakini benar dan dapat dicapai. Mengerjakan perintah agama, loyalitas pada seseorang agar mendapat sesuatu, usaha mempercantik diri supaya disenangi banyak orang, belajar supaya pintar, dan berlatih supaya mahir adalah contoh-contoh dari jenis *value-rational action*.

*Instrumentally rational action* merupakan tindakan yang dilatarbelakangi kesadaran oleh keinginan untuk mencapai tujuan secara jelas, dengan alat, kriteria, dan tata cara yang terukur secara pasti. Seorang manajer yang ingin menaikkan produktivitas, atau seorang kontraktor yang sedang membangun gedung apartemen adalah contoh dari aktivitas ini. Jika seorang kontraktor membangun sebuah gedung disasari oleh keinginan untuk memperoleh laba, maka dia harus memperhitungkan betul faktor-faktor seperti pilihan lokasi, bahan bangunan, desain arsitektur.

b. Karakteristik birokrasi

Pernyataan Dennis H. Wrong yang di kutip oleh Pandji Santosa (dalam Ali Mufis. 1986:1984) mengungkapkan bahwa setiap organisasi birokratik mempunyai ciri struktural utama sebagai berikut:

-Pembagian tugas

-Hierarki otorita

- Peraturan dan ketentuan yang terperinci
- Hubungan impersonal di antara pekerja

Selanjutnya, Max Weber memberikan enam buah ciri-ciri birokrasi sebagai berikut:

- Terdapat prinsip pasti dan wilayah yuridiksi resmi, yang pada umumnya diatur dengan hukum atau peraturan-peraturan administratif
- Terdapat prinsip hierarki dan tingkat otorita yang mengatur sistem
- Manajemen didasarkan pada dokumen-dokumen yang dipelihara dalam bentuk aslinya.
- Terdapat spesialisasi dan pengembangan pekerja melalui latihan keahlian
- Aktivitas organisasi menurut kapasitas pekerja secara penuh
- Berlakunya aturan-aturan umum mengenai manajemen.

#### c. Kategori Birokrasi

Berdasarkan kutipan Eko Purnomo (2011: 22) perbedaan tugas pokok yang mendasarinya, sekurang-kurangnya dapat dibedakan dalam tiga katagori yaitu ( Alfian dan Nazaruddin, 1991:229)

##### 1) Birokrasi Pemerintahan Umum

Yaitu rangkaian organisasi pemerintahan yang menjalankan tugas-tugas pemerintahan umum termasuk memelihara ketertiban dan keamanan dari tingkat pusat sampai daerah

(Provinsi, Kabupaten, Kecamatan, dan Desa). Tugas tersebut lebih bersifat mengatur (*regulative function*)

2) Birokrasi pembangunan

Yaitu organisai pemerintahan yang menjalankan salah satu bidang atau sektor khusus guna mencapai tujuan pembangunan, seperti pertanian, kesehatan, pendidikan, industri, dll. Fungsi pokoknya adalah fungsi pembangunan (*devepment function*) atau fungsi adabtasi (*adabtive function*)

3) Birokrsi Pelayanan

Yaitu unit organisai yang pada haekatnya merupakan bagian atau langsung berhubungan dengan masyarakat dalam kategori ini dapat disbeut antara lain; rumah sakit, sekolah, kantor koprasi, bank rakyat tingkat desa, kantor atau unit pelayanan sosial, dan unit pelayanan lainnya yang memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat atas nama pemerintah.

d. Orientasi birokrasi Terhadap Pemerintah

Orientasi atau kecenderungan sikap birokrasi terhadap masyarakat dapat dibedakan menjadi katagori; orientasi pelayanan (*service orientation*) dan orientasi pengendalian sosial (*social control orientation*). (Alfian dan Nazzarudin, 1991:25) yang di kutip oleh Eko Purnomo. 2011 : 25;

### 1) Orientasi pelayanan

Birokrasi dengan orientasi pelayanan kepada orang-orang yang berhubungan dengannya berupa sikap pelayanan profesional yang bertujuan menjamin kepuasan pihak yang dilayani.

### 2) Orientasi pengendalian sosial

Orientasi pengendalian sosial lebih menekankan pengendalian atau pengawasan karen hal yang penting dalam orientasi ini, adalah menjalankan suatu peraturan atau regulasi guna memelihara ketertiban masyarakat. Sebagai abdi negara birokrasi Indonesia lebih berorientasi sabagai pengatur sedangkan sebagai abdi masyarakat birokrasi seharusnya berorientasi sebagai pelayan, fasilitator serta membantu dan mempermudah masyarakat dan warga negara dalam urusan atau kepentingan mereka dengan pemerintah.

### e. Pengertian Kinerja

Secara etimologi, kinerja berasal dari kata *permomance*. *Performance* berasal dari kata *to perform* yang mempunyai yang mempunyai beberapa masukan (*entries*): (1) memasukan, menjalankan, melaksanakan, (2) memenuhi atau menjalankan kewajiban suatu nazar, (3) menggambarkan karakter dalam suatu permainan, (4) menggambarkanya dengan suara atau alat musik, (5) melaksanakan atau menyempurnakan tanggung jawab, (6) melakukan suatu kegiatan dalam permainan, (7) memainkan musik,

(8) melakukan sesuatu yang diharapkan oleh seseorang atau mesin. Tidaklah semua masukan tersebut relevan dengan kinerja di sini, hanya empat saja, yakni (1) melakukan, (2) memenuhi atau menjalankan sesuatu, (3) melaksanakan suatu tanggung jawab, dan (4) melakukan sesuatu yang diharapkan oleh seseorang. Dari masukan tersebut dapat diartikan, kinerja adalah melakukan suatu kegiatan dan menyempurnakan pekerjaan tersebut sesuai dengan tanggung jawabnya sehingga dapat mencapai hasil sesuai dengan yang diharapkan. (Lijan Poltak Sinambela.2011: 136)

Pengertian Kinerja (Mangkunegara. 2000: 16) diartikan sebagai hasil kerja kualitas dan kuantitas yang dicapai oleh seorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya. Sedangkan menurut Nawawi. H. Hadari, 1997:89 yang dimaksud dengan kinerja adalah Hasil dari pelaksanaan suatu pekerjaan, baik yang bersifat fisik/mental maupun non fisik/non mental.

Indra Bastian (2006:227) mendefinisikan kinerja adalah gambaran pencapaian pelaksanaan program, kegiatan, dan kebijaksanaan dalam mewujudkan sasaran, tujuan, misi dan visi organisasi”. Sedangkan Stephen P. Robbins dalam I Gusti Agung Rai (2010:40) mendefinisikan “kinerja merupakan hasil evaluasi terhadap pekerjaan yang telah dilakukan dibandingkan dengan kriteria yang telah ditetapkan bersama”.

Selanjutnya pengertian kinerja menurut (Sulistiyani. 2003:223), [kinerja](#) seseorang merupakan kombinasi dari kemampuan, usaha, dan kesempatan yang dapat dinilai dari hasil kerjanya. Sedangkan menurut Bernardin dan Russel dalam Sulistiyani (2003. 223-224) menyatakan bahwa kinerja merupakan catatan outcome yang dihasilkan dari fungsi pegawai tertentu atau kegiatan yang dilakukan selama periode tertentu.

Kinerja adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh pegawai atau sekelompok pegawai dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing, dalam upaya mencapai tujuan organisasi bersangkutan secara legal, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral dan etika. Rumusan di atas menjelaskan bahwa kinerja adalah tingkat keberhasilan seseorang atau lembaga dalam melaksanakan pekerjaannya. Dari definisi di atas, terdapat setidaknya empat elemen, yaitu (1) hasil kerja yang dicapai secara individual atau institusi, yang berarti kinerja tersebut adalah akhir yang diperoleh secara sendiri-sendiri atau kelompok, (2) dalam melaksanakan tugas, orang atau lembaga yang diberikan wewenang dan tanggung jawab, yang berarti orang atau lembaga diberikan hak dan kekuasaan untuk bertindak sehingga pekerjaannya dapat dilakukan dengan baik. Meskipun demikian orang atau lembaga tersebut harus tetap dalam kendali, yakni mempertanggungjawabkan pekerjaannya kepada pemberi hak dan



wewenang, sehingga dia tidak akan menyalahgunakan hak dan wewenang tersebut, (3) pekerjaan yang haruslah dilakukan secara legal, yang berarti dalam melaksanakan tugas individu atau lembaga tertentu saja harus mengikuti aturan yang telah ditetapkan, dan (4) pekerjaan tidaklah bertentangan dengan moral atau etika, artinya selain mengikuti aturan yang telah ditetapkan, tentu saja pekerjaan tersebut haruslah sesuai dengan moral dan etika yang berlaku umum. (Lijan Poltak Sinambela. 2011: 137)

Berdasarkan definisi tentang kinerja di atas maka dapat diperoleh pengertian bahwa kinerja adalah ukuran kemampuan atau keberhasilan dalam melaksanakan suatu tugas, kegiatan/aktivitas untuk mencapai suatu tujuan tertentu sesuai dengan kriteria yang telah ditetapkan.

#### f. Pengukuran Kinerja Birokrasi

Menurut Agus Dwiyanto (2012:50), ada beberapa indikator yang digunakan dalam mengukur Kinerja Birokrasi Publik :

##### 1) Produktivitas

Konsep produktivitas tidak hanya mengukur tingkat efisiensi, tetapi juga efektivitas pelayanan. Produktivitas pada umumnya dipahami sebagai rasio antara *input* dan *output*. Konsep produktivitas dirasa terlalu sempit dan kemudian *General Accounting Office* (GAO) mencoba mengembangkan satu ukuran produktivitas

yang lebih luas dengan memasukan seberapa besar pelayanan publik itu memiliki hasil yang diharapkan sebagai salah satu indikator kinerja yang penting.

## 2) Kualitas layanan

Isu mengenai kualitas layanan cenderung menjadi semakin penting dalam menjelaskan kinerja organisasi pelayanan publik. Banyak pandangan negatif yang terbentuk mengenai organisasi pelayanan publik muncul karena ketidakpuasan masyarakat terhadap kualitas pelayanan yang diterima dari organisasi publik. Dengan demikian, kepuasan masyarakat terhadap layanan dapat dijadikan indikator kinerja organisasi publik. Keuntungan utama menggunakan kepuasan masyarakat sebagai indikator kinerja adalah informasi mengenai kepuasan masyarakat sering kali tersedia secara mudah dan murah. Informasi mengenai kepuasan terhadap kualitas pelayanan sering kali dapat diperoleh dari media massa atau diskusi publik. Akibat akses terhadap informasi mengenai kepuasan masyarakat terhadap kualitas layanan relatif sangat tinggi, maka bisa menjadi satu ukuran kinerja organisasi publik yang mudah dan murah dipergunakan. Kepuasan masyarakat bisa

menjadi parameter untuk menilai kinerja organisasi publik.

### 3) Responsivitas

Responsivitas adalah kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan, dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Secara singkat responsivitas di sini menunjuk pada keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Responsivitas dimasukkan sebagai salah satu indikator kinerja karena responsivitas secara langsung menggambarkan kemampuan organisasi publik dalam menjalankan misi dan tujuannya, terutama untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Responsivitas yang rendah ditunjukkan dengan ketidaklarasan antara pelayanan dengan kebutuhan masyarakat. Hal tersebut jelas menunjukkan kegagalan organisasi publik. Organisasi yang memiliki responsivitas rendah dengan sendirinya memiliki kinerja yang jelek pula.

### 4) Responsibilitas

Responsibilitas menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan organisasi publik itu dilakukan sesuai prinsip-prinsip

administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijakan organisasi, baik yang eksplisit maupun implisit (Lenvine, 1990). Oleh sebab itu, responibilitas bisa saja pada suatu ketika berbenturan dengan responsivitas.

#### 5) Akuntabilitas

Akuntabilitas publik menunjuk pada seberapa besar Kebijakan dan Kinerja birokrasi publik tunduk pada para pejabat politik yang dipilih oleh rakyat. Asumsinya adalah bahwa para pejabat politik tersebut karena dipilih oleh rakyat. Dalam konteks ini akuntabilitas publik dapat digunakan untuk melihat seberapa besar Kebijakan dan kegiatan organisasi publik itu konsisten dengan kehendak masyarakat banyak. Kinerja organisasi publik tidak hanya bisa dilihat dari ukuran internal yang dikembangkan oleh organisasi publik atau pemerintah, seperti pencapaian target. Kinerja sebaiknya harus dinilai dari ukuran eksternal, seperti nilai-nilai dan norma yang berlaku dalam masyarakat. Suatu kegiatan organisasi publik memiliki akuntabilitas yang tinggi kalau kegiatan itu dianggap benar dan sesuai dengan nilai-nilai dan norma yang berkembang dalam masyarakat.

Sementara itu Budi Setiyono (2012:62) menyebutkan bahwa untuk apakah suatu institusi birokrasi atau seorang birokrat telah memenuhi kriteria *public value* maka diperlukan adanya alat kriteria yang dapat memberikan penilaian terhadap kinerja birokrasi. Secara umum *public value* itu dapat diukur melalui mekanisme politik, yakni: apabila anggota perwakilan rakyat menyatakan puas terhadap kinerja suatu institusi atau pejabat itu dapat dikatakan telah bekerja sesuai dengan tuntutan *public value*. Akan tetapi, tolok ukur ini rawan terhadap manipulasi dan memperbesar potensi korupsi sebagai akibat kolusi yang mungkin dilakukan birokrasi dan lembaga perwakilan rakyat. Oleh karena itu, berbagai macam teori *public management* sekarang ini memandang bahwa mekanisme politik cukup untuk menilai tingkat prestasi birokrasi dalam memenuhi tuntutan *public value*. Maka selain mekanisme politik, teori-teori tersebut juga menciptakan berbagai alat analisis seperti : *policy analysis*, *program evaluation*, *performance measurement*, *cost-effectiveness analysis*, dan *cost-benefit analysis*.

***Policy analysis*** pada intinya memandang bahwa produk yang dihasilkan oleh lembaga birokrasi harus memenuhi standar pembuatan kebijakan publik yang baik. Menurut Brigman dan Davis (2000,h.46-65), produk birokrasi yang baik harus memenuhi kriteria seperti *appropriate* (tepat),*efficient* (efisien), *effective* (efektif), *transparent* (terbuka), *equitable* (adil), *supported by*

*stakeholder* (didukung oleh stakeholder), *consisten* (konsisten), *flexible* (fleksibel), *targete* (memiliki target), *comprehensive* (menyeluruh), *sustainable* (merupakan program kelanjutan), *clear measurement* (memiliki tolok ukur yang jelas), dan *comperhensible* (mudah dipahami). Dengan demikian, sebelum sebuah program dilaksanakan, aparat dan institusi birokrasi wajib mengukur program itu berdasarkan kriteria-kriteria kebijaksanaan publik yang baik sebagaimana dipaparkan diatas ini.

***Program evaluation*** adalah alat yang dipakai untuk melihat apakah produk dari institusi birokrasi telah memenuhi tujuan yang ditetapkan dalam perencanaan. Program dapat dikatakan berhasil apabila tujuan dapat terpenuhi, dan cara mencapai tujuan tidak terlalu jauh melencong dari konsep yang semula direncanakan. Alat ini juga berguna untuk melihat dampak apa yang ditimbulkan oleh suatu kegiatan sehingga dapat menjadi untuk menentukan program berikutnya. Langkah untuk melakukan evaluasi program biasanya mencakup beberapa struktur pertanyaan seperti: 1. Mengapa kita harus melakukan evaluasi?, 2. Mengapa evaluasi diperlukan?, 3. Apa saja manfaat (tujuan evaluasi)?, 4. Siapa yang terlibat?, 5. Apa/berapa saja anggaran yang dibutuhkan?, 6. Apa resiko dalam evaluasi yang harus kita antisipasi?, 7. Bagaimana kita mengatasi resistensi terhadap evaluasi?, dan 8. Isu apa saja yang perlu kita pertimbangkan?

*Performance measurement* (pengukuran kinerja) adalah proses dimana organisasi menetapkan parameter dimana program, investasi, dan akuisisi mencapai hasil yang diinginkan. Alat ini bisa dipakai untuk mengendalikan, mengarahkan, dan mengukur kinerja organisasi dalam pencapaian target, sasaran, dan tujuan. Dalam unit analisis ini, birokrasi perlu membuat perencanaan strategis, menentukan apa jenis produk yang akan dibuat, mengapa produk harus ditawarkan?, untuk siapa produk diberikan?, apa input yang diperlukan?, apa keluaran yang diharapkan, dan bagaimana produk itu berkontribusi dalam pencapaian tujuan organisasi secara umum. Secara praktis, proses pengukuran kinerja sering membutuhkan data kuantitatif atau bukti statistik untuk menentukan kemajuan menuju tujuan organisasi tertentu yang telah ditetapkan.

*Cost-effectiveness* (CEA, Analisis Efektivitas) adalah bentuk analisis ekonomi yang membandingkan biaya relatif dan hasil (efek) dari suatu tindakan. Pada intinya CEA merupakan alat yang dipakai untuk mengukur apakah program dan proses produksi dari institusi birokrasi telah memenuhi rasionalitas anggaran, dalam arti apakah uang yang dipakai birokrasi dipakai secara optimal, apakah uang yang disediakan telah dimanfaatkan sesuai dengan peruntukannya. Unit analisis ini bermanfaat untuk mendeteksi adanya penyimpanan, *mark-up* dan pemborosan anggaran yang biasanya cenderung dilakukan institusi birokrasi

*Cost-benefit analyses* (CBA) adalah alat analisis untuk menentukan pilihan terhadap berbagai macam alternatif rencana program akan dilakukan oleh birokrasi. CBA adalah alat yang dipakai untuk menilai suatu kasus, program, proyek atau usulan kebijakan sehingga dapat dipakai pula untuk menentukan skal prioritas. Dengan anggaran yang terbatas, distu sisi, dan banyaknya pekerjaan yang harus dilakukan disisi lain, institusi birokrasi harus dapat menghitung kegiatan-kegiatan apa yang memiliki benefit maksimal dengan biaya yang minimal atau setidaknya dapat terjangkau oleh anggaran tersedia.

g. Peningkatan kinerja birokrasi

Menurut Pormadi Simbolon. (2013) menyatakan dalam meningkatkan kinerja birokrasi dapat di lakukan beberapa macam berikut ini :

1) Penetapan Indikator Kerja

Dalam usaha meningkatkan kinerja aparaturnya, pemerintah (c.q. Menpan) menetapkan program manajemen kepegawaian berbasis kinerja. Salah satu peraturan yang dikeluarkan pemerintah untuk tujuan tersebut adalah Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor: PER/09/M.PAN/5/2007 tentang Pedoman Umum Penetapan Indikator Kinerja Utama di Lingkungan Instansi Pemerintah.



Yang dimaksud dengan kinerja instansi pemerintah adalah gambaran mengenai tingkat pencapaian sasaran ataupun tujuan instansi pemerintah sebagai penjabaran dari visi, misi dan rencana strategi instansi pemerintah yang mengindikasikan tingkat keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan kegiatan-kegiatan sesuai dengan program dan kebijakan yang ditetapkan.

Dalam pasal 3, peraturan Menpan tersebut, setiap instansi pemerintah wajib menetapkan indikator kinerja utama (*Key Performance Indicators*). Indikator kinerja utama yang dimaksud adalah ukuran keberhasilan dari suatu tujuan dan sasaran strategis organisasi. Penetapan indikator kinerja utama di lingkungan instansi pemerintah harus memenuhi karakteristik spesifik, dapat dicapai, relevan, menggambarkan keberhasilan sesuatu yang diukur dan dapat diukur (pasal 8). Sebagai contoh, tercapainya pengurangan angka pengangguran 1 juta per tahun dengan memberdayakan 50 investor baik investor dalam negeri maupun investor asing setiap tahunnya.

Dalam pasal 5 dikatakan, indikator kinerja utama instansi pemerintah harus selaras antar tingkatan unit organisasi. Indikator kinerja utama pada setiap tingkatan unit

organisasi meliputi indikator kinerja keluaran (output) dan hasil (outcome).

Kinerja pegawai dijabarkan langsung dari misi organisasi. Penilaian kinerja dilakukan secara transparan dan obyektif. Penilaian kinerja menjadi bahan diagnosis dalam upaya peningkatan kinerja organisasi. Selanjutnya kinerja pegawai juga menjadi instrumen utama dalam pemberian *reward and punishment* termasuk untuk promosi dan rotasi pegawai.

Dengan demikian, peraturan pemerintah tersebut menunjang dan mendukung upaya pengembangan manajemen kepegawaian berbasis kinerja (berorientasi produk).

## 2) Upaya Lain: Diklat, Disiplin dan Remunerasi

Upaya lain yang diupayakan pemerintah dalam memperbaiki kinerja aparaturnya adalah pendidikan dan pelatihan (Diklat) pegawai), penegakan disiplin PNS dan sistem remunerasi di lingkungan kerja instansi pemerintah.

Dalam upaya peningkatan profesionalitas pegawainya, pemerintah menggalakkan pendidikan dan pelatihan (diklat) pegawai. Diklat dapat berupa diklat prajabatan dan diklat dalam jabatan antara lain diklat kepemimpinan, diklat fungsional dan diklat teknis.

Pemerintah yakin perbaikan kinerja pemerintah dapat terlaksana bila setiap instansi pemerintah menegakkan disiplin PNS. Disiplin tersebut tidak terjadi hanya untuk sementara alias hangat-hangat tahi ayam. Penerapan peraturan disiplin PNS harus tegas dan konsisten. Selain itu diharapkan PNS wajib menjaga dan mengembangkan etika profesinya.

Remunerasi adalah pemberian imbalan kerja yang dapat berupa gaji, honorarium, tunjangan tetap, insentif, bonus atau prestasi, pesangon dan/ atau pensiun. Dengan remunerasi diharapkan adanya sistem penggajian pegawai yang adil dan layak. Besaran gaji pokok didasarkan pada bobot jabatan. Penggajian PNS juga berdasar pada pola keseimbangan komposisi antara gaji pokok dengan tunjangan dan keseimbangan skala gaji terendah dan tertinggi. Dengan remunerasi pula, peningkatan kesejahteraan pegawai dikaitkan dengan kinerja individu dan kinerja organisasi.

(<http://pormadi.wordpress.com/2008/06/16/upaya-meningkatkan-kinerja-pns/>) 2013 diakses pada tanggal 01 April 2013

Selanjutnya Lijan Poltak Sinambela (2011: 120) dalam rangka meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan kinerja pemerintahan serta

memberdayakan masyarakat, telah menawarkan berbagai prinsip dalam *Reinventing Government Management* (REGOM) dengan mengutip pernyataan David Osborn dan Ted Gebler tentang sepuluh prinsip Regom yaitu sebagai berikut:

- 1) Pemerintah katalis: mengarahkan ketimbang mengayuh (*catalic government: steering rather than roring*).
- 2) Pemerintah milik masyarakat: memberi wewenang ketimbang melayani (*community-owned government: empoworring rather than serving*)
- 3) Pemerintah yang kompetitif: menyuntikan persaingan ke dalam pemberian layanan (*competitive government: transferring rule driver organization*).
- 4) Pemerintah yang digerakan oleh misi: mengubah organisasi yang digerakkan oleh peraturan (*mission drivent government: transferring organization*).
- 5) Pemerintahan yang yang berorientasi hasil: membiayai hasil bukan masukan (*result-oriented government: funding outcomes, not inputs*).
- 6) Pemerintahan berorientasi pelanggan: memenuhi kebutuhan pelanggan bukan birokrasi (*customer-driven government: meeting the needs of the customers, not the buraucracy*).

- 7) Pemerintah wirausahaan: menghasilkan ketimbang membelanjakan (*enterprising government: earning rather than spending*).
- 8) Pemerintahan antisipasif: mencegah daripada mengobati (*anticapitory government: Prevention rather than cure*)
- 9) Pemerintah berorientasi pasar: mendongkrak perubahan melalui pasar (*market-oriented government: leveraging change through out the market*)
- 10) Mengumpulkan semua menjadi satu (*put in all together*)

Disamping itu, ada beberapa catatan yang bisa dikembangkan untuk melakukan perubahan manajemen pemerintahan, seperti yang dipetik dari pengalaman Presiden Bill Clinton yang telah dikutip oleh Lijan Poltak Sinambela (2011:122) yang mengemukakan pentingnya melihat empat prinsip yang menonjol dan perlu diperhatikan secara khusus, yakni sebagai berikut:

- 1) Memangkas penyakit birokrasi (*cutting rate tape*)
  - memangkas proses anggaran
  - desentralisasi kebijakan personal
  - reorientasi inspektoral jendral
  - memberi peraturan
  - memberdayakan pemerintah negara bagian dan daerah
- 2) Menempatkan pelanggan sebagai fokus (*putting rate firsr*)
  - memberikan pilihan suara kepada pelanggan

- melengkapi organisasi pelayanan
  - menciptakan dinamika pasar
  - menggunakan pasar untuk memecahkan masalah
- 3) Memberdayakan pegawai untuk mencapai hasil  
*(empowering employes to get result)*
- desentralisasi kekuasaan pengambilan keputusan
  - mengharuskan semua pegawai federal bertanggung jawab atas hasil
  - memberikan pegawai federal alat yang dibutuhkan pada pekerja mereka
  - meningkatkan kualitas kehidupan kerja
  - membentuk kemitraan manajemen dan pekerja
  - menekankan kepemimpinan
- 4) Melihat dan mengembalikan pada aspek fundamental  
*(cutting back to basic)*
- batas hal yang tidak dibutuhkan
  - kumpulkan lebih banyak
  - menginvestasikan produktivitas yang lebih benar
  - merencanakan ulang program untuk memotong biaya

### **3. Tinjauan Umum Tentang Peraturan Bupati**

#### **a. Pengertian Peraturan Perundang-Undangan**

Pernyataan Bagir Manan yang di Kutip Rachmat Trijono (2013:14) menyatakan bahwa peraturan perundangan adalah setiap

putusan tertulis yang dibuat, ditetapkan dan dikeluarkan oleh Lembaga dan atau Pejabat Negara yang mempunyai (menjalankan) fungsi legislatif sesuai dengan tata cara yang berlaku.

Undang- Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang pembentukan peraturan Perundang-undangan, pengertian peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum. (Rachmat Trijono. 2013: 14)

Selanjutnya Rachmat Trijono menyebutkan bahwa berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan Peraturan Perundang-Undang, pengertian Peraturan Perundang-Undang adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.

b. Hierarki peraturan perundang-undangan

Beberapa pakar mengemukakan pengertian hierarki. Menurut Dendy Sugono hierarki berarti urutan singkatan. Menurut Padmo Wahjono bahwa peraturan perundang-undangan tersusun dalam suatu susunan yang bertingkat, seperti piramida, yang merupakan “sokoguru” sistem hukum nasional. (Rachmat Trijono. 2013: 48)

Sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 dalam pasal 7 ayat (2) bahwa dalam ketentuan ini yang

dimaksud dengan “hierarki” adalah penjejanan setiap jenis peraturan perundangan-undangan yang didasarkan pada asas bahwa Peraturan Perundang-Undangn yg didasarkan pada asas bahwa Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Sebagaimana dimaksud dalam pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, hierarki Peraturan Perundang-Undangn di Indonesia adalah sebagai berikut:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d) Peraturan Pemerintah;
- e) Peraturan Presiden;
- f) Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dengan demikian maka hierarki merupakan urutan atau penjajangan setiap jenis peraturan Perundang-Undangn yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

- c. Kedudukan Peraturan Bupati dalam hierarki Peraturan Perundang-undangan di Indonesia



Penyelenggaraan pemerintah daerah dalam melaksanakan, wewenang, kewajibandan tanggung jawabnya serta kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan antara lain dalam peraturan daerah, pertauran kepala daerah dan ketentuan lainnya. Kebijakan daerah yang dimaksud tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum serta peraturan daerah lainnya. (Haw. Widjaja. 2005:144)

Peraturan dibuat oleh DPRD bersama-sama pemerintah daerah, artinya prakarsa dapat berasal dari DPRD maupun pemerintah daerah. Khusus peraturan daerah tentang APBD rancanganya disiapkan oleh peraturan daerah yang telah mencakup keuangan DPRD, untuk dibahas bersama DPRD. (Haw. Widjaja. 2005:144)

Peraturan daerah dan ketentuan daerah lainnya yang bersifat mengatur diundangkan dengan menempatkan dalam lembaran daerah. Peraturan daerah tertentu yang mengatur pajak daerah. Peraturan daerah tertentu yang mengatur pajak daerah, APBD, perubahan APBD, dan tata ruang berlakunya setelah melalui tahapan evaluasi oleh pemerintah. Hal itu ditempuh dengan pertimbangan antara lain untuk melindungi kepentingan umum, menyelenggarakan dan menyesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan peraturan daerah lainnya, terutama peraturan daerah

mengenai pajak daerah dan retribusi daerah. (Haw. Widjaja. 2005:144-145)

Sebagaimana disebutkan di atas bahwa hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia menurut pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 adalah:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d) Peraturan Pemerintah;
- e) Peraturan Presiden;
- f) Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Selanjutnya dalam pasal 8 ayat (1) dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 disebutkan bahwa jenis Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana dimaksud dalam pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan Oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksaan Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi,

Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.

Sebagaimana di tetapkan dalam Pasal 8 Ayat (1) dapat di tarik kesimpulan bahwa yang disebut peraturan perundang-undangan selain yang disebutkan dalam Pasal 7 Ayat (1) mencakup peraturan yang bisa di tetapkan oleh Majelis Pemusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksaan Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undnag-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat. Dengan demikian Pasal 8 Ayat (2) lebih menegaskan adanya peraturan selain yang ditetapkan dalam Pasal 7 (1) menentukan bahwa (1) diakui keberadaanya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-Undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Dengan demikian Peraturan Bupati merupakan perundang-undangan (produk hukum) setingkat peraturan daerah yang digunakan untuk melaksanakan aturan hukum di atasnya dan menampung kondisi khusus dari daerah. Peraturan tersebut terbentuk

atas dasar kewenangan sebagaimana dikemukakan dalam pasal 8 Ayat (1) dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012.

#### **4. Tinjauan umum tentang Pemerintah Desa**

##### **a. Pemerintah desa**

Hakekat pemerintahan desa. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, pemerintahan desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan 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. Berdasarkan definisi tersebut ada dua komponen dalam pemerintahan desa yakni: (1) pemerintah desa dan (2) Badan Permusyawaratan Desa. Pemerintah Desa adalah Kepala Desa dan Perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. Kepala Desa adalah pemimpin dari desa. Kepala Desa merupakan pimpinan dari pemerintah desa. Sementara Badan Permusyawaratan Desa atau BPD adalah lembaga yang merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat

setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Indonesia. Selanjutnya, dalam konteks Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah disebutkan bahwa desa dibedakan dengan kalurahan. Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat setempat yang diakui negara, sedangkan kalurahan adalah satuan administrasi pemerintah di bawah kecamatan yang merupakan wilayah pelayanan administrasi dari kabupaten/kota.

Dalam struktur pemerintahan di Indonesia, desa – atau sebutan lainnya (negeri, marga, kampong, dan sebagainya) sebagai komunitas adat maupun sebagai unit pemerintahan terendah telah membuktikan dirinya memiliki peran penting, baik di masa perjuangan maupun sesudah kemerdekaan. (Dhurorudin Mashad.2005:1)

Sebagaimana di maksud dia atas Maria Eni Surasih (2002:23) menyebutkan bahwa; penyelenggaraan pemerintah desa merupakan subsitem dari sistem penyelenggaraan pemerintah sehingga desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Kepala desa bertanggung jawab pada Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dan menyampaikan laporan pelaksanaan tugas tersebut kepada bupati. Pemerintah Desa adalah

suatu proses dimana usaha-usaha masyarakat desa yang bersangkutan dipadukan dengan usaha-usaha pemerintah untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat.

Selanjutnya, Hanif Nurkholis (2011:1) menyatakan bahwa desa dan kalurahan merupakan dua satuan pemerintah yang terendah dengan status berbeda. Desa adalah satuan pemerintah yang diberi hak otonom adat sehingga merupakan badan hukum sedangkan kalurahan adalah satuan pemerintah administrasi yang hanya merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah/kota. Jadi, kalurahan bukan badan hukum melainkan hanya sebagai tempat beroprasinya pelayanan pemerintah dari pemerintah kabupaten/kota di wilayah kalurahan setempat. Sedangkan desa adalah wilayah dengan batas-batas tertentu sebagai kesatuan masyarakat hukum (adat) yang berhak mengatur dan mengurus urusan masyarakat setempat berdasarkan asal ususnya.

Data terakhir jumlah desa di Indonesia adalah 65.189 desa, sedangkan kalurahan berjumlah 7.878 kalurahan (Ditjen Administrasi Kependudukan Depagri, 2007). Ini artinya bahwa wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sekitar 89% berupa pemerintah desa dan hanya sekitar 11% berupa pemerintahan kalurahan yang bersifat perkotaan. (Hanif Nurkholis. 2011:2)

Berdasarkan data tersebut dapat disimpulkan bahwa desa memiliki peran penting dalam mencapai tujuan pembangunan

nasional ataupun sebagai lembaga yang memperkuat struktur pemerintah negara Indonesia.

b. Karakteristik masyarakat desa

Desa dihuni oleh masyarakat yang hidup dalam satu budaya yang relatif homogen. Masyarakat desa terikat oleh kesamaan dan kesatuan sistem nilai sosial-budaya. Mereka bermasyarakat secara rukun dan guyub. Karena itu, mereka disebut *masyarakat paguyuban (gemeinschaft)*. (Hanif Nurkholis 2011:2)

Dilihat dari ciri geografisnya, demografinya, dan sosiologinya, desa mempunyai ciri pedesaan sedangkan kota memiliki ciri perkotaan. Wilayah pedesaan adalah wilayah yang jauh dari pusat ibu kota kecamatan atau ibu kota kabupaten/kota. Penduduk desa umumnya berasal dari satu keturunan (geneologi) sehingga mempunyai sistem kekerabatan yang erat. Mata pencaharian penduduknya umumnya di bidang pertanian dan perikanan. Adapun wilayahnya perkotaan adalah wilayah yang berada di pusat ibu kota kecamatan, ibu kota kabupaten/kota, dan sekitarnya. Penduduknya umumnya imigran. Mata pencaharian penduduknya umumnya diluar pertanian; pedagang, karyawan swasta, PNS, penjual jasa, dan profesional. Di samping itu, karena sebagian besar pedagang, penduduknya tidak terikat dengan nilai-nilai asli setempat seperti gotong royong, selamatan desa, upacara adat desa, dan lain-lain. (Hanif Nurkholis 2011:5)

Masyarakat desa yang dicirikan seperti itu disebutkan sebagai masyarakat yang bersifat komunal, hidup dalam kebersamaan. Masyarakat yang bersifat komunal mempunyai ciri-ciri kebersamaan: saling mengenal, bahu-membahu, gotong royong dalam memecahkan masalah bersama/umum, dan menghormati nilai kebersamaan. Masyarakat dengan ciri-ciri demikian disebut sebagai kesatuan masyarakat, *community*. Maksudnya adalah kesatuan masyarakat yang terikat oleh tata-cara tertentu yang mengatur perikehidupan sendiri. (Hanif Nurkholis 2011:5)

Berbeda dengan masyarakat desa, masyarakat kalurahan relatif mandiri dalam arti tidak terlalu terikat dengan adat istiadat yang berlaku sebagaimana diikuti oleh masyarakat desa pada umumnya. Anggota masyarakatnya tidak terikat oleh sistem nilai budaya yang relatif homogen seperti di desa. Mereka hidup secara otonom/sendiri-sendiri. Tidak seperti orang desa yang merasa satu ikatan dengan anggota perkumpulannya, seprofesi, sekepentingan, dan seafilisasi. Umumnya mereka menjadi perkumpulan formal seperti organisasi profesi/pekerjaan, olah raga, hobi, seni, dan lain-lain. Jenis pekerjaannya pun beragam: pedagang, pegawai negeri, TNI/Polri, buruh, dokter, pengacara, pengusaha, dan lain-lain. Merekapun memiliki mobilitas yang tinggi, suka pergi kemana-mana. Kehidupan bermasyarakat seperti itu disebut masyarakat patembayan



(*gesellschaft*) (Bayu Suringrat; 1992 ) yang di kutip oleh Hanif Nurkholis (2011:5)

Dalam Undang-Undang No 32 Tahun 2004 telah melegalkan desa didalamnya terdapat kesatuan masyarakat yang disebut sebagai kesatuan masyarakat (hukum) adat. Adapaun kalurahan bukan merupakan masyarakat hukum karena Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tidak melegalkan kesatuan masyarakat hukum. Kalurahan hanyalah wilayah pelayanan pejabat yaitu lurah, yang diberi tugas oleh bupati/wali kota dibawah kordinasi camat.

c. Penyelenggaraan pemerintahan desa

Dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan sebagai wujud dari penerapan semangat otonomi desa, maka pemerintah pusat secara berjenjang sesuai dengan hierarkinya melimpahkan sebagai kewenangan kepada pemerintah desa. Pada dasarnya kewenangan dapat diartikan sebagai hak atau kekuasaan yang sah untuk berindak atau melakukan sesuatu. Ndra (2003:85) menyebutkan wewenang atau kewenangan adalah padanan kata *authority*, yaitu “*the power or right delegatetd or given; the power to judge, act or command*”. Wewenang adalah kekuasaan yang sah. Sedangkan Max Weber (Ndra. 2003:85) berpendapat bahwa ada tiga macam tipe wewenang : (1) wewenang tradisioanal; (2) wewenang kharismatik; (3) wewenang legal rasional, dan wewenang yang ketiga yang menjadi basis wewenang pemerintahan.( Azam Awang. 2010:50)

Penyelenggaraan pemerintahan desa dilakukan oleh pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Pemerintah desa adalah organisasi pemerintahan desa terdiri atas:

- 1) Unsur pimpinan, yaitu kepala desa
- 2) Unsur pembantu kepala desa, yang terdiri atas:
  - Sekretaris desa, yaitu unsur staf atau pelayanan yang diketuai oleh sekretaris desa
  - Unsur pelaksana teknis, yaitu unsur pembantu kepala desa yang melaksanakan urusan teknis di lapangan seperti urusan pengairan, kegamaan, dna lain-lain
  - Unsur kewilayahan, yaitu pembantu kepala desa di wilayah kerjanya seperti kepala dusun. (Hanif Nurcholis. 2011: 73)

Penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 dan PP No. 72 Tahun 2005 tentang Desa telah menjadi bagian tak terpisahkan dari penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Hal ini tertuang dalam amanat UU No. 32 Tahun 2004, Pasal 200 ayat (1): “Dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa”. Dari pasal tersebut dapat dijelaskan bahwa pemerintahan desa bukanlah menjadi bagian/perangkat pemerintah kabupaten/kota, karena sesungguhnya pemerintahan desa memiliki hak otonomi tersendiri untuk mengelola pemerintahannya.

Dengan kondisi yang demikian, maka pemerintahan desa dituntut untuk mampu menjalankan segala kewenangan yang menjadi tanggung jawabnya. Menurut peraturan perundang-undangan terdapat 4 (empat) urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan desa, yaitu:

1. urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa;
2. urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa;
3. tugas pembantuan dari Pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota;
4. urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-perundangan diserahkan kepada desa (Pasal 206 UU No. 32/2004).

Untuk menjalankan berbagai urusan pemerintahan tersebut, pemerintahan desa dituntut memiliki kapasitas baik secara kelembagaan, SDM maupun manajemen/ketatalaksanaan. Oleh karena itu, Pusat Kajian Kinerja Otonomi Daerah LAN telah melaksanakan kajian tentang Peningkatan Kapasitas Pemerintahan Desa, dimana kajian tersebut bertujuan: 1) Mengidentifikasi permasalahan penyelenggaraan pemerintahan desa di berbagai lokus kajian khususnya dalam aspek kelembagaan, SDM Aparatur dan manajemen/ ketatalaksanaan, 2) Mengidentifikasi berbagai upaya yang telah ditempuh dalam rangka mengatasi berbagai permasalahan yang timbul dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, dan 3) Menyusun cetak biru yang memuat strategi-

strategi penyelesaian masalah penyelenggaraan pemerintahan desa dan menyusun modul-modul peningkatan kapasitas pemerintahan desa. (Pusat Kajian Otonomi daerah. 2013)

Pasal 206 UU No.32 tahun 2004 menyatakan bahwa urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan desa mencakup :

- 1) Urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul Desa
- 2) Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/ kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa
- 3) Tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota
- 4) Urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan per-Uuan diserahkan kepada Desa.

PP No. 72 Tahun 2005 tentang desa, pasal 7 kewenangan desa, urusan pemerintah yang menjadi kewenangan desa, mencakup :

- 1) Urusan pemerintah yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa;

Yang dimaksud dengan kewenangan berdasarkan hak asal-usul desa adalah hak untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan asal usul, adat istiadat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan seperti subak, jogoboyo, jogotito, sasi, mapalus, kaolotan, kajaroon, dan lain-lain. Pemerintah daerah mengidentifikasi jenis kewenangan berdasarkan hak asal-usul dan mengembalikan

kewenangan tersebut, yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten Kota.

- 2) Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten atau kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa.

Pemerintah Kabupaten atau Kota melakukan identifikasi, pembahasan dan penetapan jenis-jenis kewenangan yang diserahkan pengaturannya kepada desa, seperti kewenangan di bidang pertanian, pertambangan dan energi, kehutanan dan perkebunan, perindustrian dan perdagangan, perkoperasian, ketanagakerjaan, kesehatan, pendidikan, dan kebudayaan, sosial, pekerjaan umum, perhubungan, lingkungan hidup, perikanan, politik dalam negeri dan administrasi publik, otonomi desa, perimbangan keuangan, tugas pembantuan, pariwisata, pertanahan, kependudukan, kesatuan bangsa dan perlindungan masyarakat, perencanaan, penerangan/informasi dan komunikasi.

- 3) Tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten atau kota.

Yang wajib disertai dengan dukungan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia, dan berpedoman pada peraturan per UU-an. Desa berhak menolak melaksanakan tugas pembantuan yang tidak disertai dengan pembiayaan, prasarana dan sarana, serta sumber daya manusia.

- 4) Urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan per UU-an diserahkan kepada desa.

## **B. Kerangka Berfikir**

Agar tidak terjadi kerancuan dalam penelitian ini, maka kerangka berfikir ini akan digunakan sebagai alur pikir dalam melakukan penelitian yang dijelaskan sebagai berikut:

Kabijakan yang dilakukan Pemerintah Daerah Bantul dengan mengeluarkan Peraturan Bupati No. 03 Tahun 2012 tentang pemberian tambahan kesejahteraan bagi Lurah Desa dan Pamong Desa se-Kabupaten Bantul, dengan maksud untuk meningkatkan disiplin kerja, kinerja, dan hasil kerja. Dengan dikeluarkan Peraturan Bupati tersebut, maka diharapkan bahwa pencapaian kinerja pemerintah desa se-Kabupaten Bantul dapat meningkat. Maka dari itu, penulis melakukan penelitian dengan mengkaji Kinerja Birokrasi Lurah Desa se-Kecamatan Pandak setelah dikeluarkannya Peraturan Bupati Bantul Nomor 03 Tahun 2012. Kinerja ini akan dilihat sebagai dampak dikeluarkannya Peraturan Bupati Bantul Nomor 03 Tahun 2012. Jika kinerja birokrasi mengalami peningkatan setelah dikeluarkan Peraturan Bupati Bantul Nomor 03 Tahun 2012 tersebut, maka dapat dipahami bahwa Peraturan Bupati tersebut dipandang efektif meningkatkan kinerja birokrasi Lurah Desa. Sebaliknya, jika belum berhasil maka dipandang belum efektif. Selain itu, peneliti juga akan mencari sebab-sebab ketidak efektifan tersebut sehingga mampu memberi sumbangan penilaian yang baik untuk peningkatan ke depan.

Agar lebih jelasnya, alur pikir peneliti dapat digambarkan dengan skema berikut ini:

