

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Akuntabilitas Kinerja.

Penilaian kinerja merupakan suatu kegiatan yang sangat penting karena dapat digunakan sebagai ukuran keberhasilan suatu organisasi dalam mencapai misinya. Bagi organisasi pelayan publik, informasi mengenai kinerja tentu sangat berguna untuk menilai seberapa jauh pelayanan yang diberikan oleh organisasi itu dalam memenuhi harapan dan memuaskan pengguna jasa. Dengan melakukan penilaian terhadap kinerja maka upaya untuk memperbaiki kinerja bisa dilakukan secara lebih terarah dan sistematis. Informasi mengenai kinerja juga penting untuk menciptakan tekanan bagi para pimpinan dalam penyelenggaraan pelayanan guna melakukan perubahan-perubahan dalam organisasi.

Kemampuan dalam pembuatan kebijakan, manajemen, organisasi dan melaksanakan nilai moral serta etika sangat diperlukan oleh para administrator agar mereka berhasil melaksanakan pekerjaannya yaitu menyediakan barang-barang publik atau memberikan pelayanan secara profesional. Akan tetapi semua kemampuan tersebut berguna atau tidak, hanya dapat diketahui melalui akuntabilitas kinerja yang ditunjukkan mereka. Apakah mereka benar-benar melaksanakan tugasnya secara profesional sehingga memberikan manfaat atau memenuhi kebutuhan serta aspirasi masyarakat yang dilayani.

Pengertian kinerja sebagaimana diungkapkan oleh Keban (2009:191) adalah:

Kinerja selalu dikaitkan dengan akuntabilitas. Secara umum akuntabilitas berkenaan dengan sistem *check and balance* kelembagaan dalam suatu sistem administrasi. Secara *eksternal* akuntabilitas merupakan tanggung jawab terhadap sumber daya atau otoritas yang diberikan atau diserahkan dan secara internal akuntabilitas merupakan pedoman etika, profesional dan praktek dalam menjalankan tanggung jawab yang diserahkan yang mengatur perilaku individu administrator menurut standar dan idealnya suatu profesi.

Lebih lanjut dalam kamus *illustrated Oxford Dictionary* (Keban,2009:192) dijelaskan bahwa

Istilah kinerja merupakan terjemahan dari performance yang sering diartikan oleh para cendekiawan sebagai penampilan, unjuk kerja atau prestasi. Istilah ini menunjukkan atas pelaksanaan atau pencapaian dari suatu tugas atau pencapaian hasil dari seseorang.

Penilaian kinerja merupakan cara mengukur kontribusi yang diberikan oleh setiap individu bagi organisasinya, yang ditujukan untuk memberikan insentif atau disinsentif kepada hasil kerja yang dicapai pada masa lampau dan memberi motivasi terhadap perbaikan kinerja di masa mendatang.

Namun sangat disayangkan penilaian kinerja birokrasi publik masih sangat jarang dilakukan sebagaimana diungkapkan oleh Dwiyanto,dkk (2002;46) bahwa:

Penilaian kinerja birokrasi publik masih sangat kurang hal ini disebabkan oleh terbatasnya informasi mengenai kinerja birokrasi publik dan belum dianggap pentingnya masalah penilaian kinerja oleh pemerintah. Kinerja pejabat birokrasi tidak pernah menjadi pertimbangan yang penting dalam promosi jabatan, akibatnya para pejabat birokrasi tidak memiliki insentif untuk menunjukkan kinerja sehingga kinerja birokrasi menjadi amat rendah.

Lebih lanjut oleh Dwiyanto,dkk (2002:47) dinyatakan bahwa penyebab lain dari terbatasnya informasi mengenai kinerja birokrasi publik adalah:

Sebab lain dari terbatasnya informasi mengenai kinerja birokrasi publik adalah kompleksitas indikator kinerja yang biasanya digunakan untuk mengukur kinerja birokrasi publik. Hal ini terjadi karena birokrasi memiliki stakeholders yang sangat banyak dan memiliki kepentingan yang berbeda-beda.

Sementara itu penilaian kinerja birokrasi publik tidak cukup hanya dilakukan dengan menggunakan indikator-indikator yang melekat pada birokrasi seperti efisiensi dan efektivitas, tetapi harus dilihat juga dari indikator-indikator yang melekat pada pengguna jasa seperti kepuasan pelanggan atau pengguna jasa, akuntabilitas, dan responsivitas. Penilaian kinerja dari sisi pengguna jasa menjadi sangat penting karena birokrasi publik seringkali memiliki alternatif sumber pelayanan. Dalam pelayanan yang diselenggarakan oleh birokrasi publik pengguna pelayanan seringkali tidak ada hubungan dengan kepuasan terhadap pelayanan. (Dwiyanto,2002:48).

Pelaksanaan penilaian kinerja pegawai yang berlaku di Indonesia saat ini lebih dikaitkan pada pelaksanaan pekerjaan, bukan pada hasil pekerjaan, sebagaimana tercantum dalam surat edaran BAKN Nomor 02/SE/1980 tertanggal 11 Pebruari 1980. Dalam surat edaran tersebut ditekankan ada 8 (delapan) unsur atau aspek kinerja yang harus dinilai seperti Kesetiaan, Prestasi, Ketaatan, Tanggung jawab, Kejujuran, Kerjasama, Prakarsa dan Kepemimpinan yang dikemas dengan nama Daftar Penilaian Pelaksanaan Pekerjaan (DP-3). Sistem penilaian dalam DP-3 pada kenyataannya belum didasarkan pada kinerja sesungguhnya dari tiap-tiap aparat bahkan seolah-olah hanya semacam seremoneal belaka terutama digunakan ketika yang bersangkutan akan menerima kenaikan pangkat. Barangkali paradigma yang dianut disini adalah paradigma birokrasi klasik yang lebih menekankan cara, perilaku, karakteristik yang ideal dibandingkan dengan paradigma yang berorientasi pada hasil.

Berbagai macam teknis maupun jenis pengukuran kinerja banyak diungkapkan oleh para ahli antara lain menurut Pollitt dan Boukaert (Keban,2009:192) yaitu:

Dalam prakteknya pengukuran kinerja seringkali dikembangkan secara ekstensif, intensif dan eksternal. Pengembangan kinerja secara ekstensif mengandung maksud bahwa lebih banyak bidang kerja yang diikutsertakan dalam pengukuran kinerja, sedangkan pengembangan kinerja secara intensif dimaksudkan lebih banyak fungsi-fungsi manajemen yang diikutsertakan dalam pengukuran kinerja dan secara eksternal diartikan lebih banyak pihak luar yang diperhitungkan dalam pengukuran kinerja.

Dari pendapat tersebut nampaknya penilaian kinerja lebih ditekankan pada *outcome* atau hasil akhir yang diperoleh setelah suatu pekerjaan atau aktivitas dijalankan dalam kurun waktu tertentu. Dengan demikian kinerja hanya mengacu pada serangkaian hasil yang diperoleh seorang pegawai selama periode tertentu dan tidak termasuk karakteristik pribadi pegawai yang dinilai.

Indikator-indikator penilaian kinerja birokrasi publik sebagaimana dijelaskan oleh Dwiyanto (2002: 48) adalah sebagai berikut:

Penilaian kinerja diukur melalui 5 (lima) indikator yaitu :

- a. Produktivitas.
Konsep produktivitas tidak hanya mengukur tingkat efisiensi tetapi juga efektivitas pelayananan. Produktivitas umumnya dipahami sebagai rasio antara input dengan output.
- b. Kualitas Layanan.
Banyak pandangan negatif mengenai organisasi publik karena ketidakpuasan masyarakat terhadap kualitas layanan yang diterima. Kepuasan masyarakat terhadap layanan dijadikan salah satu indikator kinerja organisasi publik karena terdapat keuntungan yaitu adanya informasi mengenai kepuasan masyarakat seringkali tersedia secara murah dan mudah yang diperoleh baik melalui media atau diskusi publik.
- c. Responsivitas.

Adalah kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan dan mengembangkan program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Secara singkat responsivitas menunjuk pada keselarasan antara program dan kegiatan pelayanan dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Konsep ini menggambarkan kemampuan organisasi publik dalam menjalankan misi dan tujuannya terutama untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

d. **Responsibilitas.**

Konsep ini menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan organisasi publik dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip organisasi yang benar sesuai dengan kebijakan organisasi.

e. **Akuntabilitas.**

Akuntabilitas publik menunjuk pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik tunduk pada para pejabat politik yang dipilih rakyat. Hal ini lebih ditekankan pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi publik konsisten pada aspirasi dan kehendak rakyat.

Sedangkan oleh Keban (2009:204) penilaian kinerja dapat dijelaskan sebagai berikut:

Untuk mengukur penilaian kinerja digunakan 2 (dua) pendekatan yaitu pendekatan perilaku dan pendekatan hasil. Pendekatan perilaku mempelajari perilaku yang relevan yang berhubungan langsung dengan pelaksanaan pekerjaan seseorang. Inti pengamatannya adalah apakah perilaku atau cara tertentu mampu memberikan hasil tertentu yang kemudian dapat dijadikan bahan pembelajaran bagi pengembangan metode selanjutnya.

Pendekatan hasil mempelajari apakah hasil yang diperoleh telah sesuai dengan tuntutan dari pihak yang membutuhkan dan telah diberikan dengan kualitas terbaik atau didistribusikan secara adil kepada yang membutuhkan.

Didalam pendekatan perilaku penerapan cara untuk menghasilkan sesuatu yang diinginkan menjadi perhatian penilai. Parameter utama dalam penilaian tersebut biasanya menyangkut biaya (uang, tenaga dan energi) yang dikeluarkan yang dibandingkan dengan hasil yang dicapai atau dikenal dengan kriteria efisiensi.

Sementara itu dalam pendekatan hasil yang dinilai adalah ketepatan hasil sesuai dengan harapan atau rencana atau yang terpopuler disebut dengan kriteria

efektivitas. Parameter utamanya adalah hasil apa dan berapa yang dapat dinikmati (ketepatan jenis dan jumlah produk), siapa yang mengambil manfaat dan berapa yang dapat menikmati hasil tersebut (ketepatan jenis dan jumlah orang/sasaran yang dijangkau), kapan dinikmati (ketepatan waktu) dan dimana dinikmati (ketepatan lokasi).

Kedua pendekatan menurut Keban di atas, apabila dikombinasikan dalam penilaian kinerja akan sesuai dengan prinsip-prinsip *Good Governance* baik menurut Bank Dunia (akuntabilitas, Partisipasi, *Rule of law* dan transparansi) maupun menurut UNDP (Partisipasi, Taat hukum, transparansi, responsif, berorientasi kesepakatan, Kesetaraan, efektif dan efisien, akuntabilitas serta Visi strategis) yang pada saat ini sedang dipromosikan untuk diterapkan di semua tataran pemerintahan termasuk pemerintahan daerah.

Selain beberapa indikator di atas, oleh Asmorotomo (Dwiyanto,2002:50) bahwa kriteria yang digunakan untuk menilai kinerja adalah sebagai berikut:

- a. Efisiensi yaitu menyangkut pertimbangan tentang keberhasilan organisasi pelayanan publik mendapatkan laba, memanfaatkan faktor-faktor produksi serta pertimbangan yang berasal dari rasionalitas ekonomis.
- b. Efektivitas yaitu apakah tujuan didirikannya organisasi pelayanan publik tersebut tercapai?. Hal ini berkaitan dengan rasionalitas teknis, nilai, misi, tujuan organisasi serta fungsi agen pembangunan.
- c. Keadilan yaitu mempertanyakan distribusi dan alokasi layanan yang diselenggarakan oleh organisasi pelayanan publik yang erat kaitannya dengan konsep ketercukupan atau keadilan nilai-nilai maupun kebutuhan masyarakat.
- d. Daya tanggap yaitu organisasi publik merupakan bagian dari daya tanggap negara atau pemerintah akan kebutuhan vital masyarakat.

Pengertian Akuntabilitas sebagaimana dijelaskan oleh Miriam Budiarjo ((1998:107) merupakan “Pertanggungjawaban pihak yang diberi mandat untuk

memerintah kepada mereka yang memberi mandat itu”. Sedangkan oleh Guy Peters (2000:19) akuntabilitas publik didefinisikan sebagai “Prinsip yang menjamin bahwa setiap kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dapat dipertanggungjawabkan secara terbuka oleh pelaku atau pelaksana kepada pihak-pihak yang terkena dampak penerapan kebijakan”.

Lebih lanjut oleh Lalono Krina (2003:9) dijelaskan bahwa:

...secara garis besar akuntabilitas disimpulkan sesuatu hal yang berhubungan dengan kewajiban dari institusi pemerintahan maupun para aparat yang bekerja di dalamnya untuk membuat kebijakan maupun melakukan aksi yang sesuai dengan nilai yang berlaku maupun kebutuhan masyarakat. Akuntabilitas publik menuntut adanya pembatasan tugas yang jelas dan efisien dari para aparat birokrasi.

Karena pemerintah bertanggung gugat baik dari segi penggunaan keuangan maupun sumber daya publik dan juga akan hasil, akuntabilitas internal harus dilengkapi dengan akuntabilitas eksternal melalui umpan balik dari para pemakai jasa pelayanan maupun dari masyarakat.

Prinsip akuntabilitas publik adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar tingkat kesesuaian penyelenggaraan pelayanan dengan ukuran nilai-nilai atau norma-norma eksternal yang dimiliki oleh para stakehoders yang berkepentingan dengan pelayanan tersebut.

Senada dengan pendapat di atas, dalam buku Pedoman Penguatan Pengamanan Program Pembangunan Daerah Bappenas dan Depdagri (2002:19) disebutkan bahwa:

Akuntabilitas publik adalah prinsip yang menjamin bahwa setiap kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dapat dipertanggung jawabkan secara terbuka oleh pelaku kepada pihak-pihak yang terkena dampak penerapan kebijakan.

Akuntabilitas kinerja Aparatur publik dalam prakteknya didasarkan pada indikator-indikator yang dalam penilaiannya dipakai sebuah alat ukur sebagaimana dijelaskan Lalono Krina (2003:10-11) sebagai berikut:

Indikator-indikator akuntabilitas adalah:

1. Adanya proses pembuatan keputusan yang dibuat secara tertulis, tersedia bagi warga yang membutuhkan, dengan setiap keputusan yang diambil sudah memenuhi standar etika dan nilai-nilai yang berlaku serta sesuai prinsi-prinsip administrasi yang benar.
2. Adanya Akurasi dan kelengkapan informasi yang berhubungan dengan cara-cara mencapai sasaran suatu program.
3. Adanya Kejelasan dari sasaran kebijakan yang telah diambil dan dapat dikomunikasikan.
4. Adanya kelayakan dan konsistensi dari target operasional maupun prioritas.
5. Adanya penyebarluasan informasi mengenai suatu keputusan.
6. Adanya akses publik pada informasi atas suatu keputusan dan mekanisme pengaduan masyarakat.
7. Adanya sistem informasi manajemen dan monitoring hasil.

Lebih lanjut oleh Lalono Krina (2003:10-11) menyebutkan bahwa alat ukur yang dipakai dalam akuntabilitas publik antara lain berupa:

1. Visi dan Misi Organisasi.
2. Uraian tugas atau pekerjaan.
3. Acuan pelayanan seperti pilihan metode pelayanan, Informasi tentang tingkat pelayanan, mekanisme / standar pelayanan, standar efisiensi, Kapasitas dan kualitas yang memadai.
4. Produk kebijakan.
5. Laporan pertanggung jawaban (*Annual Report*).
6. Laporan Keuangan (sistem pengelolaan keuangan).
7. Penanganan pengaduan baik dari kotak pos, berita mass media, LSM,. Hasil studi penelitian, dan monitoring independen.
8. Penetapan kriteria untuk mengukur performansi aparat.

Sementara itu sistem pertanggungjawaban kinerja bagi Instansi Pemerintah telah dilaksanakan melalui Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP) yang diatur dalam Keputusan Kepala Lembaga Administrasi Negara (LAN) Republik Indonesia Nomor 239/IX/6/8/2003, dimana pengertian akuntabilitas disebutkan :

Akuntabilitas merupakan kewajiban untuk menyampaikan pertanggungjawaban atau untuk menjawab dan menerangkan kinerja dan

tindakan seseorang/badan hukum/pimpinan kolektif suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau berkewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban.

Senada dengan itu oleh Pranoto (1999:7) pengertian akuntabilitas ini lebih diarahkan pada tingkat manfaat kinerja sebagaimana pernyataannya bahwa :

Akuntabilitas diartikan sebagai wujud pertanggungjawaban yang menjawab dan menerangkan tentang tingkat manfaat kinerja/penyelenggaraan kewenangan dari seseorang atau badan hukum atau pimpinan kolektif suatu organisasi kepada pihak yang memberi kewenangan.

Dari kedua pengertian diatas, konsep AKIP ini nampaknya hanya melihat kinerja dari sudut pandang para penyelenggara, sedangkan dari aspek pertanggungjawaban kepada masyarakat belum sepenuhnya diterapkan, karena AKIP seolah-olah hanya semacam laporan keterangan pelaksanaan kinerja Aparat Instansi Pemerintah kepada yang memberi kewenangan. Konsep AKIP ini nampaknya juga tidak dapat diterapkan secara penuh dalam penilaian kinerja Aparat Desa, karena pada sorotan kinerja Aparat Desa lebih dilihat pada aspek penilaian masyarakat secara langsung.

Indikator-indikator penilaian kinerja dalam AKIP adalah ukuran kuantitatif dan kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu kegiatan yang telah ditetapkan. Indikator kinerja tersebut dikategorikan kedalam kelompok Masukan (*Input*), Keluaran (*Output*), Hasil (*Outcomes*), Manfaat (*Benefits*) dan Dampak (*Impacts*).

Masukan diartikan sebagai segala sesuatu yang dibutuhkan agar pelaksanaan kegiatan dapat berjalan atau dalam rangka menghasilkan *Output*. Keluaran diartikan

sebagai segala sesuatu berupa produk/jasa sebagai hasil langsung dari pelaksanaan suatu kegiatan dan program berdasarkan masukan yang digunakan. Hasil diartikan sebagai segala sesuatu yang mencerminkan berfungsinya keluaran kegiatan pada jangka menengah yaitu ukuran seberapa jauh setiap produk/jasa dapat memenuhi kebutuhan dan harapan masyarakat. Manfaat diartikan sebagai kegunaan suatu keluaran yang dirasakan langsung oleh masyarakat, sementara dampak diartikan sebagai ukuran tingkat pengaruh sosial ekonomi, lingkungan atau kepentingan umum lainnya yang dimulai oleh capaian kinerja setiap indikator dalam suatu kegiatan. (Lampiran Kep. Kepala LAN No. 239/IX/6/8/2003)

Sementara itu apabila dilihat dari jenisnya AKIP dapat diuraikan kedalam 4 (empat) kelompok sebagaimana dikemukakan oleh Pranoto (1999:13) yaitu:

- a. Akuntabilitas Keuangan, meliputi pertanggungjawaban mengenai integritas keuangan, pengungkapan dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan. Sasarannya adalah berupa laporan keuangan yang disajikan berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku.
- b. Akuntabilitas Administrasi, merupakan pertanggungjawaban mengenai penggunaan uang masyarakat, peralatan, manusia, perlengkapan, fasilitas dan sumber daya lainnya secara hemat dan efisien.
- c. Akuntabilitas Manfaat, merupakan pertanggungjawaban mengenai apakah suatu program atau aktivitas secara efektif telah mencapai tujuan yang telah ditetapkan dengan memperhatikan biaya dan manfaatnya.
- d. Akuntabilitas Prosedur, merupakan pertanggungjawaban mengenai apakah sesuatu prosedur penetapan dan pelaksanaan suatu kebijakan telah mempertimbangkan masalah moralitas, etika, keadilan, kepastian hukum dan ketaatan pada keputusan politik.

Lebih lanjut oleh Pranoto (1999:20) dijelaskan bahwa pengukuran kinerja dapat diselenggarakan secara 3 (tiga) cara yaitu

1. Pengukuran secara umum.

Tujuan dan sasaran yang akan dicapai direview kemajuan indikator kerjanya. Cara-cara pengukurannya dapat dilakukan melalui:

- a. Perbandingan antara kinerja nyata dengan kinerja yang direncanakan
 - b. Perbandingan antara kinerja nyata dengan hasil (sasaran) yang diharapkan
 - c. Perbandingan antara kinerja nyata dengan tahun ini dengan tahun-tahun sebelumnya untuk mengetahui perkembangan dan trend data kinerja
 - d. Perbandingan antara kinerja suatu instansi dengan instansi lain yang unggul dibidangnya atau dengan sektor swasta.
 - e. Perbandingan antara kinerja nyata dengan standarnya.
2. Pengukuran yang dititikberatkan pada orientasi kepada hasil.

Pengukuran kinerja berguna untuk mengukur kemajuan pencapaian hasil, perubahan fokus perhatian kepada pencapaian hasil harus diutamakan daripada melihat proses pencapaian tujuan dan sasaran. Pengukuran kinerja ini harus dititikberatkan pada indikator-indikator pencapaian hasil.

3. Pengukuran hasil yang dihubungkan dengan penggunaan input.

Cara ini dimaksudkan untuk mengukur kinerja suatu instansi dari sudut pandang efisiensi dan kehematan penggunaan sumber daya. Pengukuran kinerja efisiensi seringkali dipakai juga untuk mengukur produktivitas, karena konsep ini berangkat dari perbandingan antara banyaknya output yang diproduksi dengan input yang dipakai atau sebaliknya.

Dari beberapa pendapat di atas, dalam mengukur kinerja atau tingkat keberhasilan pencapaian tujuan kebijakan publik perlu dipertimbangkan bahwa kebijakan publik sebagai format administrasi publik, indikator keberhasilannya bisa diukur dari kaidah-kaidah dan parameter administrasi yaitu efisiensi dan efektivitas. Namun demikian dalam praktek pengukuran perbandingan antara input dan output untuk menentukan efisiensi dan efektivitas pada kegiatan sosial merupakan hal yang sangat sulit sebagaimana dikemukakan oleh Sugiyanto (2009:66) yaitu:

Dalam mengukur kinerja perlu dipertimbangkan :

1. Indikator keberhasilan kebijakan publik diukur melalui parameter efisiensi dan efektivitas. Namun dengan mengukur efisiensi dan efektivitas kegiatan sosial hal yang tidak mudah bahkan kadang-kadang bias karena sesuai dengan ragam sifatnya. Sehingga lebih relevan faktor efektivitas daripada efisiensi dalam mengukur pencapaian tujuan.
2. Orientasi kinerja pelaksanaan kebijakan publik baik yang bersifat spending maupun earning kesemuanya bermuara pada kehidupan masyarakat yang berkualitas.
3. Pelaksanaan kebijakan publik adalah kegiatan pelayanan publik dengan paradigma pelayanan yang lebih kearah keberdayaan masyarakat sesuai dengan fitrah atau konsep universalnya birokrat sebagai *public servant*.

2.2. Aparat Pemerintah Desa

Dalam menguraikan Aparat Pemerintah Desa di penelitian ini, masih menggunakan pedoman Undang-Undang 32 tahun 2009 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Pemerintahan Desa dan peraturan perundang-undangan yang mengatur dibawahnya,.

Aparat Pemerintah Desa sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Barus Utara Kabupaten Deli Serdang Nomor: 17 Tahun 2002 tentang Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa adalah para pemangku jabatan Pemerintah Desa yang terdiri atas Kepala Desa dan Perangkat Desa. Perangkat Desa itu sendiri terdiri atas unsur Staf dan unsur Kewilayahan.

Unsur Staf dipimpin oleh Sekretaris Desa yang membawahi lima kepala urusan yaitu Kepala Urusan Pemerintahan, Kepala Urusan Pembangunan, Kepala Urusan Keuangan, Kepala Urusan Umum dan Kepala Urusan Kesejahteraan Sosial. Sedangkan unsur kewilayahan dipimpin oleh seorang Kepala Dusun.

Sebagai Kepala Desa memiliki beberapa tugas pokok dan kewajiban yang sebagaimana diatur dalam Perda 17 tahun 2007 adalah :

1. Memimpin penyelenggaraan Pemerintah Desa
2. Membina kehidupan masyarakat desa dan perekonomian desa
3. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat desa.
4. Mendamaikan perselisihan masyarakat desa
5. Mewakili desanya didalam dan diluar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukumnya.
6. Mengajukan Raperdes dan bersama BPD menetapkan Peraturan Desa.
7. Melaksanakan Peraturan Desa dan Keputusan Kepala Desa
8. Menyusun dan menetapkan APBDes setiap tahun dalam Peraturan Desa.
9. Menetapkan Keputusan Kepala Desa sebagai peraturan pelaksanaan Peraturan Desa.
10. Menyusun program kerja tahunan dan lima tahunan
11. Menyelenggarakan tertib keuangan desa
12. Menyelenggarakan tertib pertanahan, termasuk bondo desa
13. Menyelenggarakan tertib administrasi dan pengerjaan registrasi desa.
14. Menumbuhkan dan mengembangkan semangat gotong royong masyarakat.
15. Mendorong dan mewujudkan usaha-usaha peningkatan perekonomian dan kesejahteraan masyarakat desa.
16. Melaksanakan koordinasi dengan pihak terkait tentang pemerintahan desa, pembangunan dan pembinaan sosial kemasyarakatan

Sedangkan tugas dan kewajiban Sekretaris Desa adalah :

1. melaksanakan urusan surat menyurat, kearsipan dan pelaporan.
2. Melaksanakan koordinasi dan pembinaan terhadap kegiatan administrasi yang dilakukan oleh kepala urusan.
3. Menyusun rencana, mengumpulkan bahan, merumuskan program dan petunjuk untuk keperluan pembinaan dan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan.
4. Memberikan pelayanan administrasi kepada masyarakat.

Dalam penjabaran dari tugas dan kewajiban Sekretaris Desa ini dibantu oleh 5 (lima) Kepala Urusan yang masing-masing mempunyai bidang tugas sebagai berikut:

1. Kepala Urusan Pemerintahan.

Kepala Urusan Pemerintahan berkedudukan sebagai unsur staf yang membantu Sekretaris Desa dalam urusan administrasi pemerintahan, ketentraman dan ketertiban. Adapun tugas dan kewajibannya adalah :

- a. Menyusun rencana dan program penyelenggaraan pemerintahan.
 - b. Menyusun rencana dan program pelaksanaan administrasi kependudukan dan catatan sipil.
 - c. Menyusun rencana dan program pembinaan ketentraman dan ketertiban masyarakat serta Pertahanan Sipil.
 - d. Menyusun rencana dan program pelaksanaan pengawasan terhadap penyaluran bantuan kepada masyarakat serta kegiatan pengamanan akibat bencana alam dan bencana lainnya.
 - e. Memberikan pelayanan administrasi Sekretaris Desa.
 - f. Memberikan pelayanan administrasi kepada masyarakat didalam urusan pemerintahan.
 - g. Mengerjakan register desa
 - h. Melaporkan pelaksanaan tugas kepada Kepala Desa melalui Sekretaris Desa secara periodik.
 - i. Melaksanakan tugas dan kewajiban lain yang diberikan oleh Sekretaris Desa.
2. Kepala Urusan Pembangunan

Kepala Urusan Pembangunan berkedudukan sebagai unsur staf yang membantu Sekretaris Desa dalam urusan administrasi Pembangunan yang mempunyai fungsi sebagai penyelenggara administrasi pembangunan dan perekonomian. Tugas dan kewajiban Kepala Urusan Pembangunan adalah:

- a. Menyusun rencana dan program bimbingan dibidang pembangunan, perekonomian, distribusi dan produksi.
- b. Menyusun rencana dan program kegiatan dalam rangka peningkatan partisipasi masyarakat dan swadaya masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan dan peningkatan perekonomian desa.
- c. Menyusun rencana dan program serta membantu menyiapkan bahan-bahan dalam rangka pelaksanaan musyawarah pembangunan desa.
- d. Memberikan pelayanan administrasi Sekretaris Desa.
- e. Memberikan pelayanan administrasi kepada masyarakat didalam urusan pembangunan dan perekonomian.
- f. Mengerjakan register desa

- g. Melaporkan pelaksanaan tugas kepada Kepala Desa melalui sekretaris Desa secara periodik.
- h. Melaksanakan tugas dan kewajiban lain yang diberikan oleh Sekretaris Desa.

3. Kepala Urusan Kesejahteraan Sosial

Kepala Urusan Kesejahteraan Sosial berkedudukan sebagai unsur staf yang membantu Sekretaris Desa dalam urusan administrasi kesejahteraan sosial.

Adapun tugas dan kewajibannya adalah:

- a. Menyusun rencana dan program pelayanan kepada masyarakat dibidang kesejahteraan sosial.
- b. Menyusun rencana dan program pembinaan dalam bidang keagamaan, keluarga berencana, kesehatan, dan pendidikan masyarakat.
- c. Menyusun rencana dan program kegiatan pengumpulan zakat, infaq dan sodaqoh.
- d. Memberikan pelayanan administrasi Sekretaris Desa.
- e. Memberikan pelayanan administrasi kepada masyarakat didalam urusan kesejahteraan sosial.
- f. Mengerjakan register desa.
- g. Melaporkan hasil pelaksanaan tugas kepada Kepala Desa melalui Sekretaris Desa secara periodik.
- h. Melaksanakan tugas dan kewajiban lain yang diberikan Sekretaris Desa.

4. Kepala Urusan Keuangan

Kepala Urusan Keuangan berkedudukan sebagai unsur staf yang membantu Sekretaris Desa dalam urusan administrasi keuangan dengan tugas dan kewajiban:

- a. Menyusun rencana dan program penerimaan, penyimpanan dan pengeluaran uang.
- b. Menyusun rencana dan program pembukuan dan pertanggungjawaban keuangan.
- c. Menyusun rencana dan program kegiatan peningkatan sumber pendapatan dan kekayaan desa.
- d. Menyusun rencana dan program pengurusan pembayaran penghasilan atau honorarium.
- e. Memberikan pelayanan administrasi Sekretaris Desa
- f. Memberikan pelayanan administratif kepada masyarakat didalam urusan keuangan.

- g. Mengerjakan register desa
- h. Melaporkan pelaksanaan tugas kepada Kepala Desa melalui Sekretaris Desa secara periodik.
- i. Melaksanakan tugas dan kewajiban lain yang diberikan Sekretaris Desa.

5. Kepala Urusan Umum

Kepala Urusan Umum berkedudukan sebagai unsur staf yang membantu Sekretaris Desa dalam urusan administrasi umum. Tugas dan kewajibannya adalah :

- a. Menyusun rencana dan program pelaksanaan administrasi Kepala Desa, Perangkat Desa serta aparatur desa lainnya.
- b. Menyusun rencana dan program penyelenggaraan dibidang perlengkapan dan inventaris desa.
- c. Menyusun rencana dan program pengaturan pelaksanaan rapat-rapat dinas dan upacara.
- d. Menyusun rencana dan program penyelenggaraan surat menyurat, kearsipan dan ekspedisi.
- e. Memberikan pelayanan administrasi Sekretaris Desa.
- f. Memberikan pelayanan administrasi kepada masyarakat didalam urusan umum.
- g. Mengerjakan register desa.
- h. Melaporkan hasil pelaksanaan tugas kepada Kepala Desa melalui Sekretaris Desa secara periodik.
- i. Melaksanakan tugas dan kewajiban lainnya yang diberikan Sekretaris Desa

Sedangkan sebagai unsur kewilayahan dikepalai oleh seorang Kepala Dusun yang memiliki fungsi sebagai penyelenggara kegiatan dalam rangka membantu sebagian tugas dan kewajiban Kepala Desa di wilayah bagian desa atau sering disebut

Dusun. Tugas dan kewajiban Kepala Dusun adalah:

- a. Melaksanakan Peraturan Desa
- b. Melaksanakan keputusan Kepala Desa
- c. Melaksanakan pembinaan ketentraman dan kerukunan warga dusun
- d. Melaksanakan pembinaan dan peningkatan swadaya, gotong royong dan partisipasi masyarakat
- e. Melaksanakan tugas dan kewajiban lain yang diberikan oleh kepala Desa

Dari semua pelaksanaan tugas dan kewajiban unsur Aparat Pemerintah Desa tersebut dituntut adanya suatu pertanggungjawaban kepada Rakyat melalui Badan Permusyawaratan Desa (BPD) pada setiap akhir tahun anggaran sebagai sebuah bentuk pelaksanaan akuntabilitas kinerja Aparat kepada publik. Selain itu pelaksanaan tugas dan kewajiban juga harus dilaporkan secara tertulis kepada Bupati sebagai Kepala Daerah yang telah memberikan kewenangan kepada Kepala Desa untuk melaksanakan tugas-tugas pembantuan.

2.3.Pelayanan Publik.

Organisasi Pemerintah Desa merupakan salah satu organisasi publik, dikarenakan dalam pelaksanaan kegiatannya menyangkut berbagai permasalahan publik. Masalah publik diidentifikasi sebagai masalah yang mempunyai dampak luas dan mencakup konsekuensi bagi orang-orang yang tidak secara langsung terlibat. Oleh Charles O. Jones (Budi Winarno, 2002:54) disebutkan bahwa:

Masalah publik dirumuskan menjadi dua tipe yaitu: pertama, masalah-masalah tersebut dikarakteristikan oleh adanya perhatian kelompok dan warga yang terorganisasi yang bertujuan untuk melakukan tindakan (*action*). Kedua, masalah-masalah tersebut tidak dapat dipecahkan secara individual / pribadi (dengan demikian ia menjadi masalah publik), tetapi kurang terorganisasi dan kurang mendapat dukungan.

Perbedaan ini menurut Jones merupakan sesuatu yang kritis dalam memahami kompleksitas proses yang berlangsung dimana beberapa masalah bisa sampai ke pemerintah, sedangkan beberapa masalah yang lain tidak. Dengan demikian bila kita merujuk pendapat Jones tersebut, maka suatu masalah bisa masuk

ke agenda pemerintah atau tidak tergantung pada sifat dukungan pihak-pihak yang berkepentingan terhadap masalah tersebut.

Sedangkan oleh Theodore Lowi (Budi Winarno, 2002: 51) disebutkan:

bahwa masalah-masalah publik dikategorikan kedalam beberapa kategori. Kategori pertama masalah publik dibedakan menjadi masalah prosedural dan masalah *substantif*. Masalah prosedural berhubungan dengan bagaimana pemerintah diorganisasikan dan bagaimana pemerintah melakukan tugas-tugasnya. Sedangkan masalah *substantif* berkaitan dengan akibat-akibat nyata dari kegiatan manusia seperti menyangkut kebebasan berbicara maupun polusi lingkungan.

Kategori kedua adalah didasarkan atas asal-usul masalah dimana masalah publik dibedakan kedalam masalah luar negeri maupun dalam negeri. Masalah dalam negeri dapat dibedakan menjadi masalah-masalah pendidikan, perpajakan, kejahatan/kriminal, transportasi, kesejahteraan dan lain-lain. Sedangkan masalah luar negeri dibedakan atas masalah yang berkaitan dengan hubungan luar negeri, seperti perjanjian ekstradisi dan lain-lain.

Kategori ketiga adalah berdasarkan kategori jumlah orang yang dipengaruhi serta hubungannya antara satu dengan yang lain. Berdasarkan kategori ini masalah publik dibedakan menjadi masalah distributif, regulasi dan redistributif. Masalah distributif menyangkut sejumlah kecil orang dan dapat ditanggulangi satu persatu. Masalah regulasi mendorong timbulnya tuntutan-tuntutan yang diajukan dalam rangka membatasi tindakan-tindakan pihak lain. Sedangkan masalah redistributif menyangkut masalah-masalah yang menghendaki perubahan sumber-sumber antara kelompok-kelompok atau kelas-kelas dalam masyarakat.

Berkaitan dengan pelayanan, maka pelayanan publik diidentifikasi sebagai sebuah kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara organisasi publik sebagai wujud pemenuhan kebutuhan penerima layanan serta pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kinerja pelayanan publik menjadi salah satu dimensi yang strategis dalam menilai keberhasilan pelaksanaan pemerintahan utamanya pada era otonomi daerah sekarang ini.

Kelancaran pemberian pelayanan pada masyarakat sangat tergantung pada tingkat SDM Birokrasi sebagai penyelenggara pelayanan publik dan sistem pemberian pelayanan yang baik sebagaimana diungkapkan oleh Dwiyanto (2002:67) bahwa “Sistem pemberian pelayanan yang baik dapat dilihat dari besarnya sumber daya manusia yang dimiliki oleh aparat birokrasi secara efektif didayagunakan untuk melayani pengguna jasa”.

Guna penyusunan kinerja pelayanan publik diperlukan adanya indikator-indikator yang sangat bervariasi. Indikator-indikator dalam penyusunan kinerja pelayanan publik dilihat dari dua sudut pandang baik dari si pemberi pelayanan yaitu bagaimana aparat penyelenggara mampu melaksanakan pelayanan secara baik dan dari sudut masyarakat sebagai penerima pelayanan. Dalam hal ini ukuran untuk mengetahui pelaksanaan pelayanan yang baik dilihat dari seberapa besar tingkat kepuasan masyarakat mampu tercukupi. Konsep ini diungkapkan oleh Dwiyanto (2002:52) yaitu:

Secara garis besar berbagai parameter yang digunakan untuk melihat kinerja pelayanan publik dapat dikelompokkan menjadi dua pendekatan. Pendekatan pertama melihat kinerja pelayanan publik dari perspektif pemberi pelayanan publik dan pendekatan kedua melihat kinerja pelayanan publik dari perspektif pengguna jasa.

Adapun jenis dan pengelompokan dari pelayanan publik adalah :

- Kelompok pelayanan Administratif (seperti Legalisasi, Surat pengantar/keterangan, Akte, Perijinan, Sertifikat).
- Kelompok pelayanan Barang (seperti Jaringan telepon, Penyediaan Listrik, dan Penyediaan Air bersih)

- Kelompok pelayanan Jasa (seperti Pendidikan, Pemeliharaan Kesehatan, Penyelenggaraan Transportasi, dan Jasa Pelayanan Pos).
- Asas Pelayanan Publik (Transparansi, Akuntabilitas, Kondisional, Partisipatif, Kesamaan Hak, Keseimbangan Hak dan Kewajiban)
- Fasilitas pelayanan (seperti Ruang pelayanan, Loker Pelayanan, Efektifitas dan efisiensi pelayanan dan Hasil output dari surat-surat yang dikeluarkan)
- Petugas pelayanan (Tingkat SDM, Tingkat kecakapan dalam memberikan pelayanan pada masyarakat).
- Prinsip pelayanan (Kesederhanaan, Kepastian waktu, Kejelasan, Akurasi, Keamanan, Tanggung jawab, Kelengkapan Sarana dan prasarana, Kemudahan akses, Kedisiplinan, kesopanan dan keramahan, serta Kenyamanan).

Lebih lanjut oleh Dwiyanto (2002:81) dijelaskan bahwa “Untuk menilai kinerja pelayanan publik ada beberapa indikator yang akan dipergunakan yaitu antara lain keadilan dan persamaan pelayanan, kepastian waktu, biaya, responsivitas dan rente birokrasi”. Dalam melihat kinerja pelayanan publik hendaknya tidak dilihat secara *diametric*, melainkan tetap dipahami sebagai suatu sudut pandang yang saling berinteraksi dimana birokrasi publik dituntut memberikan pelayanan yang sebaik mungkin, baik kepada publik maupun Insvestor dari Negara lain.

Dalam kerangka itu penerapan strategi yang mengintegrasikan pendekatan cultural dan structural ke dalam system pelayanan birokrasi yang disebut dengan *Total Quality Management* (TQM) dapat dilakukan untuk meningkatkan produktivitas dan perbaikan pelayanan publik. Pengertian TQM sebagaimana dijelaskan oleh David Hunger dan Thomas L. Wheelem (2003:373) adalah “Sebuah filosofi operasional yang menekankan komitmen pada kepuasan pelanggan dan peningkatan berkelanjutan”.

Tujuan TQM sebagaimana diungkapkan oleh Schonberger dalam bukunya David Hunger dan Thomas L. Wheelen, (2003:373) dikelompokkan menjadi empat yaitu:

1. Kualitas produk dan jasa yang lebih baik serta sedikit variabel.
2. Respon yang lebih cepat dan sedikit variabel dalam memproses kebutuhan pelanggan.
3. Fleksibilitas yang lebih besar dalam penyesuaian terhadap perubahan yang dibutuhkan pelanggan.
4. Biaya yang lebih rendah melalui peningkatan kualitas dan eliminasi pekerjaan yang tidak memiliki nilai tambah.

Didalam TQM harus dilibatkan serangkaian teknik baik mulai dari scatter diagram, sampai benchmarking dan tim lintas fungsi. Budaya TQM nampaknya memiliki pengaruh yang sangat baik dalam perubahan suatu organisasi, karena menuntut pimpinan yang kuat dari manajemen puncak, pelatihan karyawan, pemberdayaan karyawan tingkat rendah, dan kerja tim untuk membuatnya berhasil.

TQM lebih ditekankan pada upaya pencegahan, bukan perbaikan, walaupun pemeriksaan terhadap kualitas masih terus dilakukan. Tekanannya adalah pada peningkatan gugus kendali mutu (*Quality Circle*) atau tim peningkatan kualitas yang mengidentifikasi masalah dan menyarankan berbagai cara untuk memperbaiki proses yang menyebabkan masalah.

Elemen-elemen penting dalam TQM sebagaimana dijelaskan oleh David Hunger dan Thomas L. Wheelen (2003:374-375) yaitu:

1. Fokus yang kuat terhadap kepuasan pelanggan: seluruh karyawan harus memahami bahwa pekerjaan mereka ada, karena adanya kebutuhan pelanggan. Oleh karenanya pendekatan yang harus diambil adalah bagaimana hasil pekerjaan itu akan mempengaruhi kepuasan pelanggan.

2. Pelanggan adalah *internal* dan *eksternal* : Karyawan bagian pengemasan adalah pelanggan internal bagi karyawan di bagian lainnya yang sedang menyelesaikan perakitan produk, dan orang yang membeli produk adalah pelanggan bagi seluruh anggota organisasi. Seorang karyawan harus memuaskan pelanggan internal dan juga pelanggan *eksternal*.
3. Pengukuran yang akurat terhadap seluruh variabel kritis dalam operasi perusahaan : karyawan harus dilatih dalam hal apa saja yang akan diukur, bagaimana mengukur dan bagaimana menerjemahkan data yang ada.
4. Peningkatan berkelanjutan pada produk dan jasa: setiap orang menyadari perlunya memantau operasi perusahaan secara berkesinambungan untuk menemukan berbagai cara meningkatkan produk dan layanan.
5. Hubungan kerja yang baru didasarkan pada saling percaya dan kerja tim: kuncinya adalah gagasan pemberdayaan atau memberikan keleluasaan kepada karyawan dalam cara mereka mencapai sasaran perusahaan.

